

**La démocratie comme langue du politique
en Inde**

Sudipta Kaviraj

Les Cahiers du CERI
n° 13 - 1995

Sudipta Kaviraj est un politiste indien rattaché au département de sciences politiques de la SOAS (School of Oriental and African Studies) de l'Université de Londres. Il a travaillé sur des thèmes de philosophie politique, ainsi que sur les identités politiques, et a participé au mouvement des *Subaltern Studies*, courant historiographique cherchant à renouveler l'étude des mobilisations populaires.

Ce texte reprend une communication qu'il a faite dans le cadre du Groupe d'analyse des trajectoires du politique du CERI.

La démocratie comme langue du politique en Inde

Sudipta Kaviraj

Il est préférable, d'une certaine manière, de ne pas traiter la démocratie comme un régime gouvernemental, bien que cela lui confère ce caractère agréablement concret qui plaît tant aux politistes ayant du goût pour le quantitatif¹. Pour le Tiers monde, une meilleure stratégie consiste à la traiter, de manière plus problématique, comme une "langue", comme une manière de concevoir et, si les circonstances s'y prêtent, de modeler le monde. J'y vois de très grands avantages. En procédant ainsi, on peut mieux saisir à la fois sa présence très large et sa fragilité dans le Tiers monde : l'idée de démocratie y exerce une influence considérable sur la politique non parce qu'elle se réalise sous la forme de régimes, mais de par la force de l'imaginaire politique.

L'un des traits distinctifs de la modernité est la croyance en la constructibilité du monde politique : l'ordre politique, tel un mécanisme, peut être fabriqué par les gens qui y vivent. Cette idée est profondément enracinée aujourd'hui dans la langue dans laquelle on pense le politique. On a pu soutenir de manière convaincante qu'en changeant celle-ci, on crée de nouveaux imaginaires politiques². Par leur influence sur les actions quotidiennes de chacun, les concepts politiques structurent les possibilités historiques réelles. Si l'on prend au sérieux un tel

¹ Un exemple bien connu de cette mode se trouve dans Almond et Verba (1963).

² Pour une discussion générale sur ce point voir Skinner (1989).

argument, on doit d'abord s'intéresser à la façon dont le langage de la démocratie est entré dans l'histoire politique de l'Inde.

Il est impossible de bien comprendre la trajectoire de la démocratie indienne à partir de la seule théorie occidentale de la démocratie ; mais il est également impossible de s'en passer. L'étude de la transmutation concrète des institutions occidentales dans les milieux historiques de l'Inde coloniale doit commencer par un minimum de *Begriffsgeschichte*, qui constituera un travail complexe de sémantique historique. Le transfert des concepts occidentaux dans le discours politique indien, à partir d'une situation politique donnée qui est celle de la société britannique, suit un double processus. Certains de ces concepts, comme celui de propriété, constituent une part essentielle de la structure administrative mise en place par le pouvoir colonial. Pour négocier la situation de droit créée par ces concepts, l'Indien qui entrait en contact avec les processus coloniaux devait les comprendre en pratique et savoir les manipuler. Ne pas être capable de comprendre la notion britannique de propriété pouvait fort bien vous coûter la vôtre... ce qui constitua pour les Indiens ambitieux une incitation puissante à la maîtriser. D'autres concepts, tels que la démocratie, entraient dans le discours politique d'une manière plus compliquée : en partie parce que l'administration coloniale prétendait parfois (fallacieusement) introduire des mesures démocratiques ; en partie parce que les Indiens apprirent suffisamment d'histoire occidentale pour percer à jour pareilles proclamations. Il est évidemment erroné de parler d'une conception occidentale de la démocratie, étant donné sa longue et tortueuse histoire. L'idée de démocratie, comme il est normal, a pénétré dans notre culture historique toute différente à un stade particulier de l'histoire de l'Europe moderne, et la forme sous laquelle elle s'est insinuée dans l'imaginaire indien provient pour partie de la pratique politique réelle et pour partie de mythes, notamment ceux de la Révolution française³. Une fois que de

³ Les travaux de François Furet sur la création du mythe de la révolution dans le cours même de son cahoteux déroulement sont particulièrement importants. Les hommes politiques indiens étaient profondément marqués par les conceptions mythiques associées aux révolutions française et russe, et tentèrent d'imiter ces événements idéalisés. Ces mythes, ayant eu une profonde influence sur l'action politique, doivent être pris au sérieux et analysés. Voir Furet et Richet (1970), et de subtils commentaires sur l'originalité de Furet dans Lefort (1988), ch.7.

telles idées sont entrées dans le vocabulaire des peuples coloniaux et dans leur imaginaire, elles prennent la place de concepts préexistants ou parfois entrent en osmose avec eux. Exprimées dans les langues vernaculaires, ces idées deviennent disponibles pour l'imaginaire politique de tout un chacun. Leur signification, leurs implications, leurs conséquences, commencent à diverger des trajectoires que l'on observe dans les traditions théoriques occidentales. Elles ne sont pas simplement "comprises" (c'est une illusion typique d'intellectuel) : elles servent de cadre à la vie. C'est cette partie de notre histoire politique qui a le plus besoin d'être théorisée et pour laquelle on a le plus de mal à le faire. Nous devons tenter là un paradoxe presque impossible : dès lors que l'idée occidentale s'exprime dans la langue vernaculaire, elle change nécessairement de signification ; pourtant il nous faut tenter de capter cette signification fugace en anglais, qui est précisément la langue de laquelle elle tente, en quelque sorte, de s'échapper.

La langue historique de la démocratie libérale s'est forgée au cours de près de deux siècles d'histoire politique de l'Occident, à partir de l'époque où Hobbes nota la relation curieusement double que l'économie commerciale moderne entretenait avec les dispositifs de la souveraineté de l'Etat. L'axe de sa pensée politique est que, pour que l'on puisse sans entrave poursuivre le but d'une "vie commode", une condition nécessaire est l'existence d'un Etat souverain qui produise un ordre politique minimal (gouvernement civil, par opposition à l'état de nature). La trajectoire de la théorie politique de Hobbes à Bentham montre à quel point la théorie de Hobbes était juste quant à l'essentiel du raisonnement, et fautive quant à la nature de l'Etat. Sa vue pénétrante de la sociologie des relations économiques capitalistes le conduisit à penser que seul l'Etat absolutiste pouvait fournir cette forme sociale avec un minimum de coordination (Macpherson 1964). La tradition lockienne allait montrer, s'éloignant fondamentalement de l'hypothèse de Hobbes, que la prospérité commerciale exigeait une formulation en termes de propriété de la constitution de la liberté, et que le développement de la société commerciale exigeait certes l'Etat souverain, mais devait en même temps limiter ses pouvoirs : ce qu'il lui fallait, c'était précisément

un Etat souverain minimum. Les restrictions au pouvoir potentiellement illimité de l'Etat moderne lui furent imposées par deux sortes de dispositifs s'appuyant sur les théories politiques de Locke et de Montesquieu (Taylor 1990). Selon le premier, les limites à imposer à l'Etat doivent s'incarner dans une *constitution* qui doit être rendue invulnérable aux changements arbitraires ou erratiques ; cela pour défendre contre l'agressivité des Etats modernes les droits des individus et leur liberté de s'associer pour entreprendre (cette zone de liberté est souvent appelée "société civile"). Montesquieu, qui ne croyait guère que l'Etat moderne pût être suffisamment bridé par de tels dispositifs légaux, proposait de transférer à l'intérieur même de son fonctionnement la technique de l'équilibre des pouvoirs⁴ : seule une partie de l'Etat pouvait être à même de mettre en échec une autre partie, disait-il, de sorte que la seule manière fiable de briser la tyrannie de l'Etat moderne était de créer une jalousie institutionnelle permanente entre ses parties constituantes. Historiquement, les structures mises en place en Europe furent les descendantes de ces deux traditions : construction de barrières extérieures contre l'agression de l'Etat et création d'obstacles intérieurs par la séparation des pouvoirs. Un long processus sociétal donna naissance à une structure délicate, et historiquement contingente, des relations entre les pouvoirs de l'économie capitaliste et ceux de l'Etat moderne : la démocratie libérale. Le trait le plus important de cette première phase de l'évolution des théories européennes de la liberté (sinon encore de la démocratie) fut la menace prédatrice de l'Etat moderne absolutiste ; or cette phase n'a pas d'équivalent dans l'histoire indienne⁵.

L'étude des formes de gouvernement convenant à la colonie indienne fut un élément central des réflexions utilitaristes dans la Grande-Bretagne du XIXe siècle, car les deux Mill entretenaient d'étroites relations avec l'administration de l'Inde (Stokes 1964 ; Majeed 1992).

⁴ Sur les origines précoces de cette doctrine, voir Hirschmann (1977). Selon Hirschmann, Montesquieu transfère à la question de l'Etat la doctrine plus traditionnelle selon laquelle il n'est possible de résister aux passions que par les passions et donc de résister au pouvoir que par le pouvoir.

⁵ L'Etat colonial sous sa forme développée fut peut-être la meilleure approximation d'un Etat absolutiste en Inde.

Les réflexions de Mill sur le gouvernement représentatif étaient accessibles à l'intelligentsia de la classe moyenne, en voie d'émergence durant la période de colonisation intense. L'éducation coloniale divisait la vie culturelle indienne en deux sphères assez hermétiques l'une à l'autre, celle de l'anglais et celle des langues locales⁶ ; tandis que ceux qui écrivaient et discourent en anglais remarquaient surtout le mouvement des idées en Occident, les auteurs en langues vernaculaires étaient beaucoup moins concernés par la démocratie comme forme de gouvernement⁷. Il est vrai que les écrits politiques publiés en Inde à la fin du XIXe siècle s'intéressèrent énormément au problème de la liberté ; mais cette question prit un tour typiquement nationaliste : il s'agissait d'abord et avant tout de la liberté collective du peuple indien relativement à la domination britannique, ce qui déplace toute la question de la liberté dans la problématique de la souveraineté nationale⁸. Les auteurs nationalistes invoquaient fréquemment les arguments de la démocratie et de l'autodétermination, mais ils employaient l'énorme répertoire européen de concepts, d'arguments et de théories de la démocratie à plaider une tout autre cause. L'argument libéral selon lequel la rationalité de l'homme implique que tout être humain est le meilleur juge de ses propres intérêts et doit donc jouir du droit à l'autonomie individuelle fut simplement transféré, au grand embarras des théoriciens utilitaristes, à la communauté nationale. En dépit des niveaux évidemment différents de développement technologique et social, les nationalistes pouvaient sans mal, en s'appuyant sur des tropes bien connus de la théorie politique occidentale, affirmer que chaque nation était la mieux placée pour déterminer ce qui était

⁶ J'ai décrit ce processus et ses implications dans Kaviraj (1991).

⁷ Il est intéressant de noter que les premiers nationalistes indiens, au tournant du siècle, parlaient deux langues distinctes sur le droit à l'autodétermination. Les dirigeants constitutionnalistes comme Naoroji, qui écrivaient surtout en anglais pour la classe moyenne indienne et pour l'opinion métropolitaine, employaient des arguments de démocratie au sens strict ; les extrémistes, et les autres auteurs qui écrivaient en langues vernaculaires, ne se référaient que très rarement au principe démocratique.

⁸ Dans les travaux de Bankimchandra Chatterjee, par exemple, le concept de *swadhinata* renvoyait à la question de la sujétion coloniale et rarement à l'autonomie individuelle.

bon pour elle. Le libéralisme eut donc une influence profonde sur le débat politique indien mais, bizarrement, le résultat en fut non l'implantation d'idées libérales, mais nationalistes. Il en fut de même dans d'autres domaines. Ainsi, les classes de propriétaires sentirent intuitivement le lien qui existe entre libéralisme et sécurité de la propriété, mais les conséquences en furent bien différentes de ce qui se passa avec le capitalisme européen. Car le discours de l'autonomie en Inde divergeait fondamentalement, et sur un point essentiel, du discours libéral des débuts de la démocratie en Occident. Au moment où les mouvements démocratiques se renforçaient en Europe, où le libéralisme constitutionnaliste primitif devenait lentement (et sans enthousiasme) démocratique sous la pression populaire, le processus sociologique d'individuation avait déjà entièrement restructuré tant les pratiques que les concepts de la société européenne. La société était conçue principalement comme une combinaison d'individus mus par leurs intérêts, que le langage de la liberté considérait comme des acteurs sociaux ; la "société civile" était un espace dans lequel ces individus se rencontraient sans entraves pour la poursuite de buts communs, économiques ou autres. Le langage politique indien, lui, (malgré une influence libérale complexe et inégale) demeura fondamentalement différent : *non individualiste*. L'autonomie fut généralement comprise comme autonomie de la nation, et celle-ci à son tour non comme association d'individus réunis sur la base de leurs intérêts mais comme communauté primordiale. Il convenait à ce nationalisme de parler tantôt modernité et poursuite des intérêts communs, tantôt sang, sacrifice et solidarité indéfectible. Malgré la revendication vaguement "démocratique" du nationalisme, qui pensait en gros que tous les êtres humains doivent être traités de la même façon⁹ mais qui, en fait, comprenait l'humanité comme un ensemble non d'individus, mais de communautés nationales, le langage politique de l'Inde n'avait pas de pré-supposés individualistes bien définis. Tout usage du vocabulaire des

⁹ Il faut remarquer que, pour de nombreux nationalistes, cette "égalité de tous les hommes" se rapportait strictement aux relations entre sociétés ou entre nations, pas du tout à la hiérarchie interne de la société indienne. Les nationalistes hindous et d'autres qui avaient des positions plus nuancées, comme Gandhi, acceptaient et justifiaient le système des castes, fondamentalement opposé à l'idée de l'égalité des personnes.

droits en démocratie devait donc subir une étrange translation : les porteurs de ces droits, et agents de l'action sociale, n'étant plus les individus mais les groupes et communautés. Le contexte historique dans lequel le langage du libéralisme et de la démocratie parvint en Inde était donc tout différent de celui de l'Europe sous deux aspects essentiels : absence d'expérience d'un Etat absolutiste ; et absence, tant pratique que conceptuelle, d'une notion individualiste de la société.

