

Inde : LES GRINCEMENTS DE LA DÉMOCRATIE

par *Buddhadeb Ghosh* *

*Facteurs multiples d'éclatement social, repli des citoyens,
poids de l'histoire...
La démocratie concrète est en Inde un chantier difficile*

Il est de notoriété publique que l'Inde est la plus grande démocratie du monde. D'un point de vue extérieur, notamment vue du monde « développé », une participation électorale de 60 à 70% (1), à l'échelle d'une population d'1,1 milliard d'habitants, fascine. Vue de l'intérieur, cette donnée est à la fois excellente et sujette à caution. En positif, le fait que les pauvres sans formation (et les riches également) se considèrent comme étant « nés avec » le droit de vote ; en négatif, le fait que l'universalité du droit de vote, dans une nation marquée par l'illettrisme et la pauvreté à grande échelle, rend superficielle la fonction sociale tant de l'électeur que de l'élu. De plus, le système des *Panchayat* à trois degrés (2), théoriquement fait pour des prises de décision décentralisées et participatives en monde rural, n'est appliqué que dans quelques États comme le Bengale occidental.

Se superpose à cette situation l'extrême diversité du pays en termes de groupes ethniques, de langues, de religions, de climats... (3). Dans cette société de plus de 5500 ans d'existence, on trouve une compilation de coutumes, traditions, rites, dont beaucoup ont acquis force de loi au cours du dernier millénaire, et spécialement depuis la présence britannique (4). Cette liste éternelle fourmille de contradictions (5). Pour finir, la presse est, en Inde, aussi libre que dans les pays développés. Une croyance populaire affirme que les Indiens sont trop démocratiques pour faire ce qu'ils aiment...

Étant donnés ces éléments, que dire de la façon dont les habitants perçoivent le rôle de l'administration, de la police, de la justice, des élus ? Selon une enquête récente conduite dans huit États (6), seule une minorité négligeable dit avoir confiance dans la police (7). A propos de l'administration, les habitants, hormis un petit nombre de riches, font simplement état, dans une proportion importante, d'un manque d'espoir. Le sort du système judiciaire est pire encore : la plupart ne lui accordent pas leur confiance ; presque tous pensent que l'argent et les relations sont les seules clés des décisions de justice. Quand aux rapports entre les populations locales et leurs élus, les résultats de cette enquête sont divers et mêlés : dans l'ensemble, l'opinion des citoyens pauvres et peu formés est que, même s'ils peuvent leur communiquer leurs doléances, elles ne sont pas entendues. Et

* Chercheur associé,
Service
des recherches
économiques, Institut
Indien de Statistique,
Calcutta.
buddhadeb_ghosh
@yahoo.com

(1) Aux élections fédérales comme aux élections de ceux qui représentent le peuple auprès du Gouvernement de chaque État (Member of Legislative Assembly, MLA).

(2) Système basé sur des Conseils de village, de groupe de villages, de district.

(3) De -40° à + 50°.

(4) **A. Sen**, *The argumentative India : Writings on Indian History; Culture and Identity*, Penguin, Delhi, 2005.

B. Ghosh, « An Enquiry into India's Intellectual Past through Amartya Sen's Lenses », *South Asia Economic Journal*, Sage Publication, Vol. 7, No. 2, 2006.

(5) L'existence des travailleurs du sexe, par exemple, le démontre bien. Au pays du Kamasutra et de l'Ananga Ranga, les bordels sont hors la loi... mais il en existe, au vu et au su de l'administration, de la police, de la justice, des politiques, dans toutes les grandes villes indiennes.

(6) 1 200 foyers étudiés, sans critère de revenu, en ville et en rural.

(7) Assez étrangement, dans un seul État, le Karnataka, une forte confiance en la police s'exprime.

les citoyens aisés et plus formés pensent que rien de constructif ne viendra d'une telle communication, qu'ils ne prennent donc pas le soin de faire exister. Toutes ces manières de voir sont répandues, à de rares exceptions près, dans tout le pays.

En fonction de tous ces indices négatifs, la « confiance » est très vaguement accordée, et la « tolérance », bizarrement, est haute. Mais les expériences de pays voisins laissent penser que le système indien est un moindre mal.

On ne saurait en douter : le gouvernement n'épargne pas ses efforts pour améliorer la situation. D'innombrables organisations militantes y travaillent aussi. La presse est vigilante. Et des signes de changement sont là. Mais la proportion et l'envergure de ces changements sont si restreints que la perte de confiance reste diffuse parmi les habitants, à tous les niveaux de la société (8).

