L'Inde comme démocratie de marché ?

Christophe Jaffrelot

▶ **To cite this version:**

Christophe Jaffrelot. L'Inde comme démocratie de marché ?. Le Debat , 2005, 5 (137), pp.23-39. 10.3917/deba.137.0023 . hal-03459068

HAL Id: hal-03459068

https://sciencespo.hal.science/hal-03459068

Submitted on 30 Nov 2021

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.

Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

Christophe Jaffrelot

L'Inde comme démocratie de marché ?

Les observateurs français tendent depuis peu à associer l'Inde et la Chine lorsqu'ils portent leurs regards sur l'Asie. Certes, ces deux pays se ressemblent par leur masse démographique (l'Inde dépassera d'ailleurs la Chine sur ce plan vers le milieu de ce siècle), par leur dynamisme économique (avec des taux de croissance oscillant entre 8 % et 10 %) et par leur montée en puissance militaire (chacun de ces deux États disposant aujourd'hui de la force de frappe nucléaire).

Mais les différences l'emportent sur les analogies. Non seulement, au plan économique, la croissance indienne est tirée par le secteur des services, tandis que la Chine doit son essor au secteur manufacturier, mais en outre, et surtout, au plan politique, les deux pays suivent des trajectoires bien différentes. La Chine combine sa libéralisation économique avec un autoritarisme persistant, accomplissant ainsi un grand écart qui n'est pas sans risque étant donné les frustrations de plus en plus durement ressenties par une classe moyenne à laquelle il n'est pas permis de sanctionner par les urnes une classe politique de plus en plus corrompue. L'Inde, elle, « marche sur deux jambes » – pour reprendre un aphorisme du président Mao : son libéralisme politique, la démocratie, est en effet davantage en phase avec son libéralisme économique croissant. En un sens, New Delhi réalise un des rêves américains de l'heure – et cela n'est pas pour rien dans le rapprochement actuel entre l'Inde et les États-Unis – en devenant la principale démocratie de marché de l'hémisphère Sud. La trajectoire indienne se distingue toutefois de l'idéal-type tel que le définit le consensus de Washington du fait de la résilience de l'État dans un pays qui s'est longtemps voulu socialiste. Loin d'être un handicap, ce reste de nehruisme – qui doit beaucoup à la logique démocratique du système – atténue l'impact de la réforme économique dans un pays où les écarts sociaux se creusent déjà d'une façon considérable.

Directeur du CERI (Sciences po), Christophe Jaffrelot vient de publier *Inde: la démocratie par la caste. Histoire d'une mutation socio-politique, 1885-2005*, Paris, Fayard, 2005.

La démocratie au pays des castes

L'Inde se présente volontiers comme « la plus grande démocratie du monde » en arguant d'abord de sa pratique électorale. De fait, elle organise des élections libres au suffrage universel à intervalles réguliers depuis qu'elle a accédé à l'indépendance en 1947. En un demi-siècle, les Indiens ont voté quatorze fois lors d'élections générales et se sont peu à peu familiarisés avec la compétition démocratique. Le taux de participation s'est d'ailleurs élevé régulièrement : de 45,7 % lors des premières élections en 1951-1952, il est passé à plus de 55 % dix ans plus tard et a atteint 64,1 % en 1984 avant de retomber à 62 % en 1998 et à 58 % en 2004.

Ces pourcentages, qui restent très élevés, correspondent à des masses d'électeurs croissantes en valeur absolue étant donné le dynamisme démographique de l'Inde. Si les électeurs inscrits n'étaient que 173 millions en 1952, ils furent 670 millions en 2004, année où 389 millions d'entre eux ont exercé leur droit de vote – contre 298 millions en 1989. Le déclin de l'intérêt pour les enjeux électoraux est donc fort relatif[1]! Une enquête menée à l'occasion des élections de 1996 a d'ailleurs montré que parmi les abstentionnistes 13 % seulement disaient ne s'être pas déplacés au bureau de vote parce que le scrutin ne les concernait pas[2].

Les piliers de « la plus grande démocratie du monde »

L'élection est un moment clef de la vie démocratique de l'Inde, comme en témoigne d'ailleurs l'ambiance carnavalesque qui l'entoure. C'est le révélateur de l'extrême politisation d'une société qui, sous ce rapport, a réussi à inclure ses laissés-pour-compte dans le processus institutionnel. Aujourd'hui, une femme aborigène analphabète a plus de probabilité de voter qu'un médecin de New Delhi. Ce résultat a en partie été rendu possible par l'effort des autorités pour contourner l'obstacle de l'analphabétisme.

Celui-ci constituait un défi important puisqu'en 1950 une majorité de la population n'était pas en mesure de lire le nom des candidats et des partis sur les bulletins de vote. La démocratie indienne est parvenue à contourner cet obstacle en recourant à des symboles électoraux, d'abord inscrits sur les urnes puis, à partir des années 1960, sur les bulletins de vote[3] et, enfin, à compter de 2004, sur des machines électroniques, les fameuses EVMS (Electronic Voting Machines), véritables petits ordinateurs portatifs qui enregistrent les votes au moyen d'écrans tactiles où figurent les noms, affiliations partisanes et symboles électoraux des candidats. Les symboles – qui vont, suivant les partis, de l'araire à la fleur de lotus en passant par la faucille et le marteau – se trouvent désormais en face du nom des candidats, pour aider les électeurs qui n'auraient pas pu les déchiffrer.

1. Il s'agit là d'une moyenne, le taux de la participation masculine restant de dix points supérieur à celui des femmes (pour plus de détails, voir Christophe Jaffrelot, « L'élection comme ressort non-individualiste de la démocratie », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 3, n° 3, décembre 1996, pp. 591-606).

2. *India Today*, 31 août 1996, p. 38.

3. Pour plus de détails sur cette procédure, voir B. Graham, « Electoral Symbols and Party Identification in Indian Politics », *in* P. Lyon, J. Manor (éd.)., *Transfer and Transformation: Political Institutions in the New Commonwealth,* Leicester, Leicester University Press, 1983, p. 72; C. Jaffrelot, « Voter en Inde: symboles électoraux, système de partis et vote non individuel », *Revue française de science politique*, 43 (2), avril 1993, pp. 301-316, et C. Jaffrelot, « Voting in India: Electoral Symbols, the Party System and the Collective Citizen », *in* R. Bertrand, J.-L. Briquet et P. Pels (éd.), *The Hidden History of the Secret Ballot*, Londres, Hurst, 2006 (à paraître).

Non seulement les Indiens ont beaucoup voté depuis presque cinquante ans, mais les élections ont été de plus en plus disputées à mesure que le système des partis s'étoffait et que le Congrès, l'épicentre du jeu politique, était ainsi contesté sur sa gauche comme sur sa droite.

Le système de partis s'est d'ailleurs développé en Inde à mesure que les courants « extrêmes » du Congrès se sont constitués en partis. Dès 1937, la Hindu Mahasabha (Grande Association hindoue), qui regroupait les hindous traditionalistes du Congrès, crée une formation indépendante qui présente des candidats aux élections régionales organisées la même année. Au lendemain de l'Indépendance, en 1948, le Congress Socialist Party fait de même : il sort du giron congressiste pour se transformer en parti socialiste. La mouvance socialiste vivra ensuite au rythme de scissions et de fusions à répétition qui l'affaibliront considérablement jusqu'au regroupement de la fin des années 1980. Le principal héritier de cette mouvance à l'histoire mouvementée est alors le Janata Dal qui, fondé en 1988 et porté au pouvoir l'année suivante, représente surtout la paysannerie petite et moyenne. Ce parti s'est toutefois vite désagrégé, ses deux principaux héritiers étant aujourd'hui des partis de basses castes, le Samajwadi Party (parti socialiste qui gouverne le plus grand État de l'Inde, l'Uttar Pradesh) et le Rashtriya Janata Dal (Parti national du peuple), qui domine la vie politique du Bihar.

