

DE L'INDE ANCIENNE
À L'INDE D'AUJOURD'HUI,
COMMENT S'EST CONSTRUIT
LE SYSTÈME POLITIQUE ACTUEL ? *

L'INDE CONNAÎT AUJOURD'HUI des gouvernements de coalition faibles, incapables de prendre les décisions rigoureuses qui s'imposent pour maintenir la croissance économique. Cependant, le bilan d'un demi-siècle d'indépendance met en évidence un système politique très créatif et plein de vitalité. Les institutions politiques démocratiques de l'Inde ont réussi à offrir un cadre à l'exercice du pouvoir gouvernemental, et à un processus politique qui permet l'élargissement de la participation démocratique et un débat vigoureux à propos de l'identité de l'Inde et de son expression publique. Ce débat a souvent été animé, parfois violent, mais toujours productif. On ne peut pas en dire autant de la corruption très répandue qui caractérise certains secteurs du corps politique, même si le bilan n'est pas si différent de celui de bien d'autres sociétés au cours de l'histoire.

Les formes autonomes particulières de la démocratie indienne valent donc la peine d'être étudiées dans le cadre d'une approche comparatiste de la théorie démocratique. Par exemple, l'existence avérée dans le pays d'une opinion publique sophistiquée, malgré le fort taux d'illettrisme, remet en cause les hypothèses qui établissent des liens entre l'éducation formelle et la participation politique, que celles-ci soient présentées par l'élite indienne ou pour les analystes politiques¹. Comme tous les sys-

* Traduit de l'anglais par Isabelle Richet.

1. Même si l'on peut établir en Inde une corrélation entre les niveaux d'éducation et la stabilité politique.

2. Nous adoptons ici une définition très générale de « système politique » couvrant les institutions formelles et informelles à travers lesquelles les individus et les groupes cherchent à contrôler les ressources publiques pour eux-mêmes ou pour une collectivité plus large.

tèmes politiques², la démocratie indienne facilite certaines formes d'expression et d'action et en limite d'autres. Qui parle en fait à travers la clameur des voix que l'on entend dans le système politique, et qui est négligé ? Cette question peut être posée dans de nombreux contextes politiques. Comme le souligne Amartya Sen, le prix Nobel indien d'économie, la capacité du pays à échapper à la famine depuis l'indépendance doit beaucoup à sa politique électorale, mais son incapacité à permettre à une substantielle minorité de s'élever au-dessus du plus faible niveau imaginable de pauvreté peut également être mise en rapport avec certaines procédures électorales et les politiques populistes qu'elles favorisent³. Un récent débat, concernant l'attribution de quotas de sièges aux femmes au sein de la législature et la possibilité d'attribuer des quotas supplémentaires aux femmes des castes inférieures, illustre les problèmes liés à la représentation formelle. Alors que l'État indien s'est montré capable de protéger l'intégrité territoriale du pays, il est confronté à de nombreuses revendications régionales qui s'expriment sous diverses formes. Certaines d'entre elles, comme les questions soulevées par le mouvement tamoul dans les années 1950 et 1960, peuvent aisément être traitées dans le cadre existant, alors que d'autres apparaissent beaucoup plus insolubles, comme celles posées par les mouvements de l'Inde du Nord-Est, de Jammu et du Cachemire, qui sont prêts à utiliser la force armée.

Le système politique indien actuel, parlementaire, démocratique et, dans une certaine mesure au moins, fédéral, est le résultat, en première instance, de cinquante ans de politique démocratique. Jusqu'en 1999, douze élections générales ont eu lieu pour la chambre basse du Parlement (Lok Sabha), et beaucoup plus pour les législatures régionales⁴. De nouveaux partis se sont formés ; de nouvelles causes sont apparues pour mobiliser la population. Bien que la Constitution adoptée en 1950 soit demeurée largement inchangée, son interprétation a évolué de façon substantielle. Les changements sociaux produits – volontairement ou non – par l'action du gouvernement, d'un côté, et par des transformations globales, de l'autre, forment le fond de ces évolutions. Mais ces cinquante dernières années ont également été influencées par l'héritage de la période coloniale, en particulier par les

3. Jean Drèze et Amartya Sen, *India : Economic Development and Social Opportunity*, Delhi, Oxford University Press, 1995.

4. A la suite de l'effondrement, en avril 1999, du gouvernement de coalition dirigé par le parti Bharatiya Jana Sangh d'Atal Behari Vajpayee, les treizièmes élections générales se dérouleront l'an prochain. Des élections régionales auront également lieu dans plusieurs États importants.

institutions de l'État colonial et la lutte nationaliste. Cet héritage n'a pas été rejeté et n'a pas cessé d'exercer son influence. Il faut replacer la situation présente et le passé récent dans un contexte plus large, dans le cadre duquel le système politique s'est développé et dont il faut admettre l'existence, pour difficile qu'il soit de l'identifier dans un phénomène particulier ou de le relier aux conclusions contestées des historiens contemporains. Comment, par exemple, utiliser les découvertes des villes des vallées hindoues de Mohenjo-Daro et de Harappa, qui remontent au deuxième millénaire avant notre ère et qui témoignent du développement d'une civilisation urbaine extrêmement sophistiquée parallèle aux civilisations mésopotamiennes de la même époque ? Si on laisse de côté la question très politique de l'origine ethnique des habitants, la géographie urbaine de ces villes peut être interprétée pour suggérer une société fortement hiéocratique. Cependant, d'autres éléments du passé de l'Inde, comme les « républiques » du Moyen Age, peuvent être incorporés dans différents récits.