Les petits jeux de la proximité

Dans le cas des agglomérations urbaines, il existe de multiples cellules de réclamations : à propos de l'enlèvement des ordures, de l'eau potable, des égouts, des chiens errants, du réseau d'électricité, du système de santé, de l'occupation intempestive des lieux publics, du bruit, de la pollution de l'air, de la circulation, des chemins de fer... (9). Dans toutes ces sphères, l'inefficacité le dispute au manque d'efficacité.

Parmi les nombreux forums et clubs de citoyens qui existent, la majorité sont essentiellement motivés par l'organisation de leurs rituels et de divertissements bon marché. Dans une telle situation, si un individu sensé s'avise d'informer une autorité supérieure sur l'absolue insensibilité des services d'utilité publique, il (ou elle) sera certainement rejeté par son entourage. Ainsi, le système est-il assuré de se perpétuer. Pour rendre sa vie moins rugueuse, pas de doute, chacun doit rentrer dans le moule social, cette règle s'appliquant, sans faille, en ville comme à la campagne (10).

Plusieurs facteurs sont présentés en général comme responsables de l'incapacité des institutions démocratiques à prendre en charge les attentes des habitants (11).

En premier lieu, les principes de base définis dans la Constitution sont battus en brèche : dans des États très importants, à peu près la moitié de la population est illettrée et pauvre (12). Les disparités entre villes et campagnes, entre femmes et hommes, les écarts grandissants de revenus entre personnels qualifiés et non qualifiés atteignent un point intolérable, qui conduit dans la plupart des États à des conflits et à une rupture de la cohésion sociale (13).

(8) A quelques exceptions près, dans des zones rurales éloignées ou dans des villes.

(9) Le service postal en est exempté ; en Inde, il sert les besoins du public à un niveau qui ne saurait être discuté dans cet ordre semi-féodal...

(10) Il y a des personnes de qualité sur les plus hautes marches de l'échelle sociale, mais elles ne détiennent pas le pouvoir.

(11) En la matière, la situation s'est aggravée récemment, malgré des améliorations exceptionnelles dans la situation économique des habitants, depuis 1991, année de lancement des grandes réformes économiques.

(12) Par exemple, au Bihar, en Orissa, dans le Madhya Pradesh.

(13) **B. Ghosh et N. Gupta**, « Horizontal Rift versus Vertical Mobility: Economic Conditions of People in Rural and Urban Areas of Indian States in Post-Reform Period till NSS 61st Round (2004-05) », à paraître dans *Economic and Political Weekly*, Mumbai, 2007.



Sur un second plan, l'éducation des enfants des familles pauvres n'est pas reconnue comme une priorité. Plus le système éducatif se privatise, et devient cher, plus les pauvres s'en éloignent (14).

Troisièmement, face à la hausse des inégalités, à la grande pauvreté, aux perspectives de déclin des salaires des travailleurs non-qualifiés, le système politique attire de plus en plus les personnes pour qui l'éthique ne pèse pas lourd. Il est à peu près impossible que les rouages institutionnels restent fidèles aux « règles de droit ». Bien naturellement, les relations personnelles, les comportements hors jeu et les transactions illégales deviennent la règle. Et les citoyens sensibilisés et formés, s'habituent petit à petit à ce système.

Quatrième point : l'importance prise par une bureaucratie envahissante fait obstacle aux vagues de changement, comme celles qui ont même réussi à faire d'un régime communiste comme celui de la Chine l'une des nations les plus performantes (15). La bureaucratie toute-puissante de l'Inde, depuis l'Indépendance, a fermé la voie de la transparence comme celle de la concurrence.

En dernier lieu, le système des castes, qui aliène socialement, économiquement et mentalement les humiliés, les faibles et les intouchables a connu des avatars sous le couvert des institutions démocratiques. C'est la dignité de la position sociale, et non celle du travail, qui régule par-dessus tout la société indienne. En conséquence, le système des castes, continue à peser partout (16) et détermine ce que sont les termes de l'échange entre le bien et le mal dans la société. Dans ce système rigide pluri-séculaire, les innovateurs sont sanctionnés et le groupe d'intérêt au pouvoir est récompensé pour avoir maintenu le statu quo.

Quelles issues ?

Il a fallu environ quatre décennies pour comprendre que les problèmes de la pauvreté, des inégalités, de l'éducation, des règles de droit et de la croissance sont liés, de façon inextricable, avec le processus de décentralisation, la démocratie, les disparités et le développement en Inde. Le fait de cibler l'un de ces problèmes séparément des autres est devenu la « sagesse conventionnelle » jusqu'à une période très récente. Cela a assombri plus que jamais le rôle du politique, en dépit d'efforts sincères de la part des autorités supérieures. Selon A. Sen (17), « il ne suffit pas de continuer à tenir des élections, de sauvegarder les libertés politiques et les droits civiques, de garantir la liberté de parole et de la presse. Une mise en œuvre plus vigoureuse – et qui se fera entendre – de la participation démocratique peut faire bien davantage pour l'Inde que ce qui a déjà été réalisé ».