À la gauche du courant socialiste, le système parlementaire élargit encore son assise lorsque les communistes renoncent à l'option révolutionnaire. Le Parti communiste de l'Inde (CPI), qui est né en 1922 et constitue donc le deuxième parti communiste à avoir vu le jour hors de la sphère bolchevique, a participé en 1948 au mouvement de guérilla paysanne du Telangana (dans l'actuel Andhra Pradesh), mais l'insurrection fut sévèrement réprimée par le pouvoir et le parti décida de la suspendre en 1951 pour s'intégrer progressivement au jeu parlementaire. Depuis, les deux partis communistes – le CPI (M), « M. » pour Marxist, étant né en 1964 d'une scission (pro-chinoise) du CPI – jouent le jeu parlementaire. Les communistes indiens ont même été les premiers dans le monde à prendre le pouvoir par la voie des urnes; ce fut en 1957 au Kerala – un des deux États qui allaient devenir un bastion communiste, avec le Bengale occidental, que le CPI (M) gouverne depuis 1977 – un record toutes catégories confondues au sein de l'Union indienne. Aujourd'hui les communistes recueillent moins de 10 % des suffrages exprimés aux élections générales, mais en 2004, avec 61 sièges sur 544, ils sont devenus une force d'appoint essentielle pour la coalition parlementaire conduite par le Congrès.

À la droite du Congrès, les principales formations politiques jouent aussi le jeu électoral. Le parti nationaliste hindou, le Bharatiya Jana Sangh, rebaptisé Bharatiya Janata Party en 1980 (BJP, Parti du peuple indien), a même vu le jour en 1951 *afin de* participer aux premières élections générales. Il est aujourd'hui intégré au jeu parlementaire, même si son idéologie est bien peu favorable à la démocratie puisque, à ses yeux, la nation indienne s'incarne dans l'identité hindoue et que les minorités, à commencer par les musulmans, doivent se fondre dans la culture dominante[4].

Des communistes aux nationalistes hindous, les partis politiques indiens présentent donc un éventail aussi large que ceux des pays européens. Si l'opposition au Congrès a longtemps été très

4. Pour plus de détails, voir Christophe Jaffrelot, *Les Nationalistes hindous*, Paris, Presses de la FNSP, 1993.

fragmentée, elle a su s'unir dans les situations de crise. En 1977, le Janata Party vit ainsi le jour en réaction à l'imposition de l'état d'urgence par Indira Gandhi qui avait mis par ce biais la démocratie entre parenthèses. Elle recourut assidûment à des lois d'exception pendant dix-huit mois, avant de se résoudre à repasser devant les électeurs. Lorsqu'elle annonce, en janvier 1977, la tenue d'élections générales pour le mois de mars, le Congrès (O) – né d'une scission du Congrès en 1969 –, le Bharatiya Lok Dal – un parti paysan fondé en 1974 –, le Bharatiya Jana Sangh et le parti socialiste fusionnent au sein du Janata Party. Cette formation remporte les élections de façon triomphale et Indira Gandhi se soumet au verdict des urnes. Cette première alternance, trente ans après l'Indépendance, fait entrer l'Inde dans le cercle restreint des démocraties qui peuvent renverser leurs gouvernements de façon pacifique. L'« expérience Janata » ne dure cependant qu'un peu plus de deux ans en raison de l'hétérogénéité de ce parti-coalition. Non seulement le Janata regroupe des sensibilités très différentes, mais il compte aussi dans ses rangs de trop nombreux leaders qui aspirent depuis longtemps au poste de Premier ministre.

Les forces d'opposition au Congrès se montrèrent de nouveau incapables de faire durer l'alternance jusqu'au terme d'une législature après les élections générales de 1989. Dans la perspective de ce scrutin, l'opposition se regroupe autour de V. P. Singh, un ancien ministre de Rajiv Gandhi, qui a quitté le gouvernement pour mieux dénoncer la corruption au sommet de l'État. Son parti, le Janata Dal (Parti du peuple), devient le point de ralliement d'une formation plus ample, mais aussi plus lâche, le National Front, où figurent plusieurs partis régionaux. De nouveau, le Congrès laisse le pouvoir à ses opposants, mais leurs divergences de vues sont telles que leur union résiste moins d'un an.

Les choses changent à partir des années 1990. En 1999, le Congrès perd encore les élections mais, cette fois, face à une coalition de partis nationaux et régionaux emmenée par le BJP, la National Democratic Alliance (NDA), qui, pour la première fois, va tenir cinq ans. L'Inde entre alors dans l'ère des coalitions et, par contrecoup, dans celle d'un certain bipartisme car, face à la NDA, le Congrès se résigne à constituer une alliance homologue, l'United Progressive Alliance, qui remporte les élections en 2004. Pour la première fois dans l'histoire de l'Inde, le jeu politique est dominé par deux ensembles de poids à peu près équivalent, ce qui rend l'alternance plus facile encore – sachant qu'elle s'est d'ores et déjà banalisée dès les années 1970 comme dans aucune autre démocratie de l'hémisphère Sud.

L'expérience indienne vérifie d'autres critères de la démocratie politique en raison du rôle que remplissent différents contre-pouvoirs. Les États de la fédération sont l'un d'entre eux, non seulement en tant qu'ils établissent un échelon de pouvoir intermédiaire (où les gouvernements procèdent également du suffrage universel), mais aussi, et surtout, parce que l'alternance y est monnaie courante depuis 1967 : si le pouvoir central reste alors aux mains du Congrès, il lui faut composer dès cette date avec des gouvernements d'opposition dans les États.

L'Inde a par ailleurs maintenu une bonne séparation des pouvoirs et, en particulier, l'indépendance de la justice. Celle-ci est soumise à des pressions politiques constantes, mais la Cour suprême et les tribunaux des États de la fédération (les *High Courts*) sont en mesure de rendre des verdicts contraires aux intérêts des leaders politiques. Indira Gandhi n'avait d'ailleurs pas

seulement déclaré l'état d'urgence pour museler des partis d'opposition de plus en plus véhéments, mais aussi pour se soustraire à une décision judiciaire qui invalidait son élection au Parlement en arguant de pratiques illégales pendant la campagne électorale de 1971.

La presse, déjà très active dans le mouvement d'indépendance, est protégée par l'article 19 de la Constitution qui érige la liberté d'expression en droit imprescriptible. Elle fait preuve d'une vitalité remarquable puisqu'il existe aujourd'hui 55 780 organes de presse, des quotidiens aux mensuels, dont le tirage total excède les 142 millions d'exemplaires. Le tirage des seuls quotidiens s'élevait à près de 60 millions d'exemplaires en 2000. En 2003, la presse indienne « parlait » plus de cent langues et dialectes, le hindi étant l'idiome le plus représenté (22 000 titres), suivi par l'anglais (plus de 8 000 titres). Le premier journal de l'Inde, *Dainik Bhaskar* (dont il existe 18 éditions régionales et locales), paraît d'ailleurs en hindi (1,7 million d'exemplaires vendus chaque jour), tandis que les trois suivants, *The Times of India* (8 éditions, 1,4 million d'exemplaires), *The Hindustan Times* (8 éditions, 1,1 million d'exemplaires) et *The Hindu* (11 éditions, 900 000 exemplaires) sont publiés en anglais.

Exprimant toutes les sensibilités politiques, la presse ménage rarement les gouvernants, si bien qu'il est difficile de trouver un journal reflétant les vues du pouvoir, surtout depuis que l'Inde est entrée dans l'ère de l'alternance à la fin des années 1970[5]. Une campagne de presse fondée surtout sur les révélations de deux quotidiens, *The Hindu* et l'*Indian Express*, accusant Rajiv Gandhi d'avoir reçu des pots-de-vin d'une firme d'armements suédoise, Bofors, fut en partie à l'origine de sa chute en 1989, un signe du poids acquis par le « quatrième pouvoir » en Inde. L'analphabétisme ne constitue pas ici un obstacle rédhibitoire au rayonnement de la presse écrite, car celle-ci est souvent lue et commentée en public.

