

# La fin d'un 'Parti-Etat ' ? Le Congrès et la démocratie indienne

Christophe Jaffrelot

► **To cite this version:**

Christophe Jaffrelot. La fin d'un 'Parti-Etat ' ? Le Congrès et la démocratie indienne. Les études du Centre d'études et de recherches internationales, Centre de recherches internationales de Sciences Po (CERI), 1995, pp.1-20. hal-01010079

**HAL Id: hal-01010079**

**<https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-01010079>**

Submitted on 19 Jun 2014

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les Études du CERI  
N° 6 - septembre 1995

**La fin d'un " parti-Etat " ?**  
Le Congrès et la démocratie indienne

Christophe Jaffrelot

## La fin d'un " parti-Etat " ? Le Congrès et la démocratie indienne

Christophe Jaffrelot

Chargé de recherche au CNRS (CERI)

Le parti du Congrès s'est vu refuser le titre de parti dominant par la plupart des spécialistes, qui soulignaient volontiers que cette formation n'avait jamais remporté une majorité des suffrages - son meilleur score se situant à 48,1 % en 1984 (*voir le tableau ci-dessous*) - et qu'il n'avait monopolisé le pouvoir qu'au cours d'une brève période, bien des Etats de l'Union indienne lui échappant dès les années soixante<sup>1</sup>. Néanmoins, ce parti appartient au groupe restreint des formations ayant exercé le pouvoir pratiquement sans interruption pendant près de cinquante ans dans un cadre démocratique<sup>2</sup>.

### Scores, en voix et en sièges, réalisés par le Congrès aux élections générales de 1952 à 1991

Années	1952	1957	1962	1967	1971	1977	1980	1984	1989	1991
% des suffrages exprimés	45	47,8	44,7	40,8	43,7	34,3	42,7	48,1	39,5	36,5
Nombre de sièges	364	371	361	283	352	154	353	415	197	232
(total des sièges)	(479)	(490)	(488)	(516)	(441)	(492)	(492)	(517)	(529)	(521)

Cette prépondérance connaît aujourd'hui une remise en cause sans précédent. Certes, le parti a connu des vicissitudes par le passé mais l'érosion de sa popularité depuis dix ans le place aujourd'hui presque au niveau de ses pires contre-performances historiques. L'étiage de 1977 a ainsi pratiquement été atteint en 1991 lorsque le Congrès n'a pu former qu'un gouvernement minoritaire pour la première fois de son existence (jusqu'à pré-

---

<sup>1</sup> P. BRASS, *The politics of India since independence*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, p. 69, et R. KOTHARI, *Politics in India*, New Delhi, Orient Longman, 1970, p. 171.

<sup>2</sup> Les alternances de 1977-80 et 1989-91 se révélèrent toutes deux éphémères, et l'état d'urgence déclaré par Indira Gandhi en 1975 ne fut finalement qu'une parenthèse de moins de deux ans.

sent, lorsqu'il était majoritaire, c'était de façon absolue et non pas relative). Depuis 1991, le Congrès a essuyé plus de défaites qu'il n'a remporté de victoires dans les Etats fédérés dont les assemblées ont été renouvelées : si, parmi les Etats de bonne taille, il a reconquis le Kérala, l'Haryana, le Pendjab, l'Himachal Pradesh, le Madhya Pradesh et l'Orissa, il a perdu le Karnataka, l'Andhra Pradesh, le Goudjerat et le Maharashtra. De ce fait, en 1995, le Congrès ne gouverne plus que dans quelques Etats, parmi lesquels le Madhya Pradesh, le Kérala et l'Orissa font seuls figure d'Etats importants.

Il s'agit cependant d'un facteur autant politique qu'économique. L'inflation à deux chiffres, phénomène dont l'Inde n'est pas familière, constitue un élément plus directement économique qui a contribué au discrédit du Congrès. Le rythme de la hausse des prix n'a cependant pas atteint des sommets puisque, de 14 % en 1991-1992, il est retombé à 9,5 % en 1993-1994 pour remonter à 11,4 % en 1994-1995<sup>3</sup>.

Les études les plus sérieuses admettent que l'on manque encore de recul pour apprécier les effets sociaux de la réforme économique. Elles s'efforcent néanmoins d'en prendre la mesure aussi finement que possible. La plupart d'entre elles mettent l'accent sur l'augmentation du nombre des ruraux vivant sous le seuil de pauvreté (de 35% en 1990-1991 à 41,7% en 1992). Cette évolution est attribuée à plusieurs facteurs directement liés à la réforme économique : la diminution des programmes d'aide sociale nécessitée par l'objectif de réduction des dépenses publiques dans le cadre du plan d'ajustement structurel, la diminution des subventions à l'achat d'engrais et la hausse des prix des denrées alimentaires de base (la hausse des prix agricoles est destinée à compenser celle des engrais mais frappe de plein fouet les paysans sans terre n'ayant rien à vendre). Le bilan reste cependant en demi-teinte, soit que les principales causes de la relative paupérisation des campagnes soient identifiées comme indirectement liées à la réforme économique (les conditions climatiques sont volontiers invoquées)<sup>4</sup>, soit que cet impact de la réforme économique soit fortement relativisé<sup>5</sup>.

Si la situation économique, voire la politique menée par le gouvernement dans ce domaine, ont pu contribuer au déclin récent du Congrès lors des élections régionales, elles ne suffisent pas à l'expliquer, notamment parce que ce phénomène est antérieur à la détérioration des conditions économiques à partir de l'été 1991. Il paraît utile de prendre ici en considération des éléments plus structurels qui tiennent au mode d'implantation du parti et aux transformations sociales affectant l'Inde en profondeur, et parfois liées aux changements économiques.

---

<sup>3</sup> *Le MOCI - Moniteur du Commerce International*, n 1182 (25-31 mai 1995), p. 69 et *India Today*, 30 avril 1995, p. 62. Il faut cependant prendre garde à l'effet de moyenne : les denrées de base, qui constituent une part considérable du budget des plus pauvres, ont connu les hausses les plus vives, en particulier dans les campagnes. Le taux d'inflation pour un ouvrier agricole était ainsi évalué à 22% en 1992-1993 et à 11% en 1994.

<sup>4</sup> S.D. TENDULKAR et L.R. JAIN, « Economic reforms and poverty », *Economic and Political Weekly*, 10 juin 1995, p. 1377.

<sup>5</sup> Une récente enquête, parmi les plus fouillées, que publie un hebdomadaire connu pour ses prises de position « de gauche », conclut par exemple : « Les résultats de notre étude sont mitigés mais, en général, ils montrent que le coût social de la réforme en cours en Inde, bien qu'il s'avère faible par rapport à beaucoup d'autres pays en développement, existe et se situe à un niveau suffisamment élevé pour appeler des inflexions » (S.P. GUPTA, « Economic reform and its impact on poor », *ibid.*, 3 juin 1995, p. 1295).

## L'érosion d'une méthode paradoxale de construction partisane

### *Les ressorts du " système congressiste "*

Le parti du Congrès - dont le nom complet était alors Congrès National Indien - a principalement construit les bases de son ascendant politique à l'époque coloniale sur deux piliers complémentaires : le charisme d'un homme, Gandhi, qui est trop évident pour qu'on s'y attarde, et un réseau de notables. Dès les années 1930, le parti attire en effet des propriétaires fonciers de hautes castes qui ont compris que cette formation finirait par accéder au pouvoir - c'est chose faite au niveau de nombreuses régions dès 1937 - et que le socialisme qu'elle affiche n'est pas susceptible de remettre en cause la situation privilégiée dont ils jouissent. Ce dernier fait se trouvera largement confirmé après l'indépendance, lorsque le Congrès s'efforcera, en fait, de coopter de nombreux notables ruraux en vue des élections qui ont lieu au suffrage universel à partir de 1951-52. Le parti cherche alors à capter ce que l'on commence à appeler des " banques de votes ", c'est-à-dire les réservoirs de voix que contrôlent les dominants locaux, au premier rang desquels figurent les propriétaires fonciers, du fait de l'influence qu'ils exercent sur leurs tenanciers, du prestige dû à leur rang (il s'agit souvent d'hommes de hautes castes) et à leur fortune (qui autorise bien des libéralités et des évergésies). Ces notables constituent finalement la pièce maîtresse d'un vaste dispositif clientéliste : le Congrès opère par cooptation de notables dont l'agrégation des " banques de votes " permet de former des majorités dans les assemblées élues.