9

Cet article étudie le système politique indien à partir d'un certain nombre de perspectives organisées de façon chronologique. L'objectif est d'offrir des interprétations possibles du système politique actuel et de l'ensemble de dynamiques qui continue de le façonner. Dans un premier temps nous considérons le contexte idéologique de la formation de l'État colonial et, ensuite, nous soumettons la politique du mouvement nationaliste à la question.

DES RÉCITS DIVERGENTS DU PASSÉ DE L'INDE

A l'époque coloniale, il était de l'intérêt des dirigeants de présenter une société indienne statique, qui ignorait sa propre histoire et n'était donc pas un sujet historique. La vie productive était concentrée dans le village ou la guilde d'artisans, tandis que la direction intellectuelle était accaparée par un ordre religieux qui maintenait la société dans son ensemble embourbée dans des croyances superstitieuses et divisées entre castes et communautés religieuses. La politique se limitait à l'ascension et à la chute vaines de dynasties ou aux luttes locales entre fractions.

Alors que cette vision était largement partagée par les dirigeants et beaucoup d'autres – y compris Marx –, il y avait moins de consensus quant au rôle que devait assumer le pouvoir colonial. Pour certains, le rôle historique des Européens était, évidemment, de secouer l'Inde pour la faire sortir de sa torpeur fataliste et la faire entrer dans l'ordre mondial moderne capitaliste. Ce but pouvait être atteint grâce à

l'influence de l'éducation européenne, ou le travail des missionnaires chrétiens, ou l'introduction des méthodes de production de l'usine ou de la plantation. Pour d'autres, cependant, les Britanniques avaient le devoir de gouverner l'Inde comme s'ils étaient des dirigeants indigènes, insistant pour qu'on leur accorde un respect approprié à travers une série de rites – largement inventés –, mais changeant aussi peu de choses que possible dans une société conçue comme profondément asservie par des hiérarchies traditionnelles. Au XX^e siècle, les termes de certaines de ces formulations furent modifiés, mais les hypothèses qui les sous-tendaient demeurèrent.

La vision coloniale de la société indienne fut remise en cause, en premier lieu, par les intellectuels et journalistes indiens, qui initièrent ainsi un processus de résistance à la présence britannique et redéfinirent l'ontologie indienne de façon tout à fait pertinente aujourd'hui à l'époque des mouvements politiques nationalistes hindous. Un des personnages représentatifs de ce mouvement est Bankim Chandra Chatterji (1838-1894), un officiel qui réussit à atteindre les échelons les plus élevés ouverts aux Indiens à la fin du XIX^e siècle, et auteur prolifique de romans historiques⁵. Ces intellectuels offrirent ou restaurèrent un passé historique dans lequel les Indiens étaient des acteurs à part entière. Ils établirent également une hiérarchie de revendications de pouvoir fondée sur des rôles historiques. L'hindouisme, en tant que première culture établie dans la région, avait la priorité par rapport aux autres. D'autres écrivains utilisèrent l'histoire pour rendre compte – et « excuser » – des éléments de la société indienne qui n'avaient pas les faveurs des valeurs européennes du XIX^e siècle. L'enfermement des femmes, par exemple, était vu comme une réponse aux invasions musulmanes qui commencèrent au XII^e siècle.

Au cours du XIX^e siècle, un grand nombre d'organisations apparurent, dont l'objectif était de comprendre ce qui était arrivé à l'Inde puis l'intrusion coloniale⁶. Utilisant par nécessité les catégories à leur disposition à l'époque, elles avancèrent une grande variété d'affirmations.

5. Parmi des études récentes, voir Sudipta Kaviraj, *The Unhappy Consciousness: Bankimchandra Chattopadhyay and the Formation of Nationalist Discourse in India*, Delhi, Oxford University Press, 1995, et Partha Chatterjee, *Nationalist Thought and the Colonial World: A Derivative Discourse ?*, Londres, Zed Books, 1986. Voir aussi Sudir Chandra, *The Oppressive Present: Literature and Social Consciousness in Colonial India*, Delhi, Oxford University Press, 1992.

6. Pour une étude de ces organisations, voir Kenneth W. Jones, *Socio-religious Reform Movements in British India*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989.

Un de leurs thèmes communs, cependant, était d'insister sur un âge d'or au cours duquel avait existé un ordre politique puissant et créatif. Pour certaines, le fondement de cet ordre politique était un hindouisme pur dans lequel, comme l'affirmait Arya Samaj, les divisions de caste étaient basées sur le mérite et non simplement sur l'héritage. Pour d'autres, notamment Swami Vivekananda, l'Inde devait s'inspirer de l'Occident pour redécouvrir les vertus d'une société bien structurée et disciplinée, et offrir en échange ses valeurs spirituelles. Mais cela faisait partie d'un processus historique dans lequel la domination coloniale n'était qu'une contingence. Le passé de l'Inde était ainsi un terrain que se disputaient les officiels du pouvoir colonial britannique et les écrivains nationalistes. Différentes batailles furent menées. Les Indiens étaient-ils aptes à mettre en place un ordre politique à l'échelle continentale, ou le pays n'était-il qu'un assemblage de communautés incapables d'agir en commun ? Si l'Inde était une nation, au moins en devenir⁷, à qui appartenait-elle ? L'hindouisme était-il la source des loyautés politiques et le symbole de la citoyenneté, ou simplement une affaire privée, de telle sorte que la citoyenneté et la participation seraient fondées sur les mérites individuels ? Toutes ces questions allaient être de plus en plus débattues parmi les Indiens et devaient influencer l'évolution du mouvement nationaliste et du système politique postcolonial.

