

TABLE RONDE N°4

L'ÉTAT D'URGENCE EN INDE (1975-1977) : LA SUSPENSION DE LA DÉMOCRATIE, CONDITION DES RÉFORMES SOCIALES ?

Christophe JAFFRELOT, CERI

La démocratie indienne s'est confondue pendant près de trois décennies avec le « système congressiste », un régime politique qui tirait son nom du rôle hégémonique du Congrès National Indien. Cette formation politique héritière du mouvement nationaliste de lutte pour l'indépendance s'apparentait alors à un véritable « parti-Etat », non seulement parce qu'il fut au pouvoir sans interruption de 1947 à 1977, mais aussi parce qu'il contrôlait également la très grande majorité des Etats de l'Union indienne.

Cet âge d'or du Congrès a aussi été celui de la démocratie conservatrice. Je suis même tenté de dire que la démocratie s'est d'autant mieux implantée en Inde qu'elle était conservatrice car les élites du pays n'auraient pas joué le jeu de ce régime s'il en avait été autrement. Les élites en question ici se recrutaient dans trois milieux différents : l'intelligentsia, qui peuplait l'administration et dominait le parti au pouvoir ; l'aristocratie agraire, au premier rang de laquelle figuraient les grands propriétaires fonciers et les familles princières (les anciens Maharajahs) et les capitalistes (industriels, marchands et financiers) qui étaient passés du commerce à l'industrie pendant l'époque coloniale. L'intelligentsia congressiste se maintenait au pouvoir grâce aux notables fonciers qui faisaient voter pour le Congrès les paysans vivant dans leur dépendance (qu'ils soient métayers ou tenanciers ou qu'ils soient tout simplement endettés auprès de leur « bon maître »). L'aristocratie agraire

disposait ainsi de véritables « banques de vote ». Les milieux capitalistes, eux, finançaient le Congrès – et en particulier la famille Nehru – qui avait besoin de fonds considérables pour ses campagnes électorales – le coût de ces dernières augmenta d'ailleurs sensiblement à partir de l'émergence de partis rivaux de plus en plus puissants à la fin des années 1960. Le Congrès se perpétuait donc au pouvoir grâce à l'appui de groupes sociaux fondamentalement conservateurs. Cette double dépendance inhiba le réformisme dont Nehru avait fait l'idéologie officielle du Congrès, au point de se donner pour objectif la promotion d'un « modèle socialiste de société ». La réforme agraire, qui aurait dû se traduire par une véritable politique de redistribution des terres restera lettre morte et l'encadrement du secteur privé par la Commission au Plan n'empêchera pas ces firmes capitalistes de faire des profits très confortables.

La contradiction entre le discours socialiste du Congrès et sa pratique conservatrice s'accroît encore après l'arrivée au pouvoir d'Indira Gandhi en 1966. Contestée par les caciques du parti, la fille de Nehru joua en effet davantage que son père sur le registre du socialisme radical pour se démarquer d'eux et asseoir sa légitimité. La scission de 1969 qui découla directement de ce conflit ne suffit pas à résoudre cette contradiction. Indira Gandhi dut coopter d'autres notables ruraux pour remporter les élections de 1971 – quand elle ne se contentait pas de garder à son service certains d'entre eux et même des ex-Maharajas « incontournables ». La démocratie de « l'Etat Congrès » ne pouvait être que conservatrice, ces notables freinant autant que faire ce peut les réformes annoncées par Mme Gandhi. L'impasse dans laquelle elle se trouvait amena celle-ci à déclarer l'état d'urgence suivant une procédure d'exception qui lui permettait de mettre la démocratie entre parenthèse et de s'émanciper de la dépendance des conservateurs au moment des élections. Cette décision répondait aussi à un contexte de crise lié aux manifestations orchestrées par l'opposition. Mais cet élément conjoncturel n'était rien à côté des fondements de la démocratie

conservatrice.

