

**L'autonomie gouvernementale tribale en Inde**

par Douglas Sanders  
Faculté de droit  
Université de la Colombie-Britannique

Document préparé dans le cadre  
du Programme de recherche  
de la Commission royale  
sur les peuples autochtones

Septembre 1993

## Table des matières

Sommaire ii

Les tribus 7

Le cadre constitutionnel 12

Révision du dispositif constitutionnel pour mettre l'accent sur le développement social et économique 23

Les États tribaux des régions des collines de l'Assam 27

Les Naga et le Nagaland 27

Les Mizo et le Mizoram 34

Les mouvements autonomistes en dehors des régions de collines du Nord-Est 35

Le mouvement du Jharkhand 35

Le mouvement du Gorkhaland 42

Le mouvement bodo 42

L'organisation politique tribale 46

Le rôle des femmes 47

L'internationalisation des questions tribales de l'Inde 48

Notes 50

## Sommaire

L'Inde est un pays vaste et complexe, dont la population est remarquablement diversifiée sur les plans de la race, de la langue, de la religion et de la culture. La grande tradition politique est représentée par le Parti Janata Dal et le Parti du Congrès, deux partis «séculiers» qui se font habituellement la lutte pour obtenir l'appui des minorités, notamment des musulmans, des castes inscrites et des tribus inscrites. En revanche, le parti politique de la «renaissance» hindoue, le Bharatiya Janata Party (BJP), a des caractéristiques chauvines et antimusulmanes.

L'Inde est connue pour sa violence intercommunautaire ainsi que pour les nombreux problèmes causés par ses projets de développement. L'échec du projet d'exploitation forestière de Bastar a amené la Banque mondiale à élaborer une politique sur la réalisation de projets dans les régions abritant des populations tribales. Quant au projet hydro-électrique de la vallée de Narmada, qui a suscité des réactions à l'échelle internationale, il va entraîner le déplacement de vastes populations tribales. Dans l'ensemble, les populations tribales de l'Inde ont souvent été durement touchées par les grands projets de développement.

### *Les tribus*

Il y a entre 60 millions et 70 millions de membres des populations tribales en Inde, occupant environ 20 % du territoire national et représentant 7,76 % de la population totale du pays. Les plus fortes concentrations se trouvent dans une ceinture englobant une grande partie du Nord-Ouest, notamment le sud du Rajasthan, un autre bloc important à l'intérieur des terres à partir de Calcutta, puis un troisième bloc incluant les petits États du Nord-Est, au nord et à l'est du Bangladesh. Selon le gouvernement, les populations tribales ne sont pas des populations «indigènes».

Parmi les caractéristiques importantes des tribus, mentionnons les suivantes : elles ne sont pas de religion hindoue ou musulmane; elles ont des économies «primitives», adaptées à la vie dans les collines; elles occupent des régions frontalières sensibles du Nord-Est; bon nombre parlent l'anglais et sont chrétiennes; et elles font partie des classes «arriérées», vaste catégorie qualifiée dans la Constitution comme nécessitant une aide spéciale.

### *Le cadre constitutionnel*

Les Britanniques avaient instauré un système d'inscription des tribus et de délimitation de leurs

terres, afin de les protéger et de les isoler. Ce système a été conservé dans la Constitution adoptée en 1949, à l'indépendance. Voici les principales dispositions de cette Constitution concernant les populations tribales.

1. Les programmes d'épanouissement spéciaux destinés aux populations et régions tribales sont autorisés et ne peuvent être contestés en vertu des dispositions d'égalité de la Constitution.
2. Le pouvoir législatif relatif aux questions tribales est attribué aux États et non pas au gouvernement national; les territoires des tribus sont «inscrits» par le truchement de lois nationales, mais les lois relatives à l'aliénation et à la protection des terres tribales (et à d'autres questions, comme les prêts d'argent) relèvent des États.
3. Une commission spéciale est chargée, en vertu de la Constitution, de faire enquête et rapport sur les questions concernant les castes inscrites et les tribus inscrites, mais elle s'est avérée inefficace.
4. La cinquième annexe de la Constitution contient des dispositions concernant les tribus inscrites vivant en dehors du Nord-Est. Selon la Constitution, les États doivent mettre sur pied des conseils consultatifs tribaux, mais ceux-ci sont souvent inefficaces. Toujours selon la Constitution, les gouverneurs des États disposent de vastes pouvoirs législatifs sur les zones inscrites mais, en règle générale, ils ne les exercent pas. Le dispositif constitutionnel concernant les tribus inscrites dans la cinquième annexe est resté lettre morte.
5. La sixième annexe de la Constitution contient des dispositions concernant les tribus inscrites du Nord-Est. Il s'agit notamment de la création de conseils de district tribaux et de conseils régionaux. Ces conseils constituent en fait le système d'autonomie gouvernementale dans les États du Nord-Est. Ces dispositions de la Constitution ont été mises en oeuvre.
6. Des places sont réservées aux membres des castes inscrites et des tribus inscrites dans les assemblées législatives, la fonction publique et les universités.

*Révision du dispositif constitutionnel pour mettre l'accent sur le développement social et économique*

Sur le plan pratique, ce ne sont pas les mécanismes prévus dans les cinquième et sixième annexes de la Constitution qui ont fondé la politique tribale après l'indépendance. Jawaharlal Nehru avait énoncé une stratégie de développement humaniste, et la planification sociale et économique concernant les populations tribales s'est faite dans le cadre des plans quinquennaux. Certes, Nehru s'intéressait personnellement aux tribus, mais son gouvernement a appuyé de

grands projets de développement qui ont provoqué d'énormes déplacements de populations tribales et dépossédé celles-ci de leurs territoires et ressources, sans mesures adéquates d'indemnisation ou de réinstallation.

### *L'évolution des États tribaux dans les régions des collines de l'Assam*

Un autre changement important par rapport à ce qui avait été prévu dans les cinquième et sixième annexes de la Constitution a été la création de quatre nouveaux États à majorité tribale dans le Nord-Est : le Nagaland en 1963, le Meghalaya en 1972, l'Arunachal Pradesh en 1987, et le Mizoram en 1987.

Les Naga étaient un groupe isolé de tribus passées sous contrôle britannique au XIX<sup>e</sup> siècle, mais qui furent administrées séparément par les Britanniques. À l'indépendance, certains chefs naga ont réclamé leur propre indépendance ou autonomie. Une insurrection tribale a éclaté contre les autorités indiennes, et une certaine résistance armée continue encore aujourd'hui. Suite aux revendications politiques des Naga, Nehru accepta la création d'un État naga distinct mais refusa de négocier directement avec les chefs séparatistes de l'insurrection. La décision de créer le Nagaland marquait une rupture avec la pratique indienne normale consistant à ne pas reconnaître de nouveaux États fondés sur la base de la religion ou de l'ethnicité mais seulement sur la base de la langue.

L'insurrection des Mizo a éclaté plus tard que celle des Naga. Contrairement à Nehru, Indira Gandhi et Rajiv Gandhi ont accepté de négocier avec le chef séparatiste, Laldenga, et une entente a été trouvée pour créer un État mizo distinct.

### *Les mouvements autonomistes en dehors des régions des collines du Nord-Est*

Le mouvement du Jharkhand, qui remonte aux années 1910, veut obtenir un État distinct dans les parties contiguës du Bihar, du Bengale occidental, de l'Orissa et du Madhya Pradesh. Ce nouvel État aurait 35 millions d'habitants. La population de la région du Jharkhand au Bihar serait de l'ordre de 14 millions de personnes. Les populations tribales ont perdu leur majorité dans la région suite aux projets miniers, manufacturiers et hydro-électriques. Le mouvement du Jharkhand défend l'existence d'une identité jharkhande distincte, fondée sur les cultures tribales de la région.

Le mouvement du Jharkhand a une histoire longue et plutôt inégale de militantisme. Les

dernières négociations avec le gouvernement national ont commencé en 1989, et un Comité des questions jharkhandes a été mis sur pied pour conseiller le gouvernement. En 1993, une grève générale a été déclenchée et des négociations intensives ont débouché sur une entente entre les leaders jharkhand et les représentants du gouvernement central, avec l'aide du Comité. Cette entente prévoit la création d'un conseil jharkhand doté de pouvoirs législatifs sur une partie seulement du Jharkhand, celle du sud du Bihar. L'entente doit être mise en oeuvre au moyen d'une loi de l'État mais, au moment de la rédaction de cette étude, le Bihar s'opposait à l'entente.

L'agitation menée par les Ghorka, une population originaire du Népal, pour obtenir l'autonomie a débouché en 1988 sur un accord établissant un conseil de développement des collines Ghorka, doté d'une autonomie limitée dans la partie septentrionale de l'État du Bengale occidental.

L'agitation menée par les Bodo en Assam a débouché sur un accord important en février 1993. Un conseil autonome bodo est en cours de création en vertu de l'entente négociée avec le gouvernement central et mise en oeuvre par le truchement d'une loi de l'Assam.

### *L'organisation politique tribale*

Certains des chefs du Jharkhand ont formé ce qui allait devenir une organisation tribale nationale, le Conseil indien des populations indigènes et tribales (ICITP). Trois d'entre eux ont assisté aux travaux du Groupe de travail de l'ONU sur les populations indigènes en 1987. En avril 1992, l'ICITP a organisé une réunion savante à New Delhi sur la question de savoir si les populations tribales sont «indigènes». En avril 1993, une réunion s'est tenue aussi à New Delhi pour préparer la convocation d'une assemblée nationale, dont la tenue ferait de l'ICITP un organisme vraiment national. L'assemblée devait se réunir à New Delhi en novembre 1993.

Bien que les femmes aient toujours bénéficié d'un degré considérable d'égalité dans les sociétés tribales, les leaders de l'ICITP sont exclusivement masculins.

### *L'internationalisation des questions tribales indiennes*

Lorsque les chefs tribaux ont établi des contacts avec les peuples indigènes d'autres pays, ils ont constaté que l'on comprenait généralement fort mal la complexité de la situation en Inde. Aux Nations Unies, ils ont vu les représentants du gouvernement indien nier le caractère «indigène» des tribus, invoquant des arguments que l'on n'utiliserait pas dans les débats politiques internes

en Inde (notamment l'affirmation que les populations tribales sont toutes assimilées).

On commence aujourd'hui à voir les parallèles qui existent entre la situation des populations tribales de l'Inde et celle des populations tribales ou indigènes d'autres pays. Les problèmes les mieux connus sont ceux qu'ont causés le projet d'exploitation forestière de Bastar et le projet hydro-électrique de la vallée de Narmada. En revanche, les résultats obtenus en matière d'autonomie gouvernementale sont beaucoup plus positifs que dans d'autres parties du monde.

## **L'autonomie gouvernementale tribale en Inde**

par Douglas Sanders

Faculté de droit

Université de la Colombie-Britannique

Selon son gouvernement, l'Inde est le pays qui a la plus forte population tribale au monde. C'est aussi un pays complexe et déroutant, et où il n'est pas facile, même sur place, d'obtenir des informations au sujet de la vie tribale et des politiques gouvernementales. On ne peut comprendre les questions tribales en Inde qu'en les replaçant dans le contexte global du pays et de son régime constitutionnel. Cela seul permet d'analyser l'évolution des politiques gouvernementales depuis l'indépendance et de comprendre peut-être les luttes pour l'autonomie tribale menées dans le Nord-Est et dans d'autres régions.

L'Inde compte 800 millions d'habitants. Seule la Chine en a plus. L'Inde est une fédération de 25 États et de sept petits territoires de l'Union<sup>i</sup>. La population est remarquablement diversifiée sur les plans de la race, de la langue, de la religion et de la culture. Par exemple, selon un récent article de journal, il y aurait 1 652 langues vivantes en Inde, dont 33 sont parlées par plus d'un million de personnes chacune<sup>ii</sup>. Selon une étude du Service d'études anthropologiques de l'Inde, il y a 4 635 «communautés» dans le pays<sup>iii</sup>.

Les hindous représentent une majorité écrasante de la population indienne, soit 82 %<sup>iv</sup>. L'Inde est incontestablement une «terre sainte», truffée de sites reliés à l'hindouisme et à ses dieux. L'hindouisme est une religion très vaste, englobant un nombre étonnant de distinctions locales et sectaires. On trouve ensuite 12 % de Mulsumans, soit près de 100 millions de personnes, l'Inde étant le troisième pays mulsuman au monde.



Inde  
États  
Territoires de l'Union  
Ligne de contrôle entre l'Inde et le Pakistan, au Jammu et au Cachemire

Chine  
Afghanistan  
Jammu et Cachemire  
Tibet  
Pakistan  
Himachal Pradesh  
Pendjab  
Chandigarh (T.V.)  
Haryana  
Rajasthan  
Delhi (T.U.)  
Uttar Pradesh  
Népal  
Sikkim  
Bhutan  
Arunachal Pradesh  
Nagaland  
Assam  
Bihar  
Bangladesh  
Manipur  
Gujarat  
Madhya Pradesh  
Bengale occidental  
Calcutta  
Tripura  
Meghalaya  
Mizoram  
Birmanie  
Daman (T.U.)  
Dadra et Nagar Haveli  
Bombay  
Maharashtra  
Orissa  
Goa  
Andhra Pradesh  
Baie du Bengale  
Karnataka  
Îles Lakshadweep

Madras  
Pondichéry (T.U.)  
Tamil Nadu  
Kerala  
Sri Lanka  
Îles Adaman et Nicobar

D'après Hardgrave, Kochanek, *India: Government and Politics in a Developing Nation*, Harcourt  
Brace Jovanovich, 1986, page 129.

Il y a enfin 2 % de chrétiens, qui constituent une minorité très scolarisée et influente. Bon nombre des populations tribales sont chrétiennes.

L'Inde est la première colonie importante à avoir obtenu son indépendance après la Deuxième Guerre mondiale, ce qui en a fait un chef de file et un modèle du mouvement international de décolonisation. Les premières années d'indépendance ont été caractérisées par un optimisme et un idéalisme considérables. La Constitution, que l'on voulait progressiste et dynamique, a été élaborée avec beaucoup de soin. L'Inde est devenue un chef de file du mouvement des non-alignés, en gardant ses distances par rapport au capitalisme occidental. Elle a entrepris avec succès une «révolution verte» en agriculture, qui lui a permis d'atteindre l'autosuffisance alimentaire. Elle a copié ses stratégies d'industrialisation sur celles de l'Union soviétique et a forgé de solides relations commerciales avec le bloc de l'Est. Aujourd'hui encore, son gouvernement dresse des plans quinquennaux de développement économique et social.

L'Inde a souffert sur les plans économique et politique de l'effondrement de l'Union soviétique. Ses conditions d'échange favorables avec l'URSS sont disparues et il lui est souvent impossible aujourd'hui d'obtenir des pièces de rechange pour ses biens d'équipement d'origine soviétique. Les industries subventionnées par l'État et les stratégies de remplacement des importations n'ont pas profité à l'économie indienne. Le pays traverse actuellement une période de restructuration économique, de déréglementation des entreprises et d'ouverture au capitalisme occidental. En 1992, il a fait face à une grave crise de liquidités qui a amené le Fonds monétaire international à le surveiller de près.

Le Parti du Congrès, parti séculier qui domine la politique indienne depuis sa création en 1885, est aujourd'hui considérablement affaibli. Il fait face à un fort mouvement de «renaissance hindoue», particulièrement chauvin et antimusulman. Sur le plan politique, ce mouvement est représenté par le Parti Bharatiya Janata (BJP)<sup>v</sup>. Le Parti du Congrès et le Janata Dal, l'autre grand parti national, ont toujours appuyé la tradition politique «séculière» de l'Inde. Tous deux se sont toujours efforcés d'attirer dans leurs rangs les «banques de voix» des minorités, notamment des musulmans, des castes incrites et des tribus inscrites. L'Inde étant un pays extrêmement pluraliste, la théorie traditionnelle veut que le parti qui réussit à attirer suffisamment de minorités peut bâtir une majorité politique. Seul le BJP a courtisé quasi exclusivement la majorité hindoue, mais même lui a récemment tenté d'élargir ses appuis politiques chez les «classes arriérées» et chez les populations tribales<sup>vi</sup>.

L'une des grandes caractéristiques de la vie indienne contemporaine est la violence intercommunautaire. Dans l'État du Pendjab, cette violence semble être aujourd'hui disparue, mais seulement après plus d'une décennie d'assassinats. Dans l'État du Cachemire, de vifs combats opposent la majorité musulmane aux forces militaires indiennes, auxquelles des observateurs internationaux attribuent de graves atrocités<sup>vii</sup>. Des insurrections tribales plus ou moins intenses se produisent depuis l'indépendance dans le nord-est du pays. Le problème le plus menaçant pour l'Inde est la violence des luttes opposant les hindous aux musulmans. Le 6 décembre 1992, des militants hindous ont détruit Babri Masjid, la mosquée du XIII<sup>e</sup> siècle d'Ayodhya, dans l'Uttar Pradesh, un État du centre-nord du pays, parce que, disaient-ils, la mosquée avait été construite sur l'emplacement d'un temple marquant le lieu de naissance du dieu ou héros hindou Ram, et que ce temple avait été détruit par Babur, l'empereur des Mughal. Le gouvernement national du Congrès fut sérieusement discrédité pour ne pas avoir réussi à empêcher la destruction de la mosquée. Cet événement provoqua une vague de violence entre les deux communautés dans de nombreuses régions, les incidents les plus graves s'étant produits à Bombay. Le gouvernement central destitua trois gouvernements d'État du BJP, dont celui de l'Uttar Pradesh, et opposa son veto à un rassemblement prévu par le BJP à Delhi en février 1993.

Les conflits intercommunautaires font constamment la manchette en Inde, surtout ceux du Pendjab et du Cachemire et entre les hindous et les musulmans. Les questions tribales ne constituent pas une préoccupation majeure dans la vie politique indienne, bien que l'on puisse lire régulièrement dans la presse des rapports d'insurrections dans le Nord-Est et des comptes rendus épisodiques d'agitation dans d'autres régions tribales. Les questions tribales sont importantes sur le plan intérieur, pour plusieurs raisons, mais ce ne sont pas des questions que l'on connaît bien à l'étranger.