11

L'ÉTAT COLONIAL

Même s'ils portaient de prémices totalement différentes, les impérialistes et les nationalistes s'accordaient cependant sur la nécessité d'un système étatique bien structuré. L'État colonial fut construit par étapes, mais la période clé fut la seconde moitié du XIX^e siècle, après l'écrasement de la Grande Rébellion (la « mutinerie indienne ») de 1857-1858 et l'abolition de la Compagnie des Indes orientales qui la suivit. C'est au cours de cette période que la géographie politique de l'Inde fut définie. Une triple division du territoire fut établie, clairement indiquée par des tracés sur des cartes. A un premier niveau, les régions clés de l'Asie du Sud furent administrées directement par les Britanniques ; à un deuxième niveau, les États princiers furent formés, comme par exemple

7. Une expression utilisée dans le titre de l'autobiographie d'un des tout premiers dirigeants nationalistes, Surendranath Banerjea, qui reconnaissait ses dettes envers Mazzini et le Risorgimento. Pour une étude de Banerjea, voir Daniel Argov, *Moderates and Extremists in the Indian Nationalist Movement 1883-1920*, Londres, Asia Publishing House, 1967.

Hyderabad, Jammu, Cachemire ; mais la notion même de leur souveraineté s'éroda au cours des années, de telle sorte qu'au moment de l'indépendance elle se trouva trop faible pour être ravivée, et que le contrôle put en être transféré aux États indépendants de l'Inde ou du Pakistan. Le troisième niveau correspondait aux États frontières tels que le Népal et l'Afghanistan, dont la souveraineté fut reconnue de façon paternaliste et limitée. Au sein du territoire de l'Inde britannique, une force militaire et policière professionnelle fut développée⁸. Le corps des officiers était formé par des expatriés blancs, tandis que les soldats et officiers de rang inférieur étaient presque tous des membres de la population locale. Dans certaines régions du pays, en premier lieu dans le Nord-Ouest, le service dans l'armée devint une tradition familiale.

12 L'établissement du contrôle de l'État colonial sur l'Asie du Sud fut symbolisé en 1912 par le déplacement de la capitale de Calcutta, siège de la Compagnie des Indes orientales, à Delhi, qui, plus que toute autre cité de l'Inde, avait été le siège du pouvoir politique. Dans le cadre territorial ainsi délimité, une structure bureaucratique fut rapidement construite, qui incarnait certaines pratiques européennes tout en les assimilant à la perception coloniale de l'Inde⁹. Recrutés par concours, les membres de la fonction publique indienne et des autres groupes d'élites furent soigneusement formés à l'idéologie de l'Empire. Payés régulièrement et généreusement, on attendait d'eux qu'ils se consacrent à la sécurité du Raj et au bien-être de ses sujets, selon un paradigme qui concevait le changement comme graduel et superficiel. Le magistrat de district, figure clé de la hiérarchie, devait établir des relations personnelles appropriées à la fois avec les propriétaires terriens et les paysans de sa région. Il devait administrer un ensemble très complexe de codes juridiques de façon adaptée aux pratiques locales.

Au moment où les institutions gouvernementales furent mises en place, l'État entreprit de dénombrer et de « comprendre » la population qu'il gouvernait à travers des enquêtes ethnographiques financées par le gouvernement et des recensements réguliers. Ces derniers furent pleinement développés en 1891 et visaient non seulement à collecter des

8. A propos de l'armée, voir Stephen Cohen, *The Indian Army : Its Contribution to the Development of a Nation*, nouvelle éd., Delhi, Oxford University Press, 1990 ; pour la police, moins étudiée, voir David Arnold, *Police Power and Colonial Rule : Madras, 1859-1947*, Delhi, Oxford University Press, 1986.

9. David Potter, *India's Political Administrators, 1919-1983*, Oxford, Clarendon Press, 1986.

données démographiques d'ensemble mais aussi à remplir les catégories de castes et de communautés religieuses que les experts coloniaux avaient établies comme définissant la société indienne. Il ne faut pas sous-estimer l'importance de ces recherches dans la formation des institutions de l'État¹⁰. L'idée que le savoir occidental avait réussi à maîtriser des problèmes aussi divers que la structure des langues indiennes, les origines des castes et l'histoire des styles architecturaux mena, d'un côté, à la mise en place d'institutions correspondant à la compréhension coloniale de la société indienne – par exemple en divisant la population en catégories « martiales » et « non martiales » – et, de l'autre, à l'établissement d'alliances stratégiques avec certains groupes comme les propriétaires terriens.