Cette vaste coalescence incorpore une sorte de principe d'auto-régulation suivant lequel les notables en perte de vitesse sont impitoyablement remplacés par les hommes forts qui émergent dans leur circonscription. Ce pragmatisme tendra à se traduire par la cooptation d'un nombre croissant de " nouveaux riches " issus non pas tant des castes aristocratiques (telles que les Rajputs) que des castes dominantes<sup>6</sup> telles que les Marathas au Maharashtra ou les Patidars au Goudjerat, qui font preuve d'un sens aigu de l'entreprise, notamment à travers le développement de coopératives agricoles et agro-alimentaires. Cette capacité d'adaptation aux évolutions des rapports de force entre groupes sociaux constitue un ressort essentiel de cette construction de la prééminence du Congrès que Rajni Kothari a baptisée, au milieu des années soixante, le " système congressiste ".

L'un des maillons faibles de ce dispositif se trouve cependant dans la zone hindiphone, une vaste région s'étendant sur six provinces (Haryana, Uttar Pradesh, Bihar, Madhya Pradesh, Rajasthan et Delhi) où le Congrès a tendu à ignorer des castes intermédiaires en cours d'ascension sociale, comme les Jats, et à se reposer sur l'aristocratie foncière - y compris sur son élite princière, les Maharajahs ayant conservé beaucoup d'influence dans des régions comme le Rajasthan et le Madhya Pradesh<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> La caste dominante est celle qui, localement, est la plus nombreuse et exerce le contrôle le plus net sur la terre.

<sup>7</sup> Voir C. HURTIG, *les Maharajahs et la Politique dans l'Inde contemporaine*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1988.

## *Personnalisation du pouvoir et populisme*

A partir de la fin des années soixante, le “ système congressiste ” se trouve remis en cause par la stratégie d'Indira Gandhi, qui ramène le Congrès sur le registre charismatique - avec moins de force de conviction que le Mahatma Gandhi naturellement. Nehru n'avait certes pas négligé ce registre mais, soucieux de ne pas personnaliser le pouvoir pour mieux enraciner la démocratie, il s'était gardé de trop se mettre en avant. La pratique du pouvoir d'Indira Gandhi tranche ici sur celle de son père.

Nommée Premier ministre en 1966 par les caciques du Congrès, qui pensaient avoir trouvé avec la fille de Nehru une figure populaire du fait de son ascendance et néanmoins manipulable, Indira Gandhi cherchera vite à s'émanciper de leur tutelle et s'opposera à eux sur le thème de la nécessaire réforme socialiste du pays. Ce conflit débouchera en 1969 sur la scission du parti, le Congrès (O) (O pour Organisation) regroupant l'essentiel du réseau des notables fidèles aux caciques, tandis que le Congrès (R) (R pour réquisitionniste puis “ Ruling ”) devait l'essentiel de sa vitalité à Indira Gandhi.

Celle-ci, contrainte de dissoudre la Lok Sabha (Assemblée du Peuple : la Chambre basse) en 1970 faute d'une majorité prête à soutenir ses projets, conduisit une campagne électorale populiste sur le thème de l'éradication de la pauvreté, qui marque le point de départ d'une personnalisation du pouvoir fondée sur une relation directe entre le leader et les masses - une relation qui vise à court-circuiter l'influence des notables détenteurs de banques de votes<sup>8</sup>. Le triomphe électoral d'Indira Gandhi ramènera toutefois de nombreux notables du Congrès (O), soucieux de rester du côté des vainqueurs, au Congrès (R).

Le mode de construction partisane sur lequel repose finalement le Congrès dans les années soixante-dix combine une dimension agrégative (la cooptation de notables) et une dimension charismatique (l'appel au peuple promu par l'héritière d'une lignée prestigieuse). Cette combinaison explique pour partie l'étrange coalition sur laquelle repose la force électorale du Congrès jusqu'à la fin des années quatre-vingt.

### *La “ coalition des extrêmes ”*

En dépit de disparités régionales inévitables sur un territoire plus vaste que l'Europe, on peut identifier certaines constantes dans la sociologie du Congrès (I) (I pour Indira : le nom adopté par la formation d'Indira Gandhi issue du Congrès (R) en 1978). Ces tendances lourdes s'expliquent largement, mais pas exclusivement, par les techniques de construction partisane adoptées par le parti et par l'idéologie qu'il affiche.

L'élite des castes supérieures et dominantes constitue naturellement une base largement acquise au Congrès dès les années cinquante. Or ces groupes peuvent représenter des masses considérables : les Marathas constituent environ 30 % de la société du Maharashtra par exemple. Les brahmanes tendent aussi à être surreprésentés au sein de l'électorat congressiste, notamment en Uttar Pradesh, le plus grand Etat de l'Union, sans doute parce qu'ils prêtent volontiers allégeance aux Nehru, des brahmanes cache-miris.

A l'autre extrémité de l'échelle sociale, les populations intouchables (15 % de la société

---

<sup>8</sup> S. KAVIRAJ, « Indira Gandhi and Indian politics », *Economic and Political Weekly* 21 (38-39), 20 sept. 1986.

té) et tribales (7 %) votent souvent pour le Congrès en raison de quotas qui leur ont été accordés - proportionnels à leur poids démographique - dans l'administration, le système éducatif et les assemblées élues, dans le cadre d'une politique de discrimination positive impulsée par le Congrès dès après l'indépendance.

Enfin, la troisième base structurelle du Congrès n'est autre que la minorité musulmane (12 % de la population aujourd'hui) qui a très vite reconnu dans le Congrès le principal promoteur du sécularisme et qui a apprécié dès les années cinquante la bienveillance de Nehru à l'égard des musulmans ayant préféré rester en Inde plutôt que de migrer au Pakistan (notamment en leur reconnaissant le droit d'utiliser la *shariat* comme source de droit pour tout ce qui concernait la loi personnelle).

Pendant des années, le Congrès a donc bénéficié du soutien structurel d'une " coalition des extrêmes ", pour reprendre les termes de P. Brass<sup>9</sup>, les brahmanes et les intouchables se situant aux deux pôles du système des castes, et les premiers incarnant une religion, l'hindouisme, qui entretenait souvent des relations difficiles avec l'islam. Tous les membres de ces groupes ne votaient pas pour le Congrès, bien sûr, mais ils se trouvaient surreprésentés au sein de son électorat. Or, dans le cadre d'un mode de scrutin à un tour, seule une partie de ces groupes " extrêmes " était de toute façon nécessaire pour parvenir à remporter une majorité : le Congrès a ainsi obtenu une majorité des sièges en ne recueillant que 42,7 % des voix en 1980. Ses difficultés actuelles proviennent largement du fait qu'il ne parvient plus à réunir le soutien de ces extrêmes et que leur défection reflète sans doute des évolutions sociales durables.