La démocratisation de la démocratie indienne

Longtemps la démocratie indienne a été plus formelle que substantielle parce qu'elle fonctionnait en circuit fermé: certes, l'alternance amenait des hommes nouveaux aux postes de responsabilité, mais leur profil sociologique restait le même. En fait, au lendemain de l'indépendance, trois groupes de l'élite indienne, tous de haute caste, se partageaient le pouvoir : l'intelligentsia, en bonne part de caste brahmane, très présente dans l'administration et à la tête des partis politiques, les milieux d'affaires, issus pour l'essentiel des castes marchandes (vaishyas), et les propriétaires fonciers qui se recrutent – en tout cas pour ce qui concerne la majorité des anciens princes (maharajahs) – dans les castes guerrières (kshatriyas). Ces trois groupes avaient des intérêts divergents. L'intelligentsia, qui s'identifiait à l'État, considérait qu'elle avait vocation à gouverner et justifiait sa détermination par la nécessité de construire l'État-nation. Tant par souci d'émanciper l'État (« son » État) de la tutelle des élites traditionnelles que par conviction, l'intelligentsia indisposa donc les « capitalistes » et les « féodaux » en proposant des nationalisations et une réforme agraire. Ces deux derniers groupes disposaient cependant d'atouts considérables puisqu'ils tenaient l'économie et jouissaient d'un grand pouvoir social. L'intelligentsia de l'État-Congrès tarda d'autant moins à l'admettre que ses membres venaient du même univers social.

5. Certes, la radio puis la télévision ont été monopoles d'État, mais la libéralisation des ondes a mis fin au système de la « chaîne unique ».

Certains d'entre eux avaient même noué des liens étroits avec tel maharajah en travaillant au service de son administration ou avec tel homme d'affaires en devenant son avocat.

Plutôt que d'entrer dans une relation purement conflictuelle d'où nul ne serait facilement sorti vainqueur en raison de l'équilibre des forces en présence, ces trois élites vont inventer une forme de démocratie conservatrice où chacune trouvera son compte. Le Congrès conclut un marché tacite avec les milieux d'affaires aux termes duquel il renonçait à nombre des réformes socialistes qu'il avait en projet, en échange d'un soutien financier que certains chefs d'entreprise lui apportaient d'ailleurs déjà avant l'Indépendance. Entre 1962 et 1968, les firmes indiennes donnèrent officiellement près de 26 millions de roupies aux partis politiques au titre de dons officiels, dont 20,5 millions au Congrès[6]. Or, les dons aux partis ne représentaient qu'environ un cinquième des fonds d'origine privée : l'essentiel était versé aux individus, le Premier ministre, d'autres membres de son gouvernement, mais aussi des candidats à un siège au Parlement. Ces recettes servaient principalement au financement des campagnes électorales à l'occasion de scrutins de plus en plus disputés à partir des années 1960 à mesure que l'opposition au Congrès s'intensifiait et s'organisait autour de nouveaux partis politiques.

Le même passage du conflit à la collaboration – voire à la collusion d'intérêts – s'observa du côté des rapports entre l'intelligentsia d'État et les propriétaires fonciers. Ce conflit était d'autant plus aigu en 1947 que, pendant des décennies, ces derniers avaient été dans le camp adverse à celui du Congrès : ils avaient collaboré avec les Britanniques pour relayer leur autorité au niveau local (ou même régional dans le cas des princes, maharajahs ou autres nawabs). En réaction et par fidélité à ses idéaux socialistes, le Congrès avait inscrit une réforme agraire à son programme dès avant l'Indépendance. Celle-ci fut bel et bien votée après 1947, mais sa mise en œuvre se révéla très laborieuse. Si Nehru persévérait dans ses efforts de réforme, le Congrès multipliait les dérogations dans les États (qu'il contrôlait presque tous jusqu'en 1967). Les plafonds agraires furent souvent relevés au-delà du raisonnable en fonction de l'absence d'irrigation ou du nombre de personnes à la charge du propriétaire et, surtout, le pouvoir ferma les yeux sur les fraudes qui consistaient, par exemple, à inscrire une terre au nom d'un parent pour rester dans les limites des plafonds agraires et échapper à la redistribution de sa terre. Au lieu de continuer à s'aliéner les notables ruraux, le Congrès avait finalement choisi de s'en faire des alliés. Ceux-ci finirent par former les piliers du « système congressiste » dès lors qu'en échange de la mansuétude de l'État ils apportaient au Congrès les voix de leurs tenanciers et de tous ceux qui, formant de véritables « banques de votes », s'étaient endettés auprès d'eux.

Les premières décennies de la démocratie indienne furent donc dominées par le clientélisme et le conservatisme. Les trois élites trouvaient la démocratie à leur goût car elle permettait à chacune de faire valoir ses atouts : l'intelligentsia était aux commandes de l'État du fait de ses compétences; les milieux d'affaires pouvaient faire valoir leur force de frappe financière mieux que dans n'importe quel autre système où les gouvernants n'auraient pas eu besoin de leur manne pour payer leurs campagnes électorales; et les propriétaires fonciers se trouvaient dans la même situation, même si leur ressource princi-

6. Gopal Krishna, « One Party Dominance, Development and Trends », *in* CSDS, *Party System and Election Studies,* Bombay, Allied Publishers, 1967, pp. 41-42.

pale n'était pas financière mais les hommes – donc les voix – qu'ils tenaient dans leur dépendance.

La donne ne changera vraiment qu'à partir des années 1990 sous l'effet de mesures de discrimination positive aux effets politiques considérables. De tels programmes n'étaient pas nouveaux en Inde. En fait, ce pays a servi de premier laboratoire à ce genre d'ingénierie sociale – bien avant les États-Unis de l'*affirmative action*. Les Britanniques ont créé des écoles pour les plus démunis dès la fin du XIXe siècle, après quoi ils leur ont réservé des postes dans la fonction publique dès l'entre-deux-guerres. Mais jusqu'à l'Indépendance, ces politiques ne concernaient que les castes intouchables et les tribus aborigènes. Après 1947, les basses castes entrèrent à leur tour en scène. L'Assemblée constituante les prit en considération en inventant la notion d'« *Other Backward Classes* » (OBC). Cette nouvelle catégorie socio-administrative désignait les groupes autres que les intouchables et les aborigènes qui devaient bénéficier d'une aide particulière de l'État. En 1953, une commission nationale fut nommée pour identifier ces groupes et leurs besoins, conformément à la procédure prévue par l'article 340 de la Constitution. Or, elle dressa une liste de 2 399 castes inférieures – mais non intouchables – et recommanda l'établissement de quotas dans l'administration en leur faveur. Le gouvernement rejeta son rapport parce qu'il ne reposait pas sur des indices homogènes de l'« arriération sociale » et qu'il faisait la part trop belle au critère de la caste dans la définition de ce retard, à l'heure où l'État cherchait à développer une conception universaliste (et socialiste) du citoyen indien[7]. Les castes dont les noms figuraient sur cette liste avaient néanmoins compris l'intérêt de militer pour la mise en œuvre du rapport de la première *Backward Classes Commission*. Dans de nombreux États de l'Inde du Sud, des quotas en faveur des OBC furent donc introduits dans les administrations locales et certains établissements scolaires et universitaires. En Inde du Nord, le processus fut plus laborieux, car le rapport des forces était plus favorable aux castes supérieures. Celles-ci représentaient en effet jusqu'à un cinquième de la population dans un État comme l'Uttar Pradesh et dominaient l'économie – notamment agricole – en proportion.

