

Où va l'Inde ?

*Perspectives avant
les élections générales
du printemps 2014*

Philippe Humbert*

* *Expert associé
à la Fondation Jean-Jaurès*

Portée par une mutation culturelle de grande ampleur, à l'œuvre depuis le milieu des années 1980, l'Inde vient de connaître deux décennies de progrès. Le fait que les couches pauvres de la population aient commencé à s'approprier la politique, la libéralisation de l'esprit d'entreprise et des forces du marché à partir de 1991, le pan-indianisme, l'estime de soi et la confiance qui animent une grande partie de la société indienne, les bénéfices d'une mondialisation heureuse pour la fraction de la population la mieux connectée au reste du monde sont les soubassements de cette mise en mouvement à l'échelle d'un continent.

Croissance économique assise sur un capitalisme de marché et souvent familial, stabilité politique (avec la victoire du Parti du Congrès en 2004 et 2009), émergence progressive sur la scène mondiale, à l'articulation de grands enjeux internationaux (lutte contre le réchauffement climatique et le terrorisme, commerce international, énergie nucléaire civile et prolifération...), ont marqué ces « vingt glorieuses ».

L'Inde est ainsi entrée depuis 2012 dans une période nouvelle, alors que les élections générales prévues au printemps 2014 commencent à mettre sous tension les partis politiques et la société civile, notamment à la faveur d'une remise en cause du Parti du Congrès, pivot historique de la politique intérieure, et de l'affaiblissement de l'autre parti national, le *Bharatiya Janata Party* (Parti du peuple indien), parti nationaliste hindouiste.



Où va l'Inde ?

UNE TRANSITION POLITIQUE, ÉCONOMIQUE ET SOCIALE

S'il est vrai que le ratio entre population rurale et population urbaine reste stable, l'économie rurale se transforme, donnant une plus grande place au secteur non-agraire (artisanat et industrie hyper-décentralisée), tandis que l'industrialisation de masse se développe autour des grandes mégapoles urbaines.

Selon Sunil Khilnani, l'un des politologues indiens les plus respectés, cette transition d'une société agraire vers une société industrielle, à une échelle et à un rythme sans précédent, se produit pour la première fois dans l'histoire de l'humanité dans un cadre démocratique. Mais les succès enregistrés, en termes de système démocratique et de croissance économique, posent de nouveaux problèmes alors que le pilotage politique, économique et social du pays devient de plus en plus complexe.

Un paysage politique qui se fragmente et se régionalise

Depuis l'indépendance, la scène politique indienne se caractérise, au niveau de l'Union, par une bipolarisation, avec des logiques d'agrégation de partis « régionaux » autour des deux partis « nationaux » : d'abord autour du Parti du Congrès puis, à la fin des années 1980, autour du BJP. Ces deux partis, dits « nationaux » car seuls capables de présenter dans tout le pays des candidats aux élections générales, ont gouverné tour à tour – le Parti du Congrès en a assumé cette responsabilité pendant treize ans au cours des vingt dernières années – à la tête de coalitions associant des partis « régionaux », c'est-à-dire ayant une base électorale de nature culturelle, sociale (avec les castes), religieuse, limitée à un ou plusieurs Etats.

Depuis vingt ans, le Parti du Congrès et le BJP représentent une part de plus en plus faible de l'électorat et sont désormais globalement minoritaires. Le Parti du Congrès s'est stabilisé autour de 26/28 %, après avoir atteint 48,1 % aux élections de 1984 dans des circonstances exceptionnelles ; le BJP a culminé à 28 % en 1998 pour chuter à 18 % aux dernières élections. On peut ainsi parler d'une certaine dénationalisation de la politique indienne, au profit des partis régionaux qui bénéficient ainsi d'un rapport de forces favorable au sein de coalitions gouvernementales à Delhi de moins en moins disciplinées, malgré la ligne de clivage du sécularisme (laïcité) défendue par le Parti du Congrès et



Où va l'Inde ?

ses alliés (comme le *Samajwadi Party*, SP) par opposition à tous les partis à base culturelle ou religieuse (comme le BJP et ses partenaires de l'opposition *New Democratic Alliance*, NDA).

