

International

INDE : VERS UN DEUXIÈME MANDAT DE NARENDRA MODI?

22/02/2019

À l'approche des élections générales qui se tiendront ce printemps en Inde, quel bilan tirer de l'action gouvernementale menée par Narendra Modi? Philippe Humbert, expert associé à la Fondation Jean-Jaurès et spécialiste de l'Inde, se penche sur les mesures mises en place par le Premier ministre Narendra Modi à la tête du BJP et sa pratique du pouvoir après cinq ans d'exercice. Si le BJP apparaît un peu plus fragilisé, l'opposition doit, quant à elle, se structurer autour d'un.e leader commun.e pour incarner une alternative crédible aux yeux des électeurs.

Les élections régionales de décembre 2018 ont marqué un reflux indéniable du BJP (Bharatiya Janata Party, le « Parti du peuple indien »), après la vague continue des succès depuis les élections générales de 2014 qui avaient conduit le BJP à détenir la majorité absolue au Lok Sabha (Assemblée nationale) et le pouvoir dans 20 États sur 28, représentant 71% de la population. Désormais, le BJP contrôle 16 États, soit 51% de la population, les autres États étant aux mains de grands partis régionaux et du Congrès avec cinq États. En effet, le Congrès a remporté les élections dans trois États importants de l'Hindi Belt, la zone d'influence principale du BJP : le Madhya Pradesh avec 114 sièges sur 230, 109 restant au BJP ; le Rajasthan avec 100 sièges sur 199, le BJP en gagnant 73 ; et au Chhhattisgarh, le Congrès est vainqueur dans 68 sièges, le BJP ne conservant que 15 sièges. À noter que si les gains du Congrès en sièges sont nets, en pourcentages de voix BJP et Congrès sont à égalité au Madhya Pradesh et Rajasthan. Au Telangana, nouvel État né de la scission de l'Andhra Pradesh, les élections ont été remportées par le parti régional TRS (Telangana Rashtra Samithi) de K. Chandrashekar Rao avec 88 sièges sur 119, le Congrès arrivant deuxième avec 21 sièges. Cette séquence électorale fait suite à une victoire étriquée du BJP dans son fief du Gujarat en 2017 et à son échec au Karnataka en avril 2018 où il s'est révélé incapable de former le gouvernement, puis impuissant jusqu'à aujourd'hui pour déstabiliser par tous les moyens la coalition Congrès/Janata Dal (S).

Le développement économique et social de l'Inde : une promesse

non tenue

Ce retournement de tendance naît du sentiment croissant dans l'électorat indien que la première promesse de Narendra Modi en 2014, celle du développement économique et social n'a pas été tenue, malgré une situation macroéconomique début 2019 bien meilleure que celle de 2014.

La croissance moyenne annuelle du PNB de l'Inde atteint 7,2% pour la période 2014-2019, contre 6,2% en 2009-2014 et 7% en 2004-2009 sous les deux mandatures du Congrès. La hausse des prix est passée de 10,05% en 2012-2013 à 2,63% en 2018. Le déficit commercial a baissé de 10,41% du PNB en 2013 à 7,6%, tandis que le déficit budgétaire revenait à 3,31% du PNB contre 4,93% en 2013, des acquis aidés par un prix du pétrole de 61 dollars en décembre 2018 contre 100 dollars en moyenne pour les trois dernières années du gouvernement de Man Mohan Singh qui avait subi aussi la crise mondiale de 2008.

Mais ces résultats globaux sont peu perceptibles pour la population.

Les revenus de l'agriculture qui rassemble encore plus de la moitié de la population n'ont pas profité de la croissance de la production de 3,5% en moyenne, les prix agricoles ayant été tirés vers le bas par une politique favorable aux classes moyennes urbaines, provoquant la colère des petits agriculteurs et indirectement celle des paysans sans terre. Le programme MNREGA qui permet de payer jusqu'à cent jours de travail par an aux paysans à faible revenu a perdu la moitié de ses crédits sous la mandature actuelle. L'automne 2018 a alors été marqué par des manifestations massives de paysans, notamment à Delhi.

Malgré la mise en œuvre de la GST (« General Service Tax », équivalent à la TVA), les autres secteurs productifs de l'économie, la construction, les services n'ont pas eu un contenu en emplois permettant d'absorber les 12 millions de jeunes qui arrivent sur le marché du travail chaque année et l'afflux de migrants venant de l'agriculture. Les activités dites informelles, à faible productivité et à faible revenu, ont en revanche continué à gonfler.