Bien qu'ils ne relèvent pas directement du thème de cette étude, de nombreux problèmes sont reliés à des projets de développement économique. Ainsi, le projet d'exploitation forestière de Bastar a pris place dans les annales des projets de développement lancés sans tenir compte des populations tribales. Les détails sont relatés dans *The Hour of the Fox*<sup>viii</sup>, et l'échec spectaculaire du projet a été l'une des principales raisons de l'élaboration par la Banque mondiale d'une politique particulière sur le financement des projets dans les régions abritant des populations tribales.

La Banque mondiale a été impliquée dans une autre controverse, concernant le projet de

la vallée de Narmada, qui doit provoquer d'énormes déplacements de populations tribales. Cette question du déplacement des populations tribales revêt de plus en plus d'importance en Inde. Bien que les gouvernements aient toujours affirmé qu'ils garantiraient l'indemnisation et la réinstallation des populations déplacées, cela n'a pas toujours été fait, ou ne l'a pas toujours été de manière adéquate. Lors d'une conversation que j'ai eue avec lui, Bhupinder Singh m'a dit que les pouvoirs publics s'efforcent depuis longtemps d'élaborer une politique sur les déplacements de populations mais en vain. Face aux controverses de plus en plus vives que suscite son financement du projet Narmada, la Banque mondiale a demandé à Bradford Morse, qui s'occupait autrefois du Programme de développement des Nations Unies, et à Thomas Berger, du Canada, de mener ensemble une enquête sur le projet. Dans leur rapport, publié au premier semestre de 1992, ils ont condamné le projet pour de nombreuses raisons, notamment les conséquences sociales de l'inondation de la vallée et l'impossibilité de réinstaller les populations de manière convenable. Plutôt que d'accepter les conditions établies par la Banque mondiale suite au rapport Morse-Berger, l'Inde a renoncé aux dernières tranches de crédits de la Banque. En mars 1993, la Commission des droits de l'homme des Nations Unies a déclaré qu'il ne devrait pas y avoir de déplacements forcés de populations dans le cadre du projet Narmada, ce qui a fait l'objet d'une brève de première page dans le *Times of India* mais la nouvelle ne semble avoir été reprise par aucun autre journal indien de langue anglaise.

Selon le père Walter Fernandes, les déplacements de populations causés par les projets de développement ont touché au minimum 18 500 000 personnes depuis 1950, dont plus de 7 400 000 faisaient partie des populations tribales. À son avis, moins de 30 % des populations déplacées ont été réinstallées.

Seuls ont été indemnisés les propriétaires fonciers, évidemment, alors que la plupart des membres des tribus et des Dalits [castes inscrites] ont reçu au plus des cabanes... C'est dans ce contexte qu'il faut comprendre ce déplacement. Ceux qui paient le prix de ce qu'on appelle le développement national sont les déshérités des régions rurales, dont un très grand nombre sont des membres de tribus ou des dalits. L'organisme responsable du déplacement des populations est également celui qui est chargé de leur réinstallation. Des pressions sont exercées pour que le projet soit achevé le plus rapidement et qu'il coûte le moins cher possible. Les résultats sont jugés en fonction des coûts et bénéfices de l'achèvement du projet et non pas de la mesure dans laquelle les populations déplacées ont été réinstallées. En conséquence, l'organisme est fort peu incité, voire pas du tout, à réinstaller les populations déplacées. Cela me semble être l'une des raisons pour lesquelles les analyses de coûts-bénéfices sont faussées, étant donné qu'elles ne tiennent pas compte des coûts sociaux, comme on peut le constater actuellement avec la

controverse de Narmada<sup>ix</sup>.

Il existe beaucoup d'autres cas semblables, notamment des déplacements de populations résultant de la construction de barrages hydro-électriques dans la région du Jharkhand. À l'époque de Nehru, l'Inde voyait dans les usines les «temples du XX<sup>e</sup> siècle». Aujourd'hui, les grands projets suscitent de l'opposition dans la population.

### **Les tribus**

Selon le recensement de 1981, il y avait alors en Inde 427 collectivités tribales regroupant 51 628 638 habitants, soit 7,76 % de la population totale<sup>x</sup>. Selon certains analystes, la population tribale atteindrait actuellement 60 millions d'habitants, voire 70 millions. Cette population n'est pas répartie également dans tout le pays. En effet, 54 % des tribus inscrites se trouvent dans quatre États : Madhya Pradesh, Orissa, Bihar et Rajasthan. Les populations tribales représentent respectivement 83 % et 93 % de la petite majorité tribale des États du Nagaland et du Mizoram, dans le Nord-Est. De fait, on peut parler, en simplifiant légèrement, d'une «ceinture tribale» partant du Rajasthan, au Nord-Ouest, puis englobant le Bihar, l'Orissa et le Bengale occidental (vers l'intérieur en partant de Calcutta) et réapparaissant enfin au Nord-Est, au-delà du Bangladesh. Il y a en outre des poches de populations tribales au sud et au nord de la ceinture tribale. Bien que les populations tribales ne représentent qu'une faible proportion de la population totale de l'Inde, K.S. Singh affirme qu'elles occupent près de 20 % du territoire national<sup>xi</sup>.

Le mot «tribal» est employé dans la Constitution, dans les lois et dans les politiques gouvernementales. Le gouvernement ne considère pas les populations tribales comme des populations «indigènes», au sens où cela les distinguerait des autres composantes de la population indienne. Il semble toutefois que certaines populations tribales au moins soient des populations «indigènes». Par exemple, diverses caractéristiques, notamment linguistiques, semblent justifier un consensus des spécialistes sur le fait que les Munda, l'une des plus grandes tribus, «habitaient la péninsule indienne avant les Dravidiens et bien avant l'arrivée des Aryens<sup>xii</sup>».

Comme dans beaucoup d'autres pays, les populations tribales ou indigènes sont les plus pauvres et les plus marginalisées :

Quatre-vingts pour cent des 60 à 70 millions de membres des tribus de l'Inde vivent largement au-dessous du seuil officiel de la pauvreté, et 93,8 % de ceux-ci vivent dans les

régions rurales<sup>xiii</sup>.

Le texte qui suit, décrivant la population de l'État de l'Orissa, lequel englobe une vaste population tribale, illustre bien la complexité de la société indienne :

Il y a en Orissa 62 «tribus inscrites», c'est-à-dire déclarées telles par le président de l'Inde en vertu de la Constitution. Sur les plans culturel et racial, il y a au moins quatre ou cinq autres groupes tribaux qui ne font pas partie de la liste des «tribus inscrites» ou qui ne peuvent être assimilés à ces dernières. Outre ces «tribus inscrites», il y a 93 «castes inscrites» en vertu de la Constitution. Seulement 91 castes inscrites ont été identifiées et recensées par les pouvoirs publics lors du recensement de 1971. Outre les «castes inscrites», il y a près de 1 000 autres castes et sous-castes en Orissa<sup>xiv</sup>.

**TABLEAU 1 : Répartition de la population tribale en Inde**

États/Territoires de l'union	Populations tribales totales	Pourcentage de la population tribale par rapport à la population tribale totale	Pourcentage de la population tribale par rapport à la
<b>India</b>	51,628,638	100.0	7.76
<b>États</b>			
1. Andhra Pradesh	3,176,001	6.15	5.93
2. Bihar	5,810,867	11.26	8.31
3. Gujarat	4,848,586	9.39	14.22
4. Haryana	-	-	-
5. Himachal Pradesh	197,263	0.38	4.61
6. Jammu & Cachemir	-	-	-
7. Karnataka	1,825,203	3.53	4.91
8. Kerala	261,475	0.50	1.03
9. Madhya Pradesh	11,987,031	23.22	22.97
10. Maharashtra	5,772,038	11.18	9.19
11. Manipur	387,977	0.75	27.30
12. Meghalaya	1,076,345	2.08	80.58
13. Nagaland	650,885	1.26	83.99
14. Orissa	5,915,067	11.45	22.43
15. Punjab	-	-	-
16. Rajasthan	4,183,124	8.10	12.21
17. Sikkim	73,623	0.14	23.27
18. Tamil Nadu	520,226	1.01	1.07
19. Tripura	583,920	1.13	28.64
20. Uttar Pradesh	232,705	0.45	0.21
21. Bengale occidental	3,070,672	5.95	5.63

### Territoires de l'union

1.	Andaman & Nicobar Islands	22,361	0.04	11.85
2.	Arunachal Pradesh	441,167	0.85	69.82
3.	Chandigarh	-	-	-
4.	Dadra & Nagar Haveli	81,714	0.16	78.82
5.	Delhi	-	-	-
6.	Goa Daman & Diu	10,721	0.02	0.99
7.	Lakshadweep	37,760	0.07	93.82
8.	Mizoram	461,907	0.89	93.55
9.	Pondicherry	-	-	-

Source: Census of India 1981 Series, 1 Primary Census India Abstract Scheduled Tribes. From Chaudhuri, *Tribal Transformation in India* (Inter-India Publications, 1992), volume 1, p. ix.

La population tribale est généralement isolée sur le plan géographique et l'on parle souvent à son sujet de «tribus montagnardes». Elle survit dans les régions de collines qui ont été délaissées par les habitants des plaines pratiquant l'agriculture. Ce sont donc des régions d'exploitation de la forêt et des produits forestiers, de chasse et de pêche, et de culture itinérante.

À l'origine, les populations tribales n'étaient pas hindoues. Dans certaines régions, toutefois, comme au Jharkhand où elles ne sont plus isolées, elles ont été plongées dans le milieu hindou. L'hindouisme est une vaste religion qui a intégré bon nombre de traditions et de dieux locaux. Certains dieux des tribus sont ainsi devenus des dieux hindous locaux. On croit par exemple que les célèbres dieux du Temple Jagannath, de Puri dans l'État de l'Orissa, étaient à l'origine des dieux tribaux locaux. Lorsque les populations tribales se sont intégrées à la société hindoue, elles ont généralement été reléguées au rang de castes inférieures ou de castes exclues. Au Bihar, le BJP a distribué des tracts décrivant les populations tribales comme descendant de Hanuman, le Roi Singe de la célèbre épopée du Ramayana<sup>xv</sup>. Malgré son caractère apparemment choquant, cette affirmation associe les populations tribales à une figure très populaire de la mythologie hindoue.

Lorsque les populations tribales acceptent l'hindouisme, cela modifie certaines de leurs caractéristiques. On affirme fréquemment que les femmes ont plus de liberté et d'égalité dans les sociétés tribales que dans la société hindoue. On estime généralement aussi que les sociétés tribales ne partagent pas le puritanisme sexuel de la société hindoue moderne. Les Hindous croient souvent qu'il y a une certaine licence sexuelle dans les tribus, impression qui repose sur les comptes rendus à leurs yeux titillants des coutumes de certaines tribus. Bien que la société



hindoue moderne professe le puritanisme sexuel, la prostitution est très répandue dans l'Inde hindoue. Les populations tribales se font entraîner à la fois dans la prostitution et dans l'esclavage.

Quelles sont les caractéristiques des tribus, selon la société indienne?

1. Les tribus ne sont pas hindoues à l'origine, ce qui soulève des questions quant à leur statut dans la société hindoue.
2. Les tribus sont «primitives», avec des coutumes sexuelles non hindoues et des économies encore fondées sur la chasse et la cueillette, les produits forestiers et la culture itinérante.
3. Les tribus posent des problèmes de sécurité dans les régions frontalières du Nord-Est, où leur loyauté envers l'Inde est remise en question à cause d'insurrections qui durent depuis longtemps et de liens possibles avec le Bangladesh, la Birmanie ou la Chine. On sait que les insurgés Tripura de l'Inde ont reçu l'aide du Bangladesh (tout comme les insurgés Chakma du Bangladesh ont reçu celle de l'Inde)<sup>xvi</sup>.
4. Les populations tribales parlent l'anglais et sont chrétiennes. Les missionnaires ont été autorisés à les évangéliser, alors qu'ils n'ont pas été autorisés à tenter de convertir les Hindous ou les Musulmans. Les États à majorité tribale du Nagaland, du Mizoram et du Meghalaya sont les trois États à majorité chrétienne de l'Union indienne. Comme l'Arunachal Pradesh, ils accordent à l'anglais le statut de langue officielle.
5. Les populations tribales font partie des classes «arriérées», et le gouvernement de l'Inde, nourri de l'idéalisme des années d'indépendance et conformément aux dispositions de la Constitution, a l'obligation spéciale d'assurer leur développement social et économique, et celui de leurs régions.

La politique tribale de l'Inde est passée par plusieurs cycles que connaissent généralement bien les observateurs d'Amérique du Nord. Il y a eu ainsi les périodes de conquête par les Dravidiens, les Aryens, les Mongols et les Britanniques, puis des périodes caractérisées par des politiques d'isolement et de protection (accompagnées cependant de pertes territoriales considérables). Ces politiques ont ensuite été remplacées par un effort de développement social et économique (avec continuation des pertes territoriales). Aujourd'hui, on met plus l'accent sur la protection des droits : droits fonciers et droit à l'autonomie politique.

## Le cadre constitutionnel

Les Britanniques prirent progressivement le contrôle des diverses parties de l'Asie du Sud. Les régions tribales, isolées, furent souvent celles qui leur offrirent le plus de résistance. Il y eut contre les colonisateurs une série d'insurrections tribales qui débouchèrent dans certains cas sur la reconnaissance formelle de l'occupation tribale des terres. Le principal exemple cité à ce sujet est la *Chotanagpur Tenancy Act* de 1908, dans ce qui est aujourd'hui le Bihar du Sud (une partie de la région du Jharkhand sur laquelle nous reviendrons plus loin)<sup>xvii</sup>.

K.S. Singh, pendant de nombreuses années chef du Service d'études anthropologiques de l'Inde, et autorité reconnue sur les questions tribales, commente ainsi cette évolution historique :

On a tenté de tracer les frontières ethniques pendant la période coloniale, par le truchement du *Inner Line Regulation* et de la *Scheduled District Act* (1874). En vertu de la *Government of India Act* de 1919, on a identifié les régions arriérées de façon à les exclure du champ d'application des réformes constitutionnelles et de l'administration des gouvernements provinciaux. Habitées dans l'ensemble par des collectivités primitives, ces régions représentaient en tout 120 000 milles carrés et une population d'environ 11 millions de personnes dans l'Inde britannique. En vertu de la *Government of India Act* de 1935, on a procédé à une autre classification des régions arriérées, de la manière suivante : (i) les régions exclues, mesurant 28 000 milles carrés, ont été placées sous l'autorité personnelle du gouverneur, pouvant agir à sa guise; et (ii) les régions partiellement exclues, qui se trouvaient surtout dans les provinces de l'intérieur, ont été placées sous la responsabilité des gouvernements provinciaux, bien que le gouverneur assumât des responsabilités spéciales quant à leur administration<sup>xviii</sup>.

Pour les nationalistes indiens, ce mécanisme était une nouvelle manoeuvre visant à diviser pour régner. Entre 1935 et 1947, cependant, le mouvement nationaliste connut une transformation radicale, et le mécanisme fondamental établi par la *Government of India Act* de 1935 fut conservé dans la Constitution adoptée à l'indépendance. La cinquième annexe de la nouvelle Constitution traitait des régions «partiellement exclues», et la sixième, des régions «exclues» du Nord-Est.

En plus de ses dispositions concernant les populations tribales, la Constitution de 1949 reflète à plusieurs égards le pluralisme de la société indienne. Le Cachemire, seul État à majorité musulmane, reçut plus d'autonomie que les autres États. Il existe par ailleurs des dispositions spéciales de promotion sociale des castes inscrites et des tribus inscrites. En 1956, les frontières des États furent profondément remaniées afin de mieux tenir compte des différences linguistiques du pays. On trouve maintes dispositions sur la langue à la fois dans les lois nationales et dans les lois des États, ce qui témoigne de la complexité linguistique du pays<sup>xix</sup>.

L'anglais reste une langue nationale car l'hindi, langue officielle du gouvernement, n'a jamais été parlé dans le Sud.

Bien qu'elle entérine la situation spéciale de certains groupes, la Constitution comporte également certaines garanties fondamentales d'égalité. Elle exige des gouvernements qu'ils traitent toutes les personnes sur un pied d'égalité (article 14) et que «les boutiques, les restaurants, les hôtels et les lieux de loisirs publics» ne fassent aucune discrimination fondée sur «la religion, la race, la caste, le sexe, le lieu de naissance...» (article 15). Les dispositions d'égalité sont modifiées par un article autorisant les gouvernements à prendre «des dispositions spéciales» pour les tribus inscrites [paragraphe 15(4)]. La Constitution «abolit» la notion d'intouchable (article 17), bien que celle-ci subsiste encore dans les faits. Elle exprime également l'objectif d'élaborer un «code civil uniforme» sur tout le territoire indien (article 44). Cet objectif n'a pas été atteint et il existe des lois «personnelles» distinctes pour les Musulmans et pour les Hindous, concernant les questions de droit familial<sup>xx</sup>.

La Constitution tente d'engager les gouvernements à faire preuve de générosité dans leurs politiques à l'égard des «groupes les plus faibles». L'un des «principes directeurs de la politique de l'État» énoncés dans la Constitution pour guider les gouvernements est l'article 46 :

L'État fera la promotion, avec un soin spécial, des intérêts éducatifs et économiques des parties les plus faibles de la population, en particulier des castes inscrites et des tribus inscrites, qu'il protégera contre l'injustice sociale et contre toute forme d'exploitation. Comme l'indique Singh, certaines dispositions de l'ordre colonial relatives aux tribus ont

été préservées dans la Constitution de l'indépendance. Il s'agit :

1. de l'inscription, c'est-à-dire de l'identification distincte de populations particulières pour assurer leur protection ou leur épanouissement;
2. de la protection des régions tribales inscrites contre tout empiétement des populations non tribales — à la fois pour protéger les acquis fonciers des tribus et, au Nord-Est, pour des raisons de sécurité. En fait, les Britanniques ont autorisé la migration des populations des plaines dans les régions tribales du centre de l'Inde, mais ils l'ont interdite dans certaines parties du Nord-Est<sup>xxi</sup>;
3. de l'attribution de responsabilités spéciales au pouvoir exécutif. De fait, l'attribution de telles responsabilités à un exécutif centralisé, pour protéger les populations tribales, ressemble aux structures formelles de contrôle centralisé établies entre 1763 et 1860 dans ce qui est aujourd'hui le Canada.

Voici les dispositions pertinentes de la Constitution.