L'attitude nationaliste vis-à-vis de la démocratie

Le discours politique du nationalisme indien fut généralement indifférent à la problématique démocratique. En général, on supposait sans trop réfléchir qu'arracher l'indépendance était un acte d'autonomie qui verrait se développer parallèlement l'autonomie des individus. Jusqu'au début du XXe siècle, pratiquement personne ne s'interrogea sur les droits de l'individu dans l'éventuelle constitution d'une éventuelle société libre. L'opinion à l'intérieur du Congrès national indien, principal outil du nationalisme, penchait nettement pour un libéralisme soucieux de la propriété plutôt que pour une démocratie populiste. Le nationalisme indien fut même dominé, à ses tout débuts, par une forme de théorie libérale prônant une pression constitutionnaliste sur les autorités coloniales en vue du transfert de pouvoirs à une étroite élite économique, sans recours à l'action de masse. Mais bientôt cette école fut dépassée par le développement de formes plus populistes et plus impétueuses de nationalisme. L'expression libérale et constitutionnelle du mécontentement vis-à-vis de la domination britannique, les remarques polies sur les contradictions entre théories libérales et pratiques administratives coloniales¹⁰, étaient sociologiquement trop faibles pour inquiéter un empire colonial encore plein de confiance en lui. Pour réussir, le nationalisme avait besoin d'une large coalition de groupes sociaux, surtout des communautés paysannes, susceptible de rendre crédible sa menace. A cette étape, le mouvement national indien eut recours à des promesses et un optimisme vagues, qui déjà

¹⁰ On en trouve un exemple classique dans Naoroji (1901).

dépassaient le langage strictement libéral de la liberté individuelle et apportaient au nationalisme la rhétorique du radicalisme, des accents émancipateurs du socialisme, de la révolution, de l'égalité radicale. Une différence importante entre les langages de la démocratie en Europe et en Inde gît dans la succession des étapes. En Occident, le discours politique du libéralisme, axé sur les idées centrales des droits individuels, du caractère sacré de la propriété, de la tolérance, fut le premier à émerger et eut le temps de se consolider avant que la démocratie ne structure la politique au XIXe siècle. Même lorsque l'on critiquait leur respect excessif de la propriété, les prémisses libérales demeurèrent inextricablement liées au langage de la démocratie. En Inde, schématiquement, ce dernier ne connut pas de phase libérale marquée, sauf dans les rêves d'imitation de l'Occident que nourrissait la classe moyenne occidentalisée. Le libéralisme fut court-circuité. En ce sens, l'Inde n'a pas de langage intelligible à tous de démocratie *libérale*. Bien que, dans l'oeuvre de Nehru, ce dépassement décisif apparût concurremment avec le souvenir d'une autre lutte, pleinement occidentale - l'extension de la logique démocratique aux questions sociales par Marx -, ceux qui l'écoutaient ne savaient pas grand chose de cette histoire. L'histoire qui était condensée dans chaque concept, chaque argument de Nehru était en grande partie inconnue des militants petit-bourgeois et des sympathisants ouvriers et paysans du Congrès. D'un point de vue strictement marxiste, c'est là un paradoxe : Marx ayant souscrit pour l'essentiel à la théorie historique des étapes nécessaires inscrite dans la *Phénoménologie*, le court-circuitage de l'étape libérale ne pouvait que rendre le langage du socialisme en Inde prématuré, creux, ignorant de ses propres prémisses philosophiques et historiques, puisque les arguments du socialisme exigent comme ingrédient essentiel la mémoire de l'individualité libérale "dépassée".

Au moment où le nationalisme indien fut prêt à fournir son immense effort final contre la domination coloniale, la langue politique souffrait d'une grave carence en termes d'idées démocratiques libérales. Elle n'avait pas eu le temps de développer une forte tradition libérale de pensée ou d'argumentation. Avant de pouvoir acquérir une certaine substance, le langage du libéralisme fut submergé par deux autres langages politiques qui allaient avoir beaucoup plus de succès populaire : la critique traditionaliste de Gandhi, qui s'attaquait à l'ensemble de la civilisation moderniste occidentale, et la critique radicale de Nehru et de

la gauche qui minait la prétention du libéralisme à constituer la forme politique la plus rationnelle de l'Occident moderne. Ainsi, bien que les idées de Gandhi et de Nehru à propos de la modernité industrielle fussent fondamentalement divergentes, elles s'accordaient implicitement sur le caractère irréalisable ou sur le manque d'intérêt du libéralisme. S'il est vrai que la stabilité d'une autorité politique exige l'intelligibilité du langage qui structure le "sens commun" en faveur d'un certain modèle constitutionnel, le régime démocratique fit ses débuts en Inde, après l'indépendance, sans disposer d'un tel langage qui l'aurait soutenu, lui aurait donné une légitimité, aurait conféré à son activité un bien-fondé éclatant. Il y a un petit paradoxe dans le fait que Nehru s'éloigna ensuite du socialisme marxiste et qu'il s'efforça de rendre une certaine légitimité à des arrangements libéraux démocratiques ; mais ces efforts ne parvinrent pas à mettre à mal les conceptions de gauche qui, dans les années quarante, avaient constitué en se solidifiant la perception populaire de la démocratie. Ce fait allait, par la suite, en partie aider le réformisme de Nehru, en partie embarrasser son gouvernement.

Symétrie et séquence

Le projet de démocratie adopté par la coalition au pouvoir après l'indépendance (Bardhan 1989) fut déterminé par une certaine lecture du lien entre démocratie et développement capitaliste en Europe. Tout à fait explicitement, la construction politique était censée se dérouler comme la répétition, dans les conditions particulières de l'Inde, de la grande trajectoire de la modernité occidentale, observée avec envie par les élites dirigeantes du pays. L'histoire de l'Occident était lue d'une manière très particulière, qui d'ailleurs caractérisait l'époque en général plus que la pensée de Nehru. On considérait que la constellation historique de la modernité était faite de trois processus primaires : production industrielle capitaliste, institutions politiques démocratiques libérales et évolution de la société dans le sens de l'individuation, du déclin graduel des formes communautaires d'appartenance au profit des modes modernes de défense des intérêts, fondés sur des associations volontaires dont les constantes fusions et fissions occupent l'es-

pace de la société civile¹¹. Le capitalisme avancé était le résultat de la combinaison de ces processus. Il apparaissait en outre clairement que, dans l'Occident d'après guerre, ces derniers offraient de nombreuses connexions fonctionnelles : ils se renforçaient l'un l'autre ; ce que semblait confirmer le parallèle entre démocratie (schumpeterienne) et capitalisme comme systèmes de choix de consommation (Lindblom 1968).

Il allait implicitement de soi dans les écrits sur la construction de l'Etat indien que, puisqu'on pouvait discerner une relation fonctionnelle entre démocratie et capitalisme aux stades avancés de la société capitaliste, cette relation devait être repérée dès les stades antérieurs : les formes moins développées de capitalisme devaient présenter une réciprocité fonctionnelle de même type avec les formes commençantes du régime démocratique. Toute la logique de la construction institutionnelle en Inde présente nettement les marques de cette lecture historique de l'exemple européen et se reflète dans le choix sans états d'âme en faveur de l'économie capitaliste, accompagné d'une constitution libérale-démocratique, avec un régime parlementaire modifié par endroits pour répondre aux exigences particulières de la structure fédérale du pays (Austin 1964). Or les recherches historiques récentes conduisent à douter de plus en plus de tout ce schéma. On peut affirmer avec au moins autant de plausibilité qu'industrialisation capitaliste et démocratie politique ne sont liées que d'une manière séquentielle : la construction initiale d'une classe ouvrière disciplinée aux fins de la production capitaliste n'a été possible que parce qu'aucun obstacle de caractère démocratique ne vint entraver le processus ; le suffrage universel est né pour partie comme riposte populaire

¹¹ Le caractère transitoire de la fusion des intérêts est un élément central de la théorie libérale de la société. Il renvoie à l'impermanence des appartenances et à la possibilité toujours ouverte de renégociation, selon le modèle du marché. Cela n'exclut pas des notions comme la confiance ou la loyauté, essentielles au succès du modèle libéral. Mais l'impermanence des appartenances aux différents groupes disqualifie l'usage du vocabulaire de la trahison et de l'ostracisme, qui constitue un facteur puissant d'adhésion au groupe dans un contexte non libéral. Il ne faut pas oublier toutefois de prendre avec précaution l'image que l'Occident a de lui-même comme d'une société d'impermanence libérale pure des appartenances : comme nous l'a récemment rappelé Partha Chatterjee (1990), l'image du nationalisme, qui emploie le vocabulaire de la communauté, suit comme une ombre cette image libérale.

aux souffrances engendrées par une forme nouvelle d'inégalité imposée aux masses par le développement capitaliste.

On reconnaît généralement que, dans un système marchand, les groupes sociaux avantagés au départ ont toujours tendance à accaparer les profits. En régime démocratique, l'usage des droits politiques, qui autorise une influence populaire sur les décisions des dirigeants (bien que la plupart des constitutions démocratiques aient bien soin d'établir force délaïs et filtrages)¹² peut permettre sur le long terme aux groupes les plus pauvres d'utiliser stratégiquement leur avantage numérique. Le déroulement général du développement capitaliste semble venir à l'appui de cette hypothèse. Les sociétés capitalistes du XIXe siècle commencèrent avec une très forte inégalité économique, mais au fur et à mesure que les droits démocratiques se répandirent dans la société et que les groupes les plus pauvres firent usage de leur poids pour rendre politiquement coûteuse cette inégalité, les structures de classe dans les pays capitalistes avancés évoluèrent dans le sens d'une modification des extrêmes. La démocratie peut être considérée comme ayant transformé le capitalisme hautement inégalitaire de la fin du XVIIIe siècle en ces sociétés de bien-être de l'Occident contemporain.

Il est vrai que, au fur et à mesure de ce processus, la restructuration démocratique de la société apparut comme avantageuse pour la production capitaliste elle-même. Mais on aura du mal à croire que la transformation du capitalisme très inégalitaire en Etat providence fut uniquement une production rationnelle endogène des entrepreneurs. Le cas inverse des sociétés communistes en est une illustration. Au moment de la révolution, ces sociétés commencèrent par opérer une distribution sociale à une échelle sans précédent, selon des principes d'égalité économique. Mais, ensuite, l'absence de démocratie eut pour résultat l'apparition subreptice de groupes privilégiés, au début en termes de pouvoir politique et de biens immatériels tels que l'influence et le contrôle sur les décisions, mais ensuite, les élites n'ayant pas

¹² En pratique, le contraste que pose Schumpeter dans sa critique du système démocratique participatif, qui doit être contrôlé par des procédures d'alternance de l'élite, est faux. La plupart des systèmes constitutionnels ont créé des dispositifs permettant de retarder la participation populaire.

à rendre compte démocratiquement de leurs actes, on vit se développer les privilèges matériels d'une classe bureaucratique. Régime démocratique et égalité sociale semblent bien entretenir entre eux une forte corrélation.

Démocratie et démobilisation : de la démocratie de mobilisation à la démocratie électorale

L'histoire politique occidentale fut interprétée en Inde de façon mitigée. On admettait que la démocratie politique présentait un certain isomorphisme avec les mécanismes du marché. En pratique, le langage de la démocratie était utilisé de deux façons opposées en ce qui concerne la distribution économique. Durant les premières années d'indépendance, naturellement, la principale cible du nouveau pouvoir était la masse des intérêts considérés comme associés au pouvoir colonial, même si le transfert de pouvoir, progressif, pacifique, presque amiable, avait atténué l'intensité des sentiments anticoloniaux au moins dans l'élite politique. Deux types de propriété subirent les attaques les plus vives des groupes radicaux qui parlaient au nom du nationalisme plus que de la démocratie : la propriété foncière créée par l'implantation coloniale permanente et les possessions directes, industrielles et commerciales, britanniques. En entrant en fonctions, le gouvernement Nehru expliqua clairement qu'il n'avait pas l'intention de procéder à l'expropriation massive des compagnies étrangères ; au contraire, le premier plan quinquennal et les premières déclarations de politique industrielle montrent que le gouvernement espérait la venue de capitaux et de technologies étrangères : il ne pouvait pas en même temps nourrir des intentions d'expropriation¹³. Le gouvernement eut à subir une forte pression de l'opinion radicale sur la question de l'abolition du système *zamindari*. L'Assemblée constituante consacra une bonne part de ses débats à la question apparemment abstraite des droits fondamentaux ; à juste titre semblait-il, puisque les droits étaient au cœur du constitutionnalisme démocratique. Mais les discussions étaient également sous-tendues par des calculs d'intérêt tout à fait matériels. Elles

¹³ Sur la politique indienne vis-à-vis des compagnies étrangères sous Nehru voir Kidron (1965).

révélèrent un côté intéressant du lien entre démocratie et distribution. La controverse politique fut particulièrement intense à propos de deux séries de droits : les libertés et la propriété¹⁴.

Les débats constitutionnels sur le droit de propriété se rattachaient directement à la question de l'abolition du *zamindari* : toutes les parties reconnaissaient que les querelles juridiques portaient essentiellement, dans le langage abstrus du droit, sur le pouvoir de l'Etat de restreindre le droit à la propriété des *zamindar*¹⁵. Les classes possédantes ne formaient, ni économiquement ni politiquement, un groupe homogène ; il existait un fort potentiel de conflit entre la propriété terrienne (pour l'essentiel semi-féodale), florissante sous la domination coloniale, et la propriété industrielle et commerciale, qui s'était sentie bridée par cette domination¹⁶. L'opinion du Congrès, majoritaire à l'Assemblée constituante, était elle-même très divisée. Son programme économique avant l'indépendance, bien que généralement fort vague, comportait explicitement l'engagement d'abolir les droits des *zamindar* ; et il aurait été conforme au reste de son programme de le faire sans indemnisation. Mais les élus qui soutenaient les groupes privilégiés se méfiaient de la nature abstraite et générale du débat juridique. L'Assemblée discutait du droit à la propriété en général, pas du cas spécifique des *zamindar*. Il y avait donc un risque que, sous la pression en faveur de l'abolition du *zamindari*, soient introduites dans la Constitution des protections insuffisantes au droit de propriété en général ; de sorte que, par la suite, les mêmes pouvoirs constitutionnels pourraient être utilisés contre

¹⁴ Ces droits furent inscrits dans les articles 14 et 31 de la Constitution de l'Inde, et firent immédiatement l'objet de contentieux constitutionnels. Sur les aspects juridiques et la jurisprudence, voir Basu (1956).