En Inde du Nord, la situation des campagnes évolua en faveur des basses castes suite à la révolution verte des années 1960 grâce à laquelle des petits paysans connurent un relatif essor économique. Ils comprirent ensuite l'atout que constituait leur nombre et se regroupèrent derrière des partis politiques tels que le Parti socialiste et le Bharatiya Kranti Dal (Parti indien de la révolution) de Charan Singh, qui, fondé en 1969, sera rebaptisé Bharatiya Lok Dal (Parti du peuple indien) en 1974. À la fin des années 1970, ces formations participèrent au pouvoir à travers le Janata Party (Parti du peuple) dans lequel elles s'étaient fondues en 1977. En 1978, le gouvernement du Janata Party – où Charan Singh était vice-Premier ministre – nomma une nouvelle *Backward Classes Commission*, baptisée « Mandal Commission » du nom de son président, B. P. Mandal. Elle remit en 1980 un rapport qui établit une nouvelle liste des castes OBC dont les effectifs représentaient cette fois 52 % de la population indienne. Pour les aider à s'élever au plan socio-économique, le rapport Mandal recommandait que 27 % des postes de l'administration nationale leur soient réservés.

7. Kaka Kalelkar, *Report of the Backward Classes Commission*, vol. 1, Delhi, Government of India, 1955, et Govind Vallabh Pant, *Memorandum on the Report of the Backward Classes Commission*, Delhi, Ministry of Home Affairs, [s.d.], p. 2.

Le Congrès revint au pouvoir en 1980 et les gouvernements congressistes successifs se gardèrent d'appliquer ce document, mais le succès de l'opposition en 1989 permit au nouveau Premier ministre, V. P. Singh, d'annoncer en août 1990 sa mise en œuvre, autant par souci de justice sociale que pour se gagner les faveurs de l'électorat OBC. Des membres de hautes castes réagirent violemment à cette mesure qui remettait en cause le quasi-monopole dont ils jouissaient dans la haute fonction publique[8]. Les manifestations furent particulièrement violentes à Delhi où des étudiants de hautes castes descendirent dans la rue en grand nombre. Certains d'entre eux s'immolèrent même par le feu en signe de protestation. La Cour suprême, qui avait été saisie par des hindous de hautes castes contestant la constitutionnalité du rapport Mandal, suspendit peu après la décision de V. P. Singh. Une contre-mobilisation des OBC s'ensuivit, qui marqua la cristallisation d'une nouvelle identité politique : les OBC commençaient à prendre conscience des intérêts qu'ils avaient en commun – la perspective de quotas dans l'administration en était le symbole – et de la nécessité de faire front pour exploiter leur principal atout, le nombre. Ils votèrent donc ensemble et pour les leurs, tournant le dos aux logiques clientélistes d'antan, comme en témoigne l'évolution du profil sociologique des députés élus du Nord hindiphone, la *Hindi belt*. Dans cette zone regroupant l'Uttar Pradesh, le Bihar, le Madhya Pradesh, le Rajasthan, l'Himachal Pradesh, l'Haryana, Delhi et Chandigarh, les élus à la Lok Sabha (la chambre basse du Parlement) venaient en majorité des hautes castes jusque dans les années 1970. Les élections de 1977, celles de la première alternance, avaient marqué l'amorce d'un changement, puisque la part des députés de hautes castes passa pour la première fois sous la barre des 50 % (48,2 % précisément). Ce phénomène s'amplifia lors de la deuxième alternance de 1989, lorsque la part des OBC fut presque multipliée par deux, pour atteindre un cinquième des élus, tandis que celle des hautes castes tombait sous la barre des 40 % – à peine plus de 38,2 %. Le gouvernement de V. P. Singh représentait donc bien des basses castes en cours d'ascension sociale et politique et l'affaire Mandal consacra cette évolution. Le retour du Congrès en 1991 ne remit en effet pas en question cet essor et le déclin concomitant des hautes castes au sein de l'assemblée, qui n'a cessé de s'accentuer depuis. Les députés de haute caste ne sont plus aujourd'hui que 33 % des élus de la *Hindi belt* tandis que ceux de caste OBC ont dépassé les 25 % : l'écart n'a jamais été aussi faible et il va sans doute se réduire encore jusqu'à ce que les élus des basses castes deviennent plus nombreux que ceux des hautes castes. D'ores et déjà, le pouvoir est passé aux mains d'hommes de basse caste dans les États de l'Union indienne. Les grands États de l'Inde du Nord, l'Uttar Pradesh, le Madhya Pradesh, le Bihar et le Rajasthan ont été gouvernés par des OBC la majeure partie du temps depuis le début de la décennie. Fait remarquable, la présence d'un(e) intouchable à la tête d'un État – par exemple en Uttar Pradesh et au Maharashtra – et non plus seulement à la tête de l'État (comme cela a été le cas de Narayanan, président de la République largement honorifique dans les années 1990) s'est banalisé.

8. L'Indian Administrative Service, un corps d'élite recruté sur concours, comptait ainsi 37,67 % de brahmanes, contre 2,04 % d'OBC, selon le rapport Mandal (alors que les brahmanes représentent moins de 7 % de la population). En général, les OBC ne représentaient que 12,5 % de l'administration nationale (*Report of the Backward Classes Commission,* 1re partie, vol. 1 et 2, New Delhi, Government of India, 1980, p. 42).

La trajectoire de l'Inde de l'« après Mandal » s'est donc traduite par une démocratisation du système politique : désormais, les alternances débouchent dans bien des cas sur une transformation du profil sociologique des détenteurs du pouvoir car elles portent à des postes de responsabilité des partis qui se font les porte-parole de castes inférieures, qu'elles soient intouchables ou OBC. Ce faisant, l'Inde s'est engagée sur la voie d'une véritable révolution silencieuse. Si celle-ci est loin d'être entrée dans sa phase de maturité, car le transfert de pouvoir n'a pas encore atteint tous les organes décisionnels, à commencer par le gouvernement central, le processus en cours est unique en son genre : aucun pays n'a en effet vu une plèbe portant les stigmates de sa naissance accéder ainsi au pouvoir sans effusion de sang, par la voie des urnes. Paradoxalement, la caste aura été le vecteur de cette mutation car elle aura été la structure permettant d'agréger les intérêts des masses et de peser sur le jeu politique. Les castes ne se situent plus dans l'agencement vertical d'antan où une piétaille au statut dégradé regardait avec déférence ces dominants qu'étaient les brahmanes et les autres kshatriyas; elles s'inscrivent désormais dans une logique horizontale où elles ne sont rien d'autre que des groupes d'intérêt en compétition dans l'arène politique et sociale. Ce faisant, la caste a contribué à donner à la démocratie indienne l'assise qui lui manquait : les groupes périphériques qui restaient extérieurs au système y sont maintenant intégrés et s'y investissent même plus que l'élite dont les membres – la partie étant perdue – versent volontiers dans l'antiparlementarisme sur le mode du « tous pourris » traditionnel. En fait, cette élite de haute caste croit désormais moins à la démocratie qu'au marché, ce qui permet aux deux de cohabiter au sein d'une alchimie assez rare dans l'hémisphère Sud.

Libéralisation économique et résilience de l'État

Si la révolution en cours est silencieuse et si, en particulier, les hautes castes ne s'accrochent pas à leurs prérogatives administratives – ce qui aurait pu dégénérer en des violences prolongées –, c'est qu'au même moment l'Inde réhabilite une logique de marché longtemps mise entre parenthèses. Trois dates clefs méritent ici une attention particulière : 1990, l'affaire Mandal débouche sur un affrontement violent, dans la rue, entre étudiants de haute caste et militants de basse caste – ce qui amène la Cour suprême à suspendre l'application des mesures de discrimination positive annoncées par V. P. Singh ; 1992, la Cour suprême valide ces mesures sans que cela engendre la moindre protestation de la part des hautes castes; 1991, entre-temps, l'Inde a entrepris une libéralisation de son économie qui permet aux hautes castes d'envisager une translation socio-économique du secteur public vers le secteur privé où les perspectives sont bien plus attrayantes : des lignées de bureaucrates ayant vécu pour (et par) l'État pendant des générations se repositionnent de façon stratégique.