C'est sur ce fond de savoir colonial qu'il faut analyser l'introduction initiale des principes de représentation et de consultation, opérée par étapes à partir du milieu du XIX^e siècle. Dès les tout premiers temps de la Compagnie des Indes orientales, il était entendu que le gouverneur général agirait par l'intermédiaire d'un conseil. Alors que c'était là un moyen de contrôle pour les actionnaires de Londres, cela permettait aussi d'associer graduellement un nombre croissant d'indigènes au gouvernement, et de lui conférer ainsi une certaine légitimité. Le gouvernement évolua graduellement d'un système de nomination qui, en 1861, avait permis aux premiers Indiens d'en devenir membres à un système d'élection directe, fondé sur un suffrage censitaire. En 1919, avec les réformes Montagu-Chelmsford, le principe de représentation fut accepté, même si de nombreux membres des conseils législatifs étaient encore nommés. Des modifications ultérieures furent introduites avec le *Government of India Act* de 1935, dernière tentative des Britanniques visant à satisfaire les revendications indiennes dans le cadre de l'Empire. Au cours de la période allant de 1861 à 1935, les Britanniques développèrent une théorie de la représentation qu'ils croyaient adaptée à un pays tel que l'Inde. Un certain nombre de demandes de représentation furent acceptées, en accord avec l'analyse générale de la société indienne développée par le savoir colonial. Certains représentants individuels de groupes d'intérêt se virent accorder un droit spécial de représentation.

10. Deux essais sont essentiels sur cette question : Bernard S. Cohn, « The Censes, Social Structure and Objectification in South Asia », in *An Anthropologist amongst the Historians and Other Essays*, Delhi, Oxford University Press, 1987, et Arjun Apparudai, « Number in the Colonial Imagination », in Carol A. Breckenbridge et Peter van der Veer, dir., *Orientalism and the Postcolonial Predicament*, Delhi, Oxford University Press, 1994.

C'était le cas des Britanniques eux-mêmes, les officiels comme les résidents locaux, ainsi que des propriétaires terriens et des entrepreneurs. Ensuite, les unités « naturelles » de la population indienne, les grandes communautés religieuses des hindous et des musulmans, et plus tard des sikhs, furent reconnues par le biais de corps électoraux séparés, introduits pour la première fois en 1909, mais implicites dans les règlements précédents.

14 Le dénombrement de la population effectué par le recensement était une partie essentielle de ce processus. Au sein de la communauté « hindoue », des divisions internes furent acceptées entre « brahmanes » et « non-brahmanes », puis entre « intouchables » (renommés pour l'occasion *Scheduled Castes*, appellation qui, de façon intéressante, a été introduite dans le vocabulaire constitutionnel et politique de l'Inde) et d'autres. Cette dernière division, qui, à la suite de l'intervention du Mahatma Gandhi en 1932, ne fut jamais entièrement mise en pratique, avait une importante composante socio-économique : les intouchables avaient besoin d'une représentation séparée car leur statut rituel inférieur était lié à une exploitation grossière et systématique par les castes supérieures. L'extension et l'élaboration de la théorie coloniale de la représentation s'accompagnèrent d'une théorie du fédéralisme et de la division des pouvoirs. Alors que l'État colonial fonctionnait selon une logique de contrôle centralisé et hiérarchique, fondée sur la méfiance des acteurs indiens, il existait d'importantes raisons fiscales pour décentraliser la collecte des impôts au niveau des provinces et des districts. La loi de 1935 introduisit donc un système quasi fédéral qui permettait au Centre, sous le contrôle des Britanniques, de se décharger de toute responsabilité directe, sauf dans les domaines clés de la défense et des décisions économiques stratégiques, et d'accorder le contrôle des autres domaines à des ministères indiens élus au niveau de la province. Cependant, le Centre conservait le pouvoir d'intervenir au cas où les gouvernements élus agissaient contre les intérêts britanniques ou d'une façon qui allait à l'encontre de la perception coloniale de la société indienne.

LE NATIONALISME INDIEN

Quelle fut la réponse indienne à la croissance de l'État colonial ? Si les aspects racistes de la domination coloniale furent admis et dénoncés – bien plus que cela n'a été admis par les différentes études –, l'évaluation des institutions mises en place fut extrêmement complexe. La

possibilité de restaurer le *statu quo* précolonial n'était plus une option envisageable, même avant la rébellion de 1857.

Au cours de la seconde moitié du XIX^e siècle, comme nous l'avons déjà mentionné, une classe politique indienne puissante et sophistiquée apparut, qui demanda une participation plus importante au gouvernement. En 1885, des membres de cette classe formèrent le Congrès national indien. Même si, au début, ses revendications furent relativement modestes, certains de ses membres, comme Bal Gangadhar Tilak, avancèrent dès cette époque des revendications plus radicales d'autogouvernement (*Swaraj*). Une proportion particulièrement élevée de membres du Congrès était constituée d'avocats ou avait reçu une formation juridique, et l'idée que la politique concernait l'ordre et le contrôle était très forte parmi eux. Ce n'est pas un hasard si les premières revendications importantes visaient l'ouverture des rangs supérieurs des emplois gouvernementaux aux Indiens.

15

Après la Première Guerre mondiale, la politique nationaliste connut un tournant plus radical, au niveau idéologique comme au niveau tactique. La première confrontation d'envergure avec le pouvoir colonial, le mouvement de non-coopération de 1920-1922, fit apparaître Mohandas Karamchand Gandhi au premier plan. Le Mahatma défia les Britanniques et les élites indiennes en exigeant que la politique soit fondée exclusivement sur des valeurs éthiques et que les institutions soient construites de la base au sommet, c'est-à-dire à partir du village. Il critiqua ouvertement les institutions de la modernité, y compris l'économie fondée sur l'industrie et la démocratie électorale fondée sur les partis. Sa propre activité politique alterna entre des mouvements de confrontation non violente et des périodes de retraite au cours desquelles il travaillait au développement des villages et à l'élévation spirituelle pacifique des pauvres. Cependant, sous sa direction, le Congrès ne changea pas tellement. Alors qu'il rejetait les institutions coloniales comme étrangères à l'Inde, à partir de 1923 il autorisa les membres individuels du Congrès à participer aux élections, mais pas à occuper des positions officielles. En 1937, le Congrès accepta de former les ministères dans les provinces où il avait remporté la majorité. Visant à miner l'Empire de l'intérieur, cette décision d'accepter des positions officielles signifie aussi qu'il admettait l'idée que le cadre bureaucratique était le plus à même d'atteindre ses objectifs de développement social et économique sans bouleverser la structure sociale. Même si Gandhi rejetait l'orientation de ce développement, il admettait le droit du peuple de choisir son avenir, et identifia dans Jawaharlal Nehru le futur dirigeant

d'une Inde indépendante, malgré l'engagement de ce dernier de mettre en place un programme d'industrialisation.