1. *Autorisation des programmes d'épanouissement spéciaux pour les populations et régions tribales*

L'article 46, l'un des «principes directeurs de la politique de l'État», auquel nous venons de faire allusion, est considéré en Inde comme un énoncé de principe particulièrement important :

L'État fera la promotion, avec un soin spécial, des intérêts éducatifs et économiques des parties les plus faibles de la population, en particulier des castes inscrites et des tribus inscrites, qu'il protégera contre l'injustice sociale et contre toute forme d'exploitation.

En vertu de l'article 37, cette disposition ne peut être invoquée en justice, ce qui veut dire qu'elle représente un engagement moral et politique mais non pas juridique.

L'article 15 et le paragraphe 16(4), comme l'article 25 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, protègent contre les dispositions générales de non-discrimination de la Constitution les dispositions spéciales concernant les castes et tribus inscrites. Ces articles n'obligent pas le gouvernement à adopter des lois ou programmes spéciaux mais l'y autorisent.

Une autre disposition habilitante est le paragraphe 275(1), en vertu duquel le gouvernement central peut accorder à un État des subventions, à même le Trésor public, pour

[...] financer les programmes de développement qui peuvent être entrepris par l'État avec l'approbation du gouvernement de l'Inde dans le but de favoriser la prospérité des tribus inscrites de cet État ou d'amener le niveau d'administration de ses régions inscrites à celui du reste des régions de l'État.

Cet extrait fait clairement ressortir un aspect fondamental du mécanisme envisagé dans la Constitution. Le centre favorise les mécanismes de promotion sociale des tribus et octroie des crédits spéciaux, mais la mise en oeuvre, législative et administrative, relève strictement des États [sous certaines réserves indiquées]. À la différence de la Constitution du Canada, qui attribue au gouvernement fédéral des pouvoirs théoriquement «exclusifs» en ce qui concerne «les Indiens et les terres réservées pour les Indiens», on envisage dans la Constitution indienne une coopération entre le gouvernement central et l'État pour ce qui est des programmes relatifs aux tribus.

À l'indépendance, le Parti du Congrès est devenu omniprésent dans le pays, formant le gouvernement non seulement au centre mais aussi au niveau des États. Jawaharlal Nehru était la

figure politique de proue de l'Inde, à l'échelle nationale et internationale. On supposait que le centre et les États allaient coopérer pour faire avancer les objectifs humanistes et séculiers de la Constitution et pour contribuer au développement du pays. On n'envisageait tout simplement pas que le Parti du Congrès puisse perdre son omniprésence. Or, ce parti a aujourd'hui des difficultés à conserver la majorité à l'échelle nationale et à former le gouvernement dans une minorité d'États. En conséquence, lorsqu'on traite des questions tribales dans la société indienne, on parle maintenant de concurrence politique, généralement partisane, entre le gouvernement du centre et ceux des États. Le principe de coopération du mécanisme constitutionnel ne correspond plus à la réalité de la vie politique contemporaine en Inde.

## 2. *Attribution du pouvoir législatif aux États*

Bien que l'on trouve dans la Constitution diverses dispositions traitant des tribus inscrites et des zones inscrites, aucune n'attribue de pouvoir législatif au gouvernement central en ce qui concerne les questions tribales. Si l'on fait un parallèle avec la Constitution canadienne, il n'y a pas de paragraphe 91(24). Certes, on trouve un chapitre intitulé «Vagabondage; tribus nomades et migratoires», mais il relève de la compétence partagée du gouvernement central et des États, et c'est un cas spécial<sup>xxii</sup>.

En conséquence, même si des zones sont «inscrites» en vertu de la législation centrale, les lois territoriales visant à les protéger sont des lois des États. Bien qu'il puisse être théoriquement possible au gouvernement central d'adopter des lois territoriales pour protéger les droits des tribus dans les zones inscrites, cela ne s'est pas fait et l'on ne considère pas que cela relève du gouvernement central. Si les tribus perdent des terres et des forêts, cela se fait illégalement ou en vertu des dispositions des lois des États. Il n'existe pas, en Inde, d'équivalent à notre *Loi sur les Indiens*. On estime qu'il ne saurait y avoir de telle loi au palier national, et il n'y a pas de loi équivalente dans les États pour protéger les terres et structurer les administrations locales. Il existe une structure constitutionnelle pour protéger les zones inscrites, lesquelles sont inscrites en vertu d'une loi nationale, mais les lois sur les terres et sur les forêts des zones inscrites sont des lois des États.

K.S. Singh constate qu'on a adopté une pléthore de lois pour interdire l'aliénation des terres, réglementer les prêts, abolir la servitude des travailleurs et organiser les syndicats. Certaines de ces lois sont nationales, comme la loi fondamentale autorisant l'inscription de

certaines zones et la loi relativement récente abolissant la servitude des travailleurs, mais les dispositions et les politiques les plus importantes concernant les ressources des régions tribales sont des lois des États<sup>xxiii</sup>.

Le principal exemple d'une loi d'État protribale est la loi adoptée en 1970 par l'Andhra Pradesh pour imposer aux propriétaires fonciers ne faisant pas partie des tribus la responsabilité de prouver qu'ils ont acquis légalement leurs terres tribales. Elle est encore apparemment la loi la plus rigoureuse adoptée par un gouvernement d'État pour protéger les terres tribales. Elle a été contestée devant les tribunaux, mais sans succès. Cette loi avait été adoptée suite à l'activité des Naxalites, un groupe maoïste radical, parmi les tribus de l'État. Elle avait dû être approuvée par le Conseil consultatif tribal de l'État [établi conformément aux dispositions de la cinquième annexe, mais normalement inactif] et, comme elle portait sur les terres inscrites, elle avait également dû être ratifiée par le président [l'équivalent du gouverneur général canadien]<sup>xxiv</sup>.

Dans la mesure où le développement social et économique est devenu l'axe principal des politiques tribales en Inde, sa responsabilité est donc partagée par le gouvernement central et les États<sup>xxv</sup>.

Puisque l'autonomie régionale relève des États (comme nous le verrons plus loin avec les exemples des Bodo et du Jharkhand), les lois relatives aux mécanismes d'autonomie seront adoptées par les États, même si le centre peut avoir été l'acteur politique primordial de la négociation des ententes. Au moment de la rédaction de cette étude, un projet de loi sur l'autonomie du Jharkhand avait été adopté par l'assemblée législative du Bihar mais n'était pas encore entré en vigueur parce qu'il n'avait pas été ratifié par le président. Le gouvernement central et les leaders du Jharkhand tentaient de convaincre l'État d'adopter une loi sensiblement différente.

### *3. Un agent spécial ou une commission au palier national*

En vertu du paragraphe 338(1) de la Constitution de 1949, il devait y avoir un «agent spécial des castes inscrites et des tribus inscrites, nommé par le président», et dont le rôle devait être d'effectuer des recherches et de la surveillance. Les premiers rapports du Commissaire contenaient des informations détaillées sur les problèmes de développement dans les régions tribales. En 1990, le gouvernement national du Parti Janata Dal fit adopter un changement

constitutionnel pour créer une «Commission nationale des castes inscrites et des tribus inscrites», chargée de fonctions d'examen, de surveillance, d'évaluation et d'instruction des plaintes, de participation à la planification socio-économique et de la prestation d'avis à ce sujet, de production de rapports et de recommandations, et de l'exercice de toute responsabilité attribuée par le président ou découlant d'une loi nationale quelconque. En vertu du paragraphe 338(8), la Commission détient le pouvoir judiciaire d'assigner des témoins à comparaître et d'exiger la production de documents et de témoignages sous serment. En vertu du paragraphe 338(9), le gouvernement central et celui de chaque État sont tenus de consulter la Commission sur toute politique importante concernant les castes et tribus inscrites.

Le rôle essentiellement non administratif et non législatif de l'agent ou de la Commission n'a pas changé. Selon les explications qui m'ont été données, l'amendement constitutionnel du Janata Dal visait à permettre à ce parti de gagner du terrain dans la «banque de voix» tribale. Il n'élargit pas les pouvoirs du gouvernement central ni des autorités tribales. Il ne semble pas avoir non plus rehaussé la visibilité des fonctions d'enquête, de recherche et de rapport fédérales. Je lis le magazine d'information *India Today* depuis sept ou huit ans et je n'ai vu pratiquement aucun article sur le Commissaire ou sur la Commission. En avril 1990, la Commission a publié un rapport intitulé, de manière assez dramatique, «Atrocités infligées aux castes et tribus inscrites : causes et remèdes». Je me suis laissé dire que ce rapport avait été publié à l'initiative d'une certaine personne et ne reflétait pas le rôle de surveillance du Commissaire ou de la Commission. On m'a par ailleurs expliqué que, même si l'on avait envisagé dans les dispositions constitutionnelles actuelles d'établir une commission dotée de ce que les Indiens appelleraient «de vastes pouvoirs», les personnes qui en font partie sont des personnes sûres. En septembre 1993, *India Today* qualifiait la nouvelle Commission de «mort-née»<sup>xxvi</sup>.

#### 4. *Les tribus inscrites et les zones inscrites dans les États autres que ceux du Nord-Est*

Les tribus inscrites et les zones inscrites relevant de la cinquième annexe de la Constitution sont celles des États situés en dehors du Nord-Est [alinéa 244(1)2]. Les dispositions concernent les États du Madhya Pradesh, de l'Orissa, du Bihar, du Gujarat, du Maharashtra, du Rajasthan, de l'Andhra Pradesh et de l'Himachal Pradesh. Elles s'appliquent aux tribus inscrites, que celles-ci résident ou non sur des terres inscrites, mais elles concernent essentiellement les zones inscrites.

Des conseils consultatifs tribaux doivent être établis au niveau des États, chacun ne

comprenant pas plus de 20 personnes. Les trois quarts des membres doivent être des représentants des tribus inscrites à l'assemblée législative de l'État. Le gouverneur [l'équivalent d'un lieutenant-gouverneur canadien qui, comme au Canada, est nommé par le gouvernement central] fixe la taille et les procédures du conseil consultatif tribal, ainsi que la méthode de nomination des membres.

Le rôle du conseil consultatif tribal est de conseiller le gouverneur, celui-ci détenant de vastes pouvoirs quant au régime juridique s'appliquant dans les zones inscrites. Le gouverneur peut ordonner qu'une loi quelconque de l'État ou du gouvernement central ne s'applique pas à une région inscrite. Il détient le pouvoir législatif d'adopter des règlements pour «la paix et le bon gouvernement» de toute zone inscrite. En particulier, ces règlements peuvent porter sur les terres et sur les prêts d'argent. Les règlements adoptés par le gouverneur doivent être approuvés par le président. En outre, ce dernier peut donner des instructions à n'importe quel État au sujet de l'administration des zones inscrites. Sinon, c'est l'État qui détient le pouvoir législatif et exécutif pertinent.

Ces dispositions sont assez étonnantes. Selon H.E.P. Venkat Subbaiah, ancien gouverneur du Bihar, on peut dire qu'elles sont «une Constitution dans la Constitution», étant donné qu'elles attribuent au gouverneur un pouvoir législatif distinct<sup>xxvii</sup>.

Ces dispositions constitutionnelles exhaustives et puissantes n'ont cependant pas été invoquées [...] La plupart des États n'ont adopté que peu de règlements concernant les transferts de terres et les prêts d'argent. Le rapport du gouverneur [exigé en vertu de la Constitution] n'est généralement qu'une compilation de statistiques ministérielles [...] Le gouvernement de l'Union n'a publié aucune directive concernant l'exercice de son pouvoir exécutif, malgré les graves préoccupations exprimées à tous les paliers au sujet de la qualité de l'administration dans les régions tribales, qui reste loin d'être satisfaisante, ce qui est à l'origine de troubles intermittents parmi les populations tribales [...]

Le rôle spécial du gouverneur en vertu de la Constitution peut être précisément relié aux pouvoirs exécutifs du gouvernement de l'Union. Toutefois, cet aspect n'a pas été pris en considération dans les conventions qui ont été élaborées par les États au sujet de l'exercice des pouvoirs du gouverneur en matière d'administration des zones inscrites. À l'évidence, le gouverneur agit sur les conseils du Cabinet de l'État<sup>xxviii</sup>.

On peut donc dire que la cinquième annexe est une expérience qui n'a jamais été tentée. Étant donné que le gouverneur prendrait normalement ses instructions auprès du Cabinet de l'État, le rôle envisagé n'est pas conforme aux conventions parlementaires britanniques. Certains conseils consultatifs tribaux n'ont pas été mis sur pied et d'autres, qui l'ont été, ne se réunissent jamais<sup>xxix</sup>.



L'anthropologue d'origine britannique Verrier Elwin, qui exerçait des fonctions officielles dans l'administration tribale après l'indépendance, a participé en 1960 à une enquête sur la politique tribale et a formulé les remarques suivantes au sujet de la cinquième annexe de la Constitution :

Nous avons découvert que la cinquième annexe de la Constitution, qui établissait des zones spéciales dans toute l'Inde tribale au sujet desquelles les gouverneurs étaient censés témoigner d'un intérêt spécial, a été un échec quasi total. Des terres sont toujours aliénées à un rythme effarant. Des millions de membres des populations tribales sont à la merci des prêteurs d'argent. Les grands projets industriels ont dépossédé les tribus de vastes territoires et, même si l'on avait prévu une indemnisation adéquate, celle-ci n'a bien souvent pas été versée<sup>xxx</sup>.

##### 5. *Les tribus inscrites et les zones inscrites dans les États du Nord-Est*

La sixième annexe de la Constitution porte sur les tribus du Nord-Est. Ses dispositions, qui concernent l'établissement de conseils de district et de conseils régionaux, sont les dispositions fondamentales de la Constitution de 1949 concernant l'autonomie gouvernementale tribale. La version actuelle de la sixième annexe comporte une liste de neuf districts. Des régions et des conseils régionaux sont censés exister à l'intérieur des districts.

Les conseils de district doivent comprendre au plus 30 personnes, dont un maximum de quatre peuvent être nommées par le gouverneur, les autres devant être élues au suffrage des adultes. Lorsqu'un conseil est créé, sa structure doit être établie par le gouverneur mais elle peut ensuite être révisée par le conseil lui-même, avec l'approbation du gouverneur. Le conseil détient le pouvoir législatif sur les terres, les forêts, l'eau destinée à l'agriculture, l'agriculture nomade, l'administration locale, la police locale, la santé, l'hygiène publique, les règles imposées aux chefs ou sous-chefs des tribus, l'héritage, le mariage, le divorce et les coutumes sociales. Les dispositions adoptées par le conseil sont assujetties à l'approbation du gouverneur [comme le sont celles adoptées par les assemblées législatives des États]. Les conseils de district peuvent établir des conseils ou tribunaux de village pour juger les procès ou affaires concernant des parties appartenant toutes aux tribus inscrites, sauf s'il s'agit d'actes criminels graves. Le conseil de district nomme les juges de ces tribunaux. Un droit d'appel est prévu devant la Cour supérieure et devant la Cour suprême. Les dispositions relatives aux poursuites entre des parties impliquant uniquement des populations tribales peuvent être ignorées [4(5)]. Les conseils peuvent établir et gérer des écoles primaires, des dispensaires, des marchés, des abreuvoirs pour

le bétail, des traversiers, des pêcheries, des routes, des systèmes de transport routier et fluvial, «et peuvent, avec l'approbation préalable du gouverneur, imposer la langue et la manière dont sera dispensé l'enseignement primaire dans les écoles primaires du district» [6(1)]. Le gouverneur peut déléguer ses fonctions concernant l'agriculture, l'élevage du bétail, les projets communautaires, les sociétés coopératives, le bien-être social, la planification des villages ou toute autre question «à laquelle s'étend le pouvoir exécutif de l'État» [6(2)]. L'expression «pouvoir exécutif» n'est pas utilisée ici au sens où elle l'est au Canada puisqu'elle semble englober ce que nous appellerions des pouvoirs exécutifs et des pouvoirs législatifs. Le gouverneur peut imposer son veto à toute loi ou décision d'un conseil, et il peut dissoudre un conseil et assumer le contrôle de la zone concernée. L'assemblée législative de l'État peut casser de telles décisions (15).

#### 6. *Places réservées dans les assemblées législatives, la fonction publique et les universités*

La partie XVI de la Constitution concerne les places réservées dans certains organismes. En vertu du paragraphe 330(1), des sièges doivent être réservés à la Chambre du peuple, c'est-à-dire la Chambre basse, à l'intention des tribus inscrites. Cette disposition, qui ne devait durer que 10 ans, a été prorogée pour 20 ans, puis pour 30 et enfin pour 50 ans. Il y a également des sièges réservés à l'assemblée législative de certains États. Fort peu d'études ont été publiées en Inde sur les sièges réservés aux tribus inscrites. Une étude a été publiée sur la ventilation des voix lors des élections générales dans l'État du Bihar en 1972<sup>xxxi</sup>, et une autre, sur la ventilation des voix dans une seule circonscription du Bihar en 1977 et en 1980<sup>xxxii</sup>. On trouvera par ailleurs une critique «de droite» des politiques de l'Inde en matière de sièges réservés dans Sowell, *Preferential Policies: An International Perspective* (New York, William Morrow, 1990), où l'auteur les compare aux politiques préférentielles en vigueur au Nigeria, en Malaisie, à Sri Lanka et aux États-Unis.

Le professeur Kisku, premier chef du Conseil indien des populations indigènes et tribales, a occupé un siège réservé au Lok Sabha, la Chambre basse nationale, et a détenu un portefeuille de deuxième niveau dans l'un des gouvernements d'Indira Gandhi. Il a déclaré à l'auteur que tout membre d'une tribu qui est élu dans une circonscription réservée «nous est immédiatement perdu», ce qui veut dire qu'il devient rapidement inféodé au parti et qu'il s'intéresse plus aux privilèges et aux luttes partisans qu'aux questions tribales.

Il paraît clair que le leadership tribal, faible et localisé comme il l'est en Inde, n'est pas exercé par les membres des tribus élus dans les circonscriptions réservées. Si l'on examine l'histoire du mouvement du Jharkhand, on constate que Jaipal Singh a rallié le Parti du Congrès après être devenu membre de l'assemblée législative du Bihar, ce qui a provoqué une profonde scission au sein du mouvement qu'il dirigeait. Son cas est le seul que j'aie trouvé dans la littérature spécialisée au sujet d'un porte-parole tribal de premier plan qui ait également occupé un siège réservé. À une certaine époque, les membres tribaux de l'assemblée législative du Bihar et ceux du Lok Sabha représentant le Bihar ont signé ensemble une pétition réclamant la création d'un État du Jharkhand, mais on ne trouve aucun texte permettant de penser que les membres des tribus aient continué d'agir sur cette revendication ou sur d'autres questions tribales.