¹⁵ Alladi Krishnaswami Ayyar représenta la cause des *zamindari* avec une habileté consommée dans les débats à l'Assemblée constituante ; il est évident qu'il avait pleinement conscience des intérêts économiques en jeu et de la nécessité de formuler ses arguments, dans toute la mesure du possible, dans un langage de principes élevés. Austin (1966) et Chaubey (1973).

¹⁶ Pour une discussion sur la croissance de l'industrie capitaliste en Inde et ses tensions avec l'Etat colonial, voir Bagchi (1972) et (1973).

d'autres groupes qui pratiquaient des formes de propriété plus légitimes, parce que non compromises avec le colonisateur. Sociologiquement, l'Assemblée était largement dominée par les classes moyennes, et ces élus n'eurent pas de difficulté à élaborer un compromis dans lequel même des leaders influents comme Nehru furent en partie joués lorsqu'ils essayèrent d'obtenir pour l'Etat un plus grand pouvoir d'expropriation. L'indemnisation fut acceptée comme principe général, mais il ne fut pas inscrit dans la Constitution que toute indemnisation devait se faire "au cours du marché"¹⁷. Dans les démocraties, habituellement, il existe un certain équilibre entre le champ des engagements de principe inscrits dans la règle constitutionnelle (Elster 1983), qui sont incontournables, et l'inscription de certaines questions dans le registre plus incertain de la politique conjoncturelle. La Constitution indienne contenait l'engagement de principe de préserver la propriété inégale, mais l'abolition du *zamindari* fut érigée en cas spécial et accomplie essentiellement par le jeu conjoncturel des alliances politiques. Peu après l'indépendance, l'opinion était si violemment hostile à la propriété foncière coloniale que les aspects juridiques du programme d'abolition passèrent vite et facilement (Frankel 1978). Cela n'alla pas sans quelque ironie. Les conditions dans lesquelles l'expropriation eut lieu étaient telles qu'il fallait une monumentale incapacité de calcul et beaucoup d'obstination à une famille de propriétaires fonciers pour s'en trouver réellement appauvrie ; la plupart purent transférer leurs actifs dans des secteurs rentiers moins menacés. Ainsi l'Etat indépendant réussit la première tâche délicate d'une "révolution passive" selon Gramsci, dans laquelle une classe sociale est historiquement détruite sans que ses membres en souffrent trop (Gramsci 1971). Aux critiques stridentes de ceux qui trouvaient que ce compromis avec les groupes réactionnaires était inacceptable et marquait un recul par rapport au programme minimum du mouvement national, Nehru répondit que la redistribution du revenu et des biens de production ne pouvait se faire plus vite ou plus drastiquement dans une structure démocratique ; et que, s'il admettait l'argument moral en faveur de la distribution éga-

¹⁷ La rédaction originelle de la Constitution disait simplement que le montant de l'indemnisation devrait être "raisonnable", ce qui donna lieu à d'interminables querelles juridiques.

itaire, il ne voulait pas recourir pour cela à des méthodes dictatoriales comme dans les pays communistes (Nehru 1958).

Planification

En 1956, l'Etat se lança dans le développement planifié en mettant sur pied une grande industrie contrôlée par l'Etat, surtout dans le domaine des biens d'équipement. La conjoncture historique ajouta quelques traits spécifiques à cette politique. Au début, le gouvernement de l'Inde avait espéré une aide extérieure de l'Occident, en particulier des Etats-Unis. Mais son refus obstiné d'entrer dans les alliances militaires occidentales aigrit définitivement les relations entre "les deux plus grandes démocraties du monde", et il apparut clairement que le vaste programme d'industrialisation lancé à partir de 1956 se ferait sans l'aide américaine¹⁸. Et, compte tenu de la structure bipolaire de la politique internationale de cette époque, c'est l'URSS, qui cherchait à étendre son influence diplomatique dans le Tiers monde, qui fournit une assistance. Aux yeux des personnalités politiques indiennes les plus conservatrices, aucune combinaison n'aurait pu paraître plus inquiétante. Le gouvernement entreprenait un vaste programme d'industrialisation dans lequel l'Etat allait contrôler l'essentiel de la production de biens irremplaçables tels que l'acier, et mettre en place un système d'autorisations qui ne ferait que renforcer son pouvoir économique. L'encouragement idéologique fourni par l'URSS, qui alla jusqu'à qualifier l'Inde, pendant quelques mois, d'Etat "non capitaliste", renforça l'impression d'un tournant à gauche soigneusement calculé, qui conduirait à des attaques de plus en plus graves contre l'ac-

¹⁸ Les conseils des Américains à l'Inde en matière de développement allèrent toujours dans le sens de l'insertion du pays dans la division internationale du travail. Selon eux, l'Inde devait se consacrer à l'agriculture et à l'industrie légère. Le gouvernement indien, surtout Nehru, considérait que c'eût été signer la dépendance à perpétuité vis-à-vis de l'Occident et l'acceptation de sa domination politique.

tivité industrielle capitaliste¹⁹. Les craintes des conservateurs eurent l'air de se confirmer lorsque Nehru déclara à la session d'Avadhi du Congrès que l'objectif final de son parti était "une société de type socialiste". Certaines catégories sociales qui appuyaient par tradition le parti reconsidérèrent leur stratégie et soutinrent des formations politiques de la droite créées par des anticommunistes paniqués. Nehru l'emporta en appelant aux aspects redistributifs de la démocratie, en montrant que la plupart des classes de la société indienne avaient intérêt à l'existence d'un secteur public solide, et ses discours politiques utilisèrent toute la batterie des arguments socio-démocrates habituellement en usage dans le débat politique en Occident. Pourtant le trait intéressant du langage de la démocratie en Inde fut que Nehru se vit forcé par les circonstances, même après l'indépendance, de le placer sous l'hégémonie des concepts de gauche ou d'extrême-gauche plutôt que libéraux. Au moment du second plan quinquennal, les groupes sociaux conservateurs essayèrent de lancer un éphémère parti Swatantra (parti de la liberté), formation typiquement libérale qui ne parvint pas à parler à l'imagination de la population. Les groupes d'intérêt qui l'avaient conçu comme un possible contrepoids à un virage à gauche du Congrès l'abandonnèrent, sans regret, au bout de quelques années. Quand on put voir clairement que la nouvelle politique du gouvernement Nehru ne consistait pas à s'attaquer au développement capitaliste, mais à consolider le capitalisme indien face au capitalisme occidental plus puissant, la bourgeoisie revint à sa stratégie première : influencer, à l'intérieur du Congrès, la construction de diverses coalitions (Kothari 1971). Le parti Swatantra, après la désertion de ses appuis patronaux, trouva un soutien inattendu chez les princes déchus, et finit par mourir de ne savoir qu'en faire. Mais on peut dire qu'il y eut, dans cette phase cruciale du développement économique de l'Inde, apparition symétrique d'une stratégie économique dirigiste et d'un discours politique radical. Finalement, comme tous les groupes politiques copièrent sans vergogne cette rhétorique, tout le discours idéologique vira vers la gauche, ce qui fut désastreux tant pour la politique réellement de

¹⁹ Ce fut une affaire bizarre. Les communistes indiens protestèrent publiquement contre ce "certificat" soviétique appliqué à leur gouvernement et, rare concession, les Soviétiques reculèrent et abandonnèrent le qualificatif. Mais il avait eu le temps de faire du dégât.

gauche que pour la clarté du langage politique lui-même. Car la démocratie exige une expression claire des intérêts et des identités politiques, afin que les premiers soient convenablement représentés par les formations politiques lors des décisions qui engagent la collectivité. Après cette défaite de la conception strictement libérale de la démocratie, un langage socialiste vague et irresponsable se répandit partout. Au début des années cinquante, seuls les communistes demandaient la construction d'une société socialiste sur le modèle de l'URSS ou de la Chine. Les socialistes se donnèrent bien du mal pour différencier leur conception du socialisme de celle des communistes. Le Congrès, malgré les penchants idéologiques de Nehru, finit par proclamer après bien des hésitations l'objectif extrêmement ambigu d'une "société de type socialiste" et il est caractéristique que ce qui frappa l'opinion publique dans cette expression ne fut pas le socialisme mais la modification explicite de l'idéal antérieurement affiché²⁰. Après Nehru, sous la direction populiste d'Indira Gandhi, le Congrès allait abandonner ce fastidieux distinguo et se dire purement et simplement en faveur du socialisme ; il poussa même l'irresponsabilité jusqu'à faire voter un amendement constitutionnel proclamant l'Inde "république socialiste". Cette étrange hégémonie du langage radical fut telle que même le Jana Sangh, parti qui en appelait au communalisme hindou et s'appuyait sur les petits commerçants, ennemis acharnés s'il en fut de toute limitation au droit de propriété, proclama que son but politique était une forme de socialisme, mais conforme à l'esprit de la tradition hindoue ! La mise en circulation de cet époustoufflant assortiment de socialismes, de l'espèce communiste à l'espèce hindoue, ne troubla pas outre mesure l'électorat, majoritairement illettré ; mais elle eut une conséquence significative sur la structuration de la vie politique. Puisque, dans une démocratie, il doit y avoir une connexion relativement stable entre les intérêts sociaux et les partis qui sont censés en être les interprètes, et puisque le langage politique d'un parti est l'instrument essentiel de son identification, l'omniprésence du "socialisme" réduisit à néant ce marquage

²⁰ En fait, il est intéressant de remarquer comment les auditeurs occidentaux et indiens entendirent différemment la phrase de Nehru. Pour les commentateurs occidentaux, jusqu'à ce jour, Nehru reste un symbole de politique socialiste ; pour les Indiens, son adhésion au réformisme capitaliste ne fait pas de doute.

linguistique, créant une nuit socialiste où tous les partis étaient gris.

Mobilisation rurale et réformes agraires

Au début des années soixante, le régime de Nehru prit une initiative qui liait directement stratégie du développement et pressions démocratiques. Dans le projet de Mahalanobis (Chakravarty 1989), l'accumulation nécessaire au deuxième plan devait être tirée en avant par une application effective des réformes agraires, déjà dûment votées, sous la pression du gouvernement central, par les Assemblées d'Etats à majorité Congrès, mais que les exécutifs refusaient de fait d'appliquer (Frankel 1978). Devant le manque d'enthousiasme de ces derniers, Nehru tenta donc de lancer un système de gouvernement local appelé *panchayati raj*, gouvernement par les conseils de village. Les lois adoptées au niveau national ou au niveau des Etats, expliquait-on, ne parvenaient pas à percer le relatif isolement des villages. Les notables locaux, qui contrôlaient la plus grande part des terres, et les meilleures, et dont la domination était encore renforcée par le système des castes, disposaient de plus d'information, de ressources et d'accès au politique que les paysans ordinaires. Les villageois les plus pauvres étaient en général maintenus dans des situations de sujétion usuraire par les groupes les plus puissants de la société rurale. Un système d'auto-gouvernement local, avançait-on encore, pouvait briser l'étreinte des castes de propriétaires-usuriers sur les paysans pauvres. Ceux-ci devaient pouvoir utiliser leur nombre, atout électoral de poids, pour contrebalancer les avantages dont jouissaient les groupes dominants en matière d'influence sur les décisions. Ce raisonnement s'inscrivait dans le droit fil de la stratégie de Nehru : infléchir le pouvoir de la richesse par le pouvoir démocratique du nombre, utiliser la démocratie pour arracher une distribution plus équitable des fruits de la croissance, s'ils mûrissaient un jour. Mais, bien que la légitimité démocratique de son gouvernement fût bon, au niveau national, contre les coups de l'opposition de droite, la même logique appliquée au niveau du village échoua lamentablement. L'instauration d'un système de gouvernement local ne fut pas de force contre les inégalités et les privilèges inscrits par le système des castes dans l'économie villageoise. Au

contraire, les groupes économiques dominants purent transférer leur domination dans le système du *panchayat*, ce qui eut le résultat exactement opposé à celui qu'espérait Nehru : au lieu de réduire leur pouvoir, le nouveau système conféra à leur mainmise économique sur la vie des villageois la sanction de la légitimité électorale. Plus tard, lorsque la conscience politique s'éleva jusque dans les coins les plus reculés du pays, et que leur fallacieuse autorité politique fut mise en question, ces groupes de propriétaires recoururent au truquage massif des élections et aux milices privées, avec la complicité du gouvernement des Etats²¹. Ce fait politique paradoxal peut être interprété de deux façons opposées. Il révèle un mépris ouvert pour les règles démocratiques ; mais il prouve aussi l'acceptation, de mauvais gré, de cette hégémonie molle du discours démocratique, puisque les groupes les plus puissants et les mieux retranchés accordent suffisamment d'importance aux idées démocratiques pour truquer les élections...