La réaffirmation d'une logique de marché

L'Inde a vécu pendant près d'un demi-siècle à l'heure de l'économie mixte, un système caractérisé, comme son nom l'indique, par la cohabitation du secteur privé et du secteur public. Ce dernier a pris de plus en plus de poids à mesure des nationalisations décidées par Nehru puis par sa fille, Indira Gandhi, qui sera beaucoup plus interventionniste que son père en la matière, comme en témoigne le transfert de toutes les

banques et assurances à l'État pendant les années 1960-1970. Dans ce qu'il est aujourd'hui convenu d'appeler le « système nehruiste », le secteur privé ne coexiste pas seulement avec un secteur public de plus en plus imposant, il entre en outre, à marche forcée, dans une logique d'économie administrée. Même si la planification économique est moins rigoureuse que dans le système soviétique, les plans quinquennaux restant plutôt indicatifs, la Planning Commission a longtemps été l'une des institutions les plus puissantes du pays. Elle avait pour mission d'optimiser l'allocation des ressources de manière à veiller à l'aménagement du territoire et au respect des grands équilibres en termes de production. L'instrument principal de cette économie politique fut toutefois le « Licence Raj » qui désignait le « système du permis roi » : pour toute augmentation ou diversification de sa production, une entreprise devait obtenir une autorisation administrative de la part des fonctionnaires compétents. Cette bureaucratisation des procédures, qui a certainement permis de contenir les écarts de développement entre régions, a exercé une forte contrainte sur les milieux d'affaires indiens et donné lieu à une corruption endémique, les opérateurs qui en avaient les moyens s'efforçant d'accélérer l'octroi des permis au moyen de pots-de-vin. Ce système économique se caractérisa aussi dès les années 1950 par une mise en retrait du marché mondial : fidèle à une logique de développement par substitution aux importations, l'Inde indépendante s'est fermée aux firmes multinationales – celles-ci ne pouvaient pas posséder plus de 50 % des parts d'une *joint venture* en Inde – et aux flux commerciaux susceptibles de concurrencer son industrie : non seulement certains produits (comme l'automobile) furent soumis à des droits de douanes hors du commun – certains pics tarifaires dépassaient les 400 % –, mais, en outre, l'Inde introduisit des quotas d'importation très contraignants pour les entreprises.

Ce n'est pas le lieu, ici, de porter un jugement sur le bilan de ce système économique. Il suffit de souligner qu'il a permis de contenir non seulement les écarts régionaux, mais aussi les écarts sociaux grâce à des subventions à vocation redistributrice et à travers la création d'une ample classe moyenne de fonctionnaires aux vertus stabilisatrices. Sans compter que la volonté d'indépendance nationale aura aussi conduit l'Inde à se doter d'institutions d'enseignement supérieur de tout premier ordre – à commencer par les *Indian Institutes of Technology* – qui permettront au pays de s'imposer au fil du temps dans le spatial, le nucléaire et les technologies de l'information. Au passif, le système économique mis en place par Nehru et « durci » par sa fille a souffert de la faible productivité du secteur public et de la faible compétitivité d'entreprises – publiques comme privées – qui n'étaient pas exposées à la concurrence internationale (et que l'on empêchait de faire des économies d'échelle en contrôlant leur capacité de production). La médiocre force de frappe de l'économie indienne à l'exportation se traduisit rapidement par une faible insertion dans le commerce mondial : la part des exportations indiennes est passée de 1,9 % du total en 1950 à 0,6 % en 1973. Or l'Inde avait besoin d'exporter car elle ne pouvait se passer d'importations, notamment de pétrole – une ressource qu'elle ne possédait qu'en trop petite quantité au vu de ses énormes besoins énergétiques. Rajiv Gandhi, le fils d'Indira, amorcera un mouvement de modernisation se traduisant notamment par un assouplissement du Licence Raj dans les années 1980, mais en restant très hostile aux multinationales : faute d'accepter des Investissements directs extérieurs

(IDE) dont la Chine, à l'époque, se repaît, l'Inde se modernise à crédit. Elle compte 72 milliards de dollars de dette en 1991 et doit affronter une véritable crise de la balance des paiements en juin 1991 lorsqu'elle ne possède plus dans ses caisses que l'équivalent de quatre semaines d'importations en devises.

La réaction du gouvernement au plan d'ajustement structurel que le FMI soumet alors à l'Inde est particulièrement révélatrice. Le ministre des Finances de l'époque, Manmohan Singh, qui est devenu le chef de l'exécutif indien en 2004, est le premier à reconnaître que le modèle économique de son pays est à bout de souffle. Il tire cette conclusion avec d'autant plus de force et de crédibilité qu'il a travaillé au PNUD et à la Banque asiatique de développement et qu'il a donc vu l'Asie de l'Est et du Sud-Est connaître le « miracle » d'un taux de croissance à deux chiffres. Il rappelle alors à ses compatriotes que la Corée du Sud et l'Inde avaient le même revenu par tête à la fin des années 1940. À quoi il faut ajouter que Manmohan Singh, comme tant d'autres, s'inquiète à l'époque de la rapide montée en puissance de la Chine. Dans ce contexte, le gouvernement fait siennes nombre des recommandations du FMI : le Licence Raj est démantelé et avec lui le fameux « Monopolies and Restrictive Trade Practices Act » qui imposait aux grandes firmes de demander une autorisation spéciale pour investir dans certains domaines; la liste des domaines d'activité réservés au secteur public qui couvrait dix-huit industries (dont la sidérurgie, les mines, les transports aériens, les télécommunications, la production électrique) est réduite à trois : la production d'avions et de navires de guerre, les transports ferroviaires et l'énergie nucléaire. Les entreprises multinationales peuvent être majoritaires dans des *joint ventures* appartenant à de nombreux secteurs (l'automobile, les infrastructures, l'industrie pharmaceutique, le tourisme, les télécommunications…)[9], voire y établir des filiales qu'elles contrôlent à cent pour cent dans certains secteurs prioritaires et, enfin, les quotas d'importation disparaissent peu à peu[10] et les barrières douanières baissent fortement. Les pics tarifaires passent de 400 % en 1990 à 35 % dix ans plus tard, tandis que la moyenne des droits de douane chute de 79 % à 20 % en 2004[11]. Si les droits de douane n'ont baissé que de manière très progressive – ce qui s'explique par leur poids considérable dans les recettes de l'État où ils entraient pour 38 % en 1991 –, le gouvernement a combiné cette politique avec la création de *Special Economic Zones* calquées sur le modèle chinois. Des usines et des unités de service y jouissent d'une réglementation particulière (notamment en termes de droit du travail) et se développent en demeurant exclusivement tournées vers l'exportation. Il en existe douze en Inde, dont trois – Positra au Gujarat, Gopalpur en Orissa et Nanguneri au Tamil Nadu – ont fortement séduit les opérateurs privés[12].

D'abord inquiets de la remise en question

9. La libéralisation du secteur des télécommunications a commencé en 1994 avec les premiers efforts pour introduire une logique de mise en concurrence dans un domaine dominé par les entreprises publiques. Mais cette politique ne s'est vraiment affirmée qu'avec la New Telecom Policy lancée par le gouvernement Vajpayee en 1999.

10. La disparition de ces quotas s'est accélérée après que l'OMC eut jugé, en 1997, que la justification de ces quotas avancée par New Delhi, en arguant de problèmes de balance des paiements, était infondée. En avril 2001, l'Inde a supprimé les derniers quotas.