Les sièges réservés sont traités différemment en Inde qu'en Nouvelle-Zélande, pays que les Canadiens connaissent le mieux à ce sujet. En Inde, des circonscriptions précises sont réservées aux membres des castes inscrites ou des tribus inscrites. Seuls les membres des castes inscrites ou des tribus inscrites peuvent y présenter leur candidature. Tous les électeurs de la circonscription, qu'ils soient ou non membres des castes inscrites ou des tribus inscrites, doivent choisir parmi ces candidats.

L'article 335 prévoit des dispositions spéciales sur l'octroi d'emplois de la fonction publique aux membres des castes inscrites et des tribus inscrites. La question des emplois dans la fonction publique et des places dans les collèges et universités fait l'objet de dispositions législatives et a une histoire bien compliquée. Il y a quelques années, la Commission Mandal recommandait un élargissement notable de ce système de places réservées aux membres des «classes arriérées» qui ne correspondaient pas aux catégories des castes et tribus inscrites. Lorsque le premier ministre Singh tenta de mettre en application les recommandations de la Commission, il y eut de nombreuses manifestations et au moins une auto-immolation. Le projet fut donc mis de côté, notamment parce qu'il avait été contesté devant les tribunaux au titre de la Constitution. En 1992, la Cour suprême de l'Inde rendit sa décision sur les recommandations Mandal, en précisant qu'il conviendrait d'exclure de ce système de préférences les secteurs les plus privilégiés des «classes arriérées», qualifiés de «couches crémeuses» dans le langage populaire. Lors d'un séjour en Inde, en mars 1993, j'ai pu constater qu'un comité parlementaire se penchait sur les détails de la mise en oeuvre des recommandations Mandal suite à l'arrêt de la Cour suprême. Cela dit, bien qu'il s'agisse là d'une question fort intéressante, elle ne concerne pas

l'autonomie gouvernementale tribale.

### **Révision du dispositif constitutionnel pour mettre l'accent sur le développement social et économique**

M. Nehru, premier Premier ministre de l'Inde, s'intéressait aux questions tribales et semble avoir ardemment voulu mettre en pratique les principes énoncés dans la Constitution. On lui attribue le crédit d'avoir formulé une politique tribale en cinq points, le *panch sheel*. Elle figure dans sa préface à la deuxième édition d'un ouvrage du très influent Verrier Elwin. Celui-ci, après s'être intégré au mouvement favorable à l'indépendance, devint l'un des fonctionnaires de l'administration tribale après l'indépendance et, apparemment, un conseiller privé de Jawaharlal Nehru<sup>xxxiii</sup>. L'énoncé de cette politique est un texte profondément humaniste, exprimant les meilleurs sentiments qui fondent la politique tribale de l'Inde :

1. Les citoyens doivent pouvoir s'épanouir conformément à leur propre génie et l'on doit éviter de leur imposer quoi que ce soit. Il faut tenter d'encourager de toutes les manières possibles leurs arts et leur culture traditionnels.
2. Il convient de respecter les droits des tribus à l'égard des terres et des forêts.
3. Il convient d'essayer de former et de bâtir une équipe de membres des tribus qui se chargeront de l'administration et du développement. Certes, on devra faire appel à certains techniciens de l'extérieur, surtout au début, mais il faut éviter d'introduire sur le territoire tribal trop de gens de l'extérieur.
4. Il faut éviter de suradministrer ces régions et de les étouffer par une multitude de programmes. On doit plutôt s'efforcer d'oeuvrer par le truchement de leurs propres institutions sociales et culturelles, et non pas en rivalité avec elles.
5. On devra juger les résultats non pas à l'aune des statistiques ou des sommes dépensées mais à l'aune des progrès réalisés quant à la qualité du caractère humain.

M. Nehru souhaitait cependant l'industrialisation rapide de l'Inde, en suivant le modèle étatique de l'Union soviétique. Ses politiques d'industrialisation ont donc souvent sapé sa politique tribale idéaliste. C'est à cette époque que des mines ont été ouvertes, et des aciéries construites dans la région du Jharkhand du Bihar septentrional, avec des conséquences extrêmement préjudiciables aux populations tribales. On ne semble pas avoir pris conscience

pendant cette période de la réalité des déplacements et de la marginalisation des populations tribales. Officiellement, les personnes déplacées par les projets devaient être indemnisées et réinstallées, mais toutes les parties conviennent aujourd'hui que ces mesures furent inadéquates ou abandonnées.

De fait, toutes les politiques mises en oeuvre depuis l'indépendance ont été axées sur le développement économique des régions tribales plutôt que sur la préservation des cultures tribales. Bien que les budgets consacrés au développement tribal, comme au développement des autres groupes minoritaires ou défavorisés, aient sensiblement augmenté pendant les années 70, après la campagne électorale *garibi hatao* (éliminons la pauvreté!) de M<sup>me</sup> Gandhi, ils se sont également accompagnés d'une centralisation accrue du processus de planification, ce qui a exclu les populations tribales des décisions prises dans leur «intérêt».

Il existe dans les études consacrées au développement économique tribal maints exemples des méthodes gouvernementales et de leurs conséquences pour les populations. Celles-ci se voient privées de l'accès aux forêts et à leurs ressources, ostensiblement dans un but de conservation, alors qu'on pratique en réalité la déforestation parce que la corruption permet de distribuer des secteurs forestiers aux entrepreneurs. Des terres tribales sont acquises pour construire des aciéries et des barrages afin de fournir de l'emploi et de l'irrigation dans les zones tribales, mais les résultats les plus évidents sont que les populations tribales se retrouvent dans des bidonvilles situés à proximité des chantiers «où elles travaillent à l'occasion pour les sociétés de construction privées». De même, sur les terres tribales traditionnelles riches en minerais, les politiciens du Congrès attribuent par favoritisme des concessions minières à des «exploitants sans scrupules» qui «chassent les populations tribales de leurs terres et les réduisent à la mendicité»<sup>xxxiv</sup>.

K.S. Singh décrit de manière plus détaillée comment on a délibérément abandonné les dispositions de la cinquième annexe lors de la mise en oeuvre des programmes de développement social et économique.

[...] la cinquième annexe ne devait être à l'origine qu'une disposition transitoire. Or, la Commission a plutôt favorisé le développement intensif des régions tribales au-delà des zones inscrites. Ainsi, la «zone de développement» définie comme étant une zone de concentration tribale où les populations tribales représentaient 66 % de la population est devenue plus vaste que la zone inscrite. Il convient de souligner la différence. Dans la zone inscrite, les populations tribales jouissaient d'une protection législative en ce qui concerne leurs terres, etc. La «zone de développement», qui comprenait la zone inscrite mais allait aussi au-delà, ne bénéficiait pas du même type de protection législative pour toutes les tribus.

Quinze ans plus tard, la «zone de développement» établie en vertu du plan tribal secondaire du cinquième plan quinquennal fut élargie pour englober les secteurs ayant plus de 50 % de concentration tribale, produisant ainsi une superficie de 4 330 952 milles carrés, avec une population tribale de 229 870 *lakhs* (recensement de 1971). Cela correspond non seulement à 60 % de la population tribale vivant dans la zone touchée par le plan secondaire, mais aussi à 63 % de la population totale du pays [...]

Les zones inscrites ont été élargies pour les faire correspondre à la zone du plan secondaire dans les États touchés par la cinquième annexe. L'ordonnance de 1977 sur les zones inscrites assura cette correspondance dans les États du Bihar, du Gujarat, du Madhya Pradesh et de l'Orissa; il est probable que d'autres États suivront le mouvement. Cette ordonnance rationalisait la structure de la zone inscrite et entérinait les entités administratives locales, *talugs*, blocs, *tahsils*, cercles (au lieu de villages) comme unités des zones inscrites.

Comme nous venons de le mentionner, la zone visée par le plan secondaire englobait 65 % de la population tribale des États touchés par la cinquième annexe. Au-delà se trouve la zone de «dispersion tribale», où les populations tribales vivent en petites poches. Celles-ci représentent entre 33 % et 40 % de la population tribale.

Il y a aussi des «zones de communautés primitives», dont une cinquantaine vivent de manière relativement isolée. Ces communautés ont été identifiées comme telles parce qu'elles ont recours à une technologie préagricole, qu'elles subviennent à leurs besoins grâce aux ressources de la forêt et à la vente de certains produits forestiers, qu'elles sont peu alphabétisées, qu'elles sont peu peuplées, que leur économie est quasi stagnante, et que le taux de croissance de leur population est minime, voire nul, etc.

On voit ainsi apparaître deux formes de développement dans les régions tribales.

Premièrement, dans les parties nord-est de l'Inde, les concepts «d'exclusion» et d'autonomie des «institutions locales» entérinés par la cinquième annexe ont été étoffés suite à la formation des États dans les années 60 et au début des années 70, selon les principes de l'ethnicité. Dans ce processus, le modèle politique de la sixième annexe a été transcendé, ce qui a donné naissance à des États à degré variable d'autonomie.

Deuxièmement, dans le centre de l'Inde et ailleurs, les concepts de «zone inscrite», «zone de développement», «zone de dispersion tribale» et «zone de tribus primitives» se sont développés au sein de la structure des États existants. Ainsi, toutes les régions tribales ne sont pas devenues, sauf dans le Nord-Est, des États à part entière ou des territoires autonomes organisés selon les principes de l'ethnicité. Certaines se sont plutôt développées à l'intérieur de la structure des États, lesquels ont été réorganisés au milieu des années 50 en fonction de la langue et des traditions culturelles, politiques et administratives d'États plus vastes<sup>xxxv</sup>.

Cela dit, le modèle de développement n'était pas stable. Il dissimulait un degré trop élevé d'exploitation des populations tribales, malgré ses objectifs. Il était centralisé, malgré une évolution vers les blocs de population tribale et vers d'autres dispositifs plus focalisés. Et il n'entérinait aucun régime de droits ou d'autonomie gouvernementale pour les tribus.

La montée de mouvements tribaux à caractère agraire à partir du milieu des années 60 remet en cause les hypothèses fondant le développement tribal et celles fondant le développement communautaire. Les réalités plus dures de l'exploitation économique des populations tribales vinrent à supplanter l'idéalisme des premières années<sup>xxxvi</sup>.

Subbaiah, ancien gouverneur du Bihar, tire une conclusion similaire :

Suite à une vague de troubles tribaux au début des années 70, le gouvernement central entreprit un examen exhaustif de la situation des populations tribales. Une nouvelle stratégie de développement tribal, comportant deux facettes bien distinctes, fut mise au

point. Premièrement, des plans de développement particuliers furent dressés pour les régions tribales; il s'agissait de ce qu'on a appelé couramment des plans secondaires tribaux, traitant des aspects conceptuels des systèmes socio-économiques des populations tribales sans tenir compte de leur classification officielle. Deuxièmement, on décida d'avoir recours à la cinquième annexe pour établir la structure administrative requise afin d'appuyer l'expansion économique dans les zones inscrites et d'y assurer la paix et une bonne administration. Suite à cette décision, on modifia la Constitution en 1975 et on élargit la portée de la cinquième annexe afin de la faire correspondre aux zones à majorité tribale touchées par les plans secondaires tribaux. Cela dit, l'objectif principal de cette importante modification constitutionnelle est resté en plan pendant plus de 10 ans, car aucune mesure n'a été prise pour instaurer un mécanisme adéquat de paix et de bon gouvernement dans les zones tribales et parce que le gouvernement central n'a adressé aucune directive aux États à ce sujet<sup>xxxvii</sup>.

Le vrai mouvement de réforme a fini par être déclenché par l'apparition d'États à majorité tribale au nord-est du pays. C'est ce mouvement qui produisit des revendications d'autonomie tribale à l'extérieur du Nord-Est, ainsi que l'amélioration des mécanismes d'autonomie au Nord-Est.

Ce qui a surtout retenu l'attention en Inde ces dernières années, ce sont les luttes menées pour obtenir plus d'autonomie au Jharkhand, région tribale du sud du Bihar (en dehors du Nord-Est) et la lutte des Bodo pour obtenir un conseil tribal distinct, dans l'État de l'Assam (au Nord-Est). Nous allons nous pencher d'abord sur l'apparition d'États à majorité tribale dans les régions des collines du Nord-Est, phénomène que l'on n'avait pas envisagé à l'époque de l'indépendance, puis sur les luttes pour l'autonomie menées actuellement dans d'autres régions.

### **Les États tribaux des régions des collines de l'Assam**

La réorganisation de l'Assam et de la région frontalière, que l'on appelait autrefois l'Agence frontalière du Nord-Est (NEFA), s'est faite par étapes et a entraîné la formation de quatre nouveaux États à population majoritairement tribale : le Nagaland, devenu un État en 1963; le Meghalaya, constitué en État distinct en 1972 pour les tribus Garo, Khasi et Jaintia; l'Arunachal Pradesh, nom donné à la NEFA, créé comme territoire de l'Union en 1948 puis transformé en État à part entière en 1987; et le Mizoram, créé comme territoire de l'Union en 1971 puis transformé en État distinct en 1987. De tous les mouvements tribaux, les deux qui ont le plus retenu l'attention, à cause de l'étendue de leurs appuis populaires, de leurs visées explicitement sécessionnistes et des activités insurrectionnelles prolongées auxquelles ils sont associés, sont ceux des Naga et des Mizo<sup>xxxviii</sup>.

#### *Les Naga et le Nagaland*

Les Naga sont un groupe de tribus tibéto-birmanes vivant dans les régions escarpées et isolées du

nord-est de l'Inde. Il existe une vingtaine de grandes tribus naga, qui n'ont pas de langue commune. Les Naga ont été isolés à la fois de la culture hindoue de l'Inde et de la culture bouddhiste de la Birmanie. Ils sont organisés en entités villageoises distinctes, c'est-à-dire en «minuscules États composés de villages souverains». À certaines périodes de leur histoire, ils sont tombés sous la souveraineté des Assamais voisins. Ils devaient alors payer un tribut aux rois assamais, et leurs jeunes étaient conscrits. Avec le déclin du royaume Ahom au XVIII<sup>e</sup> siècle, les Naga ont recouvré leur spécificité politique. Sous l'influence des missionnaires chrétiens, depuis 1830, l'anglais est devenu leur langue commune et, lorsque le Nagaland a été constitué en État, l'anglais a été déclaré langue de l'État<sup>xxxix</sup>. C'est la langue d'enseignement dans les écoles et les collèges. D'autres États tribaux ont également adopté l'anglais comme langue officielle, à savoir l'Arunachal Pradesh, le Meghalaya et le Mizoram.

C'est en 1832 et en 1839 que les Britanniques ont commencé à prendre le contrôle d'une partie de la région des Naga. Leur objectif était alors double : protéger les frontières de l'Inde britannique, et réagir aux raids des Naga dans les plaines de l'Assam. Entre 1839 et 1850, les Britanniques ont envoyé au moins 10 expéditions militaires dans la région. Celles de 1841 et 1845 ont abouti à des accords ou des traités avec certains chefs naga. Les Naga ont promis de ne plus lancer de raids contre les peuples voisins, de soumettre tous les litiges aux autorités britanniques et de payer un tribut annuel aux Britanniques en signe d'allégeance. Les Britanniques sont donc devenus les souverains ou suzerains de la région<sup>xl</sup>. Malgré ces nouveaux arrangements, certains raids ont encore été lancés contre les populations voisines, et les luttes intestines ont persisté.

En 1852, les Britanniques ont renoncé à leur politique de règlement des litiges internes des Naga, en faveur d'une politique de non-ingérence. Cela s'explique à la fois par le fait que les Britanniques devaient consacrer leurs troupes à la deuxième guerre anglo-birmane, et par la conclusion que les perspectives de commerce avec les Naga n'étaient pas très prometteuses. Cette politique de non-ingérence a cependant débouché sur une intensification des raids naga dans les régions voisines; en 1865, les Britanniques ont donc décidé de rétablir leur présence militaro-administrative à Samaguting (Chumukedima) en bordure des régions naga, mais sans tenter d'occuper les collines naga. Les tribus ont cependant mal réagi à l'autorité britannique et l'on a constaté une intensification des raids contre les Britanniques et contre les villages qu'ils contrôlaient, dans les années 1870. Cela a amené les Britanniques à déplacer leur siège



militaro-administratif à Kohima, au coeur de la région Angami Naga. Ils n'ont cependant réussi à le faire que par la force.

Bien que les Britanniques aient réussi à défaire les Naga à Kohima, ils ont subi de grandes pertes. Trois officiers britanniques ont été tués, quatre blessés, et 44 soldats ont été tués ou blessés. Cela dit, la défaite de Khonoma a marqué la fin du tumulte et des hostilités dans les collines naga. Le gouvernement britannique a établi des postes militaires très solides à Wokha et Kohima. Les villageois naga ont été sévèrement punis, essentiellement en étant obligés de faire du travail manuel, ce qui a aidé le gouvernement britannique à construire des routes et des bâtiments<sup>xli</sup>.

À partir de cette époque (1879), la région des collines naga devient un territoire britannique, administré comme tel, mais elle ne comprend que les Angami Naga. En 1908, les Britanniques étendent leur contrôle aux régions naga de Kohima et Mokokchung. Il leur faudra attendre 1922 pour contrôler également les régions Tuensang Naga à la frontière de la Birmanie. La région des collines naga est intégrée à la province de l'Assam, mais elle est désignée région arriérée, soumise à l'autorité spéciale du gouverneur général. Les Britanniques ne vont pas tenter d'intégrer les Naga à une entité politique plus grande. Ils appliquent une politique d'isolement. De fait, en vertu de la *Government of India Act* de 1935, la région des collines naga est déclarée «zone exclue».

