

L'autonomie empêchée

Jammu-et-Cachemire, 1947-2019

par Charlotte Thomas

Le statut d'autonomie relative dont bénéficiait le Jammu-et-Cachemire au sein de l'Union indienne a été brutalement révoqué le 5 août 2019. Ce tournant constitutionnel attise les tensions de la région et traduit une pratique hégémonique du gouvernement indien au nom du nationalisme hindou.

Le Jammu-et-Cachemire : dégradation de l'autonomie et reconfiguration du pouvoir

Le 5 août 2019, le gouvernement indien a changé le statut de l'État du Jammu-et-Cachemire en en dégradant l'autonomie politique. Outre son contenu même, cette décision constitue un évènement au sens foucaldien de la notion, c'est-à-dire une coupe historique permettant de mettre à jour un dispositif de pouvoir. Il s'agit, en l'espèce, du renouvellement de celui-ci puisque la suppression du statut spécial du Jammu-et-Cachemire reconfigure le dispositif de pouvoir indien en y adjoignant une dimension idéologique propre au nationalisme hindou « dur » qu'incarne le Premier ministre Narendra Modi. Partant, ce changement nous informe sur la situation au Jammu-et-Cachemire, région en proie à une insurrection depuis les années 1980, mais au-delà, sur l'Inde de Narendra Modi.

Le 5 août 2019, l'architecture institutionnelle de l'Union indienne a été profondément remise en cause par l'abrogation de l'article 370 de la Constitution qui établissait l'autonomie du Jammu-et-Cachemire, État peuplé de 12,5 millions d'habitants, frontalier avec le Pakistan¹. D'État fédéré rassemblant trois régions, le Ladakh, à majorité bouddhiste, le Jammu, à majorité hindoue, et le Cachemire, à majorité musulmane, le Jammu-et-Cachemire a été scindé en deux entités administratives : d'un côté, le Jammu-et-Cachemire, devenu « Territoire » avec une assemblée élue ; de l'autre, le Ladakh, lui aussi « Territoire », mais sans assemblée élue. Pour résumer le contenu de cette décision avant d'y revenir plus en détail, la décision du 5 août a induit la disparition des prérogatives spéciales qu'ouvrait la Constitution depuis 1953 à l'État du Jammu-et-Cachemire et ses habitants. Formellement, l'article 370 garantissait au J&C une autonomie politique supérieure aux autres États indiens en ce qui concerne la gestion des affaires quotidiennes et, partant, une tutelle allégée du pouvoir central basé à New Delhi. Cette disposition était l'aboutissement du processus d'intégration compliqué du Jammu-et-Cachemire à la toute jeune fédération indienne.

Nous nous demanderons, à travers cet essai, dans quelle mesure la suppression de l'article 370 s'inscrit dans la trajectoire politique contemporaine du Jammu-et-Cachemire. Après avoir établi ce que recouvrait formellement le statut spécial du Jammu-et-Cachemire, nous constaterons que l'autonomie a été systématiquement mise à mal puisque, dans les faits, elle n'a jamais été appliquée tel qu'en dispose l'article 370. Cependant, nous verrons aussi que la décision du 5 août constitue une véritable rupture, ce qui nous permettra, en ultime ressort, de mieux saisir la nature du pouvoir exercé par le gouvernement hindouiste² du *Bharatiya Janata Party* (BJP, Parti du peuple indien) à la tête de l'Inde depuis 2014.

Articles 370 et 35-A : un statut spécial en deux volets

Annoncée par le ministre de l'Intérieur, Amit Shah, quelques semaines après la réélection triomphale de Narendra Modi au printemps 2019, la décision de révoquer

¹ Dans le cadre de cet article, il sera uniquement question de l'échelle indienne examinée via la presse anglophone indienne. Les réactions ne sont pas traitées, bien qu'Islamabad et Pékin, parties prenantes au dossier cachemiri, aient dénoncé la décision indienne.