## **Le déclin du Congrès, produit de clivages socio-ethniques**

Depuis 1990, la vie politique indienne est principalement dominée par deux lignes de clivage qui se superposent. L'une oppose hindous et musulmans, l'autre des castes supérieures aux castes inférieures.

Ces mouvements sont le produit de manipulations politiques mais se sont renforcés mutuellement et finalement auto-entretenus. A court terme, ce processus remet en cause le statut du Congrès (I) comme parti de consensus transcendant les divisions sociales et religieuses, ce qui lui nuit surtout dans le Nord du pays, où ces tensions sont les plus vives.

### *Mandal vs " Mandir " : la montée des oppositions socio-ethniques*

L'affaire d'Ayodhya

Le conflit hindous/musulmans s'est exaspéré depuis le milieu des années quatre-vingt autour de l'enjeu d'Ayodhya. Cette ville d'Uttar Pradesh abrite un site qui est considéré

---

<sup>9</sup> P. BRASS, « The politicization of the peasantry in a North Indian state. Part II », *Journal of Peasant Studies* 8 (1), oct. 1980, pp. 3-36.

par de nombreux hindous comme le lieu de naissance du dieu Ram et sur lequel une mosquée a été édiflée au XVI<sup>e</sup> siècle par les premiers envahisseurs moghols. Depuis 1984, les nationalistes hindous du Rashtriya Swayamsevak Sangh (RSS - Association des volontaires nationaux) revendiquent ce site pour y reconstruire le temple (*mandir*) qui aurait, selon eux, précédé la mosquée.

Le thème du temple d'Ayodhya a d'abord été manipulé par des partis politiques à des fins électorales. Le parti nationaliste hindou, le Bharatiya Janata Party (BJP - Parti du peuple indien) commença à militer pour la construction d'un temple à Ayodhya dans le cadre de la campagne électorale de 1989. La mobilisation hindoue se traduisit alors par d'innombrables émeutes entre hindous et musulmans. Le graphique de la page suivante montre en effet que l'augmentation du nombre de victimes lors d'émeutes intercommunautaires date de la fin des années quatre-vingt. Pour la première fois en 1989, ce type de violences ne résulte plus seulement de conflits locaux mais procède d'un mouvement national d'origine politique, la revendication du site d'Ayodhya<sup>10</sup>.

La polarisation violente des communautés et la mobilisation hindoue servirent les intérêts du BJP, qui passa de 2 à 85 sièges à la Lok Sabha. Toutefois, le parti ne dépassa pas 11 % des suffrages exprimés et ses zones de force se concentraient dans le Nord de l'Inde (la zone hindiphone) où il remporta une majorité des sièges dans trois Etats fédérés en mars 1990 (l'Himachal Pradesh, le Rajasthan et le Madhya Pradesh).

Le BJP appartenait alors au front des formations de l'opposition dont la pièce maîtresse était le Janata Dal de Vishwanath Pratap Singh. Cette alliance ayant battu le Congrès (I) en 1989, V.P. Singh devint Premier ministre. Peu après, celui-ci fut à l'origine de " l'affaire Mandal " qui marqua l'exacerbation de l'antagonisme entre hautes et basses castes.

L'affaire Mandal

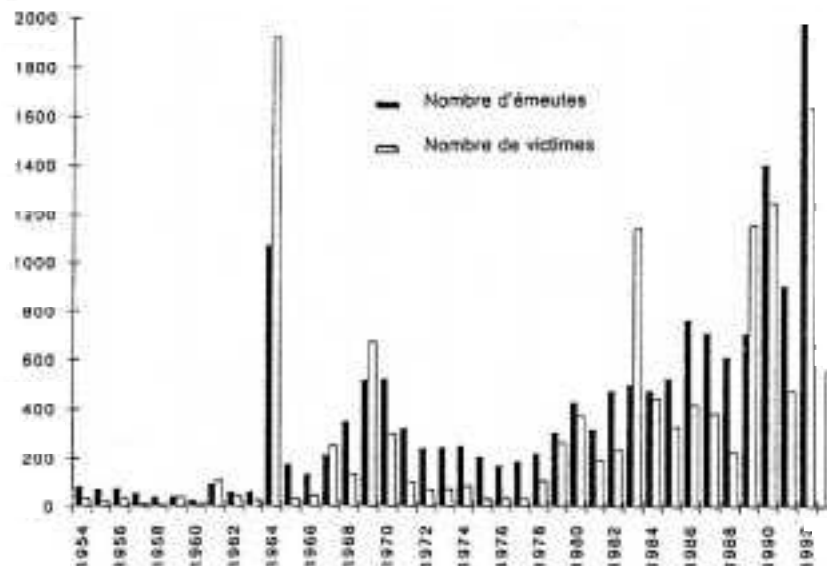
La commission dirigée par B.P. Mandal avait été nommée en 1978 pour enquêter sur la condition des " *other backward classes* " (OBC). En recensant ces " autres classes arriérées ", la commission établit en fait une liste de castes " autres " que des intouchables mais occupant un rang subordonné aux hautes castes : les brahmanes (prêtres et lettrés), les kshatriyas, essentiellement représentés par les Rajputs (guerriers), les banyas (commerçants) et les kayasths (scribes). Ces castes supérieures, d'après le recensement de 1931, le dernier à tenir compte des castes de façon fiable, ne représentaient pas plus de 14 % (respectivement 6,4 %, 3,7 %, 2,7 % et 1 %) de la population indienne. En fait, les OBC correspondaient grosso modo aux shudras qui, dans le système des castes classique, ont pour vocation de servir les " deux-fois-nés ", mais qui se situent au-dessus des intouchables, ceux-ci occupant le bas de l'échelle en raison de leur impureté radicale en termes rituels. Ces OBC (52 % de la population), sans se trouver aussi déshérités que les intouchables, souffraient d'un retard criant en termes socio-économiques et d'éducation.

---

<sup>10</sup> Sur ce désenclavement de la violence entre hindous et musulmans, voir C. JAFFRELOT, *Les Nationalistes hindous. Idéologie, implantation et mobilisation des années 1920 aux années 1990*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1993.



Les émeutes entre hindous et musulmans en Inde, 1944-1993



Dans son rapport, la commission Mandal recommanda donc l'octroi d'un quota de 27 % des postes dépendant de l'administration centrale à ces castes pour assurer leur promotion sociale<sup>11</sup>.

La commission Mandal rendit son rapport en 1980 mais, pendant près de dix ans, il fut mis sous le boisseau par les gouvernements successifs qui redoutaient que sa mise en œuvre ne suscitât des tensions entre castes. En août 1990, V.P. Singh prit la décision d'appliquer la recommandation de la commission concernant les quotas dans l'espoir de faire des OBC sa base électorale. Cette décision provoqua cependant de violentes manifestations de la part d'étudiants de hautes castes qui voyaient dans le nouveau quota une amputation de leurs débouchés dans l'administration, carrières très prisées par la classe moyenne, surtout dans les milieux brahmanes et kayasths. En fait, pour ces castes de lettrés, l'administration constitue une sorte de chasse gardée et bien des familles peuplent la fonction publique - à un niveau plus ou moins élevé - depuis plusieurs générations.

<sup>11</sup> Ce chiffre de 27 % n'est pas proportionnel au poids démographique des OBC parce que les intouchables et les aborigènes bénéficient déjà de quotas (respectivement 15,5 % et 7 %) et que la Cour Suprême s'était prononcée dans le passé en faveur d'une somme des quotas inférieure à 50 %.