LA DIMENSION SOCIALE DU POPULISME

De fait, Indira Gandhi chercha d'emblée à justifier l'état d'urgence par la vocation socialiste du Congrès. Dans son discours à la nation du 1^{er} juillet 1975, celui-là même où elle annonça son programme en 20 points, elle déclara : « Il n'y a qu'une façon d'éliminer la pauvreté, c'est le travail acharné guidé par une vision claire des objectifs, une volonté de fer et la discipline la plus stricte »¹. Peu après elle ajouta qu'il « n'y avait rien de très nouveau dans les programmes qu'elle annonçait ». Mais elle soulignait que « ce qui était nouveau, c'était l'atmosphère d'aujourd'hui dans laquelle il était plus facile de faire ce qu'elle voulait faire »². Qu'avait elle donc à reprocher à l'atmosphère d'avant ? Non seulement le fait que l'opposition était dans la rue et manifestait contre elle au risque de provoquer ce qu'elle dénonçait comme un chaos, mais aussi un système politique où même les progressistes comme elle dépendait de notables conservateurs pour remporter les élections. Paradoxalement, la démocratie politique faisait peser sur les réformes socio-économiques une lourde hypothèque. Indira Gandhi avait essayé de contourner les notables conservateurs après la scission de 1969, mais elle avait échoué. La mise entre parenthèses de la démocratie donnait à son gouvernement les moyens de prendre des mesures redistributrices – en tout cas c'était là une justification importante de l'état d'urgence.

¹ “New Programme for Economic Progress - Shrimati Indira Gandhi's Broadcast” in D.V. Gandhi (ed.), Era of Discipline - Documents on Contemporary Reality, New Delhi, Samachar Bharati.

² in *ibid.*, p. 28.

D'après Susan Hoerber Rudolph et Lloyd Rudolph, les architectes de l'état d'urgence avaient choisi «de parler en gauchiste et d'agir en droitier»³. La dimension corporatiste de la politique industrielle du gouvernement milite en faveur d'une telle interprétation. Les gouvernements des Etats furent en effet requis d'introduire «des conseils bipartites au niveau des ateliers et des entreprises dans toutes les firmes employant plus de 500 personnes et des conseils paritaires furent aussi mis sur pied par le pouvoir central dans les principales branches industrielles»⁴. Un « National Apex Body » fut aussi introduit pour superviser le secteur privé industriel. Il comprenait des représentants des trois principaux syndicats ouvriers et des associations patronales. Ce dispositif était justifié par la nécessité de restaurer des relations harmonieuses entre les ouvriers et les patrons – un euphémisme pour désigner l'objectif véritable, la discipline à l'usine. De nombreux leaders syndicaux furent d'ailleurs arrêtés dès le début de l'état d'urgence et le régime mit un point d'honneur à réduire le nombre de jours de travail perdus pour fait de grève. Par contre, le pouvoir se montrait très tolérant envers les stratégies anti-ouvrières des patrons qui passaient par des fermetures d'usine⁵.

Le magazine économique Business Standard admit que « dans le mois qui suivit la proclamation de l'état d'urgence et la décision de ne tolérer ni grève ni lock out, environ 20 000 employés avaient été licenciés par des firmes multinationales » opérant en Inde⁶. Le 26 octobre 1975, le ministre de l'industrie dut admettre que les « lock out continuaient – voire se multipliaient – et qu'ils étaient responsables de l'essentiel des jours de travail perdus dans

3 L.I. Rudolph and S. Hoerber Rudolph, "To the brink and back : representation and the State in India", Asian Survey, April 1978, 18 (4).

4 Ibid.

5 Das Gupta, "A season of Caesars", op. cit.

6 Business Standard, 29 August 1975

l'industrie (57% en janvier, 96% en juillet)⁷. Entre janvier et avril 1976 il n'y eut que 2,3 millions de jours de travail perdus pour fait de grève, soit 83% de moins qu'au cours de la même période en 1975 : l'ordre régnait bel et bien en Inde.

L'état d'urgence se montra favorable aux patrons aussi dès lors que le gouvernement imposa un gel des salaires, réduisit les primes de fin d'année de 8 à 4% du salaire et, plus fondamentalement, assouplit le régime des autorisations administratives qui encadrait l'activité des entreprises privées. Celles-ci pouvaient désormais importer plus librement et diversifier leur production sans en référer aux pouvoirs publics. En outre, les taux d'imposition des hauts revenus furent réduits. Le gouvernement de Mme Gandhi suivait donc une politique contraire à l'idéologie qu'il professait. Il partait du principe «qu'un enrichissement inégal entre les groupes qui composaient la nation était une précondition d'un développement rapide »⁸. Frank analyse d'ailleurs la politique économique de l'état d'urgence comme « reflétant l'attrance de la bourgeoisie indienne pour le 'modèle brésilien', intensif en capital et tourné vers l'exportation... »⁹.

