



# Inde : l'avènement politique de la caste

---

par Christophe Jaffrelot

Inde a sans doute été le premier terrain d'expérimentation des politiques de discrimination positive : dès l'époque coloniale, à la suite des Utilitaristes – de Jeremy Bentham à John Stuart Mill – qui voulaient faire du « Joyau de la Couronne » un laboratoire des techniques d'amélioration de la condition humaine, l'administration britannique mettait en place des programmes visant à promouvoir les plus défavorisés. On les trouvait d'abord parmi les victimes d'un système de castes fondamentalement inégalitaire avec, au sommet, les « deux fois nés », surtout représentés par les brahmanes, et, en bas, les intouchables, ostracisés parce qu'impurs de naissance et qui, d'après le recensement effectué tous les dix ans à partir de 1871, représentaient plus d'un dixième de la population. Ceux-ci seront donc les premiers bénéficiaires de la politique coloniale de discrimination positive, sous la forme d'un système de quotas (*reservations*). La portée concrète de ce dispositif étant limitée, il ne sera pas remis en question au moment de l'indépendance. Par contre, son extension aux castes situées immédiatement au-dessus des intouchables suscitera des débats très intenses et aura un impact politique majeur, indépendamment de son efficacité socio-économique qui, elle, reste modeste.

## Le non-enjeu des intouchables

Le recensement britannique a rigidifié les contours de la société indienne en dégageant trois grandes masses qui, certes, lui préexistaient, mais sous une forme floue et certainement pas quantifiée : les « deux fois nés » – brahmanes (lettrés), kshatriyas (guerriers), vaishyas (marchands), qui constituent les trois *varna* (ou couleurs) supérieurs –, les basses castes (shudras) et les intouchables<sup>1</sup>. Cet exercice d'ingénierie sociale fait aussitôt l'objet de contestations de la part des mal classés, mais le cas des intouchables est, de tous, celui qui pose le moins de problèmes. La cause, pour eux, est entendue : ils sont au bas de la hiérarchie en raison de leur impureté qui, de père en fils, les exclut des temples et de tous les lieux publics où les autres peuvent craindre leur contact « polluant »<sup>2</sup>. Ces stigmates vont de pair avec des professions toujours dégradantes, qu'il s'agisse de l'équarrissage des bêtes mortes ou du travail de journalier, l'activité la plus fréquente chez les intouchables, paysans sans terre pour la plupart<sup>3</sup>.

Les Britanniques mirent d'abord en place un dispositif de discrimination positive visant à favoriser leur éducation. En 1892, ils établirent des écoles qui leur furent réservées, le système public ne parvenant pas à les scolariser en raison du rejet dont ils étaient victimes de la part des maîtres et des parents d'élèves. Ces établissements permettront de porter le taux d'alphabétisation des *depressed classes*, le terme officiel pour désigner les intouchables jusque dans les années 1930, à 6,7 % pour les garçons et 4,8 % pour les filles en 1921. Une politique de bourses se développa aussi progressivement : en 1944, un budget quinquennal de 300 000 roupies fut réservé aux étudiants des castes les plus basses<sup>4</sup>. Les Britanniques allèrent plus loin en introduisant des quotas d'embauche dans la fonction publique, lorsqu'il apparut que, même instruits, les intouchables ne trouvaient pas d'emploi<sup>5</sup>. En 1934, 8,5 % des postes vacants de la fonction publique leur furent réservés. Ce taux fut porté à 12,5 % en 1946 pour être proportionnel à la part des intouchables dans la population.

Les Britanniques introduisirent aussi les quotas dans le domaine de la représentation politique. Dix ans après la réforme de 1909 qui avait institué les Conseils législatifs des provinces, ils instaurèrent un système de sièges réservés aux *depressed classes* au sein de ces Conseils et de l'Assemblée centrale siégeant à New Delhi. Ils mirent une nouvelle réforme en chantier dès 1928, donnant ainsi l'occasion à des leaders intouchables de plus en plus revendicatifs de faire valoir leurs droits. C'est ainsi qu'Ambedkar – le premier leader intouchable au rayonnement pan-indien – réclama, lors de la Conférence de la Table ronde de 1930, un système d'électorats séparés qui aurait permis aux *depressed classes* de désigner leurs représentants aux assemblées élues, comme c'était déjà le cas pour les musulmans depuis 1909.

Cette demande se heurta aussitôt à l'opposition du Congrès national indien, le fer de lance du combat anticolonial, et à celle de Gandhi, qui y voyait un grave facteur