## La montée en puissance du BJP

Ethnicisation des hautes castes et penchant de la classe moyenne pour l'autorité

Le mouvement en faveur du temple d'Ayodhya fut relancé par le BJP en grande partie à cause de l'"affaire Mandal". Ce parti, soucieux de consolider la "nation hindoue", rejetait en effet le découpage de quotas selon une logique de castes. Son discours s'avéra alors attirant pour un nombre croissant de membres des classes moyennes de hautes castes. Pour le BJP comme pour ces participants, le mouvement d'Ayodhya devait réunifier l'hindouisme menacé par les divisions de castes, mais cet irénisme n'était pas sans arrière-pensées : il s'agissait d'évacuer la problématique sociale pour communier dans une même ferveur religieuse. Les hautes castes découvraient volontiers dans le nationalisme hindou un moyen de résister à la montée en puissance des basses castes ; on observe une ethnicisation des premières qui valorisent plus que jamais leur identité hindoue tandis que les secondes tendent à se détourner de cet hindouisme-là.

Le pouvoir d'attraction croissant du BJP sur la classe moyenne de haute caste est aussi dû à l'impact du changement socio-économique sur les mentalités. L'exacerbation des clivages entre castes et entre communautés religieuses n'est en effet pas sans rapport avec la libéralisation économique. Si celle-ci a connu une accélération à partir de l'été 1991 lorsque Narasimha Rao, contraint par la crise financière, a engagé l'Inde sur la voie que recommandait le FMI, Rajiv Gandhi avait déjà commencé à dégager l'économie indienne des règlements étatiques instaurés à l'époque de Jawaharlal Nehru. Dans les années quatre-vingt, l'esprit d'entreprise se trouva ainsi stimulé par en haut et les valeurs capitalistes légitimées. Cette ouverture encore limitée favorisa une élévation du taux de croissance et accompagna un changement de mentalité parmi la classe moyenne<sup>12</sup>. Celle-ci tendit à valoriser l'enrichissement et la discipline comme conditions du "progrès" dans la compétition internationale. Âpre au gain - et parfois dure à la tâche - cette élite se montra de plus en plus intransigente vis-à-vis des catégories "à la traîne" et "gênantes" pour l'homogénéisation du pays ; il s'agissait bien sûr des basses castes mais aussi des musulmans, soupçonnés de sympathies extra-territoriales (à l'égard du Pakistan ou plus à l'ouest encore) et accusés de faire pression sur le gouvernement au moyen de leur capital de votes (12 %) en vue d'en obtenir un traitement de faveur. La libéralisation économique favorisa donc, au sein de la classe moyenne, le souci d'un Etat fort et homogène qui explique largement le soutien que ces milieux ont accordé au BJP de façon massive dans les années quatre-vingt-dix.

Une partie de l'élite indienne apprécie aussi dans le BJP une formation d'autant plus réputée pour son intégrité qu'elle n'a jamais été vraiment exposée à la tentation de la corruption que suscite généralement l'accès au pouvoir.

La montée en puissance du BJP depuis 1991 repose largement sur le soutien que lui apportent les castes supérieures de la classe moyenne. En 1991, le BJP passa de 11 à 20 % des suffrages et de 88 à 119 sièges à la Chambre basse. Il devait surtout cette progression au soutien croissant des castes supérieures. L'attrait qu'il exerçait concernait prin-

---

<sup>12</sup> Voir sur ce point l'excellent article de R. KOTHARI, "Class and Communalism in India", *Economic and Political Weekly*, 3 décembre 1988, p. 2 591.

cipalement les brahmanes mais aussi des castes dominantes comme les Jats de l'Uttar Pradesh qui, n'étant pas classés parmi les OBC, avaient un intérêt objectif à voter pour le seul parti à se montrer hostile au rapport Mandal. Le Congrès perdait ainsi des soutiens importants, surtout en Uttar Pradesh, le quatrième Etat conquis par le BJP, en plus du Rajasthan, du Madhya Pradesh et de l'Himachal Pradesh où il avait obtenu la majorité en 1990.

Or ces Etats du Nord hindiphone - et en particulier l'Uttar Pradesh - constituent en quelque sorte le cœur politique de l'Inde, non seulement parce que l'élite gouvernementale, traditionnellement, en était issue (jusqu'en 1991, les Premiers ministres successifs, J. Nehru, L.B. Shastri, Indira Gandhi, Charan Singh et Rajiv Gandhi venaient de l'Uttar Pradesh) mais encore parce que cette zone représentait, en 1981, 267 millions d'habitants sur un total de 685 millions, et 204 sièges sur 543 à la Lok Sabha.

Parallèlement à la perte d'une bonne partie de l'électorat des castes supérieures des classes moyennes, tant rurales qu'urbaines, le Congrès souffrit de la montée en puissance des basses castes dans le sillage de " l'affaire Mandal ".

Les basses castes prennent-elles le pouvoir ?

Dans le Nord hindiphone, les hautes castes représentent couramment un cinquième de la population (on compte presque 10 % de brahmanes en Uttar Pradesh). Les OBC de ces régions - entre 40 et 50 % de la population - n'ont commencé à améliorer leur statut socio-économique qu'après la Révolution verte des années soixante, dont les mieux lotis ont pu tirer parti. Les petits paysans de castes intermédiaires et basses se sont ensuite affirmés sur la scène politique à travers les partis fondés par Charan Singh à partir de 1967. En 1984, 23,3 % des députés étaient membres des *other backward classes* contre 14 % environ dans l'Assemblée constituante élue en 1946. Les élections de 1977 avaient constitué un premier tournant dans le Nord hindiphone avec l'arrivée au pouvoir, de l'Haryana au Bihar, de gouvernants issus de basses castes.

Les années quatre-vingt-dix marquent une évolution plus radicale car, pour la première fois, des partis représentant les intérêts des OBC parviennent au pouvoir. En Uttar Pradesh, le Samajwadi Party (Parti socialiste), issu d'une scission du Janata Dal, et le Bahujan Samaj Party (BSP - Parti des masses, surtout représentatif des intouchables) ont ainsi privé le BJP du pouvoir en 1993, les hautes castes des villes votant pour le parti nationaliste hindou, mais sans disposer de l'atout décisif du nombre. La signification du rapprochement entre le SP et le BSP ne doit cependant pas être exagérée. D'une part, au niveau social, les OBC et les intouchables se situent souvent dans un rapport conflictuel, dans la mesure où les seconds travaillent comme journaliers des premiers. D'autre part, au niveau politique, l'intérêt des chefs de partis peut l'emporter sur la fidélité aux idéaux proclamés. Le renversement d'alliances accompli par le BSP en juin 1995, qui l'a conduit à s'associer au BJP - jusque-là stigmatisé par Kanshi Ram comme un parti de hautes castes - reflète sans doute le jeu de ces deux facteurs.

Si l'alliance de toutes les castes inférieures semble hypothétique, l'impact de l'affaire Mandal en termes d'émergence d'une " identité OBC " ne doit pas être sous-estimé, comme en témoigne la situation au Bihar où Laloo Prasad Yadav a conduit le Janata Dal à la victoire pour la seconde fois en mars 1995 grâce, pour l'essentiel, au soutien des *other backward classes*. Au reste, tous les partis s'efforcent à présent d'attirer les OBC en par-

tant du principe qu'ils constituent une vraie catégorie. Pour les séduire ou en échange de leur soutien, les gouvernants leur réservent des quotas de postes de plus en plus importants dans l'administration des Etats. Ces mesures sont facilitées par le fait que la Cour Suprême a finalement déclaré les recommandations de la commission Mandal conformes à la constitution à la fin de 1992.