La politique d'Indira Gandhi à l'époque de l'état d'urgence perpétua donc une structure de pouvoir où les « classes propriétaires dominantes » pour reprendre l'expression de Bardhan maintenaient leur position hégémonique. Pour Blair, la bourgeoisie des milieux d'affaires, les propriétaires fonciers, les bureaucrates et l'intelligentsia contrôlaient toujours aussi fermement l'économie politique du pays. Pour lui, « la période de l'état d'urgence [...] peut très simplement s'analyser comme la continuation des réalités de l'ancien système avec le vernis pluraliste de la démocratie parlementaire en moins... »¹⁰.

⁷ Economic and Political Weekly, 30 octobre 1970.

⁸ J. Das Gupta, "A season of Caesars", op. cit.

⁹ A.G. Frank, "Emergence of permanent emergency in India", Economic and Political weekly, 12 March 1977.

¹⁰ H.W. Blair, "Mrs Gandhi's Emergency, the Indian Elections of 1977, Pluralism and Marxism : Problems with Paradigms", Modern Asian Studies 2 (1980).

En fait, la politique d'Indira Gandhi au cours des onze années de son premier règne a progressivement s'apparenté davantage au populisme. Une «notion insaisissable et changeante»¹¹ souvent utilisée de façon peu rigoureuse, voire polémique. Shils la définit très justement comme l'«isme» qui «proclame que la volonté du peuple, en tant que telle, est supérieure à tout autre critère, aux critères des institutions traditionnelles, à l'autonomie des institutions et à la volonté des autres strates sociales. Le populisme assimile la volonté du peuple à la justice et à la morale»¹². En ce sens, Indira Gandhi recourt à un discours populiste lorsqu'elle prétend représenter la volonté du peuple au point d'être au-dessus des institutions de l'Etat de droit, comme le pouvoir judiciaire. Immédiatement après sa victoire aux élections de 1971, elle fit en effet changer la Constitution pour mieux mettre en œuvre son programme. Le 24^{ème} amendement qui fut voté le 4 août 1971 restreignait ainsi le pouvoir des juges de contrôler la procédure de la révision constitutionnelle. Le 25^{ème} amendement mit fin au système des compensations en faveur des victimes de nationalisations et déclara le pouvoir judiciaire incompétent pour contester une décision de l'Etat dans ce domaine.

Deuxièmement, le populisme est aussi le répertoire dans lequel des hommes publics soutiennent qu'ils se situent au-dessus de la politique politicienne de l'establishment et des partis et qu'ils se trouvent du côté des travailleurs contre leurs exploiters¹³. C'est donc le registre de prédilection des leaders désirant établir une relation directe avec «le peuple». Ils prétendent faire un avec ce peuple et, en même temps, le défendre contre leurs ennemis intérieurs et extérieurs. Le recours à une théorie du complot est fréquemment utilisé dans cette perspective. Indira Gandhi vérifie aussi ce critère. Ne s'est-elle pas présentée comme la protectrice du peuple contre l'union des exploiters incarnée par la Grand Alliance, une

¹¹ Pour reprendre les termes de Ionescu et Gellner dans leur «Introduction» à G. Ionescu et E. Gellner (eds), Populism - its meanings and national characteristics, London, Weidenfeld and Nicolson, 1969, p. 1. Ernesto Laclau adopte une approche comparable dans son livre Politics and Ideology in Marxist Theory, Capitalism – Fascism – Populism, London, Verso, 1979.

¹² E. Shils, The torment of secrecy, Melbourne, Heinemann, 1956.

¹³ Margaret Canovan in Populism, New York and London, Harcourt Brace Jovanovich, 1981.

coalition allant des nationalistes hindous aux socialistes en passant par un parti de paysans qu'on qualifiait alors de « parti des koulaks », le Lok Dal de Charan Singh ? Elle personnalisa d'ailleurs – non sans dramatisation – sa relation au peuple lors de sa campagne en prêtant à ses opposants le slogan, « Indira hatao versus Garibi hatao » (faire disparaître Indira versus faire disparaître la pauvreté).