L'échec des réformes agraires est patent au regard des objectifs qu'elles proclamaient (Joshi 1971, Herring 1983), puisqu'elles n'aboutirent pas à une redistribution égalitaire des terres agricoles, qui devait à son tour stimuler la productivité. Pourtant elles eurent un effet réel sur la structure sociale du village, et aussi des conséquences politiques décisives à long terme. Le déclin de la couche des *zamindar* à la campagne, la lente disparition de leur prestige patronymique, ouvrirent un espace pour le progrès des paysans moyens les mieux dotés, les plus entreprenants et aussi, souvent, les moins scrupuleux. Ils engrangèrent les fruits de ces nouvelles opportunités et, par une combinaison de puissance économique et de relations politiques avec des fonctionnaires membres du parti, s'imposèrent comme nouvelle élite rurale. L'échec relatif du projet d'accroissement de la productivité agricole par des moyens institutionnels fut flagrant dès le début des années soixante, et le gouvernement dut se remettre à chercher des stratégies plus efficaces. La Révolution verte à laquelle on se rallia finalement, en concentrant le soutien de l'Etat sur les régions et les producteurs les plus efficaces, renforça le processus de formation d'une nouvelle

²¹ Ces aspects quasi criminels du processus électoral ne sont (on ne s'en étonnera pas) pratiquement pas perçus par la littérature académique. Certains journalistes de télévision ont réalisé des documentaires remarquables qui ont fait la preuve de ces pratiques.

élite (Frankel, 1971). Il est intéressant de noter que la montée d'une classe d'exploitants capitalistes ne brisa pas tout de suite, ni dans tous les cas, la solidarité de cette "classe inélégante" et sa tendance à se comporter plutôt comme un groupe paysan (*kisan*). Les leaders paysans comme Charan Singh se révélèrent capables d'utiliser à la fois la force économique des riches et la solidarité politique des laissés-pour-compte de la Révolution verte (Brass 1980, Byres 1988).

La renégociation du bloc dirigeant

La vie politique des Etats ruraux du nord, surtout là où la Révolution verte eut un fort impact, connut un tournant dans les années soixante avec l'apparition d'une classe nouvelle²². Dans les débuts de l'indépendance, les prédécesseurs historiques des paysans riches étaient trop faibles économiquement et trop mal organisés politiquement pour pouvoir consolider leurs privilèges. La coalition dirigeante ne pouvait être que celle de trois classes : des fragments hétérogènes de la bourgeoisie, les propriétaires terriens disposant d'un statut et de modes de contrôle semi-féodaux, et les élites bureaucratiques accomplissant pour ces deux groupes les fonctions indispensables de direction politique et de gestion de la coalition, en distribuant les avantages de manière équilibrée, soit par le partage, soit par l'alternance²³. Les propriétaires terriens semi-féodaux perdirent de leur poids économique et social et cédèrent peu à peu devant la nouvelle couche de riches exploitants capitalistes. Dans la deuxième moitié des années soixante, les plus prévoyants de ces derniers commencèrent à organiser leurs outils de pression au sein du Congrès en vue d'une révision politique favorable à leurs intérêts. Leurs leaders, qui, dans les années cinquante, ne jouissaient pas d'une grande audience, devinrent alors extrêmement

²² Sur la question du bloc dominant, voir Bardhan (1985), Vanaik (1989). J'ai discuté la question de la restructuration du bloc dans Kaviraj (1988).

²³ Le partage, c'est la distribution des profits entre les différents segments selon une clé convenue au préalable ; le protocole de coalition peut aussi suivre une règle de "chacun son tour", selon laquelle chaque groupe recueille des avantages dans un ordre de succession également convenu à l'avance.

puissants et furent en position d'exiger la renégociation des clés de répartition entre groupes d'intérêts dominants. Dans un système de ce genre, tout acte politique revêt deux valeurs : il cherche à faire avancer les intérêts des groupes de la coalition contre les groupes qui n'en font pas partie ; mais, comme les intérêts peuvent diverger entre groupes dominants, il y a aussi constamment tentative de l'emporter contre les autres groupes de la coalition. Toute classe faisant partie de celle-ci pouvait menacer de faire défection et de rejoindre une coalition populaire de mécontents. Or, pour tenir la position dans le système politico-économique, la coalition de tous les groupes possédants était nécessaire ; c'est dire le potentiel d'un tel chantage.

Une menace de ce genre fut mise à exécution lors des élections générales de 1967. Le parti du Congrès les perdit dans la plupart des Etats du nord, dans lesquels justement ces regroupements de paysans l'abandonnèrent au profit d'improbables coalitions d'opposition. Mais les gouvernements d'opposition formés dans tous ces Etats ne durèrent pas très longtemps. Leur hétérogénéité, qui les avait rendus invincibles aux urnes, les faisait extrêmement vulnérables dans l'exercice du pouvoir. Une coalition allant du parti hindouiste Jana Sangh au Parti communiste en passant par des regroupements paysans modérément conservateurs pouvait rassembler suffisamment de voix pour défaire le Congrès ; elle ne pouvait guère mettre ensuite sur pied une politique crédible. Comme on pouvait s'y attendre, la plupart de ces gouvernements tombèrent sous l'effet de querelles sordides après avoir porté un coup symbolique au prestige du Congrès et à son sentiment d'invincibilité. Sociologiquement, la défaite du Congrès fut lourde de conséquences. Dans un système politique fondé sur la coalition, toute menace est en même temps une offre, et le comportement politique des groupes influents d'exploitants agricoles fut interprété ainsi par le parti dirigeant. Celui-ci comprit que, pour rebâtir une coalition victorieuse, il lui fallait une politique agricole qui apportât des incitations économiques aux grands exploitants et qui leur conférât une meilleure mobilité ascendante à l'intérieur des structures du parti. Des changements significatifs de politique agricole, tels que subventions importantes sous forme d'engrais ou soutien des prix, s'accompagnèrent donc d'une évolution de la structure sociologique de la direction du parti. Les dirigeants paysans, qui avaient (à l'exception de l'obstiné Charan Singh) quitté le Congrès en masse, commencèrent à revenir, ou à

renouer des relations suffisamment ambiguës pour entrer dans des coalitions gouvernementales au niveau des Etats dans des termes avantageux. La brève période d'état d'urgence joua son rôle dans ce processus. Elle semblait sur le moment devoir s'éterniser ; l'état d'urgence étouffant toute activité politique indépendante, la nécessité de négocier quotidiennement avec l'exécutif amena les groupes paysans à se rapprocher du parti dirigeant, puisque, en s'en tenant à l'écart sous prétexte d'opposition de principe, ils se privaient de toute possibilité d'influer sur les décisions. S'ils voulaient rester politiquement actifs, il leur fallait négocier leur entrée ou leur rentrée au Congrès. L'avantage temporaire que l'état d'urgence fournit à Mme Gandhi lui permit de contrebalancer celui que les groupes paysans s'étaient acquis dans les années soixante-dix en abandonnant le Congrès au profit d'autres coalitions. L'ascendant dont elle jouit durant cette décennie, tant dans sa période démocratique que dans sa phase autoritaire, naquit du mariage entre une stratégie efficace de construction de coalitions sur la base d'intérêts économiques et un style électoral populiste.

Démocratie et populisme

C'est à sa faiblesse, et non à sa force, que Mme Gandhi doit d'avoir remporté la bataille de la direction du parti. Joua également en sa faveur son flou idéologique. Après les élections de 1967, certains observateurs virent avec satisfaction le Congrès perdre le monopole du pouvoir et pensèrent que la vie politique de l'Inde commençait à ressembler davantage à un marché, avec une compétition réelle entre les partis, accédant ainsi avec quelque retard à la symétrie schumpeterienne entre système économique et système politique²⁴. A l'intérieur du Congrès, le pouvoir était plus décentralisé depuis la mort de Nehru ; certains dirigeants importants au niveau des Etats firent pen-

²⁴ De nombreux observateurs s'en sont réjouis. Voir par exemple Morris Jones (1978), qui n'était pas le seul à évaluer ainsi la situation. Si, au lendemain de l'élection suivante (1971), à la faveur de laquelle Mme Gandhi se rétablit, on put croire que la politique compétitive n'avait été qu'une parenthèse, il est bien vrai en réalité qu'à long terme le Congrès ne retrouva jamais son hégémonie électorale d'antan.

cher la balance en faveur de Mme Gandhi sur la base d'un accord explicite selon lequel elle resterait politiquement faible et aisément contrôlable. De son côté, Mme Gandhi chercha à briser ce carcan externe et interne. La logique de sa situation excluait de poursuivre certaines politiques à long terme de Nehru. Le système de ce dernier consistait en une pyramide de gouvernements d'Etats forts, jouissant d'une grande indépendance vis-à-vis de l'Etat central en matière de décisions régionales. Ainsi, bien que le parti du Congrès eût formellement, constitutionnellement, le monopole du pouvoir, sa structure interne fédérale permettait aux divers intérêts régionaux de négocier la répartition des ressources. L'efficacité de l'organisation du parti au niveau des Etats était, sous Nehru, à double tranchant : elle permettait certes aux dirigeants locaux de bloquer certaines directives centrales, notamment en matière de réforme agraire ; mais en même temps elle rendait possible une bonne administration, et la résolution sur place de problèmes politiques difficiles, sans les soumettre systématiquement à l'arbitrage du centre. Les relations entre ce dernier et les Etats n'étaient pas considérées comme un jeu à somme nulle : des Etats forts faisaient un centre fédéral fort. Du fait de la faiblesse d'Indira Gandhi à ses débuts, cette équation cessa de fonctionner. Si elle gagnait du pouvoir, c'était toujours aux dépens des dirigeants des Etats, qui devaient s'en défendre. Indira Gandhi ne changea pas tout de suite de ligne, mais modifia subtilement le mode de prise de décision au sein du parti, court-circuitant de plus en plus les dirigeants d'Etats et leur déniait toute possibilité de s'opposer à la législation centrale. Elle commença par le faire sur des décisions avec lesquelles ils étaient d'accord sur le fond, de manière à les embarrasser : fallait-il donc s'y opposer pour des motifs purement formels ?

Une fois nommée Indira Gandhi, le parti avait à résoudre une crise politique double, interne et externe. A l'extérieur, la tâche prioritaire était de reprendre aux partis d'opposition la majorité perdue en 1967 ; il fallait pour cela qu'elle s'impose à l'intérieur du parti. Elle devait donc gagner deux batailles à la fois, contre les partis d'opposition à l'extérieur et, à l'intérieur, contre les "barons" enracinés dans leurs Etats. Le cocktail de stratégies par lequel elle gagna ces deux batailles lui donna un ascendant incontesté pendant dix ans, mais en contrepartie le système devint plus contradictoire et plus sujet aux crises.

La bataille interne fut gagnée d'abord par un tournant "à gauche", po-

populiste, aux dépens des procédures démocratiques, conformément à la tendance permanente de Mme Gandhi. Bien que les barons du parti fussent largement d'accord entre eux sur de grandes orientations libérales favorables aux intérêts patronaux, les tensions personnelles les empêchèrent de présenter un front uni. Ils affaiblirent encore leur position en laissant la scission au sein du parti apparaître comme une question idéologique, alors qu'il s'agissait purement et simplement de savoir qui aurait le contrôle politique. La victoire de Mme Gandhi dans la bataille interne au parti n'alla pas sans sérieuses entorses aux normes démocratiques, justifiées cette fois encore par une vague rhétorique redistributive empruntée à la gauche du parti. Outre qu'ils provoquèrent la scission, ces procédés ouvrirent la fraction du Congrès au pouvoir (Congrès-R pour *ruling*) aux hommes ambitieux et sans pratique politique qui y entrèrent en masse à la recherche d'avancements rapides ; certains d'entre eux y accomplirent d'ailleurs des carrières météoriques, quoique fragiles. L'aboutissement de tout cela fut un retournement du système de Nehru. Celui-ci disposait sans doute d'un moins grand pouvoir individuel en termes institutionnels ; mais il présidait à un système beaucoup plus fort parce qu'appuyé, en bas, sur des soutiens efficaces. Mme Gandhi eut beaucoup plus de pouvoir personnel, mais dirigea un système beaucoup plus faible, affaibli précisément par la façon dont elle renforça sa propre position. Cette affaire révèle un paradoxe : si le pouvoir politique se définit comme la capacité de dicter les décisions du gouvernement et de les aligner sur ses intérêts ou ceux de son groupe, Indira Gandhi renforça le pouvoir du Congrès et le sien propre ; si le pouvoir est la capacité institutionnelle de mener à bonne fin des projets politiques complexes, les modifications qu'elle apporta au système l'affaiblit de manière dramatique.

Comme Mme Gandhi considérait les relations entre le Centre et les Etats comme un jeu à somme nulle, elle choisit non pas de remplacer les dirigeants des Etats qui lui étaient hostiles par des personnalités amies, mais d'affaiblir pour longtemps la structure décentralisée du parti, de manière à s'épargner par la suite toute menace venue de là. Cette politique eut des conséquences durables. Les premiers objectifs du Congrès après la défaite de 1967 étaient de revenir au pouvoir et de mettre un terme à l'instabilité des Etats. Si les hommes du Congrès revinrent presque partout assez vite au pouvoir, ils ne réussirent plus

à assurer la stabilité. Formellement, certes, des gouvernements Congrès dirigèrent certains Etats pendant des périodes extraordinairement longues ; mais l'instabilité était extrême, un clan du parti chassant l'autre, en général avec l'accord du Centre. Comme, à cette époque, les moules idéologiques dans lesquels se coulaient les décisions politiques avaient été plus ou moins abandonnés, chaque clan apportait avec lui des politiques à court terme qui promettaient, et parfois produisaient effectivement, l'enrichissement rapide de ceux qui l'avaient soutenu. Ainsi se jouait en permanence un jeu des quatre coins entre clans rivaux du Congrès qui, une fois au pouvoir, s'empressaient de prendre quelques décisions profitables. A l'évidence, c'était le bon rendement d'un passage même bref au pouvoir qui faisait tout l'attrait de la carrière politique. L'inefficacité des structures du parti au niveau des Etats, qui n'a rien de surprenant dans un tel contexte, renforçait les préjugés existant contre elles et le penchant du Centre à prendre seul toutes les décisions de quelque importance. Moins la machine du parti était efficace, plus grande était la nécessité pour Mme Gandhi d'instaurer un nouveau type de rapport avec les électeurs qui ne dépendît pas de la médiation du parti. Mme Gandhi appliqua ce schéma à l'élection de 1971, avec un programme populiste d'"éradication de la pauvreté" qui lui permit d'en appeler aux électeurs par-dessus la tête du parti. Ce fut bien la manière dont les barons du Congrès au niveau des Etats s'étaient rendus indispensables à leur clan qui rendit leur élimination relativement facile : leur légitimité n'était pas fondée sur leur capacité à mobiliser un soutien de l'opinion, mais sur le fait qu'ils étaient des intermédiaires indispensables entre la machine administrative et les puissantes élites locales. L'appel populiste d'Indira Gandhi à l'électorat sapa ce pouvoir. Les résultats de l'élection de 1971 montrèrent qu'une autre façon de gagner les élections et, sembla-t-il sur le moment, plus efficace était non pas d'attirer les électeurs socialement satisfaits et de leur demander d'exercer leur influence sur les plus pauvres (influence qui allait en diminuant du fait de l'élargissement de la conscience démocratique) mais de manipuler habilement le mécontentement légitime des masses. Dès lors, les relations entre le parti et son leader étaient complètement renversées : ce n'est pas le Congrès qui porta Mme Gandhi au pouvoir en 1971, mais l'inverse.