En tant que Premier ministre de l'indépendance jusqu'à sa mort en 1964, la grande réussite politique de Nehru fut sa capacité à opérer une synthèse entre différentes traditions et ambitions¹¹. S'appuyant sur ses nombreuses lectures et sa propre sensibilité, il identifia un passé historique de l'Inde dans lequel les différentes cultures et traditions s'étaient enracinées et avaient maintenu leurs caractères distinctifs tout en s'influçant réciproquement de façon subtile et constructive. Afin de poursuivre ce processus, l'Inde devait prendre le contrôle de son destin, puis agir de façon décidée pour rattraper les autres grandes régions culturelles (Nehru pensait que la Chine poursuivait une démarche similaire à l'époque). Pour différentes raisons, parmi lesquelles l'influence des courants intellectuels et politiques sur sa pensée, il croyait que l'État devait jouer un rôle central pour favoriser ce développement, même s'il était personnellement conscient de ses possibles empiètements sur les libertés civiques et désirait imposer l'idée d'un État de droit, tel qu'il existait par exemple en Grande-Bretagne métropolitaine. L'État colonial était fondé sur une vision de la société orientée vers le *statu quo*, mais il présentait une structure bureaucratique qui se prêtait à ses objectifs. Dans les années 1930, un certain nombre de jeunes Indiens membres des couches supérieures de la fonction publique partageaient la vision du changement social de Nehru et ils obtinrent une promotion rapide à l'approche de l'indépendance. Les hommes d'affaires – ceux par exemple qui formulèrent le plan de Bombay durant la Seconde Guerre mondiale – partageaient eux aussi nombre de ses idées.

Cependant, dès le début, le Congrès rejeta la théorie coloniale de la représentation, insistant sur le fait qu'il n'existait qu'un seul peuple indien. Ses premières batailles s'attaquèrent au principe des différents corps électoraux pour les hindous et les musulmans, considéré comme partie prenante d'une stratégie coloniale visant à diviser pour mieux régner. Plus tard, il s'en prit à l'extension du principe des subdivisions au sein de la population hindoue, en particulier à propos des intouchables. Le rapport Nehru de 1928, le premier document présentant un modèle pour les institutions politiques de l'Inde indépendante, établit le suffrage universel pour les hommes et les femmes. Ses auteurs envisagè-

11. La présentation la plus claire de la pensée de Nehru se trouve dans ses nombreux écrits. Voir par exemple *The Discovery of India*, publié pour la première fois en 1946 et republié fréquemment depuis.

rent également un État fondamentalement unitaire, tout en maintenant dans un premier temps des mesures de sauvegarde pour les minorités.

LE MOUVEMENT VERS L'INDÉPENDANCE

L'indépendance demeure le principal événement de l'histoire moderne de l'Inde. Contre les souhaits du Congrès, la carte politique de l'Asie du Sud fut redessinée littéralement du jour au lendemain, et des transferts de masse de populations eurent lieu dans un contexte de massacres de part et d'autre. La bataille autour du statut du Cachemire renforça l'hostilité entre l'Inde et le Pakistan.

Cependant, contrairement à ce qui se passait ailleurs en Asie à l'époque, c'est une passation négociée du pouvoir qui se produisit alors. Il s'ensuivit que l'Assemblée constituante, Jawaharlal Nehru et ses collègues disposèrent de plusieurs années pour préparer l'avenir du pays. Il était bien entendu acquis que l'Inde serait une démocratie électorale. S'appuyant sur l'expérience limitée des dernières décennies de domination coloniale, mais la dépassant immédiatement, l'Assemblée constituante décida que le modèle parlementaire correspondait le mieux à ses besoins et à son expérience. Si ce choix reflétait sans aucun doute l'expérience politique de nombreux membres de la nouvelle direction politique, il traduisait aussi l'idée qu'il était mieux adapté aux traditions de l'Inde qu'une forme présidentielle de gouvernement. La nouvelle Assemblée adopta également une structure quasi fédérale qui empruntait beaucoup au *Government of India Act* de 1935. Les frontières des provinces furent non seulement maintenues dans l'immédiat, mais les pouvoirs réservés au Centre, qui en 1935 revenaient au vice-roi, furent transférés au président, agissant sur conseil d'un cabinet. L'Inde put choisir ce qu'elle désirait conserver de l'héritage colonial. L'engagement de garantir un traitement spécial aux minorités religieuses à travers des mécanismes qui limitaient sérieusement la capacité du gouvernement à exercer son pouvoir fut facilement abandonné, en particulier la notion de corps électoraux séparés et d'une fédération décentralisée à l'extrême qui avait été établie par le plan de mission du cabinet en 1946. Le cas spécial des intouchables fut traité par une mesure radicale qui réservait certaines circonscriptions aux candidats de ce groupe, forçant ainsi les hindous de caste supérieure à accepter ces derniers comme leurs représentants.