La progression de l'industrie n'est pas à la hauteur des ambitions du « Made in India » malgré des succès dans certains secteurs (construction automobile, production d'énergie spécialement les énergies renouvelables). Le secteur bancaire gorgé de dettes et d'actifs non performants a resserré l'octroi des crédits aux entreprises, tandis que la concurrence chinoise empêche le décollage des nouvelles industries. Dans ce contexte, le taux de chômage est devenu un thème majeur de la vie politique.

Narendra Modi et la personnalisation du pouvoir

La deuxième promesse de Narendra Modi en 2014 était celle de la « good and effective gouvernance », c'est-à-dire d'une gouvernance exempte de la corruption et de la paralysie imputées au gouvernement de Man Mohan Singh.

En matière de lutte contre la corruption, le mandat de Narendra Modi a été marqué par l'initiative inattendue de la démonétisation en novembre 2016 d'une partie importante des billets de banque en circulation. L'effet de cette mesure a été dévastateur pour le secteur informel sans que l'argent noir ait été durablement éliminé. Tout au plus, elle a favorisé la bancarisation de l'économie et devrait réduire à terme les paiements en espèces.

Dans le domaine politique, les thèmes de l'hindouisme fondamentaliste (*Hindutva*) qui n'avaient pas fait partie de la stratégie de conquête du pouvoir en 2014 sont en revanche très présents dans la pratique du pouvoir de la coalition conduite par le BJP.

La première manifestation en est l'extrême personnalisation du pouvoir autour de Narendra Modi illustrée de nombreuses façons : lancement par le Premier ministre lui-même d'une multitude de « missions » allant des infrastructures autoroutières (*Highways*) et ferroviaires (*Bullet Trains*), à l'électrification des villages, la sanitarisation pour tous, *Digital India*, *Clean India*, etc. ; l'implication de Narendra Modi dans une campagne électorale permanente sur le terrain à l'occasion de toutes les élections régionales ; la nomination par lui-même des chefs de gouvernements des États contrôlés par le BJP ; les soupçons de remise en cause de l'indépendance de la Reserve Bank of India (provoquant la démission de deux gouverneurs) ; la volonté affichée d'aboutir à une hégémonie politique complète en éliminant le parti du Congrès.

La prétention du leader d'incarner tout le peuple est un autre trait de ce populisme anti-élites qui oppose à la « dynastie » de la famille Gandhi une origine populaire (la jeunesse de Narendra Modi, vendeur de thé au Gujarat, étant mise en scène) tout en s'accommodant bien des oligarchies financières. Le culte de la personnalité se décline à travers la parole du chef, tribun et excellent orateur, expert en techniques de communication. S'ajoute une dimension culturelle et religieuse, celle de la dévotion aux valeurs d'une idéologie hindouiste censée devoir être partagée par la nation entière et une instrumentalisation des grands mythes de l'hindouisme qui justifie la marginalisation politique de la minorité musulmane et l'intimidation éventuellement par la violence des autres religions (christianisme, bouddhisme). La vraie Inde est celle de l'hindouisme, non prosélyte, à la fois diverse et compacte. Le « sécularisme », clef historique de la paix civile en Inde et marqueur politique, qui désigne la reconnaissance par l'État indien de toutes les communautés religieuses

sur un pied d'égalité, serait alors gravement menacé.

Les élections générales : une opportunité pour l'opposition ?

Le rapport de force politique à trois mois des élections générales d'avril-mai 2019 est encore imprécis, l'incertitude principale étant dans la capacité des partis d'opposition à s'organiser pour contribuer à l'émergence d'une alternative crédible.

Dans une situation où les deux grands partis nationaux, Congrès et BJP, ne représentent à ensemble que la moitié des votants, les autres partis dont principalement les partis régionaux qui contrôlent – seuls ou le plus souvent en coalition – nombre d'États ont beaucoup de cartes en mains.

Encore faut-il choisir collectivement la bonne stratégie en fonction du mode de scrutin uninominal majoritaire à un tour qui sanctionne les divisions et favorise les coalitions formées avant les élections.

Dans le contexte indien, la constitution avant les élections d'une grande coalition des partis régionaux opposés au BJP à l'échelle nationale et au service d'un candidat clairement désigné au poste Premier ministre n'est pas réaliste en raison de la segmentation sociologique et culturelle des communautés et des castes qui empêche la création d'un répertoire idéologique partagé dans tous les États de l'Inde, sans compter les rivalités de personnes et le fait que des partis peuvent être alliés dans un État et adversaires dans un autre.