Curieusement, alors que la victoire électorale de 1971 fut d'une am-

pleur sans précédent, elle n'apporta pas la stabilité. Le populisme ne s'accompagne pas nécessairement d'une volonté de réforme ; le plus souvent, il en est le substitut. La façon dont Indira Gandhi remporta les élections de 1971 modifia de façon décisive la politique parlementaire. Les clans internes au Congrès dépendant désormais complètement des bonnes dispositions des conseillers d'Indira Gandhi, on vit apparaître une nouvelle sorte d'insécurité. Les dirigeants et ministres au niveau des Etats se virent remplacés à la moindre manifestation d'opposition au pouvoir central, ce qui créait, sous la continuité formelle de gouvernements Congrès, une valse permanente du personnel politique. Au lieu de l'insécurité découlant de la faiblesse du parti après 1967, commençait une ère d'insécurité due à sa trop grande force. Les relations entre le Centre et les Etats se modifièrent subtilement. Le Centre, qui, dans l'arrangement constitutionnel, avait le pouvoir de s'opposer à certaines décisions des Etats, pouvait désormais gouverner directement. Les conséquences en furent peu surprenantes : outre que cela créait une surcharge de travail pour l'appareil central, cela signifiait que les décisions concernant les régions extraordinairement diverses de l'Inde étaient désormais prises par des gens qui connaissaient moins bien les réalités locales. Ce qui ne manqua pas de provoquer crises et virages brutaux.

A partir de 1971 apparaît un curieux déséquilibre des processus politiques. Sur le plan électoral, le gouvernement devient extrêmement puissant, ne laissant survivre que très peu de foyers d'opposition légale, de possibilités de recours ou de renégociation. Sur un plan plus profond, cette puissance ressemble à de la faiblesse parce que le gouvernement a perdu la capacité d'arbitrer entre les différents intérêts et de gérer leurs exigences. Faisant usage de sa force électorale, il tolère de moins en moins toute opposition interne et externe, et commence à susciter des réactions aussi dures qu'il l'est lui-même chez ceux qui pensent que leur défaite est définitive et qu'il n'y a aucun espoir d'en atténuer les effets, espoir qui constitue l'un des grands attraits du système démocratique. D'où, chez les "perdants", une tendance à vouloir régler les problèmes politiques en dehors des élections, et l'apparition dans différentes régions de formes correspondantes de mobilisation. Là où ils sont en nombre et bien concentrés, ils expriment leur mécontentement lors de scrutins locaux : on y observe le rejet dont est victime un Congrès de plus en plus autoritaire. Là où ils ne le sont

pas, ils sont tentés de sortir du processus électoral²⁵. Les majorités trop fortes, même issues d'une élection régulière, peuvent être désastreuses pour la démocratie. La meilleure preuve de la contradiction entre force et faiblesse des gouvernements après 1971 s'observe dans les statistiques elles-mêmes : jusqu'à la fin des années quatre-vingt, les majorités électorales ne font que croître, mais les gouvernements ont une vie de plus en plus brève (Kaviraj 1986).

Comme je l'ai dit plus haut, certaines insécurités sociales associées à cette pratique politique sont attribuables aux tensions entre les classes qui constituent la coalition au pouvoir, tensions dues à l'ascension des riches exploitants agricoles, qui avancent d'énergiques revendications politiques : ce n'est pas un hasard si cette ascension économique s'est accompagnée de l'essor de partis paysans régionaux protestant contre l'iniquité dont étaient victimes leur région et les paysans en général. Leur objectif, en prenant leurs distances vis-à-vis de la coalition, n'était pas de la quitter pour toujours ou de la démolir. Ils souhaitaient plutôt arracher des concessions à l'Etat, ce qui impliquait évidemment que la coalition reste au pouvoir. Cela ne les empêchait pas de *menacer* de la jeter bas. La plupart des problèmes de la coalition au pouvoir à cette époque furent suscités par le marchandage entre bourgeoisie et riches agriculteurs (Mitra 1983). Le soutien qu'apportaient ces derniers aux partis d'opposition était censé avertir le Congrès qu'ils constituaient un groupe social trop important pour être traité à la légère, que le parti devait reconquérir leur confiance à tout prix. Le Congrès réussit dans les années soixante-dix, tant grâce à ses choix politiques que grâce au monopole instauré par l'état d'urgence, à faire revenir à lui une bonne part de ces éléments.

Le succès de cette renégociation de la coalition modifia tous les aspects de la vie politique. Sur le plan strictement économique, les riches agriculteurs obtinrent un partage plus avantageux, que les classes situées hors de la coalition eurent à payer sous forme de prix agricoles plus élevés et d'une inflation par les coûts. La réaction populaire se ra-

²⁵ Le Congrès de Mme Gandhi appliqua cette tactique au Punjab, avec des conséquences désastreuses. Pendant longtemps il encouragea une fraction extrémiste de l'opinion religieuse sikhe, emmenée par Bhindranwale, pour diviser le vote sikh et assurer au Congrès la victoire. Résultat : il y gagna quelques ministères mais perdit la région politiquement.

dicalisant, comme avec la grève des chemins de fer de 1974, le régime se fit plus répressif. L'influence croissante des riches agriculteurs dans la politique rurale modifia substantiellement la culture parlementaire. Leur entrée en force dans les assemblées des Etats n'eut pas pour seule conséquence un changement des apparences, par exemple l'usage des langues vernaculaires plutôt que de l'anglais ; ils avaient aussi moins de prétention à suivre des grands principes, et lorsqu'ils se reniaient pour des raisons d'intérêt individuel ou collectif, ils ne se sentaient pas obligés d'invoquer des arguments idéologiques. Ils poussèrent à l'usage des langues vernaculaires dans les travaux législatifs et administratifs parce que, selon eux, l'usage de l'anglais était le fait du complot d'une intelligentsia urbaine dépassée, complot dirigé directement contre eux et visant à les priver frauduleusement de la part du pouvoir et des privilèges sociaux à laquelle leur place réelle dans la société leur permettait de prétendre. Leur influence sur le processus démocratique est profondément contradictoire : ils ont fait usage des occasions de coalition qu'il offrait pour ouvrir des voies de progrès, mais en même temps ils ont employé des méthodes absolument antidémocratiques pour contenir les demandes analogues formulées par des classes et des castes situées plus bas qu'eux.

Etat d'urgence et abandon des formes démocratiques

Si l'on distingue entre crise de *governance*, découlant de décisions non judicieuses, et crise structurelle, qui implique quelque chose de plus, on peut définir la période qui commence en 1975 comme celle d'une crise structurelle de l'Etat. Il arrive que les responsables politiques ne prennent pas les meilleures décisions possibles, ou apprécient mal la réalité. Mais dire cela, c'est dire qu'une meilleure décision aurait pu être prise. Une crise structurelle, c'est quand toutes les décisions envisageables semblent mauvaises et susceptibles d'aggraver encore la situation : on ne peut que choisir entre différentes sortes d'aggravation. En 1975, il n'était plus question de ramener le système à son équilibre antérieur : il ne semblait plus y avoir le choix qu'entre autoritarisme et vide gouvernemental (Kaviraj 1986).

En politique celui qui a une idée le premier se trouve avantagé, mais cette avance se résorbe au fur et à mesure que les autres acteurs

adoptent la même stratégie. Le Congrès dirigé par Indira Gandhi bénéficia de cette sorte d'avantage en 1971. Mais il n'entreprit après les élections aucune réforme, oubliant qu'une victoire électorale aussi phénoménale était justement due au fait que l'on avait fait appel au sentiment d'urgence de la population. La victoire était massive, mais les attentes qu'elle exprimait l'étaient tout autant, ce qui la rendait plus fragile en cas d'insatisfaction. Le Congrès étant ce qu'il était, il était impensable qu'il lance une oeuvre de réforme contre l'inégalité et la pauvreté. La structure administrative étant ce qu'elle était, il était impossible de la mettre en place par d'autres voies. Il n'est donc pas surprenant que le pouvoir ait si vite perdu sa légitimité et qu'un gouvernement triomphalement élu en 1971 se soit vu assiégé de mouvements revendicatifs spontanés dès 1974²⁶. Il lui fallut en rabattre sur ses promesses de réforme et déclarer l'état d'urgence en 1975, en expliquant à ses électeurs que leur renonciation à leurs droits politiques était le prix d'une meilleure performance économique. Le gouvernement introduisit plusieurs propositions intéressantes durant cette mise en sommeil de l'activité politique, ce qui prouve que la relation entre libéralisation économique et démocratisation politique n'est pas une affaire des plus simples. L'effort énergique de maîtrise démographique, politique depuis longtemps encouragée par les organismes de prêt, prit la forme caricaturale d'une stérilisation forcée des pauvres gens des villes. Durant la trompeuse stabilité de l'état d'urgence, le gouvernement s'intéressa à ce qu'on appelait avec un optimisme vague "la voie brésilienne" de développement par la libéralisation. En Inde, le discours de la démocratie étant entendu, sinon toujours tenu, très majoritairement comme un discours redistributif, des initiatives libérales ne pouvaient être prises que durant une période de suspension des droits démocratiques, lorsque le gouvernement n'était pas soumis au libre jeu des revendications redistributrices. A la fin de 1976, la légitimité de l'état d'urgence s'était à son tour complètement usée, particulièrement par l'emploi de plus en plus ouvert de la répression contre les secteurs les plus

²⁶ En 1974 un mouvement protestataire d'étudiants du Gujarat sut gagner le soutien de groupes importants de la classe moyenne. Il s'élargit rapidement à d'autres parties du pays, par exemple au Bihar, et un habile politicien à la retraite, Jai Prakash Narayan, reprit du service pour lui apporter son expérience et contribuer à sa structuration.

pauvres de la société, qui étaient censés être ses premiers bénéficiaires.

La convocation des élections de 1977 fut un pari contre l'impopularité croissante des méthodes autoritaires, mais elle démontre aussi à quel point l'information interne est déformée dans un système autocratique²⁷. A cause de son caractère répressif et du muselage de la presse, le gouvernement n'entendait que les bonnes nouvelles, et il commit une énorme erreur de calcul : il crut pouvoir légitimer son durcissement par une élection. L'état d'urgence avait pour caractéristique de ne satisfaire que certains individus, alors que presque tous les groupes étaient mécontents. La concentration du pouvoir de décision, la suppression de toute possibilité formelle ou informelle de recours, le retrait progressif de tout pouvoir de décision des mains des organes élus au profit de groupes institutionnels, rendaient la vie politique arbitraire et imprévisible²⁸. Même ceux qui y avaient gagné quelque cho-

²⁷ Les années d'état d'urgence sont demeurées incroyablement peu étudiées, alors qu'un tel travail pourrait beaucoup nous apprendre sur le fonctionnement de la démocratie. Il existe plusieurs travaux de journalistes sur la carrière de Mme Gandhi, ainsi que des essais furieusement sentimentaux de morale politique, signés en général de personnes ayant eu à se plaindre de l'état d'urgence. Très peu de travaux s'intéressent au processus politique lui-même. La seule étude générale est due à Zins (1988).

²⁸ Dans la littérature sur la problématique "démocratie et développement", on suppose généralement que la démocratie accroît l'incertitude et que l'autoritarisme produit de la stabilité ; mais cette supposition n'est jamais examinée de près. En laissant de côté les objections de caractère technique que l'on pourrait opposer à pareil axiome, il faut en mentionner une majeure : pour les acteurs individuels, qu'ils soient des acteurs politiques ou économiques, la démocratie comporte un élément d'incertitude, à cause de la fluidité des résultats électoraux d'une élection à l'autre. Mais le processus politique se déroule selon certaines normes de publicité, ce qui fait que l'on peut sans trop se tromper prévoir ce que les différents partis feront s'ils remportent la victoire. Deuxièmement, la démocratie comporte un premier cercle de résultats électoraux incertains, mais celui-ci se situe au sein d'un deuxième cercle de règles connues : aussi la marge d'incertitude s'en trouve-t-elle amincie. Bien que l'on puisse citer des cas de gouvernements autoritaires qui ont tenu le cap de leur politique économique proclamée durant des périodes assez longues, il s'agit d'exceptions et, en outre, ce type de prévisibilité s'adresse plutôt aux investisseurs et aux acteurs extérieurs qu'aux citoyens. Enfin, il est bien étrange d'associer autoritarisme et certitude étant donné que, même dans le cas de l'autoritarisme idéal, les conditions sont tout à fait arbitraires, et les opportunités peuvent disparaître soudainement sans possibilité de débat ou de recours. En Inde, la période de gouvernement autoritaire fut généralement considérée (sauf par certains bénéficiaires directs du pouvoir personnel d'Indira Gandhi) comme un énorme accroissement de l'incertitude. Lesdits bénéficiaires se retrouvèrent d'ailleurs d'accord avec l'opinion commune lorsqu'ils tombèrent en disgrâce.

se ne pouvaient jouir en paix de leur chance : il n'y avait aucun moyen sûr de consolider un avantage acquis. La plupart des groupes, y compris les plus privilégiés, ceux de la coalition au pouvoir, souffraient de cette incertitude et de l'opacité de la prise de décisions. C'est pourquoi même les patrons, à l'exception de quelques aventuriers, se retournèrent contre l'arbitraire du régime, lui préférant les incertitudes plus limitées d'un système ouvert, car leurs gains et leurs pertes, toujours provisoires, devaient constamment être renégociés²⁹. Dans la fausse sécurité de l'état d'urgence, les principaux ministres, qui ne disposaient déjà plus d'une véritable structure de parti, abandonnèrent peu à peu les règles de base de la politique de coalition et parvinrent à faire l'unité contre eux à une échelle sans précédent. Il était impossible de reconstruire quelque chose à partir des partis dans les Etats, car le régime populiste du Centre avait provoqué leur effondrement.