Sir Robert Reid, gouverneur de l'Assam, a fait la remarque suivante au sujet de la Loi constitutionnelle de 1935 : «Pendant tous les débats ayant précédé l'élaboration de la nouvelle loi, les autorités concernées n'ont eu aucune difficulté à convenir que les collines naga devraient rester en dehors du champ d'application de la nouvelle Constitution. Celles-ci ont donc été déclarées «zones exclues» en vertu de l'ordonnance de 1936 sur le gouvernement de l'Inde (Zones exclues ou partiellement exclues), et elles sont administrées depuis le 1<sup>er</sup> avril 1937 par le gouverneur, selon son bon vouloir.» Les Britanniques voulaient donc ainsi une identité distincte pour cette région. Tout cela porte à croire qu'ils ont établi leur contrôle souverain sur les collines naga et ont intégré celles-ci dans le système administratif de l'Inde britannique, tout en écartant les populations des collines naga du courant principal de la société indienne. Certains responsables britanniques voulaient peut-être faire des collines naga une colonie britannique (colonie de la Couronne), même après l'indépendance de l'Inde. C'est ce qui ressort de la proposition adressée par Robert Reid, gouverneur de l'Assam, au gouverneur général de l'Inde. Il proposait en effet que les collines naga, l'Agence frontalière du Nord-Est (NEFA) et les collines de Chittagong, au Bengale oriental (aujourd'hui le Bangladesh) soient conservées comme «colonie de la Couronne», même après l'octroi de l'indépendance à l'Inde.

Le gouvernement britannique n'approuva pas la proposition de Reid, mais la politique britannique visant à considérer le Nagaland comme un territoire exclu et à conserver les populations naga en dehors de la société nationale incita certains Naga mal informés à exiger un État naga indépendant, ce qui allait en fait devenir un facteur de discorde dès

l'indépendance de l'Inde, en 1947, et dans les années suivantes<sup>xlii</sup>.

Comme l'indique clairement ce passage, M. Mao s'oppose aux Naga qui réclament toujours l'indépendance. Pour le premier ministre Jawaharlal Nehru, les velléités d'indépendance des Naga reflétaient également l'influence des missionnaires et des Britanniques<sup>xliii</sup>.

En 1946, le Conseil national naga s'adresse à la mission du Cabinet britannique saisie de la question de l'indépendance, en réclamant «l'autonomie locale» à l'intérieur d'un «Assam autonome dans une Inde libre». Un an plus tard, les Naga réclament un État indépendant, séparé de l'Inde. Ils proposent qu'on leur laisse décider au bout de 10 ans s'ils veulent se joindre à l'Inde ou rester une entité indépendante. Nehru écrit en 1946 au Conseil national naga pour lui dire que le territoire naga est trop petit pour pouvoir survivre comme État indépendant entre des pays aussi vastes que l'Inde et la Chine. Il souligne que sa politique consiste à donner aux tribus «le plus de liberté et d'autonomie possible afin qu'elles puissent vivre conformément à leurs propres coutumes et désirs»<sup>xliv</sup>. En juin 1947, un accord en neuf points est négocié entre sir Akbar Hydari, gouverneur de l'Assam et représentant du gouvernement de l'Inde, et le Conseil national naga, à Kohima.

Les deux premiers articles de l'accord concernent des questions judiciaires et de pouvoir exécutif. Tous les différends d'ordre civil ou pénal entre des Naga seront réglés par les tribunaux naga dûment constitués, conformément aux lois coutumières des Naga, avec le consentement de l'organisation représentative naga dûment reconnue. En cas de peine d'incarcération à vie ou de peine de mort, la personne concernée pourra faire appel devant le gouverneur. En ce qui concerne le pouvoir exécutif, on a énoncé le principe général selon lequel le Conseil national naga devrait contrôler ce pour quoi il est prêt à payer [...] La disposition la plus importante est qu'aucune loi adoptée par l'assemblée législative provinciale ou centrale et touchant de manière importante les modalités de cette entente ou les pratiques religieuses des Naga ne s'appliquera dans les collines naga sans le consentement du Conseil national naga. Le Conseil national naga obtient le pouvoir d'imposer, de recueillir et de dépenser les revenus fonciers et les taxes domiciliaires. Les Naga obtiennent l'assurance qu'aucune terre ne pourra être cédée à quelqu'un de l'extérieur sans le consentement du Conseil national naga. La dernière disposition, que l'on finit par appeler le neuvième point, se lit comme suit : «Le gouverneur de l'Assam, agent du gouvernement de l'Union indienne, aura la responsabilité spéciale, pendant une période de 10 ans, d'assurer le respect adéquat de cette entente; à la fin de la période, on demandera au Conseil national naga s'il souhaite que l'entente soit prorogée pendant une nouvelle période ou qu'une nouvelle entente soit négociée sur l'avenir des populations naga»<sup>xlv</sup>.

Le neuvième article est ambigu. Zapu Phizo, président du Conseil national naga, considérait qu'il donnait aux Naga le droit de choisir l'indépendance au bout de 10 ans.

L'assemblée constituante chargée de rédiger une Constitution après l'indépendance établit un comité consultatif des zones tribales, présidé par Sardar Vallabhai Patel, et un sous-comité, présidé par Gopinath Bordoloi, ministre en chef de l'Assam, pour examiner l'administration future des zones tribales et exclues de l'Assam et pour donner conseil à ce sujet. L'Assam est d'ailleurs considéré comme un cas spécial. Bordoloi intègre certains Naga à son comité. Le résultat est la sixième annexe de la Constitution, qui traite exclusivement des zones tribales de l'Assam. Ces zones sont placées sous la responsabilité de conseils de district ou de conseils régionaux. Les conseils reçoivent le pouvoir de régir l'agriculture, la répartition et l'occupation des terres, la petite industrie, les forêts et l'établissement de conseils locaux de villages. Ils jouissent aussi de vastes pouvoirs sur les questions coutumières telles que l'héritage, le mariage, l'enseignement et l'infrastructure locale. Ils disposent de pouvoirs fiscaux. Les régions des collines bénéficient d'une représentation à l'assemblée législative de l'Assam. Ces dispositions suscitent une large opposition chez les Naga et les élections aux conseils de district ainsi que les élections générales de 1952 sont alors boycottées autant par les «modérés» que par les «extrémistes». Le problème fondamental est le manque de légitimité juridique et politique des nouvelles dispositions.

Zapu Phizo prétend alors avoir tenu un plébiscite ayant montré que 99 % des Naga choisissaient l'indépendance, même s'il semble que le processus ait laissé à désirer<sup>xlvi</sup>. La question naga est prise au sérieux par le gouvernement national, et Phizo rencontre donc Nehru à Gauhati en décembre 1951. L'année suivante, il recommande aux Naga de boycotter les premières élections générales en Inde et d'adopter une politique de non-coopération absolue. Les Naga doivent aussi renoncer à tout emploi gouvernemental et refuser de payer leurs impôts. Le gouvernement limitera par la suite l'activité du Conseil national naga et lancera un mandat d'arrestation contre Phizo. En 1953, Phizo mettra sur pied un gouvernement naga clandestin dans la région de Tuensang.

Le plus regrettable, cependant, fut qu'il accepta l'aide des pays voisins (comme le Pakistan, la Chine, la Birmanie, etc.) qui non seulement nourrissaient de l'animosité envers l'Inde, mais aussi étaient jaloux de ses progrès et de sa prospérité à l'époque<sup>xlvii</sup>.

En Asie du Sud, on soupçonne toujours les pays voisins d'attiser les dissensions internes. L'Inde, la Birmanie, la Chine, le Pakistan et le Bangladesh ont tous aidé les mouvements d'insurrection chez leurs voisins.

Les troubles devinrent très graves dans la région des Naga. Les conseils furent abolis et l'on interdit tout rassemblement de plus de cinq personnes. La région fut déclarée zone d'agitation le 20 juillet 1955, en vertu d'une loi d'urgence nationale. L'armée indienne lança des raids contre les bases rebelles naga. Le «gouvernement fédéral naga» établi par Phizo fut déclaré illégal. Phizo réussit à s'échapper et se rendit en Angleterre en 1960.

Pendant toute la période Nehru [à l'exception de la rencontre de Nehru avec Phizo] [...] le gouvernement central a refusé quelque contact que ce soit avec les chefs sécessionnistes naga. Lorsque le mouvement naga s'est transformé en insurrection violente, le gouvernement central a adopté une politique de répression militaire mise en oeuvre à certains moments par une division entière de l'armée indienne et par plusieurs autres forces paramilitaires et policières, avec suspension complète des libertés civiles dans les collines et avec d'autres mesures draconiennes, comme le regroupement de villages entiers pour les séparer des insurgés<sup>xlviii</sup>.

En 1956, six chefs naga modérés rencontrent Nehru à New Delhi. Celui-ci promet l'établissement d'une unité administrative distincte pour les Naga lorsque les hostilités auront cessé. Le travail commence pour chercher une solution pacifique axée sur l'autonomie. Les modérés constituent le comité de réforme du Conseil national naga et organisent en août 1957 à Kohima un congrès du peuple naga, avec 1 735 représentants des différentes tribus naga et 2 600 observateurs naga. Les représentants ont été choisis pour négocier l'autonomie politique avec le gouverneur de l'Assam et le gouvernement de l'Inde. Les négociations avec le premier ministre Nehru commencent en septembre 1957. En novembre, la sixième annexe de la Constitution est modifiée pour établir la région Tuensang des collines naga [réunissant les zones naga de l'Assam et de la NEFA]. Cette région est placée sous la responsabilité administrative du gouverneur de l'Assam et sous le contrôle du gouvernement central<sup>xlix</sup>.

Phizo dénonce les dispositions négociées en 1957, mais près de 3 000 rebelles naga abandonnent apparemment son mouvement clandestin peu après sa création. Une amnistie générale est déclarée. Certains rebelles continuent la lutte<sup>l</sup>. Les négociateurs naga réclament un État naga distinct au sein de l'Union indienne. Bien que cela revienne à réorganiser la région Tuensang des collines naga de 1957 sous forme d'État, les négociateurs naga envisagent d'intégrer aussi dans le nouvel État les régions naga contiguës et de maintenir le Règlement de la ligne intérieure, qui limite la migration et l'installation dans la région. Ces positions sont ratifiées par deux autres congrès des populations naga, en 1958 et en 1959. Des négociations commencent en 1960<sup>ii</sup>. Une certaine résistance se manifeste au centre, mais le premier ministre Nehru voit

dans l'octroi du statut d'État une solution politique au problème de l'insurrection naga.

Les parties finissent par s'entendre le 30 juillet 1960. Il y aura un seul gouverneur pour l'Assam et le Nagaland<sup>lii</sup>. Le Nagaland aura un siège à la Chambre basse nationale, le Lok Sabha, et un à la Chambre haute, le Rajya Sabha. La question de l'intégration dans le nouvel État des régions naga contiguës est reportée, le gouvernement indien notant les dispositions constitutionnelles régulières concernant la modification des frontières des États. De Londres, Phizo exprime son opposition à l'accord. Quatre cents rebelles naga attaquent une base militaire à Purr, dans la région de Tuensang, le 25 août 1960. D'autres attaques sont lancées et quatre personnes sont prises en otage. En 1961, un gouvernement provisoire du Nagaland est établi. Son président, Imkongliba Ao, est assassiné en août 1961.

En vertu de l'article 3 de la Constitution indienne, tout projet de formation d'un nouvel État à même le territoire d'un État existant doit être soumis à l'État existant. En août 1962, l'assemblée législative de l'Assam approuve la création du Nagaland. Dans la résolution, on note une opposition à la création du nouvel État pour des raisons de commodité administrative, mais on reconnaît l'engagement pris par le gouvernement central. Les députés de l'opposition expriment leur crainte que la création du Nagaland n'encourage d'autres populations tribales à formuler des exigences similaires<sup>liii</sup>.

L'État du Nagaland est officiellement établi en 1963. L'armée indienne continuera ses opérations militaires contre les insurgés jusqu'en 1978, malgré des accords de cessez-le-feu en 1964 et en 1975. Aujourd'hui encore, on parle de combats contre des rebelles naga<sup>liv</sup>. Aux yeux des militants naga, les dirigeants de l'État sont des marionnettes de New Delhi.

Dans l'État voisin du Manipur, la vieille animosité entre les Naga et les Kuki a dégénéré en une guerre très intense, en partie à cause du nombre croissant de Kuki fuyant la répression en Birmanie. En 1993, plus de 85 membres des tribus ont perdu la vie dans les combats, et au moins 28 villages ont été détruits. L'une des caractéristiques de cette situation est que certains Naga réclament que des parties du Manipur soient intégrées au Nagaland. En réponse, un groupe kuki réclame un Kuliland distinct, comprenant des parties du Manipur et de la Birmanie. Les insurgés kuki ont été formés par les insurgés kachin de Birmanie et disposent d'armes chinoises. Au moment de la rédaction de cette étude, il y avait dans l'État un grand nombre de représentants des forces militaires et paramilitaires nationales<sup>lv</sup>.

### *Les Mizo et le Mizoram*

Les Mizo ont vécu une lutte interne de modernisation dans les années 40 et 50, ce qui a mis fin au pouvoir des chefs traditionnels, jugés autocratiques. Les Mizo se sont ensuite occupés de leurs relations avec l'Inde<sup>lvi</sup>.

L'insurrection mizo a éclaté plus tard que celle des Naga, en 1959, après une famine durant laquelle on reprocha au gouvernement de l'Assam de n'avoir pas fourni de secours adéquats à la population. Pendant la famine, un Front mizo national antifamine fut constitué, dont les membres traversaient la frontière birmane pour obtenir des vivres auprès des populations tribales birmanes. La disette terminée, le Front mizo national antifamine se transforma en une organisation politique, le Front national mizo, dirigé par L.C. Laldenga<sup>lvii</sup>.

En 1966, Laldenga déclare l'indépendance du Mizoram. L'armée indienne est envoyée sur place pour réprimer l'insurrection. Lorsque la révolte est plus ou moins écrasée, le district des collines de Mizo est séparé de l'État de l'Assam, d'abord sous forme de territoire de l'Union, en 1971, puis sous forme d'État à part entière, en 1987. La première ministre Indira Gandhi, contrairement à son père, est prête à négocier avec les insurgés, et Laldenga la rencontre à New Delhi en 1982. Les agissements d'Indira Gandhi témoignent d'une ingérence sans précédent dans la politique des États, comme le montre l'histoire du Mizoram :

Le [Parti du] Congrès sortit vainqueur des élections de 1984 à l'assemblée législative du Mizoram en mettant l'accent sur sa nouvelle relation avec Laldenga, dont l'intérêt était aussi de battre l'opposition plus modérée au Congrès, qui avait détenu le pouvoir entre 1977 et 1982.

En 1986, Rajiv Gandhi et Laldenga signent un accord octroyant au Mizoram le statut d'État à part entière, après quoi le ministre en chef du Congrès est destitué et remplacé par Laldenga. Une fois encore, par conséquent, au Mizoram comme au Nagaland et au Pendjab, M<sup>me</sup> Gandhi et son fils s'écartent des politiques de la période Nehru, consistant à refuser toute tractation avec les chefs sécessionnistes, et préfèrent forger des alliances avec toutes les forces locales ou régionales permettant de consolider le pouvoir du Congrès lui-même, ou lui permettant de reprendre le pouvoir<sup>lviii</sup>.

### **Les mouvements autonomistes en dehors des régions de collines du Nord-Est**

#### *Le mouvement du Jharkhand*

Le chef du Jharkhand Santal, le professeur Kisku, qui fut l'un des fondateurs de l'Association indienne des populations indigènes et tribales, considère la création d'États à majorité tribale dans le Nord-Est comme un précédent pour octroyer l'autonomie tribale dans d'autres parties de l'Inde. Dans sa déclaration de 1991 devant le Groupe de travail des Nations Unies sur les populations indigènes, il a évoqué l'existence du Nagaland, du Mizoram, de l'Arunachal Pradesh

et du Meghalaya :

Il n'y a aucune raison pour que le même principe ne s'applique pas aux zones tribales du centre de l'Inde et à d'autres régions qui réclament ce statut depuis que l'Inde a obtenu l'indépendance<sup>lix</sup>.

La région du Jharkhand comprend la partie sud de l'État du Bihar et les zones tribales contiguës, plus petites, du Bengale occidental, de l'Orissa et du Madhya Pradesh. Il s'agit donc d'une vaste région située à l'intérieur des terres à partir de Calcutta. Elle regroupe une trentaine de tribus, notamment les grandes tribus Santal et Munda. C'est une région qui était autrefois quasi exclusivement tribale, mais dont l'isolement a maintenant été rompu et où l'influence culturelle hindoue est forte. Avec l'industrialisation, les populations tribales ont perdu des terres et ont vu disparaître leur majorité numérique<sup>lx</sup>. La population totale des castes inscrites et des tribus inscrites dans la région serait de l'ordre de six millions de personnes, soit moins de la moitié des 14 200 000 habitants de la région du Jharkhand dans le sud du Bihar<sup>lxi</sup>. Si l'on ajoute aux 12 districts du Jharkhand dans le Bihar les neuf districts supplémentaires de l'Orissa, du Bengale occidental et du Madhya Pradesh, la population totale du Jharkhand atteint 35 098 991 personnes<sup>lxii</sup>.

Les ressources naturelles de la région sont abondantes : 100 % du cuivre de l'Inde, 50 % du charbon, 40 % de la bauxite et 23 % du minerai de fer. On trouve dans la région toutes les grandes aciéries et la première usine d'engrais de l'Inde, ainsi que six barrages hydro-électriques. La région produit 90 % de l'électricité du Bihar<sup>lxiii</sup>. Selon un chef jharkhand, 72 % des recettes totales de l'État du Bihar proviennent de la région du Jharkhand, mais seulement 20 % sont consacrées au développement de cette dernière<sup>lxiv</sup>. On dit que le Jharkhand produit 40 % des richesses minières de la nation<sup>lxv</sup>, et c'est pourquoi la région est qualifiée de «Ruhr de l'Inde». C'est pourtant l'une des plus pauvres du point de vue du revenu par habitant, avec l'un des plus bas taux d'électrification des villages.

Divers facteurs obligent à se poser des questions sur la nature du mouvement autonomiste, notamment l'existence de multiples groupes tribaux, un degré considérable d'acculturation, et une majorité non tribale. Le mouvement autonomiste est-il un mouvement culturel? Est-ce simplement un mouvement local visant à contrôler les activités d'exploitation actuellement dirigées de l'extérieur de la région? En hindi, Jharkhand veut dire «territoire aux régions boisées très denses». La manière dont on présente actuellement les arguments politiques

porte à croire que tous les habitants du Jharkhand sont des Jharkhandi — c'est-à-dire qu'une sorte de nouvelle nationalité régionale serait apparue, dont le caractère distinct et l'authenticité devraient beaucoup aux populations tribales. Selon Ram Dayal Munda, important chef tribal du Jharkhand, il existe une culture jharkhandi : «Les fondements de cette culture découlent des cultures tribales de la région<sup>lxvi</sup>.»