² « Hindou » qualifie ce qui est relatif à la religion hindoue, tandis qu'« hindouiste » désigne ce qui traite de l'usage politique de l'hindouisme.

l'autonomie constitutionnelle du Jammu-et-Cachemire était une des principales promesses de campagne du BJP. De fait, elle a été la première mesure forte du gouvernement Modi-2 puisqu'elle signifiait la disparition d'un statut spécial en vigueur depuis la formation de l'Inde indépendante et l'intégration politique des anciens États princiers à celle-ci entre 1947 et 1950. Décidée unilatéralement par le pouvoir central, l'abrogation n'a pas même été discutée avec les partis locaux dits « légitimistes », c'est-à-dire les formations ne contestant pas le rattachement du Jammu-et-Cachemire à l'Inde et, ce faisant, considérées comme légitimes par New Delhi et ayant alternativement administré le Jammu-et-Cachemire depuis l'Indépendance³ à l'instar de la *National Conference* (NC), du *People's Democratic Party* (PDP), de la section locale du *Congrès* et du *Communist Party of India (Marxist)* (CPI(M)). Sur le terrain, l'abrogation a été précédée de l'envoi de quelque 38 000 soldats supplémentaires dans une zone déjà très militarisée, ainsi que les recommandations adressées aux touristes d'évacuer la zone. Elle a été suivie par la mise sous silence total des habitants du Jammu-et-Cachemire via la fermeture de l'ensemble des moyens de communication terrestres, téléphoniques et numériques. Pour certaines zones, et en particulier la vallée du Cachemire, ce « *lockdown* », ainsi qu'il est appelé par les habitants, n'a pris fin qu'en mars 2020 soit près de 8 mois après l'annonce d'A. Shah. Il s'est du reste accompagné de vagues d'arrestations massives mettant aux fers les opposants, c'est-à-dire toute personne ayant exprimé son désaccord avec la décision de New Delhi – que cette expression ait été violente ou non.

Ainsi, des milliers d'individus ont été incarcérés ou assignés à résidence, simples manifestants comme responsables politiques (dont certains avaient même gouverné avec le BJP, comme Omar Abdullah de la NC (1999-2004) et Mehbooba Mufti, du PDP (2016-2018)). Cette suppression unilatérale et autoritaire de la part de New Delhi n'est guère surprenante lorsqu'on songe aux dynamiques d'érosion qui ont caractérisé, depuis leur mise en œuvre en 1953, l'article 370 et son corollaire, l'article 35-A.

Bien que ce soit au premier qu'il est le plus fréquemment fait référence, l'autonomie constitutionnelle du Jammu-et-Cachemire était, en réalité, le fruit de son usage combiné avec le second. En raison de cette complémentarité, seul l'article 370 a

³ Ces partis sont à distinguer des formations « séparatistes » notamment rassemblées au sein de la *Hurryyat Conference* (HC) et de ses affiliés, qui, comme leur nom l'indiquent, sont favorables à l'indépendance du J&C ou à son rattachement au Pakistan. Les leaders de la HC sont fréquemment assignés à résidence ou emprisonnés en raison de leurs déclarations jugées « hostiles » à New Delhi. Dès le 5 août, sans surprise, tous ont donc été arrêtés.

été abrogé puisque l'article 35-A était, de fait, automatiquement rendu inopérant. Avant d'en venir au contenu concret de ces dispositions, il importe d'avoir en tête quelques notions générales sur le fédéralisme indien afin de saisir dans quel écosystème institutionnel elles s'ancrent et, dès lors, de mesurer l'autonomie dont jouissait légalement le Jammu-et-Cachemire jusqu'au 5 août 2019. Au sein de l'Union indienne, hormis le cas singulier du Jammu-et-Cachemire, on distingue trois degrés d'association : l'Union, l'État et le Territoire. Ces derniers sont les moins autonomes à l'égard du pouvoir central. Administrés directement par un gouverneur représentant le Président (soit l'Union) et nommé par le gouvernement central, les Territoires envoient des représentants uniquement à la chambre basse. Trois Territoires font exception puisqu'ils élisent également une assemblée, disposent d'un gouvernement et élisent des représentants aux chambres haute et basse. Ils se prévalent ainsi d'une plus grande autonomie que leur équivalent sans assemblée élue, bien que leurs pouvoirs demeurent très limités par ceux du gouvernement central.

Au-dessus des Territoires se trouvent les États. Eux sont administrés par un personnel élu, soit un gouvernement, avec à sa tête un ministre en chef, et une assemblée. Les États disposent d'un gouverneur dont la fonction est de représenter le Président par lequel il est nommé, et élisent des représentants aux chambres haute et basse. Les États ont, en outre, compétence pour promulguer certaines lois, selon la répartition des compétences formalisée dans la Constitution. On trouve ainsi tout d'abord ce qui relève de la juridiction de l'Union, 96 rubriques définies dans la « liste de l'Union » et couvrant les domaines de la défense, des affaires militaires, diplomatiques et financières ainsi que les transports publics nationaux ; puis les domaines d'action des États, 66 rubriques inventoriées dans « la liste de l'État » et relatives aux pénitenciers, à l'agriculture, à la plupart des industries ainsi qu'à certaines taxes ; viennent enfin les compétences mixtes exercées tantôt par l'échelon fédéré tantôt par celui central. Elles sont répertoriées dans la « liste Concurrente » et couvrent, entre autres, le droit pénal et marital, la gestion des syndicats ainsi que le contrôle des prix. Les éventuels pouvoirs résiduels demeurent prérogative de New Delhi⁴.