Troisièmement, le discours populiste est un stratagème politique dans la mesure où ceux qui y recourent ne cherchent pas à défendre les intérêts des pauvres mais – sans surprise - les leurs ! Le populisme n'est en rien réformateur et égalitaire. Son but est de désamorcer les revendications plutôt que de les satisfaire. D'où, d'ailleurs, le soutien que reçoivent souvent les démagogues de la part de notables conservateurs qui savent ne rien risquer de révolutionnaire en s'alliant à eux. Indira Gandhi, de fait, ne persévéra pas longtemps dans ses efforts de réforme agraire et en matière de politique industrielle elle se montra même très conservatrice, voire autoritaire. Au demeurant, lorsque les populistes prennent des mesures sociales, celles-ci sont marquées du coin de l'autoritarisme, comme l'introduction de structures corporatistes encadrant sévèrement les syndicats¹⁴.

Il n'en faut pas moins considérer le populisme dans toute sa complexité et même son ambivalence. Un leader populiste ne peut se tenir entièrement contre le peuple. Un discours ne peut être répété *ad nauseam* sans jamais déboucher sur des mesures concrètes. Cela ne dure qu'un temps. Le populisme indien se traduisit d'ailleurs, pendant l'état d'urgence, par quelques avancées sociales significatives.

Le programme en vingt points d'Indira Gandhi portait principalement sur l'entrée en vigueur rapide des plafonds agraires, la construction de logements pour les travailleurs agricoles sans terre, l'abolition de l'esclavage pour dette et un moratoire pour les dettes des

14 Voir P.-A. Taguieff, « Political Science confronts populism », *Telos*, n° 103, printemps 1995.

plus pauvres. Pour mettre en œuvre ce programme, des comités locaux furent institués avec tout pouvoir pour évaluer et corriger les inégalités. En fait, ces comités ne fonctionnèrent jamais faute d'une infrastructure sur laquelle ils auraient pu se greffer - les panchayat (conseils municipaux de villages), contrôlés comme ils l'étaient par les dominants ruraux, ne pouvaient pas fournir cette base organisationnelle. Néanmoins, l'accent fut mis avec un certain succès sur la réforme agraire. Dès les 18 et 19 août, le All India Congress Committee, le « parlement » du Congrès, tint une grande conférence sur la question et les chefs de gouvernements de tous les Etats y annoncèrent de nouvelles redistributions de terres. En décembre environ 540 000 acres avaient été identifiés comme illégalement détenus par des propriétaires qui ne respectaient pas les plafonds agraires. Sur ce total, 250 000 acres avaient été confisqués par l'Etat et 90 000 acres avaient été redistribués à 52 000 personnes¹⁵[15]. D'après Francine Frankel, les pouvoirs publics ne purent guère faire plus que mettre en œuvre les plafonds fonciers établis par la loi en 1972-73, mais c'était déjà un progrès puisqu'en 1976, 1,7 million d'acres fut acquis par le gouvernement dont 1,1 million fut redistribué. Ce progrès fut pour partie attribué à "la détermination des autorités locales dans l'effort pour réduire les délais entre l'examen de la propriété foncière, la restitution des surplus, l'acquisition des terres par l'Etat et sa distribution"¹⁶. De même, l'administration locale accéléra la mise en œuvre d'un programme lancé en 1972 et visant à procurer 4 millions de "sites pour la construction de maisons" à des paysans sans terre. Cet objectif fut accompli aux trois quarts dans la première année de l'état d'urgence, principalement grâce à deux Etats, le Gujarat et l'Uttar Pradesh¹⁷.

Il est donc permis de conclure que lorsque la contrainte électorale disparaissait

¹⁵ 'Land for the landless', op. cit., p. 268.

¹⁶ F. Frankel, India Political economy 1947-1977. The gradual revolution, Princeton, Princeton University Press, 1978.

¹⁷ Id.

(comme ce fut le cas pendant l'état d'urgence), la dépendance envers le réseau des notables étant moins sensible, le Congrès était mieux à même de concrétiser les promesses sociales traditionnellement formulées par son état-major. Le Congrès d'Indira Gandhi était donc confronté à un paradoxe - car la démocratie politique tendait à exclure la démocratie sociale et vice-versa – et à un dilemme - car il pouvait se demander laquelle des deux dimensions méritait d'être privilégiée. Ce paradoxe et ce dilemme constituaient aussi une impasse car aucune des deux options n'était satisfaisante.

A la fin des années 1970, le temps court du paradoxe et du dilemme congressistes est comme rattrapé par le temps long du changement social puisque les forces politiques qui renversent le Congrès en 1977 représentent pour une large part - en Inde du Nord tout au moins - les paysans de rang intermédiaire. La mobilisation de ces milieux offre alors une issue à la démocratie indienne car si cette couche s'organise, l'influence des notables est appelée à s'éroder et la loi du nombre est alors susceptible de l'emporter.