Sur d'autres thèmes, au contraire, la nouvelle direction se montra réticente à introduire trop de changements immédiats. Les forces armées qui avaient servi l'Inde sous le contrôle britannique continuèrent

à défendre ses frontières, tandis que les soldats qui avaient formé l'armée nationale indienne alors qu'ils étaient prisonniers de guerre des Japonais furent dans l'ensemble poliment envoyés à la retraite. Les politiciens qui avaient été arrêtés par la police purent facilement faire valoir leurs services sous le nouveau régime. Plus particulièrement, les membres indiens de la fonction publique furent autorisés à conserver leurs privilèges et reçurent immédiatement les postes les plus élevés dans la nouvelle administration. Il n'y eut pas de nouveau recrutement dans la fonction publique indienne, mais le service administratif indien (*Indian Administrative Service*) qui la remplaça lui ressemblait fortement, par ses modes de recrutement, de formation, de carrière et d'éthique¹². Bien que le Mahatma Gandhi, assassiné en 1948 au cours des violents affrontements qui accompagnèrent la partition, vînt à être révérentiellement considéré comme le père de la nation, l'idée que le modèle de gouvernement 18 devait refléter ses idées – en particulier pour ce qui est du rôle des villages – fut rejetée¹³. Le caractère fondamentalement légaliste et wébérien de l'État colonial fut conservé.

Les institutions héritées, modifiées et étendues par l'Assemblée constituante furent bientôt mises au service des objectifs de développement du Congrès, et plus particulièrement de Nehru. S'inspirant à la fois de sa compréhension largement imaginaire de l'expérience soviétique des années 1930, et de ses amis fabiens du mouvement socialiste britannique, il voyait dans l'État le moteur du développement économique, qui ferait avancer l'Inde de la stagnation de la période coloniale vers une ère de progrès fondée sur la science et la technologie. Par rapport à la haute période coloniale de la fin du XIX^e siècle et du début du XX^e, il s'agissait bien d'un nouveau départ, mais de nombreux jeunes Indiens au sein de la fonction publique partageaient les ambitions de Nehru et étaient plus que disposés à participer à sa mise en œuvre. La Commission au plan établie en 1950 produisit rapidement un plan d'ensemble pour un développement industriel sur une échelle qui ne pouvait être gérée que par un partenariat entre le public et le privé, mais en donnant un rôle dirigeant au gouvernement¹⁴.

12. David Potter, *op. cit.*

13. Sur ce point et d'autres aspects du processus de rédaction de la Constitution, voir Granville Austin, *The Indian Constitution : Cornerstone of a Nation*, Oxford, Clarendon Press, 1966.

14. L'étude la plus complète de cette question est celle de Francine R. Frankel, *India's Political Economy, 1947-1977 : The Gradual Revolution*, Princeton, Princeton University

UN CHANGEMENT GRADUEL

La mise en œuvre de la stratégie de la Commission au plan produisit ce que l'on a souvent appelé le taux de croissance hindou – assez pour générer une augmentation modeste du revenu par habitant pour beaucoup, mais pas pour tous, et pas assez pour permettre les investissements nécessaires au développement d'une industrialisation rapide. Malgré cela, les changements qui se produisirent eurent, dans leur ensemble, un effet hautement significatif, non seulement sur l'activité économique de la population, mais aussi sur sa participation politique. Les actions du gouvernement eurent des conséquences – attendues et inattendues – dans de nombreux domaines, dont on commence seulement à voir tous les effets. Au cours de ce processus plusieurs éléments de l'État colonial disparurent complètement, tandis que d'autres prirent des fonctions nouvelles et différentes.

19

A partir de 1950, comme nous l'avons déjà expliqué, le gouvernement mit en place une série de plans quinquennaux dans l'intention de mobiliser et de diriger les ressources publiques et privées vers les secteurs clés de l'économie. En particulier, après l'inauguration du second plan quinquennal, une stratégie d'industrialisation fut suivie qui visait à remplacer les importations et à créer un secteur de produits de base. Un cadre de réglementation d'ensemble complexe fut mis en place qui isola effectivement l'économie de la concurrence internationale et réduisit dramatiquement le niveau des investissements étrangers. Mais, alors que la résolution de politique industrielle du gouvernement de 1956 réservait de nombreux domaines au secteur public, il y eut en fait très peu de nationalisations d'entreprises existantes¹⁵. Les entreprises indiennes et, dans une moindre mesure, les branches locales des compagnies étrangères – qui, en général, avaient de nombreux actionnaires indiens – réalisèrent qu'elles pouvaient en fait bénéficier de la politique du nouveau régime dans la mesure où elles étaient protégées de la concurrence internationale et pouvaient souvent opérer dans un marché domestique oligopolistique. Cependant, pour en profiter, elles devaient jouer le jeu. Dans un sens, cela signifiait verser des paiements directs aux

Press ; voir aussi Terence J. Byres, dir., *The State and Development Planning in India*, Delhi, Oxford University Press, 1994.