Au sommet de cette pyramide institutionnelle, se trouvait, jusqu'au 5 août 2019, le statut spécial du Jammu-et-Cachemire. D'un point de vue symbolique, ceci s'illustre en premier lieu par le fait que le Jammu-et-Cachemire est le seul État à disposer d'un

⁴ Jill Cottrell. 2013. "Kashmir: The Vanishing Autonomy." In *Practising Self-Government: A Comparative Study of Autonomous Regions*, edited by Yash Ghai and Sophia Woodman, 163-199. Cambridge: Cambridge University Press. p. 165.

drapeau propre, dont l'égalité avec son pendant national est reconnue par la loi. Concernant les institutions, l'article 370 établit que seules les prérogatives constitutionnelles en termes de protection des droits humains et de principes directeurs généraux s'appliquent au Jammu-et-Cachemire. Tous les autres articles de la Constitution doivent, pour être mis en œuvre au Jammu-et-Cachemire, obligatoirement être validés par l'assemblée constituante locale élue en 1951 afin de doter l'État fédéré d'une Constitution propre. On relève donc ici une troisième singularité : le Jammu-et-Cachemire est le seul État indien à disposer d'un texte constitutionnel (entré en vigueur le 26 janvier 1957). De même, à la différence des autres États, le Jammu-et-Cachemire est gouverné par un Premier ministre et le pouvoir central y est représenté par un *Sadar-i-Riyasat*, un « Président de l'État », élu par l'Assemblée législative locale et non pas nommé par le Président de l'Union. À cet article 370 ouvrant la voie à la Constitution du Jammu-et-Cachemire, s'ajoute l'article 35-A qui restreint les droits de propriété et d'accès à la fonction et à l'instruction publiques au Jammu-et-Cachemire aux seuls « résidents permanents » tels qu'en dispose la Constitution locale, c'est-à-dire les individus nés au Jammu-et-Cachemire ou y résidant depuis plus de dix ans et y ayant légalement acquis un bien immobilier.

Au milieu des années 1950, l'autonomie politique du Jammu-et-Cachemire est donc établie par deux articles complémentaires. L'État du Jammu-et-Cachemire est le plus indépendant au sein de la fédération afin de favoriser son intégration pleine et entière à l'Union en garantissant aux habitants du Jammu-et-Cachemire : premièrement l'établissement de droits politiques singuliers au regard de leurs concitoyens indiens ; deuxièmement la préservation de l'équilibre démographique particulier du Jammu-et-Cachemire, seule région à majorité musulmane dans une nation où la majorité des citoyens se déclare hindoue. La codification de ce statut spécial s'opère dans un contexte où la décolonisation du sous-continent, ainsi que la Partition qui s'en est suivie, a mené à un soulèvement local en faveur de l'indépendance du Jammu-et-Cachemire d'une part, et à un conflit transfrontalier indo-pakistanaï d'autre part, tous deux toujours en cours en 2020. La situation du Jammu-et-Cachemire au sortir du processus décolonial invite donc à s'interroger sur les facteurs ayant conduit à ce que, plus de soixante-dix ans plus tard, le Jammu-et-Cachemire et le Ladakh soient désormais des Territoires, c'est-à-dire les entités les moins autonomes au sein de l'Union.

Une autonomie continuellement rognée

Le détour par l'histoire laisse tout d'abord apparaître un quiproquo originel dont, plusieurs décennies plus tard, A. Shah se saisira pour justifier l'abrogation du statut spécial. Comme il vient d'être évoqué, les articles 370 et 35-A visaient à pallier politiquement à la situation complexe dans laquelle le Jammu-et-Cachemire se trouvait plongé au sortir de la décolonisation. D'un côté, on observe des mobilisations internes. Elles sont initiées dans les années 1840 par les musulmans cachemiris contre le pouvoir des Dogra, dynastie hindoue placée à la tête de ce qui, jusqu'en 1947, demeure l'État princier du Jammu-et-Cachemire. À partir de 1931, ces mouvements sont structurés par Sheikh Abdullah, (grand-père d'Omar, précédemment cité), au sein de la *Muslim Conference*, qui deviendra la NC en 1939 afin de rassembler au-delà des affiliations religieuses. À cette époque, S. Abdullah est la figure tutélaire de la vie politique cachemirienne. Or S. Abdullah favorise l'indépendance pour le Jammu-et-Cachemire, ce à quoi s'engage initialement Lord Mountbatten, dernier vice-roi des Indes, en charge de préparer la décolonisation.