Le mouvement du Jharkhand remonte à 1911-1912, faisant suite à la création d'une série d'organisations dont l'une s'était adressée à la Commission Simon qui a tenu des audiences publiques, en 1929<sup>lxvii</sup>. En 1938, trois organisations fusionnent pour former le Adivasi Mahasabha, sous la direction d'Ignes Bech, en réclamant la création d'un État tribal distinct. À la fin des années 40, l'organisation est rebaptisée Parti du Jharkhand. La figure de proue de celui-ci est Jaipal Singh, de la tribu Munda, un anglican qui a obtenu une maîtrise à Oxford et reçoit certains appuis financiers des missionnaires chrétiens. Aux élections de 1952, les premières à se tenir après l'indépendance, le Parti du Jharkhand devient le deuxième parti à l'assemblée du Bihar, avec 33 sièges. Il conserve ce statut aux élections de 1957, avec 32 sièges. Pour les élections de 1963, il fusionne avec le Parti du Congrès. Le premier ministre Jawaharlal Nehru prévoit que le Parti du Jharkhand partagera le pouvoir avec le Congrès. Jaipal Singh devient ministre dans un gouvernement de l'État formé par le Parti du Congrès. Cela provoque la scission du Parti du Jharkhand et, même si Singh décide ensuite de quitter le Congrès pour reformer le Parti du Jharkhand, le mouvement restera fragmenté<sup>lxviii</sup>. Aux élections de 1967, le Parti du Jharkhand ne gagne aucun siège, ni à l'assemblée du Bihar ni au Lok Sabha. D'autres partis du Jharkhand parviennent à obtenir quelques sièges en 1967 et en 1969, mais ils ne réussiront pas à durer jusqu'aux élections suivantes.

En 1956, la Commission de réorganisation des États dépose son rapport. Elle rejette l'idée de créer un État distinct du Jharkhand, pour les raisons suivantes : i) les populations tribales constituent une minorité dans la région du Jharkhand; ii) il n'y a pas de langue commune; et iii) l'équilibre économique des États voisins serait menacé si on leur enlevait certains districts pour les intégrer au nouvel État<sup>lxix</sup>. Il faut bien comprendre que la réorganisation des États devait se faire en fonction de la langue et non pas de la religion ou de l'ethnie. Il n'est donc pas étonnant que la Commission ait rejeté les revendications de création d'États pour les tribus naga (qui n'avaient pas non plus de langue commune) et pour la région du Jharkland<sup>lxx</sup>.

En 1979, Sibum Soren devient un nouveau leader du Jharkhand, après avoir fondé le



Jharkhand Mukti Morcha (JMM). Aux élections de mi-mandat de 1980, le JMM ramasse tous les sièges réservés au Lok Sabha. Cependant, comme dans le cas de Singh avant lui, beaucoup pensent qu'il est devenu corrompu après avoir été élu, et il perd son siège aux élections de 1984. En 1986, la All Jharkhand Student Union (AJSU) est créée, sous la direction de Surya Singh Besra. Des organisations qualifiées d'unions estudiantines ont déjà joué un rôle important dans les troubles qui ont éclaté en Assam et au Pendjab. À la même époque, Ram Dayal Munda émerge lui aussi comme leader du mouvement. C'est un traditionaliste, c'est-à-dire le premier chef non chrétien d'importance. Il devient vice-chancelier [ou recteur, dans le contexte canadien] de l'Université de Ranchi. À l'heure actuelle, il dirige le Département des langues tribales et régionales de l'Université. Il sera l'un des trois délégués du Jharkhand à faire partie de la première délégation tribale indienne au Groupe de travail des Nations Unies sur les populations indigènes, en 1987 (avec l'évêque luthérien Minz et avec le professeur Kisku, qui avait été député du Congrès).

En 1987, lors d'une assemblée de 438 délégués représentant 48 organisations, on crée un Comité de coordination du Jharkhand (JCC). L'assemblée a été convoquée par B.P. Kesri, chef du Département des langues tribales et régionales à l'Université de Ranchi. La création du Comité laisse entrevoir la fin des factions qui ont empoisonné le climat politique au Jharkhand, et elle marque également la montée d'une élite intellectuelle tribale.

L'arrivée d'intellectuels tels que Ram Dayal Munda, Nirmal Minz et B.P. Kesri dans l'arène politique du Jharkhand a entraîné une révision idéologique du mouvement, c'est-à-dire sa réorganisation socio-culturelle fondée sur la renaissance des valeurs tribales. Elle amène aussi à mettre l'accent sur une identité tribale distincte et sur la notion de sécurité culturelle [...]

Le mouvement du Jharkhand actuel est bien différent de ce qu'il était autrefois, de par sa nature et sa structure. Les Sadans, qui ne sont pas une population tribale et qui sont établis depuis longtemps dans la région de Chotanagpur, se sont joints au mouvement en grand nombre, avec d'autres populations non tribales. Selon la déclaration du JCC, la revendication d'un État distinct du Jharkhand est fondée sur la nationalité jharkhandi. Ainsi, la reconstitution du mouvement s'est faite sur la base des populations tribales et non tribales habitant la région. La AJSU qui a été créée pour s'opposer à toute forme de cooptation par le parti au pouvoir est le fer de lance du mouvement. Sous sa direction, celui-ci a retrouvé son militantisme de 1938-1947, sa principale stratégie étant l'organisation de *bandhs* [grèves générales] pour prouver sa force. En revanche, l'effort de consolidation n'a pas réussi à forger un parti politique unifié<sup>lxxi</sup>.

Cette combinaison d'une All Jharkhand Student Union militante et d'un Comité de coordination du Jharkhand d'élite, capable de négocier avec les chefs du gouvernement,

débouchera sur une tentative sérieuse de résolution du vieux problème du Jharkhand lors d'un de mes voyages en Inde, en mars 1993. Une grève générale a pour effet de bloquer les expéditions ferroviaires de minerais de la région du Jharkhand sont bloquées. C'est important sur le plan stratégique puisque le charbon du Jharkhand est destiné aux centrales électriques des autres parties de l'Inde. Pendant cette grève, des négociations ont lieu entre les chefs du Jharkhand et les représentants du gouvernement national.

Les paramètres politiques de la situation sont importants. Le gouvernement national est alors un gouvernement minoritaire du Congrès. Le gouvernement du Bihar est formé par le Janata Dal et s'oppose à la création d'un État distinct du Jharkhand. Il appuie cependant une forme d'autonomie régionale et a adopté une loi sur le Conseil de développement de la région du Jharkhand, loi qui n'est cependant pas entrée en vigueur parce que le président ne l'a pas ratifiée. À l'assemblée législative de l'État, c'est le Parti du Congrès qui forme l'opposition, et il conteste lui aussi la création d'un État distinct du Jharkhand (ce qui cause des difficultés politiques au gouvernement national). Le ministre principal du Janata Dal au Bihar, Laloo Prasad Yadav, a formé une coalition des classes mulsumanes arriérées, qui constitue sa base politique. Il a mis en oeuvre la recommandation de la Commission Mandal visant à accroître le nombre de sièges réservés aux membres des «classes arriérées», mesure qui avait été bloquée au gouvernement national à cause de vives controverses. Les stratégies de Laloo au sujet des minorités semblent être couronnées de succès en 1992, alors que le Bihar est l'une des rares régions de l'Inde à ne pas subir de violences intercommunautaires suite à la destruction de la mosquée Babri Masjid à Ayodhya<sup>lxxii</sup>.

Le ministre de l'Intérieur de l'Union, S.B. Chavan, déclare à Pune le 8 septembre 1992 que la formation d'un État distinct ou d'un territoire de l'Union est la seule solution au problème du Jharkhand<sup>lxxiii</sup>. Le gouvernement central préfère apparemment la création d'un territoire de l'Union du Jharkhand sans assemblée législative et ne comprenant que la région du Jharkhand au Bihar. Les leaders du Jharkhand sont alors probablement prêts à accepter un territoire de l'Union (car certains des États à majorité tribale du Nord-Est sont passés par cette étape), mais ils s'opposent à toute solution ne comportant pas d'assemblée législative. Un territoire de l'Union aurait pour effet de séparer la région du Jharkhand au Bihar du reste de l'État, ce à quoi s'opposent à la fois le gouvernement Janata Dal du Bihar et le Parti du Congrès formant l'opposition dans l'État. Le gouvernement central n'aurait sans doute pas eu beaucoup d'hésitation

à couper l'herbe sous le pied au ministre en chef Laloo, mais il aurait risqué en même temps de couper l'herbe sous le pied à l'opposition du Congrès.

Des pourparlers ont eu lieu en 1989 entre des chefs du Jharkhand et le gouvernement central, la deuxième ronde s'étant tenue à New Delhi en août 1989<sup>lxxiv</sup>. Lors de réunions tenues à New Delhi en septembre 1989, le gouvernement central accepte la proposition de former un comité sur le problème du Jharkhand pour conseiller le gouvernement. Le comité comprend le professeur Ram Dayal Munda et Bishwar Prasad Keshari, deux chefs tribaux du Jharkhand. Il comprend également trois spécialistes : Bhupinder Singh, un ancien administrateur tribal de grand renom, Suresh Kumar Singh et K.N. Prasad. Il est présidé par B.S. Lalli, secrétaire conjoint du ministère des Affaires de l'intérieur. Il doit se mettre au travail immédiatement et produire un rapport en octobre 1989, mais des élections sont déclenchées à l'échelle nationale et dans l'État. Le rapport sera présenté en mai 1990, puis déposé au Lok Sabha en mars 1992.

M. Munda a écrit sur le rapport et sur ses recommandations :

Les auteurs du rapport préliminaire ont considéré la région du Jharkhand comme une entité culturelle distincte, et recommandé qu'on lui accorde le statut d'État séparé. Étant donné les circonstances, toutefois, il aurait été difficile au gouvernement central de donner au Jharkhand le statut d'État ou de territoire de l'Union. Les spécialistes ont proposé que la région de Chotanagpur et de Santal Pargana [au Bihar] reçoive un statut spécial de Conseil du Jharkhand. Ils ont estimé que de tels conseils pourraient également être formés dans les régions culturelles jharkhandi du Bengale, de l'Orissa et du Madhya Pradesh. Ils ont par ailleurs recommandé la création d'une instance de développement culturel du Jharkhand pour toute la région du Jharkhand. Toutes les organisations jharkhandi, ainsi que les députés du Parti Janata Bharatiya, du Congrès, du Janata Dal et d'autres, qui étaient présents à titre d'observateurs ont surmonté leurs différences politiques et recommandé que la région du Jharkhand devienne un État. On a également proposé à l'unanimité de confier à un comité le soin de tracer les frontières exactes de l'État, selon le principe de l'identité culturelle<sup>lxxv</sup>.

L'opposition la plus efficace à la création d'un nouvel État ou d'un ou de plusieurs conseils autonomes dotés de vrais pouvoirs émane des gouvernements des quatre États existants qui perdraient une partie de leur territoire ou de leurs pouvoirs. Au centre, les divers partis nationaux appuient la création d'un territoire de l'Union distinct ou d'un État distinct.

Le All Party Jharkhand State Movement Committee, un comité de coordination, lancera une grève générale d'une journée pour le 15 mars 1993, devant être suivie d'autres mesures visant à perturber l'économie. Cinquante militants du Jharkhand sont arrêtés la veille de la grève générale du 15 mars, et plus de 20 détachements de forces paramilitaires sont envoyés au

Jharkhand pour y maintenir l'ordre public<sup>lxxvi</sup>.

Le *Times of India* publie un éditorial de soutien :

Le problème est assez simple : la revendication d'autonomie des populations du Jharkhand est parfaitement justifiée. Le problème vient du fait qu'accepter cette revendication engendrerait inévitablement un processus de réorganisation des États qui modifierait la carte intérieure de l'Inde par la création d'un grand nombre de petits États. C'est cela que tentent d'éviter les politiciens concernés en tenant le Jharkhand otage de leur indécision. Il est évident que cet état de choses ne saurait durer. En attendant que les chefs de la nation surmontent leur peur de la réorganisation des États et du découpage d'États plus petits, mieux gérables, plus participatifs et plus démocratiques, on doit accorder rapidement une autonomie adéquate au Jharkhand — même constitué en «sous-État» au sein du Bihar, pour commencer — afin de convaincre sa population que le processus est sérieusement engagé<sup>lxxvii</sup>.

La conclusion d'un accord sera annoncée le 22 mars 1993, après de longs pourparlers entre le ministre national de la Sécurité intérieure, Rajesh Pilot, et les chefs du Jharkhand; l'accord aurait été négocié en consultant les représentants du gouvernement de l'État<sup>lxxviii</sup>. Il prévoit l'élection d'un conseil de 125 membres jouissant d'une autonomie financière et administrative plus ou moins complète sur 16 districts du Bihar. Le conseil exercera ses pouvoirs dans 50 domaines différents. On a utilisé l'expression «sous-État» pour indiquer que l'accord allait beaucoup plus loin que celui des Bodo, négocié plus tôt en 1993. Le gouvernement central a fait quatre promesses concernant des mesures qu'il prendra seul. Ainsi, il prendra l'initiative de former des conseils autonomes dans les régions tribales adjacentes des États du Bengale occidental, de l'Orissa et du Madhya Pradesh. Il mettra sur pied des commissions de recrutement pour l'emploi des populations tribales dans les projets du gouvernement central. Une université centrale sera établie au Jharkhand. Il existe un petit nombre d'universités centrales en Inde et ce sont les plus prestigieuses, la plus célèbre étant l'Université Jawaharlal Nehru de New Delhi. Finalement, le gouvernement national facilitera les communications entre le centre du Jharkhand et les régions isolées en construisant de nouvelles voies ferroviaires les reliant à Ranchi<sup>lxxix</sup>.

Rapidement, le ministre en chef du Bihar, Laloo Prasad Yadav, indique que l'État n'approuve pas ce qui a été négocié entre le gouvernement central et les leaders du Jharkhand. Il nie que l'accord ait été élaboré en consultant les représentants du gouvernement de l'État<sup>lxxx</sup>. Il affirme que la Loi sur le Conseil de développement de la région du Jharkhand, adoptée par son gouvernement, constitue la structure de changement adéquate. Toutefois, comme elle n'a pas été ratifiée par le président, cette loi adoptée par le gouvernement de Laloo ne peut entrer en vigueur.

En outre, elle est jugée inacceptable par les leaders du Jharkhand, et inadéquate par le Centre. Laloo affirme que ce qui faisait obstacle a été «dissout» et que des dissensions sont apparues entre les populations tribales et les castes arriérées. Il déclare par ailleurs que neuf districts ne devraient pas être touchés par l'accord d'autonomie<sup>lxxxii</sup>.

Un projet de loi, rédigé surtout par M. Munda et M. Bhypinder Singh, a été rédigé pour mettre en oeuvre l'accord de mars. Le gouvernement central l'a soumis au ministre en chef Laloo pendant la semaine du 11 juillet 1993 mais, au moment de la rédaction de cette étude, le texte n'avait pas encore été adopté.

### *Le mouvement du Gorkhaland*

Les Gorka font face à des problèmes particuliers en Inde, où ils sont ostracisés parce qu'on les considère comme des étrangers du Népal dont la présence n'est pas pleinement acceptée. Le Front national de libération des Gorka (GNLF) a été mis sur pied en 1980 et a tenté d'obtenir l'appui du roi du Népal. Il a également adressé ses documents aux Nations Unies et aux grandes puissances. Ses représentants ont eu deux rencontres avec le ministre de l'Intérieur du Népal, mais c'est en Inde qu'ils ont des problèmes. En mars 1986, 6 000 Népalais ont été expulsés de l'État du Meghalaya sous prétexte qu'ils n'avaient pas de permis d'entrée. Des militants assamais ont ensuite expulsé les Népalais, ainsi que quelques centaines d'autres personnes, vers le Bengale occidental. Sous la direction de Subhash Ghising, les Népalais ont réclamé un territoire autonome.

En 1988, le Bengale occidental a accepté dans l'accord du Gorkaland d'établir le Conseil de développement des collines Gorka. L'accord avait été négocié avec les bons offices du gouvernement central, et il a été mis en oeuvre au moyen d'une loi de l'État. Il donne à la population un degré modeste d'autonomie, et les journaux indiens ont rapporté en mars 1993, alors que je me trouvais en Inde, un conflit budgétaire entre le Conseil et le gouvernement du Bengale occidental<sup>lxxxiii</sup>.

### *Le mouvement bodo*

Les Bodo sont le plus grand groupe tribal de l'Assam. Ils vivent dans la région des plaines et ne sont inscrits ni dans la cinquième ni dans la sixième annexe de la Constitution. Selon Bhupinder Singh, cette omission est un «hoquet de l'histoire...»<sup>lxxxiii</sup>.

L'une des principales questions liées à la cause des Bodo est la langue. En 1960, l'État a adopté l'assamais comme langue officielle. En 1972, cette langue est devenue la langue d'instruction dans les universités de l'Assam. Dans les années 70, un conflit a éclaté avec le gouvernement de l'Assam au sujet de l'utilisation de l'écriture romaine plutôt que de l'écriture assamaise pour la langue bodo. C'est le gouvernement de l'Assam qui a eu gain de cause. En 1987, la All-Bodo Students Union s'est mise à revendiquer une patrie bodo distincte, et une insurrection a éclaté.

Voici comment la situation politique a été exposée par un journal en 1993 :

On peut retracer les origines du mouvement bodo à l'adoption de la loi sur la langue officielle, en 1960, qui a engendré la défense des cultures tribales distinctes par la All-Party Hill Leaders' Conference, le Mizo Hill District Council et le Plains Tribal Council of Assam (PTCA). Le PTCA — précurseur de la All Bodo Students' Union (ABSU) d'aujourd'hui et du Comité d'action populaire bodo (BPAC) — a d'abord revendiqué un territoire plus vaste pour le Bodoland, qu'il appelait Udayachal.

En 1987, les leaders du mouvement bodo est passé aux mains du groupe ABSU-BPAC [...]