Cette montée en puissance politique de nouveaux secteurs de la population indienne devrait permettre aux OBC d'améliorer leurs positions dans un troisième site du pouvoir - après l'économie rurale et les assemblées élues -, l'administration. En 1981, la commission Mandal révéla que les 52 % d'OBC ne représentaient que 12,5 % de la fonction publique nationale. Chiffres plus significatifs encore : le corps d'élite de la fonction publique, l'Indian Administrative Service, que l'on peut comparer à l'ENA française, ne comprenait que 2 % d'OBC contre 38 % de brahmanes. Désormais, 27 % des postes de l'administration centrale sont réservés aux OBC. La place croissante que les basses castes occupent sur la scène politique et dans l'administration tend ainsi à conférer à la démocratie indienne une dimension sociale qui lui faisait défaut : l'élite connaît enfin un certain renouvellement. La libéralisation économique entreprise par le gouvernement en 1991 accompagne ce mouvement dans la mesure où elle crée de nouvelles possibilités d'entreprendre pour la classe moyenne urbaine (souvent de haute caste) qui devrait ainsi se détourner du secteur public et permettre au gouvernement d'utiliser celui-ci dans le cadre d'une politique de discrimination positive plus active. Certains observateurs craignent que l'entrée dans l'administration d'un nombre croissant de personnes recrutées dans le cadre de quotas n'affecte la qualité du service public. Il faut cependant souligner que ces personnes seront peut-être plus proches des administrés de basse extraction, les plus nombreux.

### *La perte du vote musulman par le Congrès*

A l'érosion de sa base parmi les castes supérieures et les milieux de basses castes - surtout intouchables - s'ajoute, pour le Congrès, la perte, plus massive encore, du soutien musulman. Le 6 décembre 1992, des militants nationalistes hindous sont parvenus à démolir la mosquée d'Ayodhya<sup>13</sup>.

La plupart des leaders musulmans ont aussitôt tenu le gouvernement de Narasimha Rao pour responsable de cette destruction, étant donné que les troupes dépendant du pouvoir central qui avaient été mobilisées pour protéger la mosquée ne sont pas intervenues. Aux yeux de bien des musulmans, le Premier ministre a ici indûment favorisé la communauté majoritaire ; et pour eux, cette attitude s'est trouvée confirmée par la suite, lorsque le pouvoir a laissé des militants hindous construire à la hâte un temple sur les débris de la mosquée avant de favoriser l'émergence d'un " trust " chargé de piloter l'édification d'un véritable lieu de culte dédié à Ram. (La formation d'une instance symétrique côté musulman est prévue, pour superviser la construction d'une mosquée, mais celle-

---

<sup>13</sup> Cet événement fut suivi d'une vague d'émeutes plus meurtrière encore que celles qui l'avaient précédée ; à cette occasion, la police s'est souvent comportée de manière peu équitable, la répression à l'encontre des musulmans qui manifestaient leur colère étant particulièrement sévère (notamment à Bombay où l'on enregistra le nombre le plus élevé de victimes).

ci n'a pas encore vu le jour, notamment parce que bien des leaders musulmans ne veulent rien d'autre que la reconstruction de l'édifice détruit).

A tort ou à raison, Narasimha Rao s'est finalement aliéné une bonne partie de la communauté musulmane. Or celle-ci a la réputation de voter " en bloc ". Sans exagérer ce trait, il est certain que leur statut de minorité a souvent amené les musulmans à unir leurs voix pour mieux protéger leurs intérêts et qu'ils ont volontiers apporté leur soutien au Congrès en tant que garant du sécularisme depuis Nehru. Au cours des années quatre-vingt-dix, cette stratégie collective les a amenés à voter davantage pour le Janata Dal ou pour les formations régionales issues des scissions de ce parti. Cette réorientation était aussi sous-tendue par une logique de type socio-économique, les musulmans occupant souvent une position sociale comparable à celle des OBC. Il s'agit sans doute pour le Congrès du manque à gagner le plus dommageable, les musulmans représentant jusqu'à 15 % de l'électorat dans un Etat comme l'Uttar Pradesh.

La principale victime de la nouvelle répartition des voix est donc le Congrès (I) qui devait sa force - en Uttar Pradesh comme souvent ailleurs dans le Nord - au soutien des brahmanes, des intouchables et des musulmans. Une telle " coalition des extrêmes " n'est plus possible, comme en témoigne la déroute du parti lors des élections de 1993 où il ne remporta que 25 sièges sur 425 en Uttar Pradesh. Dans ce contexte, le Congrès est à la recherche d'une stratégie de rechange.

### **Quelle stratégie pour le Congrès, quelle politique pour l'Inde ?**

Le parti au pouvoir s'efforce de reprendre pied, notamment en exploitant de plus en plus ouvertement les sentiments des communautés religieuses. Il s'agit en particulier pour lui de regagner la confiance des musulmans, que son attitude dans l'affaire d'Ayodhya a sérieusement ébranlée. Dans cet esprit, le gouvernement congressiste du Karnataka a, par exemple, essayé d'introduire dans les programmes régionaux de la télévision publique un bulletin d'information en ourdou juste avant les élections régionales de l'automne 1994. Les mesures de ce genre tendent cependant à être de plus en plus contre-productives car les musulmans y voient des manœuvres symboliques qui n'améliorent pas leur condition sociale, et la majorité hindoue se trouve ainsi confortée dans l'idée, de plus en plus répandue, que le gouvernement favorise les minorités pour leurs voix aux élections. Au Karnataka, cette tactique a provoqué une réaction hindoue violente dont les principales victimes furent musulmanes. Les voix des musulmans allèrent ensuite principalement au Janata Dal lors des élections régionales. La " communalisation " du jeu politique par le Congrès - qui remonte en fait aux pratiques d'Indira Gandhi dans les années quatre-vingt - ne semble pas à même de faire remonter le score du parti. En fait, jouer " la carte hindoue " revient à légitimer la rhétorique du BJP tandis que les tentatives de séduction des musulmans renforcent aussi ce parti sans atteindre l'objectif recherché.

## Comment (re)devenir le parti des pauvres ?

Le Congrès semble finalement mieux équipé pour attirer à lui les couches les plus défavorisées de la société. Il peut utiliser ici l'image qu'avaient contribué à façonner Nehru et surtout Indira Gandhi. Le slogan *Garibi Hatao* (" en finir avec la pauvreté ") que celle-ci avait entonné avant les élections de 1971 constitue par exemple un précédent exploitable, même s'il demande à être actualisé. Le budget présenté en mars 1995 couvre une année fiscale qui est aussi une année électorale puisqu'elle se terminera sans doute au moment du scrutin de 1996 ; il montre que le gouvernement Rao cherche à tirer profit de l'assainissement relatif de la situation financière pour gonfler les dépenses sociales. Si ce budget a été qualifié de " populiste " par l'opposition, la marge de manœuvre du pouvoir est fortement limitée. L'Inde ne peut en effet creuser les déficits publics - déjà supérieurs aux normes des bailleurs de fonds internationaux<sup>14</sup> - sans risquer de sombrer dans le piège de la dette, ce que la Banque centrale a cru bon de lui rappeler en septembre 1995. Il semble moins coûteux et finalement plus profitable - en termes électoraux - de mettre l'image, héritée d'Indira Gandhi, de travail au service des pauvres au goût du jour en en proposant une version faisant une large place aux identités de castes.

Le succès remporté par le parti au Madhya Pradesh montre sans doute ici la voie à suivre. Dans cet Etat, le Congrès (I) a fait campagne au nom des OBC et l'a emporté avec 14 sièges de plus que le BJP lors des élections de 1993. Il s'agit toutefois d'un cas exceptionnel. D'une part, les formations se réclamant des basses castes sont particulièrement mal organisées dans cette région, ce qui laissait le champ libre au Congrès ; d'autre part, les cadres locaux du parti, dans la plupart des autres Etats, appartiennent aux hautes castes et ne sont pas prêts à jouer jusqu'au bout la carte des OBC, comme l'affaire de l'Uttarakhand en a témoigné.