11. S. Chauvin et F. Lemoine, « India in the World Economy: Traditional Specialisations and Technology Niches », *Working Paper*, n° 9 (2003), p. 16, et Baldev Raj Nayar, « India in 2004 : Regime Change in a Divided Democracy », *Asian Survey*, XLV (1), janvier 2005, p. 72.

12. N. Bajpai, «A Decade of Economic Reforms in India : the Unfinished Agenda», *Working Paper*, n° 89 (2002) du Center for International Development at Harvard University, p. 8.

d'un protectionnisme à l'abri duquel leurs entreprises avaient prospéré, les milieux d'affaires se sont vite félicités de ce nouveau cours. Libérées d'une régulation économique dans laquelle ils voyaient un carcan propre à inhiber leurs initiatives, les vieilles familles capitalistes indiennes retrouvaient de nouvelles marges de manœuvre et de nouveaux capitaines d'industrie ont émergé. En fait, la noblesse d'État traditionnelle s'est prise au jeu du *business*, attirée par l'appât du gain : les fils de hauts fonctionnaires et de militaires se sont mis à faire des MBA et à créer leur propre entreprise ou à faire carrière au sein de fleurons de l'économie indienne. Ils sont aujourd'hui 35 millions à gagner 1 000 dollars par mois, ce qui – en parité de pouvoir d'achat – en fait les « nouveaux riches » de l'Inde. Or ce groupe, qui croît au rythme de 10 % par an, bénéficie aussi d'un nouveau régime fiscal qui s'inscrit dans une véritable «politique de l'offre» : le taux maximal de l'impôt sur le revenu a été ramené de 56 % à 30 % et celui de l'impôt sur les sociétés de plus de 50 % à 35 %.

Autre signe des temps, les « nouveaux riches » en question font preuve d'une certaine ostentation que les générations précédentes des capitaines d'industrie n'avaient encore jamais manifestée, soit qu'elles adhèrent aux valeurs hindoues de discipline et d'austérité tant prisées par les castes marchandes où s'est recrutée la majorité des premiers industriels indiens, soit que l'esprit du temps – socialiste – ne leur ait pas laissé le loisir de faire étalage de leurs biens. Le luxe – jadis apanage des princes, maharajahs et autres nawabs – devient la marque de fabrique des capitalistes indiens, qu'ils soient des héritiers ou des fondateurs d'entreprise.

Cette réaffirmation – voire cette revanche – de la logique de marché ne se comprend vraiment qu'à condition de prendre en compte l'influence des *Non Resident Indians* et, en particulier, de la diaspora indienne aux États-Unis. Cette dernière a vu sa masse démographique doubler en dix ans pour atteindre aujourd'hui les deux millions de personnes. Le flux des immigrés indiens légaux est désormais le deuxième le plus important devant les Chinois. Nombre de ces migrants viennent aux États-Unis pour poursuivre des études, les Indiens étant aujourd'hui la communauté la plus nombreuse sur les campus américains[13]. Leur nombre est passé de 30 000 en 1996-1997 à 75 000 en 2003-2004 (il a doublé entre 1998-1999 et 2002-2003, soit en cinq ans). Depuis 2002-2003, le contingent des étudiants indiens est le plus important de tous les contingents nationaux d'étudiants étrangers. Ils représentaient déjà 13 % du total, 74 603 sur 586 323, en 2002-2003. Ces étudiants – comme leurs aînés – réussissent bien aux États-Unis. Le recensement américain de 2000 montre en effet que les Indo-Américains ont un revenu moyen par tête de 60 093 dollars contre 38 885 dollars pour la moyenne nationale (seuls 6 % d'entre eux vivraient en dessous du seuil de pauvreté), ce qui s'explique par le fait que les trois quarts des membres de cette communauté sont passés par l'université[14].

Cette diaspora a largement contribué à chan-

13. En mai 2005, les services de l'US Citizenship and Immigration Services (USCIS) ont annoncé qu'ils accorderaient 20 000 visas H1B supplémentaires (un quota de 65 000 visas de cette catégorie ayant été déjà décidé en début d'année) à des diplômés étrangers des universités américaines – du niveau *Master* ou plus – se spécialisant dans les technologies de pointe. Cette démarche visant d'abord à répondre aux besoins des firmes américaines en ingénieurs informaticiens bénéficiera en priorité aux étudiants indiens désireux de trouver un emploi aux États-Unis.

14. Pour tempérer l'enthousiasme suscité par ces chiffres, on lira avec profit S. Khagram, M. Desai et J. Varughese, «Seen, Rich but Unheard ? The Politics of Asian Indians in the United States», *in* Gordon H. Chang (éd.) *Asian Americans and Politics*, Washington, Woodrow Wilson Center / Stanford University Press, 2001, pp. 258-284.

ger l'image de l'Inde aux États-Unis et à établir un trait d'union entre les deux pays, tant du point de vue économique (surtout à travers les entreprises informatiques) que du point de vue politique (le Congrès et le Sénat américains abritent désormais un *« Indian caucus »*, véritable lobby ethnique dont la diplomatie indienne cherche à faire le meilleur usage). Le rapprochement stratégique, politique, économique et même sociétal que l'on observe depuis une demi-douzaine d'années entre l'Inde et les États-Unis pourrait accréditer l'idée d'une convergence de leurs trajectoires vers la fameuse démocratie de marché chère à l'Amérique de George W. Bush. En réalité, si l'Inde s'emploie à libéraliser son économie depuis quinze ans et si sa classe moyenne urbaine s'américanise, le pays est loin de répondre aux critères du consensus de Washington.

La résistance de l'État régulateur

Le repli de l'État, bien que très substantiel, est encore limité en Inde, les pouvoirs publics jouant un rôle de régulation tant au plan interne, même si le Licence Raj a été démantelé, que vis-à-vis de l'extérieur, même si le protectionnisme d'antan n'est plus de mise.

En dépit de la remise en question radicale de l'économie administrée qui avait encore cours au début des années 1990, l'État continue d'intervenir à tous les niveaux dans l'économie. La Banque mondiale y voit la persistance d'un véritable phénomène bureaucratique lorsqu'elle souligne qu'il faut quatre-vingt-dix jours pour démarrer une usine en Inde (contre trente en Chine)[15]. Mais le gouvernement objecte que l'action de l'État vise d'abord à défendre les groupes les plus vulnérables. Tel est, en tout cas, l'objectif affiché par la politique des *Small Scale Industries* (SSI) qui représentent encore 45 % de la production industrielle. Ces SSI – qui se définissent par une faible capacité d'investissement (inférieure à 250 000 dollars par an) – sont les seules autorisées à opérer dans certains secteurs, l'État ayant établi une liste de produits leur étant réservés[16]. C'est ainsi que l'industrie du jouet a longtemps échappé aux grandes entreprises, à la différence de ce que l'on observe en Chine. Si cette politique s'érode, la liste des produits réservés aux SSI étant passée de 821 en 1998 à 605 aujourd'hui[17] et les SSI pouvant investir jusqu'à un million de dollars dans certains secteurs, sa prégnance témoigne néanmoins du poids de l'État dans la gestion de l'économie. Celle-ci s'exerce, en l'occurrence, dans une perspective proprement gandhienne puisqu'il s'agit de protéger de la concurrence des gros de petites entreprises familiales et artisanales, même si nombre de SSI opèrent aujourd'hui dans le high-tech.

De la même façon, la privatisation des entreprises nationalisées dans les années 1950-1980 n'est en rien une priorité pour le gouvernement indien. Le mot « privatisation » est d'ailleurs tabou en Inde, où l'on parle exclusivement de « désinvestissement » – le gouvernement indien a d'ailleurs créé un « ministère du Désinvestissement » à la fin des années 1990. Cela traduit non seulement le poids des syndicats, mais aussi

15. World Bank, *India – Sustaining Reforms, Reducing Poverty*, Washington DC, 2003, p. 56.

16. Montek S. Ahluwalia, «Economic Reforms in India Since 1991: Has Gradualism Worked ?», *Journal of Economic Perspectives*, été 2002, p. 3.