Certes, plusieurs grands partis – le Telugu Desam Party de Chandrababu Naidu, *chief minister* d'Andhra Pradesh, le Bahujan Samata Party, « Parti de la société majoritaire », de Mayawati (UP), le Samajwadi Party (SP), le « Parti socialiste » d'Akhilesh Yadav (UP), le *chief minister* du Karnataka le National Congress Party de Sharad Pawar et autres partis de gauche – ont fait des démonstrations d'unité le 19 janvier 2019 à Calcutta à l'initiative de Mamata Banerjee (Trinamool Congress), *chief minister* du Bengale, comme ils l'avaient fait à Hyderabad en décembre 2018 pour célébrer la nomination de Kamal Nath (parti du Congrès) comme nouveau *chief minister* du Madhya Pradesh et en avril 2018 à Bangalore à l'occasion de la victoire de la coalition Congrès / JD (S) sur le BJP.

Mais au-delà d'un front anti-Modi qui reste superficiel, il serait plus efficace de constituer des alliances anti-BJP au sein de chaque État, avant les élections de manière à gagner le maximum de sièges et à reporter la formation d'une majorité de gouvernement une fois le résultat connu.

À ce stade se pose la question de la place du Parti du Congrès. Ne pouvant revendiquer même après ces récents succès un rôle de leader, il devrait jouer sa carte dans chaque État seul ou de préférence en coalition.

Mais l'exemple de l'Uttar Pradesh, un État clef avec 80 députés sur 545, où le SP et le BSP viennent de conclure un accord excluant le Congrès (qui lance dans la bataille la charismatique sœur de Rahul Gandhi, Priankha Vadra), signale les difficultés à venir. De son côté, le *chief minister* du Telangana se dit partisan d'une alliance « non Congress and non BJ »...

Quelle stratégie du gouvernement Modi avant les élections ?

Pour sa part, le gouvernement de Narendra Modi, déjà en campagne dans tout le pays, ne reste pas immobile. Le budget intérimaire pour 2019-2020 présenté le 1^{er} février 2019 comporte des mesures d'aides aux petits agriculteurs de moins de 2 hectares (versement de 84 dollars par an), aux classes moyennes inférieures (exemption fiscale totale pour les revenus inférieurs à 500 000 roupies), au secteur informel (une retraite pour ceux qui gagnent moins de 15 000 roupies), aux épargnants (encouragement au réinvestissement dans l'immobilier des plus-values mobilières)...

Dans le même temps, le Congrès adoptait dans les États gagnés en décembre 2018 des mesures de même nature: « waiver » des emprunts des petits fermiers, plafonnement des tarifs d'électricité, promesse d'un revenu universel, UBI « Unic Basic Income ».

Davantage que sur les promesses de progrès économique et social, la vraie bataille de différenciation avec le BJP doit être menée sur le plan des valeurs.

En effet, la vision de « l'Inde en 2030 » présentée le 1^{er} février 2019 par le ministre des Finances, exempte de tout contenu idéologique, renoue avec la stratégie de 2014. Mais il est probable que le thème de l'*Hindutva* porté par le BJP depuis cinq ans ne va pas disparaître ; même atténué, il réapparaîtra à l'approche des élections dans l'espoir que le dynamisme du populisme hindouiste fidélise l'électorat autour du BJP et de la coalition qu'il essaie de former au niveau des États.

D'une manière un peu audacieuse, on pourrait rapprocher ces ressorts populistes de ceux de la mouvance évangélique qui a favorisé l'arrivée au pouvoir de Donald Trump et de Jair Bolsonaro. Les ingrédients se ressemblent : la recherche de nouveaux repères dans une société qui évolue vite, le conservatisme sociétal, le respect des normes et des traditions (statut des femmes...), la dénonciation des élites, la factualité des mythes fondateurs, la place donnée au chef

charismatique, la recherche de la pureté idéologique, les communautés solidaires et d'entraide.

C'est sur ce terrain de valeurs qui parlent à tout le pays, au-delà des clivages multiples, que le Congrès peut apporter une valeur ajoutée indéniable et l'essence d'un nouveau mandat: sécularisme, respect des institutions et des minorités, démocratie, justice fiscale, statut des femmes, défense des libertés.

Le mode de scrutin électoral peut conduire à des « *swings* » importants et réduire dans des proportions importantes l'écart qui sépare le BJP (282 sièges) du Congrès (44) au Lok Sabha. Le BJP pourrait rester le premier parti et à la tête d'une coalition pour gouverner, ce qui reviendrait à la situation d'octobre 1999 lors de la première accession du BJP au pouvoir. Par ailleurs, une majorité de gouvernement formée par un ensemble de partis régionaux serait une première en Inde et risquerait d'être extrêmement instable, sauf si elle comportait une composante significative du Congrès.