D'un autre côté, cherchant à tirer profit de cette agitation le Pakistan et l'Inde revendiquent tous deux le rattachement de l'intégralité du Jammu-et-Cachemire à leur territoire national. On trouve donc là trois projets antagonistes ayant pour objet le même territoire. À partir d'octobre 1947, la situation évolue en conflit armé entre les deux États, qui se solde par la stabilisation des troupes autour de la *Line of Control* (LoC), frontière *de facto* qui scinde le Jammu-et-Cachemire en une partie indienne et une partie pakistanaise, et l'adoption de la résolution 48 des Nations unies prévoyant la tenue d'un référendum d'autodétermination. Mais avec un grand bémol au regard des trois projets en concurrence : le référendum ne prévoit pas l'indépendance, uniquement le rattachement au Pakistan ou à l'Inde. Il ne sera jamais organisé, mais il induit une disjonction originelle entre les aspirations des acteurs et la solution politique proposée. Il acte en outre la négation des mouvements populaires et leur récupération par les deux États en présence, deux dynamiques désormais caractéristiques du conflit « au » Cachemire.

Concernant le volet indo-cachemiri, l'article 370 va venir cristalliser ces doubles tensions. Tout d'abord, il est préparé dans un esprit différent selon les acteurs : pour S. Abdullah, l'indépendance est le projet politique à long terme tandis que pour les Indiens, notamment Jawaharlal Nehru, Premier ministre, le rattachement à l'Inde est indiscutable. De plus, les débats de l'assemblée constituante se tiennent alors qu'une

partie du tout jeune territoire national est en guerre, investie par une puissance étrangère et surveillée par les Nations unies. Le rattachement du Jammu-et-Cachemire acquiert ainsi une dimension stratégique pour le gouvernement. Dans ce contexte, les acteurs optent pour une solution en demi-teinte qui ne satisfait personne et qui permet des interprétations divergentes par la suite fréquemment mobilisées de part et d'autre. En effet, l'intitulé de l'article 370 fait état de son caractère « transitoire » : « *Temporary Provisions with Respect to the State of Jammu and Kashmir* ». Dès le début, ce qualificatif est interprété différemment de part et d'autre : pour S. Abdullah, l'article 370 est transitoire car il doit mener à l'indépendance ; pour J. Nehru, c'est le contraire car, à terme, le Jammu-et-Cachemire sera intégré à l'Union comme n'importe quel État et ne jouira plus de statut spécial. Ces interprétations antagonistes expliquent pourquoi l'article 370 ne sera jamais effectivement mis en œuvre. Au contraire New Delhi aura à cœur de révoquer *de facto* ce statut spécial. Si ce n'est dans les textes, ceci sera rendu possible par la mise en œuvre d'un dispositif de pouvoir reposant sur deux stratégies complémentaires.

Le phagocytage de la vie politique locale est le premier instrument grâce auquel le pouvoir central porte atteinte à l'article 370 dès 1953. Cette année-là, les propos jugés déloyaux à l'égard de l'Inde de S. Abdullah, suscitent la crainte du pouvoir central en raison du double risque de déstabilisation interne et externe (vis-à-vis du Pakistan) qu'ils engendrent. Partant, J. Nehru fait emprisonner S. Abdullah, qui multipliera les séjours en prison pour des motifs similaires au cours des vingt années suivantes. À partir de 1975, il est définitivement écarté du pouvoir par Indira Gandhi, nouvelle Première ministre.

Parallèlement, New Delhi mobilise fréquemment la situation troublée du Jammu-et-Cachemire pour justifier l'absence d'élections, ou truque ces dernières, aidé par un personnel politique local dont elle s'attache les faveurs via des pratiques clientélistes et corruptives. À partir de 1953, le Jammu-et-Cachemire est ainsi gouverné par des obligés de New Delhi. En 1965, *Sadar-i-Riyasat* et Premier ministre disparaissent au profit d'un gouverneur et d'un ministre en chef nommé et élu selon les mêmes modalités que celles en vigueur dans les autres États indiens. Ces leaders sont membres des partis légitimistes, dont la NC, et de plus en plus délégitimés, voire honnis, par les Cachemiris. De fait, rompant souvent avec leurs promesses de campagne, ils facilitent l'adoption, par l'assemblée locale, de nombreux textes législatifs issus du pouvoir central et qui, dans les faits, intègrent le Jammu-et-Cachemire à l'Union à l'instar de n'importe quel État. Dans le même mouvement, le

Muslim United Front, coalition de partis réclamant l'application de la résolution 48⁵, est stigmatisé par les partis légitimistes qui l'accusent de vouloir vendre le Jammu-et-Cachemire au Pakistan.