17. En 1998-1999, trois industries ont été soustraites au régime des permis obligatoires (les industries sucrière, charbonnière et pétrolière – pour les produits autres que le pétrole brut). En 1999-2003, 73 articles ont connu le même destin, parmi lesquels les articles de cuir et les jouets étaient les plus importants. En 2004, 85 articles jusqu'alors inscrits sur la liste des produits réservés aux SSI en ont été sortis au nom de l'efficacité économique (et notamment des économies d'échelle): Government of India, *Economic Survey 2004-2005*, New Delhi, 2005, p. 166.

l'importance traditionnellement accordée à l'action de l'État dans la sphère économique. Si l'Inde ne comptait que cinq entreprises publiques nationales effectuant pour 290 millions de roupies d'investissements annuels en 1950, elle en totalise aujourd'hui 240 représentant plus de 2 525 000 milliards de roupies d'investissement. Dès juillet 1991, le document produit par le gouvernement pour baliser le chemin des réformes, « The Industrial Policy Statement », prévoyait des désinvestissements d'abord destinés à renflouer les caisses de l'État, qui se distinguaient d'éventuelles privatisations car le contrôle restait, dans ce scénario, aux mains des pouvoirs publics. De 1991 à 2000, l'État réduisit ainsi sa participation dans 39 entreprises, ces ventes représentant 3 % des actifs qu'il possédait dans les entreprises publiques[18]. À partir de 2000, la coalition gouvernementale qui, emmenée par le BJP, resta au pouvoir de 1998 à 2004 chercha à s'engager sur la voie de ce que le Premier ministre Atal Bihari Vajpayee appela des *« strategic sales »*. Celles-ci impliquaient la cession d'au moins 26 % des parts d'une firme publique à un opérateur privé qui acquérait ainsi une minorité de blocage, ou même la majorité des parts d'une société s'il en était déjà un actionnaire important. En trois ans, 35 entreprises firent l'objet de *strategic sales*. Certaines de ces opérations donnèrent une minorité de blocage à des entreprises privées (comme dans le cas de l'entreprise de télécommunication VSNL ou dans celui de Indian Petrochemicals, la deuxième firme de pétrochimie de l'Inde), d'autres revinrent à transférer des firmes publiques au privé, comme dans le cas de Bharat Aluminium Company (BALCO, le troisième producteur d'aluminium du pays), de Modern Food (vendu à Hindustan Lever) ou de Maruti, désormais propriété de Suzuki. Si ces ventes ne représentèrent que 1,13 % des actifs que l'État possédait dans les entreprises publiques, elles suscitèrent une vive hostilité de la part des syndicats. La Cour suprême fut d'ailleurs saisie du cas de BALCO et amenée, dans un jugement crucial, à valider une politique qu'elle continuait d'appeler de « désinvestissement » alors qu'il s'agissait désormais de privatisation[19]. Mais les oppositions se sont multipliées et ont pris une tournure politique, à telle enseigne que les *strategic sales* souhaitées par Arun Shourie, le « ministre du Désinvestissement » de Vajpayee dans deux entreprises phares de l'économie indienne, Hindustan Petroleum et Bharat Petroleum, ne pourront finalement pas avoir lieu du fait de la résistance au sein même de la coalition au pouvoir.

L'alternance de 2004 qui a ramené le Congrès au pouvoir, à la tête d'une coalition parlementaire où les communistes jouent un rôle essentiel, s'est traduite par un gel des *strategic sales*. En juin 2004, les partenaires de la nouvelle alliance au pouvoir ont élaboré un « National Common Minimum Programme » où il était affirmé avec force que le gouvernement s'engageait à défendre un grand secteur public ayant par nature des objectifs sociaux et qu'il ne privatiserait pas les entreprises publiques réalisant des profits. En fait, la notion même de « désinvestissement » a été remise en question lorsque les communistes se sont opposés à la vente d'une part minime des actifs de l'État dans l'entreprise électrique BHEL au printemps 2005. Résultat, l'Inde conserve un fort secteur public représentant un quart du PNB, près d'un tiers des investissements en capital de l'économie indienne et 19 millions de

18. S. Kaur, « Privatization and Public Enterprise Reform: a Suggestive Action Plan », *Working Paper*, n° 8 (2004), de l'Australia South Asia Research Centre, p. 2.

19. P. Meyer, « The Hindu Rate of Reforms: Privatisations under the BJP – still waiting for that *bada kadam* », *South Asia Studies*, 25 (3), décembre 2002.

salariés environ – sur les 28 que compte le secteur formel[20].

Un autre domaine où le poids de l'État demeure prépondérant concerne le droit du travail. Des décennies de cogestion de l'économie indienne par le Congrès et les syndicats – et en particulier le syndicat du Congrès, l'Indian National Trade Union Congress (INTUC) – ont permis à la petite minorité des travailleurs du secteur formel – les salariés – de mettre en place un remarquable dispositif de protection de ses intérêts. Seules les entreprises employant moins de cent personnes peuvent par exemple procéder à des licenciements sans obtenir au préalable l'autorisation de l'administration. Les autres sont soumises à cette règle. Le gouvernement Vajpayee avait préparé un projet de loi prévoyant que le seuil soit élevé à mille employés, mais les partenaires communistes du Congrès qui soutiennent aujourd'hui le Premier ministre sont très attachés aux *labour laws*. L'absence d'*exit policy* apparaît ici aux libéraux comme une barrière à l'entrée car les investisseurs étrangers peuvent hésiter à s'engager dans un pays d'où il est *a priori* si difficile de se retirer; mais, en pratique, les multinationales recourent à des contrats d'embauche à durée déterminée.

Enfin, l'État indien continue de jouer un rôle majeur dans le secteur dominant de l'économie indienne, l'agriculture, qui emploie encore plus de 50 % de la population, même si elle ne contribue plus au PNB que pour moins d'un quart. Là, les prix sont administrés, qu'il s'agisse des inputs initiaux ou du produit final : l'électricité alimentant les pompes à eau qui permettent l'irrigation des champs est sous-facturée aux paysans – quand elle n'est pas gratuite –, à l'instar des engrais, dont le coût est systématiquement réduit du fait des subventions gouvernementales. Ces mesures d'aide – qui répondent à la même logique que l'exemption d'impôt sur le revenu dont jouissent les paysans – devraient être bientôt complétées par le nouveau gouvernement au moyen d'un « Employment Guarantee Scheme » revenant à fournir cent jours de travail par an à toute personne en âge d'avoir une activité[21]. Ce dispositif s'inscrit dans la logique du programme électoral sur lequel le Congrès a remporté le scrutin de 2004 : en réaction aux effets de la libéralisation économique qu'avait encore accélérée la politique de Vajpayee, l'opposition congressiste a dénoncé le creusement des inégalités et proposé un retour à plus d'État. Les inégalités en question sont naturellement sociales puisqu'aux 35 millions de personnes percevant 1 000 dollars de revenus par mois s'opposent les 450 millions vivant avec un dollar par jour, mais elles sont aussi géographiques, l'Inde qui a le plus profité de la modernisation économique – le Sud et l'Ouest – bénéficiant d'un revenu par tête moyen trois fois supérieur au reste du pays[22].