Les chefs bodo reconnaissent que la création d'un État distinct risque de ne pas être viable du point de vue territorial et du point de vue financier. Cela ne les empêche pas de s'en tenir à l'opinion qu'un bon gouvernement ne saurait remplacer un gouvernement autonome. C'est pour cette raison que le groupe ABSU-BPAC a lancé un mouvement de masse vers la fin de 1986<sup>lxxxiv</sup>.

Après avoir réussi à obtenir une certaine influence sur le gouvernement central, le groupe ABSU-BPAC mit un terme à son agitation en 1988. Un autre groupe, la Force de sécurité bodo, poursuivit l'insurrection et continua d'exercer des pressions sur les politiciens. Les dirigeants du groupe ABSU-BPAC devinrent donc les chefs bodo modérés. Entre 1988 et 1992, il y eut neuf séries de pourparlers tripartites. Le 20 octobre 1992, les chefs de l'ABSU-BPAC déclarèrent à New Delhi que les pourparlers n'avaient donné aucun résultat positif et n'ont produit que des expériences amères et de vagues assurances verbales [...] Ils menacèrent de reprendre l'agitation en disant : «L'Assam brûlera à nouveau».

Le nouveau ministre d'État à la sécurité intérieure, Rajesh Pilot, entama alors une nouvelle ronde de pourparlers. Le gouvernement central indiqua clairement, par la voie de son ministre de la Défense, M. Sharad Pawar, qu'il n'était pas favorable à un État bodo distinct. L'un de ses principaux conseillers était Bhupinder Singh, membre clé du Comité sur la question du Jharkhand. On lui a attribué le crédit du modèle d'autonomie que finirent par accepter les chefs bodo<sup>lxxxv</sup>.

Le 20 février 1993, une entente fut signée par l'Assam et les chefs du groupe ABSU-BPAC sur l'établissement d'un Conseil autonome bodo (BAC) distinct. En vertu de l'entente, le BAC prendra le contrôle d'une région située au nord du fleuve Brahmapoutre, dans la partie occidentale de l'Assam, regroupant une population de 1,8 million d'habitants. C'est une région qui englobe 25 plantations de thé et environ 2 000 villages. Dans les zones tribales, on utilisera la langue bodo. Des tribunaux spéciaux seront créés pour assurer l'application des lois tribales. Le ministre en chef de l'Assam, M. Hiteswar Saikia, a offert une amnistie générale aux militants bodo, ainsi qu'une aide à la réadaptation modelée sur le Système de réinstallation des membres de l'ULFA [Front de libération uni de l'Assam] qui voulaient renoncer à la lutte. Lors d'un rassemblement public, le 7 mars 1993, 11 militants bodo se sont rendus avec leurs armes.

L'accord fut immédiatement dénoncé par la Force de sécurité bodo, et l'on s'attend à d'autres formes d'opposition car les Bodo ont obtenu moins qu'ils n'avaient exigé. Certaines zones tribales qui se trouvaient dans la région revendiquée par les Bodo n'ont pas été incluses dans le BAC (les zones où vivent les Rabhas, sur la rive sud du Brahmapoutre au centre de l'Assam, et les zones où vivent les Boro Kacharis et d'autres tribus non karbi, dans le district autonome des collines de Karbi Anglong). En outre, certains Bodo ne sont pas touchés par l'accord, par exemple ceux qui vivent à l'est du district de Dorrang (région où il y a quelques militants bodo). Finalement, l'accord ne comporte aucune disposition sur la restitution des terres perdues par les tribus.

Le BAC sera composé de 40 membres, dont 35 seront élus et 5 nommés par le gouverneur de l'Assam. Rajesh Pilot a invité les Bodo à veiller à ce que des femmes et des membres des populations non tribales soient élus au Conseil. Le BAC exercera ses pouvoirs dans 38 domaines comprenant l'enseignement, le développement socio-économique, la réforme agraire, les coopératives, la forêt, la pêche, l'agriculture, les recettes fiscales, les travaux publics, le tourisme, le transport et le commerce local. Le gouvernement de l'État assumera les fonctions de police et de maintien de l'ordre. Selon les rapports de presse, le BAC aura plus d'autonomie que les conseils autonomes créés en vertu de la sixième annexe de la Constitution. Selon Bhupinder Singh, l'un des objectifs des négociateurs était d'octroyer «le maximum d'autonomie aux Bodo, dans le cadre de la Constitution»<sup>lxxxvi</sup>.

Le BAC jouira d'une certaine autonomie financière. C'est précisément pour obtenir cette autonomie que les Bodo avaient mené un combat au sujet des plantations de thé, la meilleure

source de recettes fiscales dans la région. Ils avaient réclamé le contrôle de 109 plantations de thé et ont finalement accepté de n'en contrôler que 25. Les plantations de thé suscitent des controverses dans les deux camps. Le ministre en chef de l'Assam, M. Hiteswar Saikia (Parti du Congrès), avait donné aux syndicats locaux l'assurance qu'aucune plantation de thé ne serait touchée par l'entente sur l'autonomie. En fin de compte, l'entente a provoqué une scission au sein du Cabinet de l'État, quatre ministres affirmant qu'ils feront des pressions contre l'inclusion des 25 plantations de thé dans le BAC.

Alors que les chefs bodo renonçaient à leur revendication d'un État distinct, le gouvernement de l'Assam renonça quant à lui à sa position d'origine, qui était qu'aucune plantation de thé ne tomberait sous la responsabilité du Conseil. Qui plus est, le gouvernement de l'État convint également de remettre en liberté tous les militants bodo emprisonnés, dont les plus célèbres comprenaient trois députés bodo incarcérés pour avoir apparemment contribué à deux attentats à la bombe à Guwahati en novembre dernier<sup>lxxxvii</sup>.

Ces attentats à la bombe avaient fait 30 morts.

La loi sur l'autonomie sera adoptée par l'assemblée législative de l'Assam. On ne saisit pas encore très bien dans quelle mesure le BAC dépendra de l'Assam. Le gouvernement de l'État dressera le budget du BAC et percevra certaines recettes fiscales en son nom. L'Assam a récemment dissous le conseil élu du Conseil de district Karbi Anglong (un conseil de district figurant à la sixième annexe de la Constitution) dans la controverse, et il pourrait probablement faire de même au sujet d'un Conseil bodo élu. Le gouvernement central dit que son rôle consiste désormais simplement à surveiller le respect de l'accord par l'Assam. Un journaliste qui demandait à Rajesh Pilot comment serait supervisée la mise en oeuvre de l'accord, obtint la réponse suivante :

Les trois parties concernées — les Bodo, le gouvernement de l'Assam et le centre — partagent la responsabilité d'assurer le succès de l'accord. En ce qui nous concerne, nous avons mis sur pied une cellule qui surveillera la mise en oeuvre quotidienne de l'accord. Nous sommes prêts à intervenir si quelque chose va mal<sup>lxxxviii</sup>.

Le gouvernement central surveillera donc la situation. Il exercera des pressions politiques en cas de problèmes (et s'il décide qu'il doit intervenir). Sa position est qu'il n'a pas le pouvoir de mettre en oeuvre ce genre d'accord, même s'il a joué un rôle déterminant dans la négociation de l'accord bodo et de l'accord du Jharkhand. Un seul article de presse a souligné que l'accord bodo n'avait pas été ratifié par le centre mais seulement par l'Assam et par les Bodo<sup>lxxxix</sup>.



Entre temps, le «modéré» Bwiswamutiary, chef de l'ABSU, a décrit l'accord du BAC comme «une étape vers notre objectif ultime» d'un État distinct.

En avril 1993, la Force de sécurité bodo (BSF) enlevait Bolin Bordoloi, un cadre de Tata Tea, et fils du ministre en chef de l'Assam. Le BSF exigeait une rançon de 150 millions de roupies. Apparemment, l'industrie du thé avait versé en secret aux militants une rançon globale de trois milliards de roupies au cours des cinq années précédentes. Suite à l'enlèvement de Bordoloi, la police de l'Assam a détenu en secret trois ou quatre individus liés au BSF, en invoquant les pouvoirs spéciaux dont elle a été investie au sujet des «zones d'agitation». Un deuxième cadre de l'industrie du thé a été enlevé en juin 1993. Le même mois, une autre société productrice de thé a dit avoir versé une rançon de 20 millions de roupies pour obtenir la libération d'un autre cadre plus tôt en 1993<sup>xc</sup>.

### **L'organisation politique tribale**

Certains des chefs du Jharkhand ont mis sur pied une organisation tribale nationale, le Conseil indien des populations indigènes et tribales (ICITP). Trois chefs du Jharkhand, le professeur Kisku, M. Munda et l'évêque Minz, ont assisté aux travaux du Groupe de travail de l'ONU sur les populations indigènes, en 1987, à titre de représentants de l'ICITP. Avec l'appui d'une organisation protestante de New Delhi, le professeur Kisku a organisé en avril 1992 un colloque intitulé «Qui sont les peuples indigènes de l'Inde?» Ce titre visait à souligner le fait que le gouvernement de l'Inde nie que les populations tribales soient des populations indigènes. Ce colloque était une réunion savante pendant laquelle les participants ont présenté des études approfondies. Ces études semblent avoir fourni des preuves assez solides que les populations tribales, ou tout au moins des parties importantes d'entre elles, descendent des premiers habitants du sous-continent.

Avec l'appui de l'Institut social indien, une organisation catholique de New Delhi, l'ICITP a organisé en avril 1993 une réunion préparatoire à une assemblée générale, à laquelle ont participé environ 65 membres des tribus. Cette réunion s'est tenue immédiatement après un colloque organisé par l'Institut social indien. Les participants ont élu trois personnes pour chacune des six zones : le Nord, le Nord-Est, le Centre (Jharkhand), l'Ouest (Rajasthan, Gujarat), le Sud (Tamil Nadu, Kerala, Karnataka) et le Sud-Est (Anchra Pradesh, Orissa Sud, Madhya Pradesh Est). M. Kisku, qui avait dirigé l'organisation comme son propre fief et qui ne partageait

pas d'informations ou de responsabilités avec les autres, n'a pas été élu au sein de ce nouveau conseil de planification. L'évêque Minz, l'un des chefs reconnus du Jharkhand et de l'ICITP, est devenu le président du nouveau conseil de planification. L'assemblée générale est prévue du 15 au 17 novembre 1993 à New Delhi, et elle sera suivie d'une célébration culturelle de trois jours. Selon M. Munda, les organisateurs espèrent accueillir un millier de représentants de chacune des six zones. Ils espèrent recueillir 1 600 000 roupies en parts égales de sources étrangères, de sociétés d'État, d'organisations religieuses et culturelles, et directement du gouvernement. Si l'Inde fournit sa quote-part, ce sera la première fois que le gouvernement central versera de l'argent pour mettre sur pied une organisation politique tribale<sup>xcii</sup>.

### *Le rôle des femmes*

Les leaders politiques tribaux semblent être uniquement masculins. Lors d'une réunion qui s'est tenue à New Delhi en avril 1992, l'exécutif de l'Association indienne des populations indigènes et tribales, organisme relativement récent, ne comprenait que des hommes. Je n'ai lu ou entendu aucune référence à une organisation tribale de femmes, mais il convient de rappeler que les populations tribales ne sont organisées que depuis très peu de temps à l'échelle nationale. De fait, la première assemblée relativement représentative ne s'est tenue qu'en avril 1993.

À l'échelle locale, la situation est probablement différente. Certaines femmes tribales ont participé activement aux manifestations dans le Jharkhand<sup>xciii</sup>.

Comme je l'ai déjà indiqué, on évoque à plusieurs reprises dans les textes pertinents l'idée générale que les femmes jouissaient de plus d'égalité et de respect dans les sociétés tribales que dans la société hindoue contemporaine. Avec la multiplication des contacts entre les populations tribales et les populations majoritaires, on craint dans certains milieux une dégradation du statut des femmes dans les collectivités tribales. Verrier Elwin a relevé quelques effets négatifs de la société hindoue sur les tribus, notamment la promotion du mariage à un plus jeune âge et, parfois, l'interdiction pour une veuve de se remarier<sup>xciii</sup>.

Le père Walter Fernandes a formulé à ce sujet les remarques suivantes :

Ce que l'on constate ici, c'est une société axée sur la gestion communautaire des ressources plutôt que sur la propriété individuelle. Sa première caractéristique est qu'elle est équitable. La deuxième, mentionnée dans l'étude de Menon ainsi que dans beaucoup d'autres, est le statut relativement élevé des femmes au sein des tribus, par rapport à celles de la société hindoue majoritaire de castes. On trouve encore dans la plupart des collectivités tribales de nombreux signes de l'égalité des femmes, même si le statut de ces

dernières s'est détérioré plus que celui des hommes du fait de la modernisation. Des études ont révélé que les femmes sont plus conscientes de leur identité ethnique que les hommes, dans les mouvements tribaux d'aujourd'hui<sup>xciv</sup>.

Remarques dont on trouve l'écho chez Bhupinder Singh :

[...] la majeure partie des sociétés tribales a investi les femmes d'un statut quasi égal à celui des hommes. De fait, certaines sociétés tribales, comme les Khasi du nord-est de l'Inde, sont matrilineaires et ont donc placé les femmes sur un piédestal élevé. Dans d'autres sociétés tribales, où les femmes travaillent plus que les hommes, celles-ci participent aux conseils de délibération sur les affaires tribales et sociales<sup>xcv</sup>.

Certaines études ont récemment été publiées sur les femmes des collectivités tribales<sup>xcvi</sup>.

### **L'internationalisation des questions tribales de l'Inde**

Comme au Canada, les populations tribales de l'Inde ont tenté de se faire connaître à l'échelle internationale et d'obtenir des appuis pour leurs luttes.

L'un des cas inusités est celui des Ho, qui vivent dans une région particulièrement difficile d'accès du sud du Bihar. En 1936-1937, les Britanniques avaient reconnu le contrôle de la région par les Ho et avaient élaboré les «Règles de Wilkinson» sur les droits locaux. Les Ho de la région de Kolhan se sont joints au JMM, une organisation politique du Jharkhand, lors d'un vaste rassemblement en 1981. En février de la même année, ils ont envoyé une délégation à New Delhi et adressé un mémoire au Secrétariat du Commonwealth, dans lequel ils affirmaient que le Kolhan était une république, fidèle au Commonwealth et à la Couronne, et ne faisait pas partie de l'Inde. Leur requête fut remise aux représentants de 35 pays du Commonwealth qui participaient alors à New Delhi à une réunion des chefs de gouvernement du Commonwealth. Sharon Venne et Wallace Manyfingers, deux membres des premières nations du Canada, se trouvaient en même temps à New Delhi pour faire du lobbying sur des questions liées au rapatriement de la Constitution canadienne. En août 1981, deux représentants des Ho sont allés au Secrétariat du Commonwealth, à Londres, ainsi qu'au siège des Nations Unies pour faire du lobbying en faveur de l'indépendance. À leur retour, un vaste rassemblement public était sur le point de commencer lorsque la police a entouré les participants puis arrêté deux dirigeants en les accusant de trahison<sup>xcvii</sup>.

L'histoire des Ho, même si elle est particulière, ressemble à celle des délégations d'Indiens du Canada qui se sont rendues à Londres, à Genève et à New York. Les Ho voulaient se faire entendre au-delà du système contrôlé par l'État, qu'ils jugeaient opprimant.

Lorsque des représentants tribaux de l'Inde ont commencé à assister aux travaux du

Groupe de travail des Nations Unies sur les populations indigènes en 1987, ils ont alors constaté que les autres peuples tribaux et indigènes ne comprenaient pas la situation des populations tribales en Inde. Dans la plupart des cas, les observateurs de l'extérieur trouvent que l'Inde est un pays beaucoup trop difficile à comprendre. Bien que certains points d'entente aient été identifiés entre les populations indigènes de l'Arctique, les populations indiennes des Amériques et des populations sami de l'Europe septentrionale, les contacts sont restés rares entre les populations tribales d'Asie et les populations indigènes d'Occident. Aucune des organisations internationales de peuples indigènes ne contribue au rapprochement<sup>xcviii</sup>. Cela va peut-être commencer à changer.

Les représentants des populations tribales qui sont allés à Genève ont constaté que les représentants du gouvernement indien au sein du Groupe de travail et de la Sous-commission ignoraient les préoccupations des populations tribales de l'Inde et ne s'y intéressaient pas. Certains représentants du gouvernement ont fait des déclarations qu'aucun politicien intelligent n'oserait faire à New Delhi. Ils ont dit par exemple qu'il était impossible de distinguer clairement les diverses populations de l'Asie du Sud, que les populations tribales ont toutes été assimilées et qu'aucune n'a survécu comme peuple distinct en Inde. Il convient peut-être de préciser que les diplomates indiens n'étaient pas habitués à ce genre de questions à Genève ou à New York. De fait, les diplomates canadiens ont dû s'adapter à cette réalité beaucoup plus tôt que ceux de l'Inde.

D'aucuns contestent toujours la pertinence du concept de «peuple indigène» en Asie. Certes, divers groupes d'Asie revendiquent ce statut, mais Kingsbury affirme que c'est peut-être là une manoeuvre relativement opportuniste :

Le pouvoir du vocabulaire détermine la manière dont les revendications sont exprimées et dont les groupes se définissent. C'est ainsi, par exemple, qu'il y a une ruée pour se faire considérer comme l'une des «classes arriérées» en Inde, et que de nombreux groupes non étatiques de l'Asie n'ont pas tardé à se décrire comme des «peuples indigènes», puisque cette expression leur donne une reconnaissance internationale, même si l'on trouve toujours chez certains d'entre eux des mythes originels relatant leur migration et leur subordination à d'autres groupes résidant encore aujourd'hui sur le même territoire<sup>xcix</sup>.

On comprendra sans doute mieux avec le temps les parallèles pouvant exister entre les populations tribales de l'Inde et les populations tribales et indigènes d'autres parties du monde. Pour le moment, ces parallèles sont envisagés dans le contexte de l'incidence négative des projets de développement économique. L'Inde a fourni à la collectivité mondiale deux histoires d'horreur bien connues à ce sujet : le projet d'exploitation forestière de Bastar et le projet hydro-électrique de la vallée de Narmada. J'ai rédigé ce rapport pour montrer qu'il y a des aspects positifs dans

l'histoire des populations tribales de l'Inde, concernant l'autonomie politique ou l'autonomie gouvernementale. Certes, ces aspects ne sembleront peut-être pas très positifs au lecteur, mais il ne faut pas oublier que l'Inde est un pays divisé et compétitif, ce que montrent les événements relatés. Dans le milieu politique de l'Inde, il existe des exemples de populations tribales qui sont parvenues à obtenir une maîtrise accrue de leur propre vie.