Simultanément, le Jammu-et-Cachemire est de plus en plus appréhendé par New Delhi comme un territoire « à sécuriser » en raison des doubles risques de déstabilisation évoqués ci-dessus, que le processus de dégradation de l'autonomie alimente. Cette approche sécuritaire est le second instrument par lequel le pouvoir central contrevient aux dispositions de l'article 370. Officiellement, elle a pour objet de lutter contre les militants armés infiltrés depuis le Pakistan dans le but de mener des actions insurrectionnelles au Jammu-et-Cachemire afin de protester contre la politique de New Delhi. Dans la réalité, elle s'applique aussi aux citoyens « ordinaires », opposants (non armés) ou soupçonnés comme tels. L'exécution de cette politique sécuritaire s'accompagne donc d'atteintes permanentes aux droits humains des Cachemiris.

Dans un premier temps, elle s'opère via le *Jammu-and-Kashmir Public Safety Act* (JKPSA) qui, à partir de 1978, autorise la détention sans motif. Un tournant décisif survient lors des élections de 1987 qui combinent manipulation politique et approche sécuritaire de la part du pouvoir central. Dans un premier temps, les suffrages sont truqués par New Delhi, aidé de la section locale du parti du Congrès, afin de minimiser le nombre de voix obtenu par le MUF. Le champ électoral se fermant devant eux, les anciens candidats du MUF poursuivent leur engagement politique par la violence et passent au Pakistan pour s'y former au maniement des armes. Revenus dans la vallée en 1989, ils y mènent, aux côtés de combattants étrangers⁶, une insurrection armée.

Pour y répondre, dans un second temps, le pouvoir central durcit son approche sécuritaire par l'envoi massif de troupes et d'officiers de renseignement (respectivement estimés aujourd'hui à 500 000 et 100 000 hommes) et l'introduction de

⁵ Ce n'est pas le sujet de cet essai, mais on note aussi, de fait, une contradiction ontologique dans les revendications des Cachemiris indiens, encore observable aujourd'hui : le droit à l'autodétermination est articulé autour de l'application de la résolution 48, alors même que celle-ci ne propose pas l'option de l'indépendance. De même, le respect de l'article 370 est souvent brandi, alors qu'il détaille le fonctionnement du J&C au sein de l'Union indienne.

⁶ Initialement originaires du Cachemire indien, ces combattants sont ensuite rejoints par des Pakistanais et d'autres combattants étrangers, notamment des « transfuges » du conflit afghan (1979-1989). Ces franges non autochtones sont rejetées par la population locale en raison des exactions qu'elles commettent. Schématiquement, deux tendances sont à distinguer à cette période : les combattants cachemiris plus généralement pour l'indépendance du Cachemire ; ceux étrangers, se battant pour le rattachement de la partie indienne du Cachemire au Pakistan (et donc activement soutenus par Islamabad).

l'Armed Forces (Special Powers) Act (AFSPA) en septembre 1990. Formulée comme ayant pour but de « maintenir l'ordre public dans une zone troublée », cette loi dote l'armée de pouvoirs extraordinaires tout en la soustrayant à la justice civile dans les mêmes dispositions qu'en période de guerre. Ce dispositif sécuritaire sera complété en 1997 par l'adoption du *Disturbed Areas Act* qui accorde à la police des pouvoirs similaires à ceux de la police. Depuis l'entrée en vigueur de ces lois, les forces armées et policières ont commis d'innombrables crimes sur les Cachemiri.e.s⁷. Pour cette raison, sans qu'elle soit parvenue à mettre un terme à l'insurrection, la gestion sécuritaire a nourri un sentiment croissant de désaffiliation nationale de la population à l'égard de l'État indien dont seule demeure, au Cachemire, la composante punitive.