de division de la société hindoue. Gandhi, à l'instar des notables du Congrès et des dirigeants du mouvement – sauf, bien sûr, l'élite intellectuelle regroupée autour de Nehru –, se montrait volontiers conservateur lorsqu'il était question du système des castes. Pour lui, cette structuration de la société ne répondait pas d'abord à un principe hiérarchique, mais à un principe de complémentarité : chaque caste remplissait une fonction socio-économique propre à garantir l'harmonie de l'ensemble. Il souhaitait, certes, lutter contre l'intouchabilité, mais en réformant les esprits pour mieux intégrer les *depressed classes* dans le giron de l'hindouisme, et non en aggravant les clivages, ce qui aurait été l'effet de l'octroi d'un électorat séparé aux intouchables<sup>6</sup>. Il recourut donc à son arme suprême, la grève de la faim, lorsque les Britanniques octroyèrent à Ambedkar l'électorat séparé qu'il demandait. Ambedkar fut obligé de céder à cette pression et de se contenter d'un système de sièges réservés : il n'était plus question de permettre aux intouchables de désigner leurs représentants aux assemblées élues, mais de réserver un certain nombre de circonscriptions à des candidats intouchables. La différence était de taille, car tous les électeurs étaient habilités à voter pour l'un ou l'autre des candidats. Or, dans une circonscription donnée, les électeurs intouchables n'étaient jamais majoritaires.

Le système des sièges réservés en faveur des castes intouchables – rebaptisées *scheduled castes* (castes répertoriées), autre euphémisme bureaucratique, à partir de 1935 – fut maintenu dans la Constitution adoptée en 1950, à quelques différences près. Tout d'abord, le principe de proportionnalité amena l'État à porter le pourcentage des sièges réservés à 15 %, le nouveau chiffre des *scheduled castes* dans le recensement de 1951 (ce taux allait encore varier et donc faire évoluer le quota : la barre des 17 % a ainsi été dépassée en 1991) ; ensuite, la politique de *reservation* a été étendue aux populations tribales qui, elles, représentaient 7 % de la population en 1951.

L'impact de cette politique s'est révélé fort limité. N'étant pas mandatés par leurs frères de caste – toujours minoritaires dans les circonscriptions réservées (*tableau 1*) –, les élus de ces circonscriptions n'ont pas eu très à cœur de défendre leurs intérêts

1. L'impact du recensement sur le système des castes a été mis en évidence par B. Cohn dès les années 1970. Voir son recueil *An Anthropologist among the Historians*, Delhi, Oxford University Press, 1987.

2. Le rapport à la pureté rituelle dont Louis Dumont (*Homo hierarchicus*, Paris, Gallimard, 1966) a fait le critère dominant du système des castes est ici très pertinent.

3. Voir O. Herrenschmidt, « Les intouchables et la République indienne », dans C. Jaffrelot (dir.), *L'Inde contemporaine*, Paris, Fayard, 1997.

4. B.A.V. Sharma, « Development of reservation theory », dans B.A.V. Sharma et M.K. Reddy (eds.), *Reservation Policy in India*, New Delhi, Light and Light Publishers, 1982, pp. 18-19.

5. Premier intouchable à avoir décroché un Ph.D., Ambedkar n'a jamais pu trouver de travail, et son cabinet d'avocat n'a pas survécu, faute de clients (voir C. Jaffrelot, *Dr. Ambedkar, leader intouchable et père de la Constitution indienne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000).

6. Voir le premier chapitre de C. Jaffrelot, *India's Silent Revolution. The Rise of the Low Castes in North India*, New York, Columbia University Press, 2002.

dans les assemblées où ils siégeaient. Au contraire, ils ont cherché à satisfaire, par une modération de bon aloi, et leur base et leur parti : car la plupart de ces députés provenaient du Congrès. Cette formation en effet, non seulement attirait les hommes politiques en quête d'investiture, mais était en outre passée maître dans l'art de débaucher les cadres du parti intouchable dont Ambedkar avait été l'initiateur, le Republican Party of India, qui, divisé en de multiples fractions, avait perdu l'essentiel de son poids politique au début des années 1970.

Tableau 1  
Distribution des circonscriptions réservées aux *scheduled castes*  
en fonction de leur part dans la population en 1961\*

% de <i>scheduled castes</i>	Nombre de circonscriptions
0 – 10	4
10 – 20	25
20 – 30	33
30 – 40	10
40 – 50	3

Source : M. Galanter, « Compensatory discrimination in political representation », *Economic and Political Weekly*, 14 (7-8), février 1979, pp. 438-439.

\* Il faut aussi savoir que, dans les années 1970, 25 % seulement des intouchables vivaient dans une circonscription réservée à l'un des leurs.

Le système des *reservations* s'est montré aussi peu propice au changement social dans ses deux autres dimensions, l'effort d'éducation et les quotas d'embauche dans la fonction publique. Cet échec vient tout simplement du fait que les quotas n'ont jamais été remplis, faute de candidats valables... ou par suite de la mauvaise volonté des responsables, peu désireux d'en trouver. En 1961, les intouchables représentaient moins de 2 % des *graduates* (détenteurs d'une licence) d'une classe d'âge<sup>7</sup>. Quant aux quotas d'embauche, ils n'ont véritablement commencé à se remplir qu'à partir des années 1980 pour les catégories supérieures (classes 1 et 2), comme en témoigne la répartition des *scheduled castes* dans l'administration centrale (tableau 2).