15. Les exceptions concernent le transport aérien et, plus tard, les banques commerciales et les compagnies d'assurances.

bureaucrates, politiciens et partis politiques, dont le succès dépendait largement des contributions des secteurs d'affaires. Cela signifiait également s'abstenir de critiquer directement la politique gouvernementale. La Fédération indienne des chambres de commerce et de l'industrie était dominée par des individus qui avaient soutenu la cause nationaliste avant l'indépendance et qui comprenaient les bénéfices d'une stratégie planifiée étant donné le retard industriel de l'Inde. Alors que le monde des affaires, en tant qu'entité abstraite, était souvent la cible des critiques politiques et, en retour, faisait clairement savoir qu'il aurait préféré un système plus amical pour les entreprises, son existence en tant que classe ne fut jamais menacée.

20 Si le monde des affaires ne réussit jamais à mobiliser suffisamment de soutien électoral pour défier sérieusement le Congrès, il en alla tout autrement des fermiers. Aujourd'hui encore, l'Inde est une économie en majorité agricole, et environ 70 % de la population vit à la campagne. Au cours des cinquante années passées, bien que l'orientation de la politique de développement soit dirigée vers l'industrie, l'impact cumulatif des investissements dans l'agriculture, de même que les progrès dans le domaine de la santé et de l'éducation, ont rendu le monde rural beaucoup plus conscient de ses droits. Ce processus a été accéléré par la stratégie de la « révolution verte » depuis les années 1970. L'utilisation de nouvelles variétés de graines et de technologies appropriées a entraîné une croissance rapide dans certaines régions du pays. Une nouvelle classe de fermiers aisés est apparue. C'est là que la logique de la démocratie entre en jeu. La concurrence entre différents partis et fractions, en particulier au sein du Congrès lui-même, a permis de mobiliser la population et de faire émerger de nouveaux dirigeants politiques ayant des liens plus étroits avec l'électorat rural. Cependant, aucun parti, pas même le Congrès au plus fort de sa popularité, n'a été capable de mobiliser le vote rural. Les électeurs ruraux sont bien entendu divisés entre différentes classes, avec un prolétariat rural croissant qui ne peut avoir accès à la terre et est contraint à un emploi agricole précaire. Cependant, ces lignes de division sont recoupées par les divisions entre castes et communautés. La plupart des membres des intouchables sont des travailleurs agricoles ; de nombreux membres des castes supérieures dans les campagnes possèdent des surfaces importantes de terre et continuent à les louer. Une classe intermédiaire de petits fermiers est également apparue dans de nombreuses régions. Possédant quelques terres, ceux-ci ont bénéficié dans une certaine mesure des nouvelles technologies, mais leurs aspirations économiques

à plus long terme, par exemple la mobilité sociale de leurs enfants, ne sont pas entièrement satisfaites par les institutions existantes. En termes de castes, ces groupes appartiennent souvent aux « autres classes arriérées » qui sont devenues des acteurs sociaux de premier plan dans la vie politique contemporaine.

Afin de gérer et de profiter des changements économiques qu'il avait initiés, et afin de poursuivre le processus d'élargissement de la participation politique, dans les années 1950 et 1960, le parti du Congrès, dirigé par Nehru, mena une stratégie d'inclusion politique. Les élites existantes, par exemple les princes et les grands propriétaires terriens, furent privées de leur accès privilégié au pouvoir, sans être pour autant expropriés¹⁶, et ils réussirent souvent à conserver des positions politiques importantes, au sein du parti du Congrès lui-même, où ils purent d'ailleurs substituer leur influence à l'accès direct au pouvoir. Une approche similaire fut suivie pour l'électorat dans son ensemble. En retour de leur soutien électoral, les besoins immédiats des groupes et des individus furent satisfaits grâce à la fourniture, par exemple, de centres médicaux, d'écoles, de routes au niveau local. Des individus soigneusement sélectionnés furent cooptés au sein de l'organisation du parti du Congrès et choisis comme candidats du parti aux élections locales. Ceux qui rencontraient un certain succès pouvaient accéder aux législatures des États ou au Parlement. Ainsi, les stratégies économiques et politiques se renforcèrent mutuellement. Le système panchayat de gouvernement local, qui fut introduit en 1959, visait à atteindre toute une série d'objectifs. En pratique, son impact économique fut limité, mais il joua un rôle majeur pour faciliter l'entrée de nouveaux acteurs dans le jeu politique.

La participation politique s'étendant, des changements se produisirent dans le fonctionnement des institutions étatiques. Les fonctionnaires gouvernementaux à tous les niveaux étaient en contact beaucoup plus étroit avec les politiciens. Alors que, durant la période coloniale, les membres des échelons supérieurs de la fonction publique étaient nommés par Londres et, au mieux, manifestaient envers les dirigeants politiques indiens une politesse de circonstance, après l'indépendance leurs carrières en vinrent à dépendre bien plus directement de leurs maîtres politiques à Delhi ou dans les capitales des États. Dans un sens, cela

16. Les droits spéciaux qui leur avaient été conférés durant la période coloniale furent supprimés, mais en échange d'une compensation financière.

entraîna une plus grande sensibilité aux problèmes du développement et aux préoccupations qui s'exprimaient à travers le processus politique. Dans un autre sens, cela réduisit la capacité des individus à offrir des conseils et jugements circonstanciés. Durant les années 1970, l'appel d'Indira Gandhi à développer une fonction publique « dévouée » fut compris par beaucoup comme un code de soumission. Cependant, la force de la tradition bureaucratique est telle que les relations de travail ont continué à évoluer de façon productive. D'une façon générale, c'est aussi le cas pour les autres institutions supérieures de l'État, par exemple les responsables des hautes cours et des forces armées. Cela ne se vérifie pas toujours aux niveaux inférieurs, où les nominations aux emplois publics sont souvent l'objet de concurrence aiguë entre les fractions politiques ou des secteurs de l'électorat. Les serviteurs du gouvernement eux-mêmes, une fois nommés, jouissent d'une grande sécurité de fonction. De façon tout aussi importante, au moins jusqu'à ces dernières années, ils ont eu de nombreuses occasions d'exploiter leurs positions à des fins d'enrichissement personnel. L'expansion initiale de la réglementation de l'État au nom de la croissance économique après l'indépendance a eu pour conséquence de consolider les fonctionnaires en un groupe d'intérêt bien établi¹⁷.