L'examen de la pratique du pouvoir central à l'égard du J&C montre que si ce n'est *de jure, de facto*, le statut spécial du Jammu-et-Cachemire a été constamment bafoué. À cet égard, l'abrogation de l'article 370 (et l'inopérabilité consubstantielle de l'article 35-A) s'inscrit dans une trajectoire historique de dilution constante de l'autonomie du territoire via un dispositif de pouvoir ad hoc. Pour autant, jusqu'au 5 août 2019, l'article 370 existait toujours et son respect plein et entier était mobilisé par les Cachemiri.e.s comme substrat à leurs revendications politiques vis-à-vis de New Delhi. De plus, l'article 35-A était conçu comme l'ultime protection de l'identité singulière du Jammu-et-Cachemire, grâce à la préservation de l'équilibre démographique qu'il induisait. Pour cette raison, l'abrogation de l'article 370 n'est pas l'aboutissement d'un processus ancien, mais signifie un véritable bouleversement institutionnel, social et politique pour les habitants du Jammu-et-Cachemire. Elle marque une rupture idéologique dans la gestion de ce territoire.

Un tournant pour les Cachemiri.e.s

Pour tous les nationalistes, l'usage politique de l'hindouisme induit une conception ethnicisée de la citoyenneté en faveur de la majorité démographique hindoue (80 % de la population). Celle-ci est homogénéisée pour être appréhendée

⁷ Parmi lesquels viols, torture, meurtres, disparitions forcées ou encore punitions collectives. Voir le dernier rapport de la Commission des droits humains de l'ONU : https://www.ohchr.org/Documents/Countries/PK/KashmirUpdateReport_8July2019.pdf. Précisons que ce rapport a été dénoncé par l'Inde qui y voit une ingérence dans ses affaires nationales et que le Pakistan est lui aussi mis en cause pour le bafouement des droits de ses citoyens cachemiris (répartis dans le Gilgit Baltistan et l'Azad-Cachemire).

comme une « communauté » transcendant les nombreux clivages pourtant caractéristiques de l'hindouisme d'une part, et unie par des intérêts politiques communs d'autre part. Selon cette définition étendue englobant les religions sikhe, jaïn et bouddhiste, les hindous, sont considérés comme les uniques « fils du sol » et partant, les seuls formant un corps politique légitime. Par opposition, les minorités musulmane (14 %) et chrétienne (2 %) sont soupçonnées de déloyauté nationale en raison de leur ethnicité et de leur confession religieuse prétendument allogène. Citoyens illégitimes, ils doivent se plier aux intérêts de la communauté majoritaire hindoue. Ce socle idéologique étant posé, la pratique de l'hindouisme politique a été plus ou moins rigide selon les gouvernements BJP (nationaux ou fédérés). En l'espèce les militants ayant fait leur carrière au sein du BJP sont considérés comme moins idéologisés que leurs alter ego formés au sein du *Rashtriya Swayamsevak Sangh* (RSS), « l'Association des volontaires », fondée en 1925 sur le modèle des phalanges fascistes et maison-mère du BJP. Or N. Modi est entré au BJP via le RSS – il a d'ailleurs été le premier membre du RSS à se hisser au poste de Premier ministre – ce qui explique notamment pourquoi la variable idéologique est si prégnante dans son exercice du pouvoir.

Ainsi, le RSS a, dès les années 1950, fait de la suppression du statut spécial du J&C un élément clé de son projet politique. Elle répond à la conception centralisée du pouvoir des nationalistes, *a fortiori* vis-à-vis d'un territoire dont les habitants, en raison de leur confession musulmane, sont considérés comme des citoyens de seconde zone. Pour autant tous les gouvernements BJP n'ont pas appliqué cette ligne. La première mandature, à la tête de l'Inde de 1999 à 2004, a été plutôt conciliante : si le phagocytage de la classe politique a fonctionné à plein, O. Abdullah (PDP, petit-fils de Sheikh) devenant ministre des Affaires extérieures au sein du gouvernement central, l'état sécuritaire s'était quelque peu desserré alors même qu'un conflit avec le Pakistan avait éclaté en 1998. Par exemple, la ligne de bus reliant Srinagar, au Cachemire indien, à Muzaffarabad, au Cachemire pakistanais, avait été rouverte, 40 ans après sa fermeture.

À la différence de ses prédécesseurs, dès son premier mandat national (2014), N. Modi a appliqué un dispositif de pouvoir reconfiguré au sein duquel les instruments sécuritaire et politique ont été utilisés avec une intensité accrue, et que je qualifie d'idéologique au sens où ces outils servent la mise en récit populiste que propose N. Modi de son action politique, mais ne permettent pas de remplir les objectifs annoncés par le gouvernement lui-même : mettre un terme aux infiltrations de combattants étrangers et à l'insurrection en cours depuis 1989. L'utilisation renforcée du sécuritaire se traduit dès juillet 2016 lors de la répression de mouvements contestataires ayant éclaté dans la vallée. Les centaines de civils tués par les forces de

l'ordre avaient d'ailleurs valu à New Delhi une condamnation des Nations unies. En juin 2018, c'est cette fois le champ politique qui est investi avec force : la section cachemirienne du BJP fait chuter la coalition gouvernementale à la tête du Jammu-et-Cachemire en s'en retirant brutalement. Comme le veulent les institutions dans de pareils cas, l'État est placé sous l'administration directe (« *President's Rule* ») de New Delhi, c'est-à-dire que ses compétences législative et exécutive sont transférées au pouvoir central jusqu'à ce qu'un gouvernement soit formé après la tenue de nouvelles élections.