La victoire du Janata Party, qui mit fin à la brève période d'état d'urgence, seule expérience indienne d'autoritarisme capitaliste, fut paradoxale à bien des égards. Ayant fondé sa campagne sur l'aspiration populaire à la restauration de la démocratie, le front était condamné à une relation curieuse avec le Congrès. Son mandat était en un sens de rétablir le pouvoir du Congrès tel qu'il était avant l'état d'urgence : il put s'affirmer comme l'incarnation du contraire de l'état d'urgence, il fut encore plus poussé à prendre la succession de la politique antérieure du Congrès. Quoique son arrivée au pouvoir constituât une rupture majeure de la politique indienne, son gouvernement ne pouvait renverser aucune tendance lourde de la démocratie indienne ou des choix de dé-

²⁹ L'administration qui, plus qu'aucune autre institution, est censée agir selon des règles fixes, eut à subir l'arbitraire de l'état d'urgence. Elle y perdit toute capacité à appliquer des décisions neutres et impersonnelles, parce qu'une telle capacité implique que l'on soit à l'abri de la vindicte des puissants. L'état d'urgence détériora durablement la relation entre politiques et fonctionnaires. Après le rétablissement du système électoral, les cas où l'arbitraire politique l'avait emporté sur les règles administratives restèrent des précédents. D'où une nouvelle culture dans laquelle les politiciens, à tous les niveaux, se permettent un comportement quasi despotique face à l'impuissance relative des fonctionnaires contre leurs excès.

veloppement ; il contribua simplement à leur accentuation. Socialement, c'était une coalition assez semblable à la précédente, même si l'importance relative des agriculteurs dans sa direction le conduisit à mettre en avant, souvent d'ailleurs seulement en apparence, les revendications paysannes. Les intérêts patronaux étaient également fortement représentés. Les forces contradictoires qui s'exerçaient en son sein ainsi que les querelles de clan eurent tôt fait de le paralyser complètement. Il fut condamné à la même ambiguïté idéologique, à la même malhonnêteté politique, au même recours au coup par coup que le Congrès avant 1975. Son incapacité à s'écarter de manière significative des pratiques de l'époque Nehru démontra amplement que ces dernières constituaient la meilleure stratégie pour un pouvoir démocratique et capitaliste en Inde. Toute tentative de s'en éloigner ne pouvait que rétrécir les possibilités au lieu de les élargir. Ainsi, en dépit de ses invectives contre l'homme Nehru, demeura-t-il prisonnier de ses institutions.

Certes, dans une certaine mesure, les difficultés du gouvernement Janata découlaient de facteurs conjoncturels tels que conflits de clans, mais elles avaient leurs racines dans une incompréhension fondamentale de ce qui s'était passé en 1977. Le front Janata n'était nullement la cause du retour de la démocratie, mais son premier bénéficiaire. Il n'avait pas organisé le mécontentement populaire contre l'état d'urgence, il avait simplement profité de l'occasion inespérée que lui avait offerte Mme Gandhi de s'exprimer. Mais tant parmi les acteurs politiques que parmi les observateurs, on avait tendance à voir dans l'affaire un roman édifiant, avec victoire finale des bons, aidés par les Américains, contre les méchants, appuyés sur l'URSS ; on s'attendait donc à voir la démocratie indienne s'écarter enfin définitivement de la stratégie étatique de croissance pour emprunter des voies plus classiques et libérales. Pour que cela se produisît, il eût fallu que l'idée et le langage populaires de la démocratie subissent un changement correspondant vis-à-vis du libéralisme lockien. Il est difficile d'imaginer ce qui se serait passé en matière de politique de développement à long terme si le Janata était resté au pouvoir assez longtemps. Il est probable qu'il aurait fait quelques pas dans le sens d'une libéralisation économique et de la réduction du contrôle de l'Etat sur l'économie. Cela permet de supposer que, vers le milieu des années soixante-dix, certains clans de la coalition au pouvoir avaient commencé à réfléchir à nouveau à la stratégie étatiste de Nehru ; on en voit le reflet, malgré de pro-

fondes différences, dans certaines similitudes entre la pensée économique au sein du Congrès durant l'état d'urgence et celle du front Janata aussitôt après. Mais les querelles internes affaiblirent la coalition, et la fin du régime d'urgence fut, sur le plan économique, une pure et simple absence de gouvernement, ce qui conféra une assez bonne crédibilité posthume à l'affirmation de Mme Gandhi selon laquelle le pays avait besoin d'un gouvernement fort pour maintenir à un bas niveau le prix des légumes. Le gouvernement Janata ne mit que trois ans à perdre le pouvoir, surtout parce que chacun avait le sentiment que sa gestion économique conduisait à une inflation catastrophique. Les observateurs qui avaient loué la maturité de l'électorat lorsqu'il avait défait l'état d'urgence regrettèrent la facilité avec laquelle il retomba dans son immaturité première en portant à nouveau au pouvoir, en 1980, une Indira Gandhi nullement repentante. Avec une façon de voir moins moralisatrice, on percevrait peut-être dans ce retournement une certaine rationalité du point de vue de l'électeur moyen, qui exprima ainsi son mécontentement vis-à-vis de la répression politique, puis des difficultés économiques.

Démocratie et inégalités régionales

A partir de 1980, l'activité démocratique sembla prendre une direction nouvelle. Deux types de mécontentement se manifestèrent avec une insistance croissante, infligeant au système une série de crises profondes.

Le premier était lié à la répartition d'un type nouveau entre régions, économiques et fédérales³⁰. Après le retour au pouvoir d'Indira Gandhi, l'inégalité entre riches et pauvres fut éclipsée par la dispute entre le Centre et les Etats récalcitrants³¹. Il ne fait aucun doute que l'inten-

³⁰ Il faut faire cette différence parce que les Etats ne constituent pas nécessairement, dans la réalité, de véritables régions économiques.

³¹ Son gouvernement connut une longue série de querelles constitutionnelles avec le gouvernement du Bengale Occidental, par exemple, au sujet de la répartition des ressources financières ; mais les difficultés avec l'Assam et le Punjab devinrent rapidement des problèmes d'une autre nature.

sité de l'agitation régionale était liée aux changements imposés par le populisme d'Indira Gandhi. En remplaçant l'appel au jugement des citoyens sous forme d'élections par l'appel à leur émotivité sous forme de référendums posant des questions simplistes sur des problèmes très larges, le pouvoir ne faisait que distraire l'électorat au moment du vote. Ses victoires spectaculaires ne mettaient fin ni au mécontentement ni à ses causes. Simplement on empêchait la population de se servir du vote pour exprimer ses demandes. Le grand spectacle électoral terminé, ces déceptions se répandaient dans les rues sous forme de manifestations, phénomène récurrent qui ne manquait pas de surprendre, si peu de temps après que les gouvernants avaient été triomphalement reconduits au pouvoir. Ainsi les demandes populaires ne pouvaient pas s'exprimer par le vote. Elles ne pouvaient pas non plus passer par les voies administratives à cause de l'illusoire sentiment de sécurité que donnaient aux dirigeants leurs amples victoires électorales. Les gouvernements se sentaient invulnérables et n'avaient pas envie de prêter l'oreille aux demandes régionales. En un sens, ils n'avaient pas tout à fait tort : ils ne risquaient pas de défaite électorale. Mais il existe d'autres risques que celui-là. L'énorme dimension du pays faisait que le mécontentement d'une région, aussi intense fût-il, pouvait être compensé par d'importantes majorités presque partout ailleurs. Les mouvements régionaux pouvaient se considérer comme les victimes récurrentes de la démocratie. Les intérêts économiques de dimension nationale se voyaient épargner ce sentiment, mais au niveau local on pouvait se sentir en permanence exclu du jeu. Il est évident que, quelle que soit la justification théorique d'un système de gouvernement, il ne peut jouir d'aucune légitimité aux yeux de groupes qui se sentent en permanence exclus du fait même de son fonctionnement. C'est donc la logique même du fonctionnement de cette vaste démocratie qui est à l'origine d'une intensification des revendications régionales et locales si vigoureuse qu'elle donna lieu par endroits à une mobilisation quasi militaire. Le Punjab en est l'exemple le plus évident, mais l'Assam, le Cachemire, et, plus localement, l'agitation du Gorkhland contre le gouvernement communiste inexpugnable du Bengale occidental montrent la même logique à l'oeuvre : aliénation régionale par l'exercice même du processus de la démocratie électorale. Il s'y ajoutait la tendance naturelle de la croissance capitaliste à élargir, à l'échelon régional, l'éventail des inégalités. Superficiellement, l'agitation au

Punjab et en Assam paraissent exprimer le même ressentiment contre les décisions économiques d'un Centre sourd et muet. En fait, leurs demandes n'ont en commun que certains aspects politiques, pas économiques. L'agitation au Punjab est principalement une revendication anti-redistributive : on demande une plus grande aide de l'Etat fédéral, justifiée par une meilleure productivité, ce qui, espère-t-on, permettra d'augmenter les revenus du Punjab et donc accroîtra l'écart économique avec les autres régions. L'agitation en Assam est un mouvement redistributif, demandant au Centre de contrecarrer la marginalisation des zones retardataires induite par la logique de l'industrialisation capitaliste. Nulle politique ne peut satisfaire les deux revendications à la fois, et pourtant les deux mouvements sapent le pouvoir politique du gouvernement central. On observe une différence de même type entre Punjab et Cachemire. Les choix de l'électorat apportent une espèce de solution à cette difficulté. Depuis quelque temps, les élections, même lorsqu'elles se tiennent simultanément au niveau de l'Etat et au niveau fédéral, montrent que les mêmes électeurs votent Congrès au niveau national et partis régionaux aux assemblées d'Etat, cherchant ainsi à rétablir l'équilibre du mécanisme fédéral par une utilisation habile de leur droit de vote. Mais les élus ne tiennent pas compte de ce message implicite.

Le second type de mobilisation politique des années quatre-vingt est le suivant : bien que la pratique politique d'Indira Gandhi différât des activités parlementaires plus posées de la période antérieure, elle s'inscrivait dans une certaine tradition idéologique en centrant les conflits politiques, d'une manière d'ailleurs bien souvent illusoire et manipulatrice, sur la division de classe entre possédants et pauvres. Dans les années quatre-vingt, durant son deuxième mandat, cette idéologie classique fut peu à peu érodée par des mobilisations "verticales" : sur la base de la religion, de la langue et, dans une certaine mesure, de la caste. Tous les groupes mobilisés de la sorte usent d'un langage "majoritaire", puisqu'ils revendiquent des privilèges permanents sur la base de leur caractère de majorité : majorité des Hindous, majorité des hindophones, majorité des castes inférieures. Le dernier cas est le plus curieux, du fait de l'obstination avec laquelle ces gens, qui pourraient mettre en avant un argument convaincant de justice sociale, tombent dans l'argument, bien différent, "nous sommes la ma-

majorité³². Jusqu'ici, heureusement pour les perspectives de la démocratie, les forces de ces majorités sont restées discrètes et la mobilisation de caste, par exemple, est entrée en conflit sérieux avec le communalisme hindou. Mais rien ne garantit qu'il en sera toujours ainsi. L'une des menaces les plus graves contre la démocratie indienne serait qu'une majorité combinée, par exemple les Hindous et les hindophones, parviennent à faire aboutir leurs revendications et imposent ainsi un handicap permanent aux autres groupes. Une explication de ce déplacement des clivages, les frontières verticales se substituant aux frontières horizontales (paysan/non paysan, urbain/rural, hindou/non hindou, hindophone/non hindophone, castes médianes/autres castes), pourrait résider dans le cumul d'atouts. De telles coalitions disposent en effet d'un ensemble complexe d'atouts pour agir dans le cadre d'un système capitaliste démocratique, qui exige l'emploi simultané du pouvoir de l'argent et de celui du nombre. Une coalition de déshérités n'a à sa disposition que la force du nombre. Une coalition verticale peut réunir des groupes dotés d'atouts économiques et politiques considérables avec les gros bataillons de ceux qui sont vraiment pauvres. Elles ont donc des ressources beaucoup plus complexes. Elles peuvent utiliser par moments la force du nombre, et la mixer de façon appropriée avec le poids économique. Lorsque de larges groupes pauvres rejoignent ces mouvements dans l'espoir d'obtenir finalement un traitement économique "privilégié", la conséquence est double : ils apportent la force cruciale du nombre à ces mobilisations verticales, et en même temps ils rendent toute mobilisation de classe impossible. Les partis de gauche s'en trouvent réduits à une marginalité permanente, confinés à deux ou trois Etats. Le fait qu'ils ne puissent plus être délogés du pouvoir dans ces Etats leur laisse l'illusion de la réussite politique ; pourtant, en termes de politique nationale, ils sont effectivement relégués dans des régions qui sont à la fois leurs bastions et leurs prisons.