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 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 est des anciens princes (Maharajahs) dans les castes guerrières (*kshatriyas*). Ces trois groupes avaient des intérêts divergents. L'intelligentsia qui s'identifiait à l'Etat, considérait qu'elle avait vocation à gouverner et

justifiait sa détermination par la nécessité de construire l'Etat-nation. Tant par souci d'émanciper l'Etat (« son » Etat) 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'Etat-Congrès tarda d'autant moins à l'admettre que ses membres venaient du même univers social. 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'affaire en devenant son avocat.

Plutôt que d'entrer dans une relation purement conflictuelle d'où nul ne serait facilement sorti vainqueur étant donné 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 Congrès¹⁸. Or, les dons aux partis ne représentent 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.

18. Gopal Krishna, “One party Dominance, Development and Trends”, in CSDS, Party System and Election Studies, Bombay, Allied Publishers, 1967, pp. 41-42.

Le même passage du conflit à la collaboration – voire à la collusion d'intérêts – s'observa du côté des rapports entre l'intelligentsia d'Etat 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 Etats (qu'il contrôlait pratiquement 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 fermait 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 une 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'Etat 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 leur permettait à chacune de faire valoir ses atouts : l'intelligentsia était aux commandes de l'Etat 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 financière pour payer leurs campagnes électorales et les

propriétaires fonciers se trouvaient dans la même situation, même si leur ressource principale 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 Etats-Unis de l'« affirmative action ». Les Britanniques ont créé des écoles pour les plus démunis dès la fin du XIX^{ème} siècle, après quoi ils leurs 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. Cette nouvelle catégorie socio-administrative désignait les groupes autres que les intouchables et les aborigènes qui devaient bénéficier d'une aide particulière de l'Etat. 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'Etat cherchait à développer une conception universaliste (et socialiste) du citoyen indien¹⁹. Les castes dont les noms figuraient sur cette liste avaient néanmoins compris l'intérêt de militer pour la mise en oeuvre du rapport de la première "Backward Classes Commission". Dans de nombreux Etats de l'Inde du Sud, des quotas en faveur des

⁶³ 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.

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 Etat 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. A 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.

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 oeuvre, 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 publique²⁰. Les manifestations furent particulièrement

20. 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

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, 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 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 pratiquement multipliée par deux, pour atteindre un cinquième des élus, tandis que celle des hautes castes tombe 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. Le retour du Congrès en 1991 ne remit cependant pas en cause cet essor et le déclin concomitant des hautes castes au sein de l'assemblée, qui n'a cessé de s'accroître 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

population). En général, les OBC ne représentaient que 12,5% de l'administration nationale (Report of the Backward Classes Commission, 1st Part, Vol. 1 et 2, New Delhi, Government of India, 1980, p. 42).

d'hommes de basse caste dans les Etats de l'Union indienne. Les grands Etats 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 Etat – par exemple en Uttar Pradesh et au Maharashtra – et non plus seulement à la tête de l'Etat (comme cela a été le cas de Narayanan, Président de la République largement honorifique dans les années 1990) s'est banalisé.

La trajectoire politique de l'«après Mandal » s'est traduite par une démocratisation de la démocratie indienne : désormais, les alternances débouchent dans bien des cas sur la transformation du profil sociologique des détenteurs du pouvoir car elles portent à des postes de responsabilité des partis qui se font le 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'agrèger 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 faisait défaut : 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'anti-parlementarisme 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 sud²¹.

CONCLUSION

Les dix huit mois de l'état d'urgence de 1975-77 restent la période de l'Inde contemporaine la plus négligée par les chercheurs en sciences sociales, non seulement du fait de la pauvreté des sources écrites mais aussi parce que cette mise entre parenthèses de la légalité républicaine par Indira Gandhi demeure une tache au bilan de « la plus grande démocratie du monde », une phase que ni les chercheurs ni les acteurs de l'époque ne souhaitent évoquer.

Pourtant, cette zone d'ombre est riche d'enseignements quant au fonctionnement du système politique indien et les conclusions que les analystes non polémiques peuvent en retirer ne sont pas toutes négatives du point de vue des politiques publiques de lutte contre la pauvreté.