Amorcée par les séquences de 2016 et 2018, l'ultime étape de reconfiguration du dispositif de pouvoir à l'égard du Jammu-et-Cachemire survient en mai 2019 lorsque la suppression du statut spécial devient un élément majeur de la campagne du BJP au motif de son caractère originellement « transitoire » d'une part, et de la sécurité du territoire d'autre part. Quelques semaines plus tard, A. Shah annonce effectivement la révocation de l'article 370. Cette décision est prise, nous l'avons vu, de façon brutale et sans concertation avec les forces gouvernementales locales, ce que le ministre de l'Intérieur justifie par l'administration directe sous laquelle se trouve placé le Jammu-et-Cachemire, alors même que cette béance gouvernementale a été initiée par le BJP un an auparavant. Depuis, le Jammu-et-Cachemire n'a toujours pas de gouvernants propres, les autorités centrales justifiant la non-tenue du scrutin par l'instabilité de la région – à laquelle l'abrogation devait précisément mettre un terme. La nouvelle dimension idéologique du dispositif de pouvoir est ainsi patente. Selon une dynamique similaire, le 1^{er} avril 2020 New Delhi a acté la disparition de l'article 35-A portant sur la définition des « résidents permanents » : il suffit désormais de résider au Jammu-et-Cachemire depuis quinze ans, ou d'y avoir étudié pendant sept années, pour accéder à la propriété ou à l'emploi. Dans la foulée, plus d'une centaine de textes a été amendée selon une logique similaire de suppression des droits spéciaux accordés aux natifs du Cachemire.

Depuis le 5 août 2019, la dimension idéologique du dispositif de pouvoir se traduit également par la politique d'invisibilisation de l'héritage culturel (musulman) du Cachemire à laquelle s'emploie le gouvernement. Deux jours fériés ont ainsi été supprimés par New Delhi : le 5 décembre, date anniversaire de S. Abdullah, et le 13 juillet, « Jour des martyrs », en référence à une manifestation de 1931 violemment réprimée. Mais un nouveau a été ajouté : le 26 octobre (1947), jour où le Jammu-et-Cachemire a été officiellement rattaché à l'Inde. De même le centre des congrès de Srinagar, le *Sher-i-Kashmir International Conference Centre*, en référence au surnom de Sheikh Abdullah, a été rebaptisé *Kashmir International Conference Centre* début mars.

Par ailleurs, les manuels scolaires ont été amendés. Ils intègrent dorénavant le changement de statut survenu en août, mais sans mentionner l'application concrète de cette décision (processus légal, suspension des communications, arrestations). Enfin, l'invisibilisation passe par le phagocytage désormais total de la classe politique légitime afin d'en faire un strict avant-poste de New Delhi via ce que je qualifie de « clientélisme par le haut » qui s'illustre par deux événements. Premièrement, la création de l'*Apni Party* [« Notre Parti »] dirigé par Altaf Bukhari, ex-membre du PDP. Ce nouveau parti est perçu par les Cachemiri.e.s comme l'émanation directe de New Delhi, ce que corroborent les contacts entre A. Bukhari et A. Shah dont la presse s'est fait l'écho, bien que les cadres du parti s'en défendent. Deuxièmement, les libérations récentes de Farooq et Omar Abdullah (au contraire de la plupart des autres chefs politiques) incitent les observateurs et la population à considérer qu'Omar sera le prochain ministre en chef du Territoire du Jammu-et-Cachemire. De fait, depuis qu'ils ont retrouvé la possibilité de s'exprimer publiquement, ni l'un ni l'autre n'a fait allusion à l'article 370. Au contraire, ils entérinent tacitement son abrogation puisqu'ils ne contestent plus la décision du 5 août *per se*, mais évoquent uniquement la restauration du statut d'État fédéré.