Ainsi, de plus en plus, la démocratie en Inde s'est "vernacularisée", employant un langage de discordance très différent de celui des conflits idéologiques des années Nehru. Paradoxalement, à l'époque de l'accès à l'indépendance, l'ordre du jour de la démocratie politique ressemblait

³² Le prototype de ces organisations est le Janata Dal.

exactement à celui de n'importe quelle société occidentale, les principales divisions entre partis idéologiques étant fondées sur la division en classes. Quatre décennies plus tard, le vocabulaire politique est pour l'essentiel un vocabulaire de castes, de communautés religieuses, de groupes linguistiques ou régionaux, et le langage des intérêts de classe ne cesse de s'estomper. Si l'un des buts principaux de la démocratie est de rapprocher la politique du peuple, et d'obtenir de lui une plus grande participation, c'est incontestablement ce qui s'est produit en Inde. Si démocratie signifie poursuite ordonnée d'une politique par des règles procédurales qui réduisent l'usage de la violence et distribution équitable des droits, on peut dire que cette participation a rendu le respect de telles procédures plus difficile, le portant à son point ultime de paradoxe où la logique de la démocratie semble menacée surtout par la traduction du pouvoir démocratique en loi de la majorité. La théorie politique habituelle de l'Occident n'a pas de réponse à d'aussi étranges difficultés. On pourrait les exprimer sous forme d'une sorte de paradoxe toquevillien : le gouvernement démocratique a fonctionné sans à-coup dans les premières années de l'indépendance précisément parce qu'il ne fonctionnait pas dans une société démocratique. Au fur et à mesure que celle-ci s'est lentement constituée, que s'est répandu un véritable sentiment d'égalité de tous devant la politique, la démocratie est devenue plus difficile³³.

Les démocraties modernes exigent un renouvellement périodique du mandat populaire ; mais le respect des règles de limitation du pouvoir et de responsabilité des gouvernants durant un mandat donné est également vital³⁴. C'est la garantie que le jour de l'évaluation reviendra, que

³³ Il est curieux que les observateurs de la trajectoire parfois inattendue de la modernité en Inde en aient si souvent recherché des explications dans l'analyse du capitalisme par Marx, ou dans le webérianisme mal digéré qui fonde une bonne part de la sociologie de la modernisation, et si rarement dans Tocqueville. Il me semble qu'une bonne partie de ce qui se passe dans la politique indienne peut être théorisé avec l'aide des réflexions toquevilliennes sur les causalités complexes de la démocratie : la plupart du temps, en Inde aussi, la tâche de l'élite était de "gouverner avec la majorité mais contre ses inclinations" (d'ailleurs à plusieurs sens du terme) : Tocqueville (1971), p. 122.

³⁴ Voir une excellente discussion de la politique de la démocratie en termes d'options stratégiques des différents groupes dans Przeworski (1991).

l'on ouvrira les questions d'intérêts et de récompenses et peut-être que gagnants et perdants échangeront leurs places, garantie qui permet que les vaincus acceptent de participer à la distribution démocratique des retombées économiques de la victoire. Les règles auxquelles les acteurs sont astreints assurent deux choses significatives : la publicité, élément immatériel mais essentiel de la démocratie qui assure que le processus de prise de décision et ses résultats ne sont pas secrets, et que ceux qui ont perdu peuvent tenter de convaincre l'électeur de voter différemment la prochaine fois ; et la limitation explicite des pertes que les vainqueurs peuvent infliger aux vaincus. La pratique d'Indira Gandhi a accentué l'aspect électoral de la démocratie aux dépens de son aspect procédural ; elle a demandé aux électeurs d'autoriser le vainqueur des élections à modifier, voire à ignorer les procédures, à sanctionner (pour utiliser le mot de Tocqueville) un déplacement de la démocratie égalitaire au despotisme égalitaire. Mais il en est découlé, d'une part un *turnover* gouvernemental très rapide, d'autre part une double logique : une spirale ascendante des promesses de réforme radicale, et une spirale descendante de l'efficacité, accentuée par le fait que des promesses délirantes rendent tout succès modeste décevant. Ainsi, en un sens, les facteurs qui ont assuré le succès électoral d'un parti font qu'il perd les élections suivantes. On se demande combien de temps cette logique opérera et où elle mène, dans une société pourvue d'une structure politique si populiste couronnant une structure sociale marquée par la misère économique. C'est cette logique qui pourrait expliquer, dans une certaine mesure, les cycles courts que nous connaissons depuis 1971 et l'existence simultanée d'énormes majorités et de désolante incapacité à gouverner. Les élections prennent une signification de plus en plus négative. Au lieu de démonstrations de soutien populaire aux gouvernements élus, elles sont devenues des festivals du rejet, et hélas les seuls festivals restés ouverts aux pauvres.

La politique en Inde a tendance à appliquer deux solutions standard accompagnées de discours correspondants. Aucune des deux ne constitue une solution stable, chacune n'est qu'un "excès" corrigeant l'"excès" inverse : ce sont la rhétorique de l'équité et celle de l'ordre, ou de la libéralisation politique et du gouvernement fort. Il serait faux d'associer chacune de ces deux lignes à tel parti ou telle coalition. Une politique de libéralisation frappe très vite l'Etat d'inefficacité administrative et fait surgir le spectre de l'ingouvernabilité ; c'est ce qui se produit

lors des tentatives de Shastri de laisser les mécanismes du marché résoudre la crise alimentaire, et lors de l'interlude Janata appliquant une politique d'Etat minimum. Elle dégénère en une "anarchie" qui ne "fonctionne" même pas. La menace de chaos politique et économique conduit naturellement à une demande de renforcement du régime, d'instauration de contrôles, de rétablissement de la discipline par des lois de fer : le meilleur exemple en est bien sûr l'état d'urgence. Le recours à une telle politique musclée ne résout aucun des problèmes posés parce que ceux-ci ne proviennent pas de l'administration mais de tendances structurelles. En général, on n'obtient pas les gains économiques escomptés en échange du coût politique d'un gouvernement fort, et il y a de nouveau un tournant libéral, ce qui crée un cycle sans fin et totalement inefficace.

Il ne faudrait pas voir ces deux politiques comme respectivement radicale et conservatrice, ou populaire et libérale. Les différents segments de l'élite dirigeante sont en général les bénéficiaires des deux régimes, simplement parce qu'ils disposent de plus de ressources et en usent avec souplesse. Les petits commerçants, les paysans qui ont des excédents de récoltes à vendre, les négociants et hommes d'affaires tirent avantage du relâchement par le biais de l'augmentation des prix et de l'allègement des contrôles. Cela conduit souvent à une inflation politiquement insupportable, à la spéculation sur les produits de base, à des pénuries artificielles. Les gros industriels sont les évidents bénéficiaires des phases d'Etat fort accompagnées d'un discours de discipline, qui ont pour effet de limiter strictement les droits syndicaux. Comme les bénéfices sont inégalement répartis parmi les groupes dominants eux-mêmes, il y a des pressions internes pour changer de politique, d'où des cycles alternés. Dans les deux cas, ce sont les possédants qui sont les gagnants, les basses couches de la petite bourgeoisie, la petite paysannerie et les vastes sections inorganisées de la classe ouvrière qui sont les perdants. Mais à chaque élection, ils peuvent se réjouir de souffrir désormais d'un cocktail de mesures nouvelles... En période de libéralisation, ils souffrent de l'augmentation des prix, de la pénurie, de la baisse du niveau de vie due à la lourde fiscalité indirecte, et de l'incapacité de l'administration d'appliquer les lois économiques aux contrevenants privilégiés. Sous les régimes forts, ils souffrent des contrôles, du blocage des salaires, de la suspension des droits syndicaux et, comme cela s'est produit durant l'état d'urgence, du fait que les pouvoirs extraordinaires détenus par le gou-

vernement soi-disant pour faire régner l'équité finissent par être utilisés à réprimer le mécontentement politique. Ils sont toujours perdants et supportent les plus lourds sacrifices économiques, que ceux-ci soient directement exigés par le marché ou médiatisés par l'Etat.

Les programmes actuels de libéralisation

La dernière phase politique intensifie ces paradoxes. Jamais jusqu'ici l'Inde n'avait été dirigée par un gouvernement aussi faible électoralement, puisqu'il ne dispose pas de majorité parlementaire. Et c'est précisément ce gouvernement qui s'est lancé dans une politique de libéralisation d'une ampleur sans précédent. Il faut bien voir qu'il y a eu croissance pratiquement continue du lobby libéral au sein des corps de décision, depuis l'époque de l'état d'urgence où l'on explora la "voie brésilienne", en passant par la volonté du parti Janata de placer l'Etat dans une position marginale, par l'appel fervent de Rajiv Gandhi à la technologie moderne, jusqu'aux très sérieuses intentions de *marketisation* du gouvernement actuel. Ce phénomène est attribuable à au moins deux facteurs : malgré la faiblesse électorale de ce gouvernement, l'instabilité politique de ces dernières années a convaincu les différents groupes de possédants de lui apporter leur soutien, dans l'espoir d'en obtenir des réformes économiques radicales. Deuxièmement, il espère à l'évidence bénéficier d'une réduction de sa responsabilité, paradoxalement par défaut de majorité parlementaire. Il pourra plus tard déclarer avec quelque raison que les partis d'opposition pouvaient l'arrêter à tout moment, et que s'ils ne l'ont pas fait c'est la preuve qu'il existait un consensus national en faveur de ses initiatives. La crise évidente de l'économie indienne a pour la première fois cassé le consensus antérieur en faveur du contrôle étatique, puisqu'on peut soutenir valablement que les performances des entreprises d'Etat n'ont guère contribué à stimuler la production ; et le rôle de l'Etat comme organe de redistribution n'a pas eu de résultats merveilleux non plus. Tandis que les milieux d'affaires se sentaient bridés par le pouvoir de l'administration en matière d'attribution des licences, les pauvres étaient soumis à l'arbitraire de petits bureaucrates corrompus en allant par exemple se faire inscrire comme bénéficiaires de cartes d'alimentation. Le haut personnel politique et administratif est lui-même soumis à

d'énormes pressions dans le sens d'un allègement des contrôles de l'Etat de la part des bailleurs de fonds tels que la Banque mondiale ou le Fonds monétaire international. L'infinie capacité des industries d'Etat à fonctionner à perte et à obtenir des aides budgétaires n'a fait qu'ajouter à leur impopularité, autant que la claire démonstration que leur immunité, décidée au départ dans un but de protection sociale, est aujourd'hui détournée pour des versements secrets à des protecteurs politiques dans un système qui s'apparente à une féodalité parlementaire. L'érosion du consensus autour de l'Etat fort ainsi que la conjoncture ont contribué au changement radical de politique économique. Les groupes d'opposition ont certes déposé des motions de censure, etc., mais apparemment ils ont encore plus peur de voir tomber le gouvernement que le gouvernement lui-même³⁵. Ainsi ce gouvernement minoritaire, bien que théoriquement toujours sous la menace, a sans cesse bénéficié de majorités éphémères qui lui étaient assurées par tel ou tel parti d'opposition. Il a fait passer les changements de politique économique les plus radicaux que l'Inde ait jamais connus, et y a survécu. Mais la configuration, typiquement est-européenne, d'un mouvement combiné vers l'économie de marché et la démocratie est inconcevable dans le contexte de l'Inde, puisque là ce furent des gouvernements démocratiquement élus et légitimes qui instaurèrent la planification et le contrôle de l'Etat sur l'économie. La libéralisation, a-t-on dit souvent, nécessitait un certain répit dans la succession des cycles électoraux. Ce fut l'état d'urgence, qui demeura effectivement un certain temps à l'abri des pressions démocratiques, qui commença à parler de libéralisation, et c'est un gouvernement minoritaire, en un sens également invulnérable (pour des raisons inverses) à de telles pressions, qui la met en oeuvre.

³⁵ C'est lié en partie à la conjoncture politique actuelle. Depuis quelques années, le parti communaliste hindou, le BJP, fait une percée spectaculaire dans les Etats du nord tant à l'occasion d'élections que dans la politique quotidienne. Ses partisans ont démoli la mosquée Babri à Ayodhya en décembre 1992, ce qui entraîna des émeutes antimusulmanes dans tout le pays. D'autres partis d'opposition en ont vu leur marge de manoeuvre singulièrement rétrécie, toute menace contre le gouvernement Congrès sur des questions économiques faisant courir le risque de voir le BJP venir au pouvoir lors de l'élection suivante. C'est pourquoi les questions économiques sont souvent éclipsées dans le débat par d'autres considérations.

Plus profondément, toutefois, on pourrait détecter une certaine connexion entre démocratie et réforme économique, quoique pas nécessairement libérale. Il ne fait pas de doute que la démocratie accroît les revendications redistributrices de tous les secteurs de la société, mais surtout des groupes défavorisés. Une première réponse à ces revendications peut être constituée par des redistributions modérées. Mais la véritable redistribution n'est pas viable sous les contraintes d'une économie capitaliste de type indien. La stagnation économique ne fait qu'augmenter la tendance à l'autoritarisme bourgeois lorsque les sacrifices ne peuvent être imposés aux classes inférieures qu'en leur refusant la démocratie politique. Si on ne le fait pas, si on le juge infaisable, la seule possibilité qui reste est de se saisir de toute stratégie qui promette une plus grande productivité. Comme les mauvais résultats de l'économie sont associés à l'étatisme, on a alors tendance à s'orienter vers une économie de marché. A long terme, en Inde comme dans d'autres pays, on peut discerner quelque chose comme un cycle de l'étatisme, la mollesse de l'Etat conduisant à une phase dans laquelle l'économie s'oriente brusquement vers les rigueurs de l'économie de marché. Au bout d'un certain temps, les conflits sociaux et le gaspillage induit par le marché (qui ne doit jamais être perdu de vue surtout dans le Tiers monde, où il pèse plus lourd qu'en Occident) conduisent à une période de rétablissement des contrôles étatiques. Les débats idéologiques pour et contre Etat et marché forment sans doute l'arrière-plan intellectuel du déroulement, dans la réalité, d'un cycle correctif long.