L'Uttarakhand est le nom d'une région montagneuse de l'Uttar Pradesh qui abrite une majorité de hautes castes (environ 70 %) et de nombreux autochtones. En raison de la spécificité culturelle de la région et des difficultés du gouvernement de Lucknow à gérer une population aussi énorme que celle de l'Uttar Pradesh (110 millions en 1981), un sentiment autonomiste s'est développé depuis quelques années en Uttarakhand. Le chef du gouvernement de l'Etat, Mulayam Singh Yadav, n'en a pas moins décidé d'appliquer à cette région le quota de 27 % des postes de l'administration de l'Etat en faveur des OBC (alors même que ceux-ci ne représentent que 2 % de la population en Uttarakhand). Les manifestations de protestation lancées par les mouvements autonomistes dominés par les hautes castes ont été sévèrement réprimées et M.S. Yadav a même déclenché un " *bandh* " (opération ville morte) à l'échelle de l'Uttar Pradesh au nom des réservations pour remobiliser sa base OBC.

Les atermoiements du Congrès dans cette affaire sont des plus significatifs. En 1993, le parti avait décidé d'apporter son soutien à Yadav qui manquait de quelques sièges pour disposer d'une majorité. En septembre 1994, le chef du Congrès de l'Uttar Prade-

---

<sup>14</sup> L'objectif, affiché dans la loi de finances, d'une réduction du déficit budgétaire de 6,8 % à 5,5 % paraît encore trop limité au FMI et n'a, au surplus, que peu de chance d'être réalisé.

sh, N.D. Tiwari, un brahmane, s'éleva contre l'attitude de M. S. Yadav et se prononça en faveur d'un retrait du soutien que lui apportait jusqu'alors son parti. Cette prise de position reflétait la tendance traditionnelle du Congrès, dominé par des hautes castes et habitué à transcender les différences de castes dans une logique clientéliste verticale. Tiwari cherchait visiblement à rétablir le Congrès dans son rôle de parti de consensus.

Narasimha Rao imposa une autre solution. Il refusa de retirer son soutien à Yadav pour que le Congrès n'apparaisse pas comme un parti hostile aux OBC ; c'est néanmoins l'impression que l'attitude de N.D. Tiwari risque d'avoir donnée. Cet épisode est révélateur des contradictions latentes ou explicites entre les options stratégiques du parti et sa sociologie.

La position défendue par Narasimha Rao semble cependant s'imposer depuis quelques mois. En mai dernier, un des ministres du gouvernement Rao, Sitaram Kesri, a présenté un projet de révision constitutionnelle visant à tourner les contraintes que l'attitude de la Cour Suprême fait peser sur la politique de discrimination positive dans l'administration et le système éducatif : l'interprétation de la Constitution par cette instance interdit que la somme des quotas en faveur des tribus et des basses castes excède 50 % des postes ; sa jurisprudence ne permet pas d'étendre le principe des quotas aux promotions et exclut les hautes castes souffrant de handicaps économiques des mesures de discrimination positive. Le projet de Sitaram Kesri revient à lever les hypothèques liées à l'attitude des juges. Le gouvernement l'a astucieusement présenté à une réunion regroupant des représentants de tous les partis politiques qui n'ont pu que l'avaliser par souci de ne pas s'aliéner l'électorat des OBC, ses bénéficiaires potentiels. Si ce projet aboutit, il peut devenir la pièce maîtresse d'un nouveau dispositif clientéliste, du type de celui que le Congrès avait mis en place avec les intouchables et les aborigènes.

### *Le rétablissement d'un leadership efficace*

La direction du Congrès souffre de deux types de faiblesses. D'une part, les leaders manquent de charisme ; d'autre part, le factionalisme divise leurs rangs.

Une des ressources du parti, on l'a vu, a longtemps résidé dans le prestige des chefs du Congrès, de Gandhi à la lignée des Nehru. Celle-ci s'est brutalement interrompue avec l'assassinat de Rajiv Gandhi en 1991. Or, Narasimha Rao, son successeur, est dépourvu de tout charisme. Fin politique, déterminé dans la conduite de la libéralisation économique, il fait accomplir à l'Inde une mutation capitale mais ne s'impose pas par des talents de communication. Sans doute du fait de son âge (il est né en 1921) et de son tempérament, il tient peu de meetings et son incapacité à mobiliser les foules a récemment conduit à annuler des réunions publiques où l'audience était trop clairsemée. Certains congressistes cherchent à impliquer la veuve de Rajiv Gandhi, Sonia, dans la vie politique, de manière à exploiter la popularité de la famille qui a si longtemps dominé le parti. Il est toutefois peu probable qu'elle se range à cet avis, notamment à cause de ses origines italiennes. Il est cependant possible qu'elle renonce à dissuader ses enfants d'entrer en politique comme elle y avait été incitée jusqu'à présent par le destin tragique de leur père et de leur grand-mère. Il n'est donc pas exclu que son fils Rahul ou sa fille Priyanka se

présente dans la circonscription de leur père dès les élections de 1996<sup>15</sup>. Mais ils seront de toute façon trop jeunes pour être reconnus comme des leaders à l'Assemblée. Il semble donc qu'à court terme, l'atout que constitue la lignée des Nehru soit comme neutralisé. L'influence de Sonia n'est d'ailleurs pas sans limite : en mai 1995, par exemple, ses efforts ne sont pas parvenus à éviter la scission du Congrès.

Cette scission est révélatrice des tensions factionalistes qui minent la cohésion du parti. Ses auteurs, Arjun Singh et N.D. Tiwari, ont commencé à critiquer Narasimha Rao au moment où le Congrès s'est mis à accumuler les revers électoraux. Ils attribuent volontiers ses défaites à la façon dont le Congrès s'est aliéné les musulmans et les couches les plus défavorisées. Ce dernier aspect, de leur point de vue, est en partie dû à la libéralisation économique qui accroît les écarts entre les riches et les pauvres. Arjun Singh et N.D. Tiwari disposent surtout d'appuis importants dans leurs fiefs respectifs du Madhya Pradesh et de l'Uttar Pradesh, où l'entrée en lice de congressistes dissidents lors des élections de 1996 risque d'amputer la force du Congrès dans des proportions non négligeables.

A côté des sécessionnistes, il faut prendre en compte les députés, de plus en plus nombreux, qui contestent le leadership de Narasimha Rao en redoutant que le Premier ministre ne les mène à la déroute électorale, surtout s'il reste chef du parti. En effet, un premier pas dans le sens d'une revitalisation du Congrès consisterait sans doute dans la nomination d'un nouveau président qui pourrait se consacrer à temps plein au parti. Ses efforts, qui ont en particulier porté sur l'organisation d'élections internes (tombées en désuétude depuis 1972, date à partir de laquelle les postes ont été pourvus par en haut), ont en effet d'autant moins porté leurs fruits que la charge de Premier ministre l'accapare. Il reste à savoir si Narasimha Rao réussira à imposer un homme de confiance à la tête du Congrès - s'il accepte d'en abandonner les rênes - et d'abord s'il réussira à en trouver un parmi l'élite du parti.

### *Offrir une image plus propre*

Les sondages " sortie des urnes " qui furent organisés lors des élections de 1994-1995 ont tous montré qu'autant que l'inflation et le factionalisme, une motivation majeure au rejet du Congrès tenait aux pratiques occultes pour lesquelles il était connu. La corruption est un phénomène ancien en Inde et sans doute lié à l'occupation du pouvoir par un même parti pendant plusieurs décennies. Toutefois, la libéralisation économique a donné de nouvelles occasions à ce phénomène de se manifester. Ce contexte a en particulier favorisé un retentissant scandale financier à la Bourse de Bombay.