Le ralentissement du rythme de développement de l'économie

Le taux de croissance, qui avait atteint près de 9 % en 2010, est retombé à +5/6 % en 2012/2013, le taux le plus bas depuis dix ans, sous l'effet d'un environnement international moins porteur, surtout en Europe et aux États-Unis, et des obstacles structurels internes (pénurie d'énergie, infrastructures insuffisantes, problèmes fonciers) qui handicapent l'industrie, au moment où la *Reserve Bank of India* maintient une politique monétaire stricte pour lutter contre l'inflation jugée excessive (autour de 9 %).

Le capital abonde mais est insuffisamment investi et la création d'emplois est très inférieure aux besoins d'une population jeune. La moindre augmentation des ressources de l'Union et les déficits budgétaires au niveau central et au niveau des États (de l'ordre de 8 % du produit national brut au total) exacerbent les tensions politiques entre les États et entre les États et l'Union.

Une crise de leadership au niveau de l'Union

Le Parti du Congrès avait gagné les élections de 2009 en promettant la croissance pour tous (*inclusive growth*). Malgré des progrès indéniables dans les États les plus dynamiques et les mieux gérés, le modèle indien de développement est handicapé par deux facteurs : d'une part, les ressources de redistribution sont limitées (les prélèvements obligatoires sont d'environ 15 % du produit national brut) ; d'autre part, les programmes sociaux mis en œuvre, pourtant massifs, sont d'une efficacité très différente selon les États. Ce modèle est donc marqué par des inégalités croissantes entre riches et pauvres, entre États de la fédération, entre hommes et femmes.

Sur le plan parlementaire, l'instabilité et le manque de loyalisme des partis de gouvernement, les oppositions venant par surprise de la coalition elle-même, les tactiques d'obstruction systématique du BJP – lui-même en proie à des rivalités internes intenses – conduisant à la paralysie du Parlement ont empêché le Congrès de faire passer nombre de lois importantes.



Où va l'Inde ?

Face à ces difficultés, la coalition au pouvoir à Delhi a paru hésiter pendant la majeure partie de l'année 2012 entre la reprise d'une politique de libéralisation de l'économie et le *statu quo*, accentuant l'impression d'une crise de leadership au sein de l'Union. Autant de raisons pour que l'Inde, à l'extérieur, reste fidèle à ses positions défensives, sinon de blocage, qu'il s'agisse du commerce, du climat ou des taxes sur les transactions financières et sur les transports aériens.

LES STRATÉGIES DES PARTIS EN VUE DES ÉLECTIONS GÉNÉRALES DE 2014 ET LES SCÉNARIOS POSSIBLES

Gagné par la fièvre électorale accentuée par la di-synchronie des calendriers des élections générales et régionales, le monde politique indien est plus effervescent que jamais et les stratégies des parties prenantes commencent à se dessiner, en fonction des lignes de force de l'opinion.

A cet égard, les attentes portent bien évidemment sur une croissance mieux équilibrée sur le plan sectoriel et régional : une nouvelle révolution verte pour revivifier un monde agricole qui abrite encore les deux tiers de la population, un rebond de l'industrie manufacturière par rapport aux services, le rattrapage des Etats les plus pauvres (Bihar, Orissa,...) entrés tardivement dans le cycle vertueux du développement, la réduction de la pauvreté.

Mais le fait majeur est que le débat tourne désormais principalement autour des inégalités et de la corruption. Ce débat est alimenté par deux éléments : d'une part le creusement des inégalités sociales résultant de la valorisation massive des patrimoines et des revenus des catégories sociales bénéficiant de l'urbanisation (immobilier, plus-values foncières) et de la croissance très rapide de certaines activités économiques (mines, services informatiques) ; d'autre part la mise au jour de phénomènes de corruption de grande ampleur qui affecte aussi bien le pouvoir politique central que nombre d'Etats, quelle que soit leur couleur politique.

Ces deux sujets, les inégalités et la corruption, se combinent dans le thème de la bonne gouvernance qui tend à occulter, tout au moins dans le débat public, la question de



Où va l'Inde ?

l'identité, liée à la religion et à la caste, levier habituel des tensions dans la société indienne. Il est symptomatique que depuis quelques années les manifestations de masse, les mouvements d'opinion, les débats les plus intenses s'organisent désormais plus autour des thèmes de la corruption et des inégalités que sur le fond des querelles et rivalités entre communautés culturelles et religieuses.