Démocratie et loi de la majorité

La démocratie en Inde est menacée non pas, paradoxalement, par des groupes politiques qui lui seraient ouvertement opposés, mais par une certaine lecture de ses implications. Il s'agit d'une reconceptualisation tant du nationalisme que de la démocratie sous la forme d'un principe de majorité absolu ; cette proposition est faite en langues vernaculaires, tandis que l'opinion libérale laïque traditionnelle s'exprimait naturellement en anglais. Quelle est la différence entre démocratie et loi de la majorité ? La plupart des groupes considérés par l'opinion de gauche comme des menaces à la démocratie formelle ne s'en disent pas ennemis ; ils sont même les meilleurs champions de

la loi de la majorité. Mais ils ne veulent pas que le gouvernement démocratique soit un arrangement complexe dans lequel la domination de la majorité est contrebalancée par un système garantissant les droits des minorités. En termes sociologiques, les différents groupes sociaux sont attirés par deux pôles contradictoires : le caractère provisoire des victoires (et donc des défaites) électorales et la sécurité des majorités permanentes. Lorsque le résultat d'une élection va à l'encontre de leurs intérêts, c'est son caractère transitoire qui les maintient à l'intérieur du jeu démocratique ; car, si l'on ne peut pas prédire exactement les résultats, les limites de la victoire et de la défaite sont connues et donc le monde politique est, sur le plan cognitif et pratique, traitable. Mais les grands groupes poursuivent aussi constamment l'objectif d'une majorité permanente imbattable qui les placerait au pouvoir pour toujours. Cela fait apparaître un paradoxe du fonctionnement de la démocratie dans cette société où les identités communautaires (qui ressortissent à la *Gemeinschaft*) sont plus fortes que les identités individuelles (*Gesellschaft*). Bien que la recherche d'une majorité imbattable soit l'objectif constant de tous les groupes, pareille occurrence mettrait fin au processus démocratique si elle se réalisait pendant un laps de temps assez long, parce qu'aucun groupe ne peut accepter d'être exclu en permanence. Les grandes majorités ne sont supportables que s'il demeure un élément aléatoire, si les individus et les groupes sont parfois du côté des gagnants et parfois du côté des perdants. Cela ne vaut pas pour les pauvres, qui sont toujours du côté des perdants, mais n'ont pas les ressources nécessaires pour redresser la situation ; aussi ne jouissent-ils de la démocratie que de manière extrêmement limitée, sinon illusoire. Cela révèle la connexion théorique entre la sécularisation³⁶ et la démocratie moderne. Le langage et les mécanismes institutionnels de la démocratie européenne présupposent un processus historique vital de déclin des communautés et d'individuation, et les majorités qu'elle admet sont constituées d'individus ou de groupes provisoires. Si les sentiments religieux restent suffisamment puissants pour que les électeurs votent sur cette base, les majorités

³⁶ Au sens le plus général de déclin de toutes les identités de type *Gemeinschaft* et de survie ou de création de la seule identité bourgeoise de l'individu maximisant ses intérêts.

deviendront plus larges et permanentes, et l'élément aléatoire sera perdu. La théorie politique de la démocratie présuppose donc implicitement l'existence de quelque chose comme une société civile ou commerciale marquée par la fusion et la fission constante d'associations fondées sur l'intérêt, et l'impermanence du vote des groupes et des individus.

On peut soutenir valablement que, si notre conception des corrections cycliques de l'économie capitaliste est correcte, le bipartisme présenterait des avantages économiques latents inattendus. Si chacun des deux partis tente de différencier nettement sa politique de celle de l'autre, le tout au sein d'un large consensus, l'alternance au pouvoir pourrait faire fonction de correction cyclique. Un tel bipartisme pourrait réussir fonctionnellement ce que j'ai appelé un cycle de l'Etat sans l'attribuer à des intentions simples et explicites d'acteurs collectifs. Je soupçonne que ce fut le cas dans beaucoup de sociétés capitalistes avancées de l'Occident, bien que, évidemment, il serait absurde de voir ce cycle récursif opérer au travers de gouvernements successifs³⁷. En Inde, le monopole d'un seul parti fit obstacle à ce type d'alternance. Pourtant, si le régime reste ouvert, si les groupes d'intérêt économiques gardent le droit de rendre publiques leurs positions et de tenter d'influencer les choix politiques du gouvernement dans le cadre d'une continuité formelle au pouvoir, pareilles tendances cycliques se manifesteront. Les discussions sur la politique économique en sont une illustration. Après les premières années soixante-dix, lorsque l'économie connut une très sensible décélération, différents groupes économiques exprimèrent des inquiétudes semblables. Les économistes qui avaient soutenu la planification de Nehru affirmèrent que le temps était révolu de la planification "douce" par la rationalisation des ressources physiques, et qu'il faudrait au gouvernement user davantage de techniques indirectes, financières, s'il voulait continuer à exercer un contrôle économique réel. Les administrateurs penchant plutôt vers les idéologies du FMI et de la Banque mondiale interprétèrent le ralentissement économique comme l'échec radical de toute planification, et plaidèrent l'ouverture inconditionnelle aux forces du marché, dans les ca-

³⁷ Comme il est naturel, il s'agit là de cycles longs : dans la politique britannique, par exemple, ils seraient représentés par l'alternance entre phases keynésiennes et phases monétaristes plutôt qu'entre gouvernements conservateurs et gouvernements travaillistes.

pacités rationalisatrices desquelles ils plaçaient une confiance illimitée. Il semble que l'absence de bipartisme a ralenti les effets de cette pression en faveur d'un changement de cycle ; pourtant celui-ci finit par se produire malgré tout : il devait s'agir d'un cycle structurel des économies modernes.

L'exemple indien montre qu'il n'y a pas de relation linéaire entre démocratie et économie libérale, tout comme l'exemple sud-coréen, qui présente la combinaison inverse. Si la relation entre démocratie et industrialisation capitaliste est symétrique, le modèle indien a les meilleures chances de succès. Si elle est séquentielle, c'est le modèle sud-coréen qui semble, du moins superficiellement, se conformer au sens de l'histoire. La relation de la démocratie avec l'économie de marché et le libéralisme sans limitation est complexe et en grande partie conjoncturelle. La langue de la démocratie est puissante précisément parce qu'elle est élastique et ambiguë. Elle semble compatible avec l'Etat comme avec le marché, avec l'égalité des chances comme avec l'égalité des situations. Seules les trois vues pénétrantes de Tocqueville semblent capables d'encadrer son histoire de plus en plus complexe hors du monde occidental : la démocratie est incontestablement la meilleure manière de gouverner ; une fois introduite, sa logique d'égalité politique est historiquement irréversible (c'est-à-dire que la forme de gouvernement peut être détruite, mais pas ses effets sociologiques) ; pourtant, on ne doit pas penser à la démocratie en termes romantiques. Ses conséquences à court terme ne sont pas toujours pittoresques ou plaisantes. Il apparaît aussi clairement que les conséquences sociales de la démocratie dans le Tiers monde sont sorties du champ relativement bien balisé de la pensée politique occidentale. Une tâche majeure de la théorie politique moderne est de rendre ces étranges histoires explicables. Car il semble clair que la force d'attraction de la démocratie ne va pas diminuer dans l'avenir ; mais sa popularité croissante dans des cultures fondamentalement différentes de celle de l'Occident produira des trajectoires bizarres, bien éloignées de ce que les théoriciens ont observé jusqu'ici. A ces expériences il faudra trouver une place dans une histoire de la démocratie désormais plus complexe, plus désordonnée, mais aussi plus universelle.

(traduit de l'anglais par Rachel Bouyssou)

Bibliographie

ALMOND (G.), VERBA (S.)(dir.), 1963.- *Civic Culture : Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton, Princeton University Press.

AUSTIN (G.), 1966.- *The Indian Constitution : Cornerstone of a Nation*, Oxford, Clarendon Press.

BAGCHI (A.K.), 1972.- *Private Investment in India 1900-1939*, Cambridge, Cambridge University Press.

BAGCHI (A.K.), 1973.- " Foreign Capital and Economic Development in India " in Gough (K.), Sharma (H.)(dir.), *Imperialism and Revolution in South Asia*, New York, Monthly Review Press.

BARDHAN (P.), 1985.- *Political Economy of Development in India*, Delhi, Oxford University Press.

BASU (D.D.), 1956.- *Commentary on the Constitution of India*, Calcutta, S.C. Sarkar & Sons.

BRASS (P.), 1980.- " The Politicisation of the Peasantry in a North Indian State, I & II ", *Journal of Peasant Studies*, vol. 7, n° 4 (juillet), pp. 395-426 et vol. 8, n° 1 (octobre), pp. 3-36.

BYRES (T.), 1988.- " Charan Singh (1902-1987) : an Assessment ", *Journal of Peasant Studies*, vol. 15, n° 2, pp. 139-189.

CASTORIADIS (C.), 1987.- *Imaginary Institution of Society*, Cambridge, Polity Press.

CHAKRAVARTY (S.), 1986.- *Development Planning : the Indian Experience*, Oxford, Clarendon Press.

CHATTERJEE (P.), 1990.- " A Response to Taylor's "Modes of Civil Society" ", *Public Culture*, vol. 3, n° 1 (automne), pp. 119-134.

CHAUBEY (S.K.), 1973.- *The Constituent Assembly of India : Springboard of Revolution*, Delhi, People's Publishing House.

ELSTER (J.), 1983.- *Ulysses and the Sirens*, Cambridge, Cambridge University Press.

FRANKEL (F.), 1971.- *India's Green Revolution : Economic Gains and Political Costs*, Princeton, Princeton University Press.

FRANKEL (F.), 1978.- *India's Political Economy 1947-1977*, Princeton, Princeton University Press.

FURET (F.), RICHEL (D.), 1970.- *The French Revolution*, Londres, Weidenfeld & Nicholson.

GOUGH (K.), SHARMA, (H.)(dir.), 1973.- *Imperialism and Revolution in South Asia*, New York, Monthly Review Press.

GRAMSCI (A.), 1971.- *Selections from Prison Notebooks*, New York, International Publishers.

HERRING (R.), 1983.- *Land to the Tillers*, Princeton, Princeton University Press.

HIRSCHMAN (A.O.), 1977.- *The Passions and the Interests*, Princeton, Princeton University Press.

JOSHI (P.C.), 1975.- *Land Reforms in India*, Bombay, Allied Publishers.

KAVIRAJ (S.), 1986.- " Indira Gandhi and Indian Politics ", *Economic and Political Weekly*, vol. XXI, n° 38-39 (septembre), pp. 1697-1708.

KAVIRAJ (S.), 1988.- " Critique of the Passive Revolution ", *Economic and Political Weekly*, vol. XXIII, n° 45-46-47 (n° spécial), pp. 2429-2444.

KAVIRAJ (S.), 1991.- " State, Society and Discourse in India " in Manor (J.)(dir.), *Rethinking Third World Politics*, Londres, Longman.

KOTHARI (R.), 1970.- *Politics in India*, Boston, Little, Brown.

- LEFORT (C.), 1988.- *Democracy and Political Theory*, Cambridge, Polity Press.
- MACPHERSON (C.B.), 1975.- *Introduction to Hobbes' Leviathan*, Londres, Penguin.
- MAJED (J.), 1992.- *Ungoverned Imaginings : James Mill's The History of British India and Orientalism*, Oxford, Clarendon Press.
- MORRIS JONES (W.), 1978.- " From Monopoly to Competition in Indian Politics " in Morris Jones (W.)(dir.), *Politics Mainly Indian*, Delhi, Orient Longman.
- NAORODJI (D.), 1901.- *Poverty and UnBritish Rule in India*, Londres, Swan Sonnenschein.
- NEHRU (J.), 1968.- " The Basic Approach " in *Jawaharlal Nehru's Speeches (1954-1964)*, Delhi, Publications Division.
- PRZEWORSKI (A.), 1991.- *Democracy and Markets*, Cambridge, Cambridge University Press.
- SKINNER (Q.), 1989.- " Language and Political Change " in Ball (T.), Farr (J.), Hanson (R.L.)(dir.), *Political Innovation and Conceptual Change*, Cambridge, Cambridge University Press.
- STOKES (E.), 1959.- *The English Utilitarians and India*, Oxford, Clarendon Press.
- TAYLOR (C.), 1990.- " Modes of Civil Society ", *Public Culture*, vol. 3, n° 1, pp. 95-118.
- TOCQUEVILLE (A. de), 1971.- *Recollections*, New York, Doubleday.
- VANAİK (A.), 1989.- *The Painful Transition : Bourgeois Democracy in India*, Londres, Verso.
- ZINS (M.), 1988.- *Strains on Indian Democracy*, Delhi, ABC Publishers.

Summary

Democracy as a political language in India

Sudipta Kaviraj

Western theories of democracy are not always helpful in studying Third World democracy. One promising way to undertake analysis is to consider democracy not as a political system but as a "language". Whilst in India the written constitution was inspired by models developed in the West, in practice Indian democracy is not based on the values of individualism associated with a liberal ideology. Indeed, initially the nation itself and, afterwards, social groups were considered as the basic units of the political process. This was particularly the case in the early post-independence period under Gandhi's inspiration for he regarded the nation as being composed of traditional communities. Later Nehru would abandon liberal values as a part of a leftist critique, one that would favorize state intervention. Nevertheless the stronger state was not able to undertake the expected redistributive measures due to the conservatism of the Congress Party "bosses" who were above all the representatives of a ruling coalition of large landholders, a capitalist bourgeoisie and the public service elite. The only real sign of progress prior to Nehru's death was the replacement of the first element by an upwardly mobile group of wealthier peasant farmers.

Through her populist discourse, Indira Gandhi was able to veer Indian democracy towards greater centralisation and a more pronounced personality cult. As a result the democratic process was discredited and a State of Emergency declared in 1975. The return to democracy in 1977 did not reverse these trends, at least until the liberalisation of 1991. Today Indian democracy remains threatened by powerful groups, the Hindus and the lower castes who, in the name of "majority rights", seek to take power and keep it once and for all. This would amount to ousting minorities from the decision-making process.