(14) En conséquence, la majorité des électeurs appartient donc aux familles pauvres et non scolarisées.

(15) « Dans les démocraties, il n'y a rien de plus valable, de plus brillant que le commerce ; il attire l'attention du public et comble l'imagination des masses. Toute l'énergie des passions lui est directement dévolue ». *In* A. de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, 1835-1839.

(16) Dans tous les métiers, à toutes les étapes de la vie et dans tous les rouages sociaux, en ville comme à la campagne, dans les États plus développés comme dans ceux qui sont « en retard ».

(17) *op. cit.*

La situation a, de plus, été brouillée par le flux de la globalisation, avec un retrait croissant de l'Etat, et simultanément, la pression renforcée des lobbies industriels et boursicoteurs et la montée de la frustration des masses non-qualifiées, démunies, aliénées. De nombreux experts ont insisté sur le fait que considérer les seuls pauvres, en laissant une proportion plus grande de la population (juste au-dessus d'un niveau de revenu décent) hors de l'analyse, rendrait inévitablement inefficace toute intervention publique, en particulier dans les cas où ces citoyens forment la masse du corps électoral (18).

D'une manière générale, on ne peut pas affirmer que les États plus riches aient été capables de maintenir l'équité, et que les États pauvres aient failli sur ce point (19). En tout état de cause, la tâche des politiques est rendue plus difficile : dans une situation qui voit l'écart entre ruraux et urbains et les inégalités s'accroître, la relation entre la croissance du pouvoir d'achat et la réduction des inégalités est un artifice (20).

Avec environ 300 millions de pauvres, 500 millions de personnes dans une situation moyenne de vulnérabilité et plus de 200 millions d'habitants accédant à la classe moyenne, l'Inde est un laboratoire incroyable : on y rencontre toutes les formes concevables de développement et de passéisme, de régression et de progressisme, l'inégalité, l'intolérance, la rupture de l'harmonie sociale et la coexistence aussi entre citoyens. Dans ces conditions structurelles et institutionnelles, il importe d'établir des règles de droit. Car le système s'est adapté à une situation dans laquelle les habitants sont indifférents à l'injustice, à la non-cohésion sociale, à la pauvreté, à l'inégalité.

Compte tenu de cet héritage, devenu familier, d'une démocratie pauvre et analphabète, trois voies se présentent pour sortir de cette situation. En premier lieu, le développement d'organisations militantes et d'organisations de citoyens indépendantes, appuyées sur des conseils juridiques, pour combattre les injustices de toutes sortes, correspond à un besoin urgent. Deuxièmement, le pouvoir politique doit accorder la priorité aux libertés individuelles. Enfin, il doit exister des ressources cohérentes avec le droit pour que les citoyens gagnent une parcelle de pouvoir face à une machine administrative, encadrée par la Constitution et par la loi.

La décentralisation ne peut à elle seule conférer automatiquement du pouvoir aux groupes de citoyens vertueux, ceux qui sont apolitiques et améliorent la gouvernance, sans tenir compte des castes, des clivages culturels et économiques, du sexe et de l'appartenance politique (21).

Buddhadeb Ghosh

(18) Dans un ouvrage récent, A. Sen exprime « sa sérieuse préoccupation à propos de cinq groupes de travailleurs indiens : les citoyens à revenu faible ou médiocre (c'est-à-dire 60 % de la population) ; ceux qui ne possèdent pratiquement pas de capital ; les ruraux ; ceux qui ne travaillent pas dans l'économie formelle et ceux qui sont victimes de persécutions religieuses ».

(19) Des analyses plus approfondies et détaillées seraient nécessaires pour comprendre les phénomènes de croissance et de distribution, à une échelle plus fine, en dépassant le niveau de l'État comme base d'observation.

(20) De ce fait, la contradiction entre la mobilité sociale d'un nombre limité d'habitants et la fracture sociale que l'on détecte dans la plupart des États est devenue un trait dominant de l'Inde à l'issue des réformes économiques.

(21) Texte écrit en rapport avec le programme de recherche « Construction and Analysis of Social Development Indices across Indian States », 2006-2008. Remerciements au Pr Sugata Marjit et à l'ONG SAKTI avec laquelle a été conduite l'enquête « Voix des sans voix » au Bengale occidental.