Pouvons-nous, au Canada, tirer des leçons quelconques de l'expérience indienne en ce qui concerne l'autonomie gouvernementale autochtone? La principale différence est une différence d'échelle. Certaines populations tribales de l'Inde ont plus de membres que toute la population autochtone du Canada. Il serait donc impossible d'envisager l'application directe des «modèles» indiens. En revanche, l'expérience de l'Inde est une confirmation éclatante de la légitimité des systèmes visant à entériner l'autonomie gouvernementale tribale ou indigène. L'expérience de l'Inde est intéressante à la fois parce qu'elle nous offre une image relativement parallèle d'une dynamique politique ayant abouti à un changement d'attitude à l'égard de l'autonomie gouvernementale, et parce qu'elle illustre l'étendue des pouvoirs pouvant être inclus dans l'autonomie gouvernementale.

## Notes

---

<sup>i</sup>Le seul territoire de l'Union important est la capitale nationale, Delhi. Les États et territoires de l'Union sont définis à l'annexe 1 de la Constitution. Mon analyse se fonde sur Durga Das Basu, *Constitutional Law of India*, 6<sup>e</sup> édition, Prentice-Hall of India, 1991.

<sup>ii</sup>«Indian to have 18 official languages», *Bangkok Post*, 22 août 1992, p. 7.

<sup>iii</sup>Pathak, «People of India: Did You Know?», *India Today*, 15 avril 1993, p. 76. Seul le premier volume de cette étude massive a été publié.

<sup>iv</sup>Ces chiffres sont extraits d'un article récent de l'agence Associated Press consacré à l'Inde : «Tales from the Bible on TV Survive Islam Threat in India», *New York Times*, 12 avril 1993, p. A5.

<sup>v</sup>Voir McDonald, «Saffron nationalism: minorities fear upsurge of Hindu revivalists», *Far Eastern Economic Review*, 11 mars 1993, p. 22.

<sup>vi</sup>Ghimire, «The BJP: A shot in the arm», *India Today*, 30 juin 1993, p. 30; Ghimire, «Looking beyond Ayodhya», *India Today*, 15 juillet 1993, p. 38.

<sup>vii</sup>Gargan, «Indian troops are blamed as Kashmir violence rises», *New York Times*, 18 avril 1993, p. 1; Physicians for Human Rights and Asia Watch, «The Crackdown in Kashmir: Torture of Detainees and Assaults on the Medical Community», mars 1993.

---

<sup>viii</sup>Huber Anderson, *The Hour of the Fox: Tropical Forests, the World Bank, and Indigenous People in Central India*, University of Washington Press, 1988; voir aussi Brass, *The Politics of India since Independence*, Cambridge, 1990, pp. 181-182.

<sup>ix</sup>Fernandes, *National Development and Tribal Deprivation*, Indian Social Institute, 1992, pp. 9-10.

<sup>x</sup>Chaudhuri, *Tribal Transformation in India*, 5 volumes, New Delhi, Inter-India Publications, 1992, vol. 1, p. viii.

<sup>xi</sup>K.S. Singh est un ancien haut fonctionnaire chargé des questions tribales et il a beaucoup écrit à ce sujet. Il est aujourd'hui à la retraite mais continue de s'intéresser activement à la question. Le commentaire rapporté ici est extrait de son ouvrage *Ethnicity, Identity and Development*, New Delhi, Manohar, 1990), p. 31.

<sup>xii</sup>Rana, «Jharkhand Movement in a Wider Perspective», dans *Jharkhand Movement: Origin and Development*, sous la dir. de Narayan, New Delhi, Inter-India Publications, 1992, p. 115.

<sup>xiii</sup>Pathy, «Political Economy of the Ethnic Peoples of India», *Social Action* [Journal of the Indian Social Institute], 43 (1993), p. 42.

<sup>xiv</sup>Mahapatra, «Group discrimination in Orissa», dans *Case Studies on Human Rights and Fundamental Freedoms*, sous la dir. de Veenhoven (Nijhoff, 1976), vol. 4, p. 47.

<sup>xv</sup>«Bihar: New Thrust», *India Today*, 28 février 1993, p. 59.

<sup>xvi</sup>Selon un article récent, la Birmanie a appuyé «des groupes insurrectionnels ethniques des régions indiennes à la frontière birmane»; voir Manchanda, «Reasons of state: India opts to do business with Burmese junta», *Far Eastern Economic Review*, 6 mai 1993, p. 12.

<sup>xvii</sup>Voir Vidyarthi, «Inter-Group Conflict in Contemporary India», dans *Case Studies on Human Rights and Fundamental Freedoms*, cf. note 14, vol. 3, p. 135; Minz, «The Jharkhand Movement», dans *National Development and Tribal Deprivation*, cf. note 9, p. 352. L'évêque Nirmal Minz souligne des cas de codification par les Britanniques du droit coutumier dans la région de Jharkhand, en donnant comme exemples la Wilkinson's Law, dans la région de Ho, la *Santal Pargana Land Act* et la *Chotanagpur Tenancy Act*. Voir Minz, «Cultural Identity of Tribals in India», *Social Action* 43 (1993), p. 37.

<sup>xviii</sup>Singh, *Ethnicity, Identity and Development*, cf. note 11, p. 32.

<sup>xix</sup>La partie XVII de la Constitution traite de la langue. L'article 345 autorise les États à adopter une ou plusieurs langues officielles.

<sup>xx</sup>Ce qui est toujours une source de controverses en Inde. En 1985, la Cour suprême a jugé dans l'affaire *Shah Bono* qu'un musulman était tenu de payer une pension alimentaire à son épouse indigente, après le divorce. Dans cet arrêt, la Cour s'est penchée sur le droit personnel musulman. Les chefs religieux musulmans ont affirmé que la Cour s'était trompée dans son interprétation du droit musulman. En 1986, le gouvernement national du Congrès de Rajiv Gandhi a cassé cet arrêt au moyen d'une loi nationale. Les nationalistes hindous considèrent toujours cette loi comme une tentative d'apaisement des musulmans. Voir Rahman, «Religious rights versus women's rights in India», *Columbia Journal of Transnational Law* 28 (1990), p. 473; Sanders, «Collective rights», *Human Rights Quarterly* 13 (1991), p. 380.

<sup>xxi</sup>Brass, *The Politics of India since Independence*, Cambridge, 1990, p. 131.

<sup>xxii</sup>Point 15, Liste des pouvoirs partagés, Septième annexe de la Constitution.

<sup>xxiii</sup>Singh, *Ethnicity, Identity and Development*, cf. note 11, p. 36.

- 
- <sup>xxiv</sup>Entrevue du 15 mars 1993 avec le père Walter Fernandes, dirigeant de l'Institut social indien, à New Delhi. Le père Fernandes, un prêtre jésuite indien, avait participé aux pressions exercées pour faire adopter cette loi dans l'Andhra Pradesh en 1970. Voir Prasad Rajanikanth, «Naxalite Movement in Tribal Areas», dans *Tribal Transformation in India*, cf. note 10, vol. 3, pp. 271-282.
- <sup>xxv</sup>Ramashish Roy dit à ce sujet que «la planification du développement tribal est aujourd'hui devenue une responsabilité partagée de l'État et du gouvernement national...» Voir «Origin and Evolution of Jharkhand Movement», dans *Jharkhand Movement: Origin and Development*, cf. note 12, p. 95.
- <sup>xxvi</sup>Mitta, «Running aground: factional infighting and procedural wrangles have made the commission a non-starter», *India Today*, 15 septembre 1993, p. 90.
- <sup>xxvii</sup>Subbaiah, «A Note on the Administration of Scheduled Areas», dans *Jharkhand Movement: Origin and Development*, cf. note 12, p. 76.
- <sup>xxviii</sup>Subbaiah, pp. 76-78.
- <sup>xxix</sup>Par exemple, le conseil consultatif tribal établi au Bihar en 1960 mais qui a cessé de se réunir. Voir Roy, «Origin and Evolution of Jharkhand Movement», dans *Jharkhand Movement: Origin and Development*, cf. note 12, p. 96.
- <sup>xxx</sup>Elwin, *The Tribal World of Verrier Elwin*, Oxford, 1964, nouveau tirage par Oxford India Paperbacks, pp. 246-247.
- <sup>xxxi</sup>Sachchinananda, *The Tribal Voters of Bihar*, New Delhi, National Publishing House, 1976.
- <sup>xxxii</sup>Mandel, «Mobilization of Tribal Electorate», dans *Tribal Transformation in India*, cf. note 10, vol. 3, pp. 244-258.
- <sup>xxxiii</sup>L'ouvrage d'Elwin s'intitulait *A Philosophy of NEFA* [the North-East Frontier Agency], Shillong, 1960. Il est probable qu'Elwin soit l'auteur de la politique en cinq points.
- <sup>xxxiv</sup>Brass, *The Politics of India since Independence*, cf. note 21, p. 181, citant un texte inédit de l'universitaire indien Bose, «The Congress and the Tribal Communities».
- <sup>xxxv</sup>Singh, *Ethnicity, Identity and Development*, cf. note 11, pp. 33-35.
- <sup>xxxvi</sup>Singh, p. 11.
- <sup>xxxvii</sup>Subbaiah, cf. note 27, p. 78.
- <sup>xxxviii</sup>Brass, *The Politics of India since Independence*, p. 175.
- <sup>xxxix</sup>Les langues officielles des États sont courantes en Inde, et il existe dans la Constitution des dispositions concernant les langues officielles et les langues reconnues.
- <sup>xl</sup>Ashikho Daili Mao, *Nagas: Problems and Politics*, New Delhi, Ashish, 1992, p. 20.
- <sup>xli</sup>Mao, pp. 27-28.
- <sup>xlii</sup>Mao, p. 31.
- <sup>xliiii</sup>Mao, p. 3.
- <sup>xliiv</sup>Mao, p. 38.
- <sup>xli v</sup>Mao, p. 41.
- <sup>xli vi</sup>Mao, p. 50.
- <sup>xli vii</sup>Mao, p. 53.
- <sup>xli viii</sup>Brass, *The Politics of India since Independence*, p. 176.
- <sup>xli x</sup>Mao, pp. 62-64.
- <sup>l</sup>Mao, p. 66.
- <sup>li</sup>Mao, pp. 68-70.
- <sup>lii</sup>Les gouverneurs des États sont équivalents aux lieutenants-gouverneurs canadiens, à

---

ceci près qu'ils peuvent prendre la tête du gouvernement de leur État si le Président impose sa règle. En outre, les dispositions prises pour les tribus avant et après l'indépendance prévoyaient un rôle législatif spécial pour les gouverneurs dans les zones tribales, disposition qui n'a jamais été mise en application, du moins après l'indépendance.

<sup>liii</sup>Mao, pp. 82-83.

<sup>liv</sup>En juillet, des insurgés naga ont tué 25 militaires lors d'une embuscade. Voir Hugh, «Intelligence failure: Naga guerrillas intensify operations to press for freedom», *India Today*, 31 juillet 1993, p. 19.

<sup>lv</sup>«Manipur gore», *India Today*, 31 mai 1993, p. 16; Das Ahmed, «Manipur: The hidden war», *India Today*, 30 juin 1993, p. 52.

<sup>lvi</sup>Bhagabati, «Tribal Transformation in Assam and North-East India», dans *Tribal Transformation in India*, cf. note 10, vol. 3, p. 499.

<sup>lvii</sup>Brass, *The Politics of India since Independence*, cf. note 21, p. 177.

<sup>lviii</sup>Brass, p. 178.

<sup>lix</sup>Document appartenant à l'auteur.

<sup>lx</sup>Jha, «Jharkhand Politics of Bihar: Paradigm of Non-Performance», dans *Jharkhand Movement: Origin and Development*, cf. note 12, p. 105. On y trouve les chiffres suivants : 45 % de la population totale en 1941; 40 % en 1951; et 30 % en 1961.

<sup>lxi</sup>Das, *Jharkhand: Castle over the Graves*, New Delhi, Inter-India Publications, 1992, p. 187.

<sup>lxii</sup>Minz, «The Jharkhand Movement», dans *National Development and Tribal Deprivation*, cf. note 9, p. 345.

<sup>lxiii</sup>Rana, chapitre 13, dans *Jharkhand Movement: Origin and Development*, cf. note 12, p. 116.

<sup>lxiv</sup>Minz, «The Jharkhand Movement», dans *National Development and Tribal Deprivation*, cf. note 9, p. 353.

<sup>lxv</sup>Roy, «Origin and Evolution of the Jharkhand Movement», dans *Jharkhand Movement: Origin and Development*, cf. note 12, p. 121.

<sup>lxvi</sup>Munda et Keshari, «Recent Developments in the Jharkhand Movement», *India International Centre Quarterly* 19/3 (1992), p. 72.

<sup>lxvii</sup>L'historique du mouvement provient de Roy, «Origin and Evolution of the Jharkhand Movement» dans *Jharkhand Movement: Origin and Development*, cf. note 12, pp. 96-100. En outre, je connais assez bien le mouvement Jharkhand puisque les dirigeants de l'Association indienne des peuples indigènes et tribaux sont des chefs du Jharkhand. Les représentants des tribus indiennes au Groupe de travail des Nations Unies sur les populations indigènes provenaient de l'Association et ils m'avaient invité à prendre la parole lors d'une conférence organisée par l'Association à New Delhi en avril 1992. Je les ai rencontrés à nouveau en Inde en février 1993.

<sup>lxviii</sup>On a dit que Singh avait été acheté par des intérêts non tribaux. On lui reprocha de ne pas avoir défendu la création d'un État distinct du Jharkhand devant la Commission de réorganisation des États, et d'avoir choisi comme candidats aux élections des personnes extérieures aux populations tribales. Voir Minz, «The Jharkhand Movement» dans *National Development and Tribal Deprivation*, cf. note 9, p. 362.

<sup>lix</sup>Minz, p. 361.

<sup>lxx</sup>Mishra, chapitre 16, dans *Jharkhand Movement: Origin and Development*, cf. note 12,



---

pp. 139-40.

<sup>lxxi</sup>Minz, p. 365.

<sup>lxxii</sup>Ahmed, «A new respectability, *India Today*, 15 février 1993, p. 20.

<sup>lxxiii</sup>Narayan, *Jharkhand Movement: Origin and Development*, cf. note 12, p. 17.

<sup>lxxiv</sup>Ce compte rendu des négociations et de l'action du Comité est extrait de Munda et Keshari, «Recent Developments in the Jharkhand Movement», *Indian International Centre Quarterly* 19 (1992) pp. 77-82.

<sup>lxxv</sup>Munda et Keshari, p. 80.

<sup>lxxvi</sup>«50 Jharkhand activists held on bandh eve», *Times of India*, 15 mars 1993, p. 1.

<sup>lxxvii</sup>«Jharkhand Once Again», *Times of India*, 18 mars 1993, p. 10.

<sup>lxxviii</sup>«Jharkhand leaders agree to sub-state», *Times of India*, 22 mars 1993, p. 1.

<sup>lxxix</sup>Conversation avec M. Munda, Genève, 18 juillet 1993.

<sup>lxxx</sup>«Laloo unhappy with Jharkhand pact», *Times of India*, 23 mars 1993, p. 7.

<sup>lxxxi</sup>«Oneupmanship game over Jharkhand», *The Hindu*, 23 mars 1993, p. 9.

<sup>lxxxii</sup>Voir Basua, «Ethnic identity and ethnopolitics: regional movements in India», dans *Tribal Transformation in India*, cf. note 10, vol. 3, pp. 516-520.

<sup>lxxxiii</sup>Singh, «Bodo accord only the first step», *Times of India*, 8 juin 1993.

<sup>lxxxiv</sup>Bangal, «Role of moderates in Bodo accord», *Times of India*, 18 mars 1993, p. 10.

<sup>lxxxv</sup>«The invisible pilot», *Times of India*, 14 mars 1993, p. 3.

<sup>lxxxvi</sup>«Bodo accord only the first step», *Times of India*, 8 juin 1993.

<sup>lxxxvii</sup>«Finding a home: the Bodos of Assam get an autonomous council», *Sunday*, 28 février-6 mars 1993, p. 42.

<sup>lxxxviii</sup>«Distant Thunder», *Sunday* (magazine), 14-20 mars 1993, p. 60.

<sup>lxxxix</sup>«A Bodoland deal», *Frontline*, 26 mars 1993, p. 40.

<sup>xc</sup>«Desperate measures», *India Today*, 31 mai 1993, p. 18; «Assam: Losing business», *India Today*, 31 juillet 1993, p. 86.

<sup>xci</sup>Conversation avec M. Munda, Genève, 18 juillet 1993.

<sup>xcii</sup>Voir par exemple Areeparampil, dans *Jharkhand Movement: Origin and Development*, note 12, pp. 164 et 166.

<sup>xciii</sup>*The Tribal World of Verrier Elwin*, cf. note 30, p. 342.

<sup>xciv</sup>Fernandes, «Introduction», dans *National Development and Tribal Deprivation*, cf. note 9, p. 5.

<sup>xcv</sup>«Deepening Dilemmas of Tribals and Technology», dans *National Development and Tribal Deprivation*, cf. note 9, pp. 328-329.

<sup>xcvi</sup>Vir, *Tribal Women: Changing Spectrum in India*, New Delhi, Classical Publishing Company, 1990. Il existe aussi deux ou trois autres ouvrages récents à ce sujet.

<sup>xcvii</sup>Areeparampil, «Forest Andolan in Singhbhum», dans *Jharkhand Movement: Origin and Development*, cf. note 12, pp. 167-168.

<sup>xcviii</sup>Voir Sanders, «Indigenous Peoples on the International Stage», *Social Action* 43 (1993), pp. 1-7, pour une analyse des débuts des organisations régionales en Asie.

<sup>xcix</sup>Kingsbury, «Claims by Non-State Groups in International Law», *Cornell International Law Journal* 25 (1992), p. 497. Kingsbury a également rédigé un chapitre intitulé «Indigenous Peoples as an International Legal Concept» pour un ouvrage à paraître : *Indigenous Peoples in Asia*, sous la direction de Barnes.