CRISE ET ÉVOLUTION

Même si les évolutions graduelles du système politique réussirent à déminer de nombreux défis qui auraient pu, autrement, le détruire, un certain nombre de tensions et de pressions devinrent évidentes à partir du milieu des années 1960. Ces dérèglements coïncidèrent avec la disparition de Nehru de la scène politique, mais les racines en étaient plus profondes. L'absorption des ressources économiques par l'État fut beaucoup plus rapide que le développement de l'économie, alors que de nouveaux aspirants au pouvoir politique faisaient sentir leur présence. Indira Gandhi, qui occupa le pouvoir de 1966 à 1977, puis à nouveau de 1980 jusqu'à son assassinat, en 1984, était tout à fait consciente de ces pressions et mit en œuvre sa propre stratégie pour y faire face. Elle consistait essentiellement en un processus de centralisation politique et administrative. Les arrangements institutionnels furent étendus au-delà

17. Voir Pranab Bardhan, *The Political Economy of Development in India*, Oxford, Basil Blackwell, 1984.

des intentions premières, comme ce fut le cas par exemple pour le recours au droit du président de dissoudre les gouvernements des États qui refusaient de suivre ses orientations. Des changements similaires furent opérés au sein du parti du Congrès, notamment la suppression de son fonctionnement interne démocratique. Cette évolution mena à une crise ouverte et à la déclaration d'un état d'urgence intérieur en juin 1975. Durant les presque deux années de ce régime d'exception, de nombreuses garanties constitutionnelles des droits des individus furent suspendues, et de nombreuses restrictions furent imposées à la vie politique normale, telles que la censure de la presse. Même si l'on ne peut en être absolument certain, on peut supposer que l'étape suivante aurait été une refonte de la Constitution pour donner à l'Inde une forme de gouvernement présidentiel sur le modèle gaulliste. M^{me} Gandhi organisa des élections législatives en mars 1977, car elle croyait qu'elle se verrait ainsi pardonnée pour ce qu'elle avait fait durant la période de régime d'urgence et obtiendrait un mandat pour des changements radicaux dans le futur. En fait l'électorat agit de façon déterminée en la rejetant ainsi que le parti du Congrès.

23

Ces résultats montrent que le large cadre institutionnel mis en place est capable de résister à des tentatives de subversion de l'intérieur. Ils signalent également le désir des citoyens de maintenir les choses plus ou moins en l'état. Depuis la fin de la période d'exception, le système politique reste soumis à de fortes pressions. Certaines sont endogènes – le système parlementaire éprouve des difficultés à gérer la multiplicité des partis qui cherchent à obtenir une part du pouvoir. Pour les années à venir, les gouvernements de coalition semblent devoir être la forme politique dominante. Cependant, cette multiplicité est l'expression politique des changements sociaux en cours. Les partis demandant plus de justice sociale et représentant les intérêts des castes inférieures dominent désormais la politique dans l'Inde du Nord. Pourtant, ces partis sont relativement localisés et eux-mêmes divisés entre groupes particuliers, et ne sont donc pas capables d'imposer une hégémonie similaire à celle du parti du Congrès. Ceux qui cherchent à imposer leur contrôle au niveau de l'ensemble du pays, le Congrès et le Bharatiya Jana Sangh, ont modifié leurs programmes afin de faire concurrence aux partis de la justice sociale. Les pressions produites par les changements économiques de l'ère de la globalisation imposent des contraintes supplémentaires ; tous les partis, y compris ceux de la gauche traditionnelle, s'accordent sur la nécessité de changer le système de gestion économique, sans se montrer disposés pour autant à offenser les puissants groupes d'intérêt.

Dans tout pays, le système politique évolue avec les changements sociaux et économiques, mais réagit aussi contre ceux-ci, et on en a une bonne illustration en Inde depuis une dizaine d'années. Les groupes qui s'expriment sont plus nombreux et plus bruyants que par le passé. Les élections successives n'ont pas encore permis de déterminer lesquels avaient les choses les plus importantes à dire, et il faudra peut-être attendre encore un peu avant que cela ne soit le cas. Le processus de décision et de gestion politiques procède comme par le passé, même s'il est parfois gêné par des pressions à court terme, et il reflète le consensus durable établi depuis plusieurs décennies.

R É S U M É

Le système politique démocratique actuel de l'Inde a permis de maintenir unifiée une société extrêmement complexe, mais n'a engendré qu'une croissance économique modérée. Le système politique, établi en 1947 par ceux qui avaient dirigé la lutte contre la domination coloniale, ne s'est pas débarrassé des institutions gouvernementales héritées de cette domination. Sous Nehru, l'accent a été mis sur l'inclusion politique sous la direction de l'élite. Plus récemment, le système a évolué sous la pression politique populaire et des changements graduels ont permis de faire entendre de nouveaux courants plus populistes.