Localement, toutes ces décisions sont perçues comme la volonté de faire « disparaître » la population cachemirienne (musulmane) du Jammu-et-Cachemire pour ne conserver que l'exploitation du territoire (ressources agricoles, énergie hydraulique, destination touristique prisée). À cet égard, nombre de Cachemiri.e.s comparent leur situation à celle prévalant en Cisjordanie. Loin d'œuvrer à l'intégration de la population au corps national ou de ramener la paix dans un territoire en conflit depuis des décennies, le dispositif de pouvoir reconfiguré ne fait donc qu'alimenter le sentiment de désaffiliation des Cachemiri.e.s à l'égard de l'État, comme en témoigne le nombre accru de jeunes s'enrôlant pour l'insurrection, c'est-à-dire contre l'État indien. Pourtant, le gouvernement avait présenté l'abrogation comme gage d'une meilleure intégration du Jammu-et-Cachemire à l'Union indienne et comme moyen d'y ramener la « sécurité » au regard du risque terroriste. Aucun des objectifs officiels du gouvernement n'a pour le moment été rempli. Dans le reste du territoire indien, le contenu et les modalités de l'abrogation ont été accueillis au mieux avec passivité, au pire avec entrain et satisfaction en dehors de quelques mobilisations estudiantines et prises de position d'intellectuels progressistes. Au sein de la classe politique, hormis quelques partis plutôt marginaux, l'abrogation a été reçue favorablement y compris par des partis d'opposition. Pourtant, elle constitue bien un fait sans précédent puisque c'est la première fois qu'un espace politique indien perd de l'autonomie au lieu d'en gagner.

De façon générale le cas d'étude du J&C est une loupe posée sur la pratique du pouvoir de N. Modi et de son gouvernement à l'échelle nationale, et plus généralement sur la société politique indienne. On constate ainsi que la dégradation des institutions ainsi que l'exercice toujours plus centralisé et autoritaire du pouvoir n'ont guère suscité d'émoi à l'échelle du pays, pas plus que les implications idéologiques que contiennent la mise sous silence et l'invisibilisation du seul territoire indien à majorité musulmane⁸. Ces (absences de) réactions témoignent du souhait, ou pour le moins de l'acceptation, d'un pouvoir dont le fondement repose sur une conception ethnicisée de la citoyenneté, et la pratique, sur l'autoritarisme ainsi que la centralisation dans les mains de l'exécutif aux dépens du fonctionnement traditionnel des institutions indiennes. Tous ces éléments nourrissent donc l'hypothèse d'une hégémonie croissante du nationalisme hindou entendu dans son acception gramscienne comme l'« universalisation » de celui-ci au sein de l'ensemble de la société indienne, et principalement hindoue, constituée et entretenue comme un peuple organique par le Premier ministre. Le soutien massif au BJP concrétise cette hégémonie en même temps qu'il y participe, mais l'attrait pour le parti ne semble désormais plus strictement réductible à une seule séquence électorale. Dans le sillage des lois sur la citoyenneté, formulées fin 2019, cette nouvelle hégémonie questionne le caractère ouvert et inclusif de la citoyenneté indienne telle qu'elle a été forgée en 1953 et à ce titre, constitue bien une reconfiguration du modèle hégémonique indien issu de la décolonisation.

Pour aller plus loin :

- Navnita Chadha Behera. *State, Identity and Violence: Jammu, Kashmir and Ladakh*. Delhi, Manohar, 2000.
- Sujit Choudhry, Madhav Khosla, Pratap Bhanu Mehta. *The Oxford Handbook of the Indian Constitution*. Oxford University Press, 2017.
- Jill Cottrell. « Kashmir: The Vanishing Autonomy », in Yash Ghai, Sophia Woodman. dir. *Practising Self-Government: A Comparative Study of Autonomous Regions*. p. 163-199. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- Rekha Chowdhary. *Jammu and Kashmir: Politics of Identity and Separatism*. New Delhi: Routledge, 2016.
- Attar Rabbani. « Jammu and Kashmir and the Armed Forces Special Powers Act ». *South Asian Survey*, 2011, vol.18, n°2, p. 260.

⁸ De même à l'échelle internationale où, hormis au Pakistan, les pays n'ont pas réagi aux évolutions politiques en cours en Inde.

- Mridu Rai. *Hindu Rulers, Muslim Subjects Islam, Rights, and the History of Kashmir*. Princeton: Princeton University Press, 2004.
- Widmalm, Sten. 1997. The Rise and Fall of Democracy in Jammu and Kashmir. *Asian Survey* 37 (11): 1005-1030.
- Chitrlekha Zutshi. *Languages of Belonging: Islam, Regional Identity, and the Making of Kashmir*. New York: Oxford University Press, 2004.

Publié dans lavedesidees.fr, le 11 septembre 2020.