En outre, la corruption s'est doublée d'une criminalisation du jeu politique qui s'est notamment traduite par l'élection de nombreux chefs de gangs ou l'établissement de relations plus étroites entre des cadres du Congrès et le milieu. Il s'agit là d'un phénomène affectant tous les partis mais le Congrès est naturellement visé de façon prioritaire par les

---

<sup>15</sup> Cette hypothèse a été crédibilisée, en août dernier, lorsque Sonia Gandhi s'est rendue à Amethi, la circonscription de Rajiv, en compagnie de ses enfants, pour émettre des critiques à peine voilées à l'intention du gouvernement Rao en déplorant notamment la lenteur avec laquelle l'enquête sur l'assassinat de son mari progressait.



critiques - et l'électorat - parce qu'il occupe le pouvoir. Or, cette formation n'est guère parvenue à améliorer son image sur ce front. C'est ainsi que la destitution, fin 1994, de trois ministres, impliqués notamment dans le scandale du sucre<sup>16</sup>, a été jugée bien trop tardive par une bonne partie de la presse.

Le Congrès avait peu avant confirmé les craintes que l'on pouvait nourrir à son endroit dans " l'affaire Ramaswami ", du nom d'un juge de la Cour Suprême accusé par ses pairs de pratiques corrompues. Pour aller plus loin, la procédure devait obtenir du Parlement la levée de l'immunité du juge : or ceci fut empêché par le vote unanime des députés du Congrès, attitude que la presse, indignée, expliqua par la crainte que la levée d'une immunité crée un précédent susceptible, un jour, de se retourner contre les députés, dont la conscience n'était pas tout à fait nette<sup>17</sup>. La criminalisation du Congrès est devenue l'enjeu majeur du débat politique au cours de l'été 1995 lorsqu'un des anciens responsables de la branche de Delhi de ce parti a été reconnu coupable d'avoir assassiné sa femme, apparemment compromise avec d'autres leaders du parti. L'émotion a été d'autant plus grande que la presse a saisi cette occasion pour mettre en lumière toutes les connexions occultes - et néanmoins connues - dans lesquelles les formations politiques se trouvent impliquées. Le gouvernement a dû réaffirmer sa volonté de lutter contre la criminalisation de la sphère publique, notamment en présentant au Parlement un rapport qu'il avait demandé sur le sujet en 1993, à la suite d'une série d'attentats à Bombay dans laquelle on avait décelé la main de mafieux liés à des parrains politiques. Ce rapport, enfin déterré, était sans appel mais très succinct - sans doute en raison de coupes gouvernementales - et se contentait de prôner la mise sur pied d'une nouvelle commission chargée de coordonner la lutte contre la criminalisation du politique. Le gouvernement accéda bien volontiers à cette recommandation, mais cela n'a pas suffi à dissiper l'inquiétude croissante que suscite la relation de plus en plus étroite entre les mafieux et les hommes politiques. A cet égard, l'indignation provoquée par les événements de l'été 1995 est révélatrice de la dégradation de l'image du Congrès. Le discours du Premier ministre, lors d'une réunion des cadres du parti organisée en juillet 1995 dans la perspective des élections générales, a eu valeur d'aveu puisqu'il dénonçait la façon dont le parti était devenu « esclave du pouvoir » au mépris de tout principe<sup>18</sup>.

## Conclusion

Le Congrès ne semble pas aujourd'hui seulement victime de la relative impopularité de sa politique économique ; il souffre en fait d'une remise en cause des piliers sur lesquels

---

<sup>16</sup> Le ministre de l'Alimentation aurait attendu que les prix du sucre montent - notamment pour enrichir des professionnels indiens - avant de décider des importations qui s'imposaient.

<sup>17</sup> Voir le dossier de Frontline du 4 juin 1993, pp. 15-24.

<sup>18</sup> Times of India, 26 juillet 1995. Un mois plus tard, il a éprouvé le besoin d'annoncer que le parti ne donnerait pas son investiture à des criminels lors des élections de 1996 (ibid., 27 août 1995).

reposait traditionnellement son ascendant : le parti est privé de leader charismatique ; les castes supérieures, parmi lesquelles se recrutent nombre de ses électeurs et ses relais locaux, lui préfèrent de plus en plus le BJP ; enfin, les musulmans, les basses castes et les tribus votent plus volontiers pour les partis de gauche. Une stratégie clientéliste, du type de celle qui fonctionnait avec ces derniers groupes, est envisageable mais l'échéance électorale est proche et surtout le Congrès souffre d'autres maux : les divisions internes sont nombreuses et l'image du parti s'est beaucoup détériorée.

Le Congrès ne semble donc pas en mesure d'opérer le redressement spectaculaire qui lui permettrait de remporter une majorité des sièges en 1996. Cela ne signifie cependant pas que le parti soit menacé de marginalisation comme le petit nombre de sièges qu'il a récemment remportés lors d'élections régionales pourrait le faire croire. Premièrement ces chiffres reflètent mal la force que conserve le Congrès en termes de suffrages exprimés en raison de la distorsion inhérente au scrutin majoritaire à un tour, ainsi que le montre bien le tableau ci-dessous, où l'on a seulement fait figurer le Congrès et ses deux principaux rivaux dans les Etats où il a essuyé les plus sévères défaites en 1994-1995.

Etats et années	Premier parti	Deuxième parti	Troisième parti
Andhra Pradesh (1994)	Telugu Desam 214 sièges 42,2 % des voix	Congrès 26 sièges 32,3 % des voix	BJP 3 sièges 3,8 % des voix
Goudjerat (1993)	BJP 121 sièges 42,5 % des voix	Congrès 45 sièges 32,7 % des voix	Janata Dal 0 2,8 % des voix
Karnataka (1994)	Janata Dal 115 sièges 33,2 % des voix	BJP 40 sièges 16,7 % des voix	Congrès 36 sièges 27,3 % des voix
Maharashtra (1995)	BJP/Shiv Sena 127 sièges 29,8 % des voix	Congrès 71 sièges 30,8 % des voix	

En outre, l'électeur indien distingue bien entre les scrutins nationaux et régionaux : il est plus porté à voter pour le Congrès lorsqu'il s'agit du destin de la nation, tandis qu'il votera plus volontiers pour des partis d'opposition, et en particulier pour des partis régionaux (voire régionalistes), lorsqu'il est appelé à renouveler les assemblées des Etats fédérés. De son côté, l'opposition ne peut espérer renverser le parti au pouvoir si elle n'est pas unie ; or, la formation d'un front de l'opposition, comme en 1989, paraît très improbable étant donné que le BJP et la mouvance Janata Dal n'ont pas grand chose en commun. L'alliance du BJP et du BSP en Uttar Pradesh ne devrait pas se prolonger par un accord électoral. Le premier demeure identifié au nationalisme hindou de hautes castes tandis que le second défend les basses castes et reçoit depuis peu le soutien des musulmans. Dans le cadre d'un mode de scrutin uninominal à un tour, cette division est rédhibitoire.

L'éventualité la plus probable réside sans doute dans une majorité de coalition. Cette issue est aujourd'hui envisagée avec appréhension par de nombreux observateurs indiens : car le rapport des forces est à présent tel entre le Congrès, le BJP et les partis de gauche qu'il faudrait probablement que deux de ces forces s'unissent pour former une majorité ; or aucun rapprochement ne se dessine et ne sera facile. Cette configuration du jeu politique laisse craindre des alliances instables et donc un affaiblissement du pouvoir. C'est d'ailleurs dans cette perspective que des leaders du BJP et certains congressistes ont relancé le débat en faveur d'une réforme constitutionnelle pour donner à l'Inde un système présidentiel où l'autorité de l'Etat serait à l'abri des vicissitudes des coalitions. Ce débat a peu de chances d'aboutir, en tout cas avant les élections de 1996, et traduit peut-être une dramatisation excessive de l'enjeu. Quelles pourraient en effet être les conséquences d'un retour à l'instabilité parlementaire des années 1989-1991, lorsque trois Premiers ministres s'étaient succédé en un an et demi ?