La victoire du Congrès a d'abord résulté en 2004 de la mobilisation électorale des plus démunis que mécontentait la politique économique du gouvernement Vajpayee. Le grand sondage « sortie des urnes » du Centre for the Study of Developing Societies montre en effet que parmi les électeurs de la coalition soutenant Vajpayee, la National Democratic Alliance (NDA), 35 % considéraient que leur situation financière s'était améliorée sous le gouvernement sortant tandis qu'ils n'étaient que 22 % à penser ainsi parmi les

20. Les salariés du secteur formel représentent moins de 5 % de la population en âge de travailler en Inde.

21. Cette promesse électorale étant difficile à tenir, il est possible que le gouvernement se contente d'offrir cette garantie à une personne en âge de travailler *par famille*.

22. D'après le PNUD, 35 % de la population indienne vivent avec moins d'un dollar par jour et 80 % avec moins de deux dollars par jour (S. Chauvin et F. Lemoine, « L'économie indienne: changements structurels et perspectives à long terme », CEPII, *Document de travail*, n° 4 [2005], p. 31).

électeurs du Congrès. L'enquête montrait d'ailleurs une relation parfaitement linéaire entre cet indice d'insatisfaction et la catégorie socio-économique : plus les électeurs étaient pauvres, plus ils considéraient que leurs conditions de vie s'étaient dégradées et *vice versa*[23]. Le Congrès devenait ainsi l'alternative au BJP sur laquelle les plus démunis reportaient leurs espoirs et auxquels l'État était toujours apparu comme un protecteur.

Cette réalité contemporaine rejoint les enseignements de l'anthropologie historique qui suggère que les royaumes hindous et les empires qui leur ont succédé – y compris l'Empire britannique – ont traditionnellement été perçus comme des instances de contrôle social, mais aussi comme des puissances protectrices dont les sujets attendaient beaucoup. L'appellation la plus familière pour désigner l'État était d'ailleurs « mabap » (littéralement, « maman-papa »)[24]. La persistance du rôle de l'État reflète ici un consensus national d'ailleurs perceptible dans la mission qui lui est officiellement confiée dans la Constitution. Comme l'écrit Granville Austin dans son travail pionnier sur la Constitution indienne, il s'agit « avant tout d'un texte social [dont] la plupart des clauses sont destinées directement à promouvoir ou bien une révolution sociale, ou bien à essayer de préparer cette révolution en créant les conditions nécessaires à sa réalisation[25] ».

En 2004, les élections ont d'abord permis de faire entendre la voix de ceux qui redoutaient la poursuite d'une érosion de l'État et une accélération de la libéralisation économique dont ils étaient les premières victimes. Ceux-là ont porté au pouvoir un Congrès qui leur promettait de revenir à certains aspects de l'ère des Nehru/Gandhi. Le programme électoral du Congrès prévoyait non seulement le vote d'un *National Employment Guarantee Act* et la mise en œuvre d'un soutien public aux entreprises artisanales *(small scale industries)* menacées par la libéralisation, mais aussi de donner la priorité à l'agriculture en doublant les crédits affectés à ce secteur en trois ans et en réduisant significativement les taux d'intérêt aux prêts agricoles. Cette politique de redistribution devait aussi passer par de nouveaux programmes de discrimination positive en faveur des minorités religieuses et linguistiques, des femmes, des intouchables et des aborigènes. À ces promesses s'ajoutait celle de porter de 2 % à 6 % du PNB le budget de l'éducation nationale et à 3 % du PNB celui de la santé publique.

Ce programme relève naturellement de la démagogie électorale, les caisses de l'État – qui ne se rempliront pas du fait des privatisations – n'étant pas en mesure de supporter de tels surcoûts (le déficit des comptes publics avoisine aujourd'hui 10 % du PNB). Mais les élections de 2004 ont permis à la plèbe indienne de tirer un coup de semonce auquel la classe politique ne restera pas indifférente. L'Inde tire ici grand profit de la démocratie, un régime qui permet non seulement aux citoyens de « sortir les sortants », mais aussi, ce faisant, d'amender les politiques suivies. En l'occurrence, la présence de Manmohan Singh à la tête du gouvernement et celle de P. Chidambaram à la tête du ministère des Finances laissent augurer que la politique de libéralisation économique se poursuivra, mais le mandat même reçu des électeurs et la dépendance du gouvernement vis-à-vis des députés commu-

23. K.C. Suri, « Reform : The Elites Want It, the Masses Don't », *The Hindu*, 20 mai 2004 (supplément intitulé « How India voted »), p. AE – 7.

24. Sur l'anthropologie historique de l'État indien, voir J. Pouchepadass et H. Stern (dir.), *De la royauté à l'État dans le monde indien*, Paris, EHESS, 1991 (*Purushartha*, n° 13).

25. G. Austin, *The Indian Constitution – Cornerstone of a Nation*, Bombay, Oxford University Press, 1972, p. 50.

nistes conduisent le pouvoir à mettre entre parenthèses les privatisations et à renouer avec une politique interventionniste. Le compromis qui semble avoir été conclu en coulisses à l'occasion de la dernière discussion budgétaire de mars 2005 entre le Congrès et les communistes tient en deux points : d'un côté, l'Inde s'ouvre aux investisseurs extérieurs, de l'autre, les privatisations et la réforme du droit du travail disparaissent de l'agenda politique.

✧

L'Inde est sans doute la plus remarquable des démocraties qui se soient développées hors d'Occident. Non seulement sa longévité force le respect – sur près de six décennies d'existence l'État de droit n'a été suspendu que dix-huit mois en 1977-1979 –, mais, en outre, la banalisation de l'alternance, depuis presque trente ans, témoigne d'une maturité politique rare et précoce. En outre, la démocratisation de la démocratie indienne, en élargissant la base du régime, l'a rendu plus stable. Désormais, la montée en puissance des basses castes intègre au système politique une plèbe jusque-là exclue des cercles de pouvoir, de telle manière que l'on peut analyser la dynamique sociopolitique aujourd'hui à l'œuvre en Inde dans les termes d'une véritable révolution silencieuse[26].

À ce libéralisme politique correspond depuis quinze ans un libéralisme économique d'un genre nouveau. La réforme mise en œuvre par Manmohan Singh en 1991 n'en finit pas, en effet, d'ébranler les piliers du vieux « système nehruiste » à coups de dérégulations et à force d'ouvertures sur le marché mondial : l'Inde entre ainsi dans la mondialisation, aidée en cela par des atouts sectoriels indéniables – dans le domaine informatique notamment – et une diaspora des plus entreprenantes. Cette libéralisation va de pair avec la démocratisation évoquée plus haut dans la mesure où les élites d'hier passent du coup bien volontiers au secteur privé, en ménageant aux nouvelles classes moyennes issues de la plèbe un espace significatif dans le secteur public.

Pour autant, l'Inde n'est pas entrée dans la démocratie de marché telle que la définit le consensus de Washington. L'État continue en effet de jouer un rôle essentiel dans l'économie. Les entreprises publiques conservent ainsi une place prépondérante dans bien des domaines et celles que l'administration classe parmi les *small scale industries* jouissent de protections non négligeables. Cette intervention de l'État est essentielle à l'équilibre (dynamique) de l'Inde actuelle. Un retrait rapide de la puissance publique viderait en effet de son sens la politique de discrimination positive aujourd'hui mise en œuvre et pousserait les groupes qui en bénéficient le plus à revendiquer des quotas non plus seulement dans le secteur public – qui serait devenu une coquille vide –, mais aussi dans le secteur privé, ce qui provoquerait sans doute une crispation violente de la part des milieux d'affaires et amènerait les élites à émigrer davantage. Les tenants de la libéralisation ont donc intérêt à s'en tenir au réformisme graduel qu'adopte le gouvernement actuel. S'y refuseraient-ils qu'ils seraient de toute façon rappelés à l'ordre par les électeurs dont le vote sanction est devenu une arme redoutable.

Christophe Jaffrelot.

26. Sur ce point, je me permets de renvoyer à mon dernier ouvrage *Inde: la démocratie par la caste. Histoire d'une mutation sociopolitique (1885-2005)*, Paris, Fayard, 2005.