Ainsi le vingtième anniversaire de la destruction de la mosquée d'Ayodya par des militants du BJP en 1992 est passé inaperçu. Anna Hazare, le gourou de la rébellion anti-corruption, gréviste de la faim, est devenu un héros national en 2011 et Arvind Kejriwal, artisan du *Right to Information Act*, cadre éminent du mouvement de Anna Hazare, vient de créer un parti politique (*Aam Aadmi Party*) pour mieux peser dans le jeu des partis ; la marche pacifique des Paysans sans terre, sous la direction de l'ONG Ekta Parishad, a fait converger vers Delhi en octobre 2012 des centaines de milliers de participants ; la dénonciation des « scandales » (vente des licences 2G, « Coalgate » désignant l'attribution frauduleuse de droits miniers...) alimente les médias d'une manière continue.

Nitish Kumar (*Janata Dal/United*), *chief minister* du Bihar, Narendra Modi (BJP), *chief minister* du Gujarat, Akhilesh Yadav (SP), jeune *chief minister* de l'Uttar Pradesh, Mamata Banerjee (*Trinamool Congress*), *chief minister* du Bengale, appartiennent à des partis différents, mais ont en commun de gagner les élections grâce à leur réputation, fondée ou non, de bons gestionnaires.

La bonne gouvernance considérée comme le sésame du développement tend à devenir le levier du succès électoral, tous partis confondus. Il est vrai cependant que des pouvoirs corrompus continuent à se maintenir dans nombre d'Etats.

Ce nouveau « marqueur » transpartis de la politique indienne ne fait pas disparaître pour autant le « marqueur » historique du sécularisme, qui sépare d'une ligne rouge, au moins au niveau de l'Union, les partis laïcs, tel le Parti du Congrès et les partis situés sur sa gauche (partis communistes, *Samajwadi Party*,...), des partis fondés sur un critère religieux ou culturel, tel que le BJP. Il faut créditer le Parti du Congrès d'avoir remis à l'ordre du jour le sécularisme, affaibli par le BJP au pouvoir à la fin des années 1990.

C'est sur cet arrière-plan que se dessinent les stratégies des forces en présence.



Où va l'Inde ?

La coalition au pouvoir, l'*United Progressive Alliance* (UPA), conduite par le Parti du Congrès est désormais minoritaire depuis que le *Trinamool Congress Party* de Mamata Banerjee l'a quittée pour ne pas être associé à l'ouverture de l'Inde aux investissements étrangers dans la grande distribution (Wal-Mart, Carrefour) et à l'ensemble de mesures dites libérales décidées le 14 septembre 2012. Cependant, la coalition parlementaire a reçu le soutien de deux partis extérieurs à la coalition : le SP et le *Bahujan Samaj Party* (BSP), partis régionaux de l'Uttar Pradesh, partis *secular* anti-BJP qui n'ont pas intérêt pour le moment à provoquer une crise gouvernementale.

Le Parti du Congrès, assuré de sa survie à court terme, a commencé à se mettre en ordre de bataille pour les dix-huit mois qui restent à courir avant le terme normal de la législature : un remaniement ministériel important le 28 septembre 2012 a permis de faire entrer en lice des ministres jeunes, pour la plupart des « héritiers » (Sachin Pilot a 35 ans, Jyotiraditya Scindia 41 ans, Manish Tewari 47 ans). Lors d'un grand « rallye » le 11 novembre à Delhi, Sonia Gandhi, chef du Parti du Congrès, son fils Rahul et ManMohan Singh, Premier ministre, réunis sous le même dais, ont commencé à roder les thèmes de campagne : la bonne gouvernance, la lutte anticorruption, le sécularisme, la poursuite des réformes, la croissance pour tous, qui seront aussi les clefs d'une future coalition électorale avec les indispensables alliés.

Poursuivant cet effort de rajeunissement du parti, les instances dirigeantes du Parti du Congrès, à l'issue d'un séminaire interne qui s'est tenu à la mi-janvier 2013, ont élevé Rahul Gandhi à la position de vice-président du Congrès, l'intronisant ainsi comme le chef de file en vue des futures batailles électorales – une très lourde responsabilité.

Le premier scénario est donc celui d'une nouvelle alliance associant le Parti du Congrès et ses alliés actuels dans l'UPA (*Nationalist Congress Party*, *Dravida Munnetra Kazhagam*, *Rashtriya Lok Dal* notamment), avec le renfort d'autres partis régionaux qui restent à identifier.