L'autoritarisme d'Indira Gandhi lui a permis de s'émanciper des notables conservateurs dont elle dépendait jusque là pour remporter les élections dans le cadre d'un système clientéliste baptisé « système congressiste » - du nom du parti du Congrès - par le père de la science politique indienne, Rani Kothari. Dès lors qu'elle n'avait plus à disputer d'élections, la fille de Nehru pu en effet court-circuiter les « gouvernants intermédiaires » que constituaient les caciques régionaux à la tête de coalitions de propriétaires fonciers appartenant aux castes dominantes, des notables qui, jusque là, assuraient au Congrès le vote de "leurs" paysans mais qui empêchaient toute réforme agraire et faisaient même obstacle à l'établissement d'une relation directe entre Indira Gandhi et les masses. L'état d'urgence des années 1975-77 sera donc à la fois autoritaire et social en termes de politiques publiques – comme en témoignent

21 J'ai développé cette thèse dans Inde : la démocratie par la caste. Histoire d'une mutation socio-politique (1885-2005), Paris, Fayard, 2005.

les efforts déployés par Indira Gandhi pour amorcer une vraie réforme agraire. Il introduisait toutefois un répertoire nouveau sur la scène politique indienne, le populisme.

Trente plus tard, la démocratisation de la démocratie indienne se poursuit suivant un autre *modus operandi* du fait de l'érosion du pouvoir local des caciques d'antan face à la montée en puissance des castes inférieures. L'Inde a réussi à surmonter le dilemme des années 1970 entre démocratie et politiques sociales dès lors que cette plèbe s'est progressivement emparée du pouvoir à la faveur de deux mutations socio-économiques majeures, la Révolution verte et la mise en œuvre de politiques de discrimination positive qui ont permis à nombre de Dalits (intouchables) et d'hommes de basse caste de s'élever dans la hiérarchie sociale et, plus significativement, encore les ont inciter à s'unir et à se mobiliser face aux résistances des hautes castes. Cette mobilisation a mit fin au système clientéliste qui prévalait jusque là et permis aux castes inférieures de faire valoir leur principal atout, le nombre.

La prise du pouvoir politique par des représentant de la plèbe indienne marque une étape importante du processus de démocratisation de la démocratie indienne mais rencontre déjà deux limites. D'une part les intellectuels organiques de basse caste qui siègent désormais en nombre dans les assemblées et les gouvernements risquent de former une nouvelle élite – un « establishment » pour reprendre l'expression consacrée sur place – coupée de leurs mandants. D'autre part, les hautes castes, progressivement évincés de l'administration se replient sur le secteur privé, devenu très attractif depuis le tournant libéral de 1991, de sorte que celui-ci poursuit sa montée en puissance aux dépens d'un appareil d'Etat qui pourrait finir par n'être plus qu'une coquille vide. La prochaine cible des Dalits et des OBC devrait donc être le monde de l'entreprise où ces groupes souhaitent obtenir des quotas d'embauche. Une telle concession, la condition d'une véritable démocratisation de la démocratie indienne, ne sera toutefois pas aussi facile à obtenir.

Bibliographie

Blair H.W., “Mrs Gandhi’s Emergency, the Indian Elections of 1977, Pluralism and Marxism: Problems with Paradigms”, Modern Asian Studies 2 (1980)

Canovan Margaret in Populism, New York and London, Harcourt Brace Jovanovich, 1981

Frank A.G., “Emergence of permanent emergency in India”, Economic and Political weekly, 12 March 1977

Frankel F., India Political economy, 1947-1977. The gradual revolution, Princeton, Princeton University Press, 1978.

Gandhi D.V., New Programme for Economic Progress - Shrimati Indira Gandhi’s Broadcast, New Delhi, Samachar Bharati, 1976

Gupta Das J., “A season of Caesars: emergency regimes and development-politics in Asia”, Asian Survey, April 1978

Ionescu G. et Gellner E. (eds), Populism - its meanings and national characteristics, London, Weidenfeld and Nicolson, 1969

Jaffrelot, C. Inde: la démocratie par la caste. Histoire d’une mutation socio-politique (1885-2005), Paris, Fayard, 2005.

Rudolph L.I. and Rudolph S. Hoerber, "To the brink and back: representation and the State in India", Asian Survey, April 1978

Sau Ranjit, "Indian Political Economy, 1967-77", Economic and Political Weekly, April 9, 1977

Shils E., The torment of secrecy, Melbourne, Heinemann, 1956

Taguieff A., « Political Science confronts populism », Telos, n° 103, printemps 1995