En termes politiques, l'impact ne devrait pas être considérable. Les précédents du même type suggèrent que l'échec des coalitions (en 1977-80 et 1989-91) débouche sur des élections anticipées et des réalignements politiques propres à rétablir une majorité, que ce soit celle d'un parti ou d'une alliance plus solide. Peut-être une nouvelle phase d'instabilité favoriserait-elle les tenants d'une " présidentialisation " du système politique, mais l'essentiel ne serait sans doute pas remis en cause : l'Inde a fonctionné sur le mode démocratique depuis 1947 (hormis la parenthèse de l'état d'urgence) et aucune formation ne semble en mesure de remettre en cause *de façon durable* l'organisation d'élections à intervalles réguliers.

En termes économiques, l'instabilité politique avait été, en 1990-91, un des facteurs de la crise des paiements extérieurs, les gouvernements qui se succédaient à un rythme rapide préférant vivre à crédit plutôt que de prendre les mesures qui s'imposaient. Le risque d'une dérive liée à l'instabilité politique existe toujours, mais sous une forme probablement un peu atténuée en raison des réformes récentes : la libéralisation engagée en 1991 a en effet soustrait à l'influence de l'Etat certains pans de l'économie.

L'autre interrogation que soulève l'éventuelle défaite du Congrès concerne naturellement la poursuite de ces réformes. La montée en puissance de certains partis d'opposition peut constituer une menace pour certains volets de la politique en cours.

Les positions affichées par les partis se situant à la gauche du Congrès sont ambiguës et il faudra sans doute attendre la campagne électorale de 1996 pour voir ces partis reconstituer le National Front créé à la fin des années quatre-vingt de façon effective<sup>19</sup> - pour qu'un processus de décantation s'opère et qu'une formulation claire de leur programme économique se cristallise. Pour le moment, on observe de la part des communistes au pouvoir au Bengale occidental une volonté d'ouverture aux investissements étrangers perçus comme un moyen de réindustrialiser l'Etat. Le Telugu Desam Party au pouvoir en Andhra Pradesh, le Samajwadi Party en Uttar Pradesh et les gouvernements Janata Dal

---

<sup>19</sup> Bien des leaders - dont P.V. Singh - œuvrent dans ce sens mais ils sont aujourd'hui confrontés à deux types de difficultés : les divisions internes à la mouvance Janata et l'éviction de Rama Rao, le président du National Front, de la direction du Telugu Desam Party en septembre 1995. Ce coup de force a été réalisé par un de ses gendres, qui a aussi pris la tête du gouvernement de l'Andhra Pradesh avec l'aide du Congrès, dont on peut apprécier ici la capacité à se trouver des alliés dans le camp adverse, voire à susciter des défections : cette habileté tactique, au même titre que la faculté d'établir de nouveaux liens clientélistes, reste une ressource du Congrès

du Karnataka semblent partager les mêmes conceptions. Même Laloo Prasad Yadav, le chef du gouvernement du Bihar et l'homme fort du Janata Dal dans le Nord hindiphone, la zone de prédilection de ce parti, s'est récemment rendu à Singapour et en Thaïlande pour essayer d'attirer des investisseurs étrangers. Néanmoins, les courants de la nébuleuse Janata et bien sûr les communistes demeurent fidèles à une idéologie de gauche qui s'est longtemps articulée autour de l'anti-impérialisme, c'est-à-dire l'opposition au capitalisme et aux multinationales de l'Occident, sa principale incarnation. L'ouverture actuelle aux investisseurs étrangers reflète sans doute le poids des contraintes socio-économiques : pour relancer l'activité, les gouvernements régionaux n'ont d'autre choix que de s'adresser à l'extérieur (de préférence en Asie, mais cela ne saurait suffire). Dans ces conditions, un revirement n'est pas à exclure dès lors qu'ils auront recouvré une réelle marge de manœuvre, surtout si la propagande anti-impérialiste se révèle à nouveau payante au plan électoral.

Le BJP, qui se situe, lui, à la droite du Congrès, dénonce aujourd'hui la politique économique de Narasimha Rao d'un point de vue nationaliste. Sa propagande, qui s'est particulièrement intensifiée lors de la ratification du GATT par l'Inde, porte, de façon classique et non dénuée de populisme, sur le fait que le gouvernement est en passe de vendre l'Inde aux multinationales et de sacrifier les entreprises indiennes (industrielles comme agricoles). Le BJP se fait aujourd'hui l'avocat d'une ouverture sélective dont seraient exclues les entreprises opérant dans le secteur des biens de consommation et n'apportant pas à l'Inde les technologies et le savoir-faire dont elle a besoin. Ces prises de position nuancées ne se vérifient cependant pas tout à fait en pratique. Après que les nationalistes hindous, le BJP et un parti régional, la Shiv Sena, eurent remporté en mars dernier les élections au Maharashtra, l'Etat le plus industrialisé, ils ont remis en cause un très gros contrat conclu entre le précédent gouvernement et une firme américaine, Enron, qui ne portait pas sur des biens de consommation, mais sur une centrale électrique. Cette décision fut approuvée par tous les partis, y compris le Janata Dal, à l'exception du Congrès, et fut largement interprétée comme une décision politique en dépit des arguments techniques et moraux invoqués par les nationalistes hindous<sup>20</sup>. La montée en puissance du BJP, qui ne devrait toutefois pas lui permettre de remporter les élections de 1996 en raison de sa faiblesse à l'est d'une ligne Patna/Trivandrum où il plafonne à 10 % des suffrages exprimés, pèsera certainement sur la tonalité de la campagne dans un sens nationaliste.

Si le BJP est hostile à la " globalisation ", il est très favorable à la libéralisation interne, élément très ancien de son programme que les milieux marchands, dans lesquels le parti recrute nombre de ses soutiens, se sont toujours efforcés de promouvoir. En réalité, le désengagement de l'Etat de l'économie indienne suscite un semi-consensus : peu de dirigeants politiques sont prêts à privatiser des entreprises publiques par crainte de mouvements sociaux, mais la plupart des partis s'accordent à considérer que l'initiative privée doit être libérée du carcan des réglementations étatiques introduites à l'époque Nehru et qui n'ont pas encore toutes disparu. C'est l'ouverture au marché mondial qui demeure problématique dans bien des milieux, y compris d'affaires, nombre de firmes ayant

---

<sup>20</sup> L'accusation selon laquelle Enron avait conclu le contrat au prix fort, en vertu de quoi le gouvernement du Maharashtra a décidé de poursuivre la firme américaine en justice, en recouvrait une autre en termes à peine voilés, celle de corruption.

prospéré à l'abri de protections douanières. L'acquis des années 1991-1995 est donc considérable dès lors que l'Inde s'est réconciliée avec le marché. L'étape suivante - qui risque de prendre davantage de temps - consistera sans doute dans la prise de conscience qu'un découplage de la libéralisation interne et de l'ouverture extérieure est difficilement réalisable dans la mesure où la modernisation de l'économie visée par la première implique des importations de biens de production - sauf à ne progresser que très lentement - et que ces achats devront bien être pour partie financés par l'extérieur (exportations et investissements extérieurs) ; sans compter la demande croissante de biens étrangers (automobiles, hi-fi, etc.) par une classe moyenne dont les rangs vont nécessairement être grossis par la libéralisation interne.