De l'autre côté du champ politique, le BJP s'efforcera de constituer une coalition concurrente. Narendra Modi, le tout-puissant *chief minister* du Gujarat, vient de sortir grand vainqueur, pour la troisième fois, des élections régionales dans son État avec 115 sièges sur 182, contre 61 pour le Congrès. Il aspire à s'imposer comme l'homme fort



Où va l'Inde ?

du BJP et se dit déjà « incontournable » au Centre, c'est-à-dire à la tête d'une coalition. Mais il aura beaucoup de mal à faire oublier sa responsabilité dans les émeutes antimusulmanes de 2002 à Ahmedabad, malgré son insistance à mettre l'accent désormais sur les performances économiques du Gujarat.

Les leaders de partis associés au BJP au niveau régional, comme Nitish Kumar au Bihar et le Shiromani Akali Dal au Penjab, ou de partis d'opposition comme le *Trinamool Congress Party* au Bengale, ont déclaré dès le 21 décembre 2012, au lendemain des élections au Gujarat, qu'ils ne soutiendraient pas les ambitions de Narendra Modi de se porter candidat pour être Premier ministre en 2014.

Une troisième voie, celle d'une coalition électorale excluant les deux grands partis nationaux, est-elle possible ? La diversité des partis régionaux, l'effet mécanique du mode de scrutin majoritaire à un tour, le clivage entre partis *secular* et les autres, les rivalités personnelles rendent une telle hypothèse peu plausible, même si les élections régionales dans l'Uttar Pradesh en février 2012, en portant au pouvoir le SP, semblaient donner les clés d'un succès ne devant rien aux deux partis nationaux. Certains observateurs pensent que le SP attend son heure et provoquera des élections générales anticipées en 2013, en prenant la tête d'un troisième front social-démocrate. Mais une telle prise de risques, dans un pays où les élections générales sont une opération gigantesque et très coûteuse, est peu probable.

Une autre hypothèse serait la combinaison d'un grand leader régional comme Nitish Kumar avec d'autres partis régionaux, formant un front capable de négocier un accord de gouvernement en bloc avec un de deux grands partis nationaux. Dans ce cas, le paramètre *secular* jouerait en faveur du Parti du Congrès, mais dans un rapport de forces qui ne lui est pas familier.

Le succès du Parti du Congrès aux élections régionales de l'Himachal Pradesh, connu le 20 décembre 2012, aux dépens du BJP qui perd le pouvoir dans cet État, montre que la capacité d'attraction du Congrès reste grande et donnera à réfléchir à ses adversaires trop pressés. Le budget pour 2013/2014 qui sera présenté en mars 2013 marquera une étape décisive dans la bataille à venir. Le Parti du Congrès mettra en avant le *Right for Food Bill*, nouveau grand projet social garantissant un « droit » à la nourriture, et tentera d'accélérer, grâce aux progrès du programme UID (biométrie) qui concerne déjà 200 millions de



Où va l'Inde ?

personnes, le versement direct des aides individuelles aux bénéficiaires, sans écran bureaucratique. Mais la faible marge de manœuvre budgétaire pourrait inciter le pouvoir en place à mettre l'accent sur les sujets de société, comme la promotion des droits des femmes.

Si les perspectives électorales pour 2013/2014 sont incertaines au niveau de l'Union, la séquence politique à venir marquera une nouvelle phase dans la décentralisation du pouvoir au profit des Etats, des partis régionaux, d'une société civile de plus en plus réactive car de mieux en mieux « connectée »¹ et aussi des échelons démocratiques locaux (notamment les conseils de villages, les *panchayats*).

La jeune démocratie indienne, héritage du colonialisme britannique, s'est imposée du haut vers le bas, en l'absence d'un réseau de collectivités locales (communes, villes) et des couches sociales qui en Europe ont été à l'origine des révolutions démocratiques – ces organisations décentralisées restent faibles en Inde, mais elles tendent à s'affermir pour dénoncer les dérives de la corruption, les inégalités et les excès du pouvoir de l'argent.

C'est à cette condition que les promesses d'une démocratie réelle seront finalement délivrées.

1. Internet est particulièrement diffusé sur le territoire indien ; l'Inde possède le deuxième parc de téléphonie mobile après la Chine.