Tableau 2  
Distribution des *scheduled castes* dans l'administration centrale (en %)

Années	1953	1961	1963	1967	1974	1980	1987
Classe 1	0,53	1,2	1,78	2,08	3,2	4,95	8,23
Classe 2	1,29	2,5	2,98	3,1	4,6	8,54	10,47
Classe 3	4,52	7,2	9,24	9,33	10,3	13,44	14,46
Classe 4	20,52	17,2	17,15	18,18	18,6	19,46	20,09

Sources : S.N. Dubey et U. Mathur, « Welfare programmes for scheduled castes. Content and administration », *Economic and Political Weekly*, 22 janvier 1972, p. 167 ; O. Mendelsohn et M. Vicziany, *The Untouchables. Subordination, Poverty, and the State in Modern India*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988, p. 135.

On ne peut s'empêcher de comparer les quatre classes de l'administration indienne à la hiérarchie du système des castes étant donné l'écrasante surreprésentation des hautes castes dans les classes supérieures et des basses castes dans les classes inférieures. La classe 4 regroupe principalement les employés chargés du nettoyage des lieux publics, et c'est pourquoi les quotas d'embauche réservés aux *scheduled castes* y sont si bien remplis : les intouchables chargés traditionnellement de ces tâches continuent de les accomplir ; simplement, ils portent désormais l'uniforme de la fonction publique et jouissent du statut de fonctionnaire.

La politique des *reservations* en faveur des *scheduled castes* a donc été mise en œuvre très tôt et très systématiquement – les trois dimensions, éducation, quota d'embauche et représentation politique étant complémentaires – mais cette ambition quasi révolutionnaire n'a été si bien acceptée par les élites indiennes et, notamment, l'*establishment* du Congrès, que parce qu'aucune de ces mesures ne menaçait leur suprématie. Le cas des autres castes inférieures a été, lui, porteur d'une tout autre dynamique.

### La laborieuse invention des *other backward classes*

L'expression « *backward classes* » apparaît pour la première fois dans les années 1870 à Madras. Le pays tamoul, dont Madras est la capitale, est alors travaillé par un mouvement « anti-brahmane » qui regroupe des castes inférieures mais pas intouchables. Il s'agit pour l'essentiel de shudras, le quatrième *varna*, qui se situe au-dessous des trois ordres supérieurs formant les « deux fois nés » : partout en Inde, ce groupe « central » représente la majorité relative ou absolue de la population et ses membres sont principalement voués aux activités agricoles et artisanales. Comme les autres *varna*, les shudras se subdivisent en d'innombrables castes endogames, les *jati*, qui s'agencent suivant un ordre hiérarchique reposant, là encore, sur le degré de pureté et les fonctions socio-économiques correspondantes. On y trouve des castes plutôt nobles, comme celle des cultivateurs qui, du fait de leur statut de propriétaires fonciers (petits ou moyens) et de leur poids démographique, exercent même parfois une domination sur la société locale – on parle alors de « caste dominante »<sup>8</sup> – et des castes très impures (comme celles des blanchisseurs ou des barbiers), aux effectifs peu nombreux et donc vulnérables, dont la situation se distingue à peine de celle des intouchables. C'est d'ailleurs pourquoi, à l'époque coloniale, le gouvernement britannique de Madras avait regroupé sous le label « *backward classes* » des castes shudras et des castes intouchables, dont le nombre a du reste gonflé pour passer de 39 à 131 entre les années 1870 et 1920. Cette

7. M. Galanter, *Competing Equalities. Law and the Backward Classes in India*, Delhi, Oxford University Press, 1994, p. 61.

8. Selon l'expression introduite par M.N. Srinivas, le pionnier de l'ethnologie indienne.

classification n'avait d'autre objectif que d'identifier les groupes susceptibles de bénéficier d'une politique de discrimination positive. Mais les stigmates de l'intouchabilité faisaient décidément des *depressed classes* un groupe à part tandis que les « *castes other than depressed classes* », laborieuse expression s'il en fut, finirent par devenir une catégorie séparée en 1925<sup>9</sup>.

Au moment où l'Inde accède à l'indépendance, Nehru leur donne un nouveau nom, guère plus satisfaisant : « *other backward classes* »<sup>10</sup>, autres classes arriérées, sous-entendu autres que les intouchables et les tribus. Mais le mot important est ici celui de « classes » : même s'il n'est pas le premier à en faire usage, Nehru cherche bien à se démarquer d'une approche en termes de castes.

L'Assemblée constituante n'entra pas dans ce débat mais se contenta d'inscrire dans la loi fondamentale une clause – l'article 340 – aux termes de laquelle le Président de la République était habilité à désigner une Commission chargée d'identifier les « *socially and educationally backward classes* » et de proposer des mesures susceptibles d'améliorer leur condition. En mettant l'accent sur le retard en termes sociaux et d'éducation, l'Assemblée constituante compliquait encore la tâche de ceux qui allaient devoir préciser les contours de cette nouvelle catégorie sociale : les « OBC », pour reprendre l'abréviation la plus courante en Inde.

La première Backward Classes Commission fut nommée en 1953. Après des mois de travail, elle en vint à considérer que ses quatre principaux critères du retard social – un statut dégradé, une sous-éducation, une sous-représentation dans la fonction publique et dans les secteurs secondaire et tertiaire – renvoyaient tous à un même dénominateur commun : l'appartenance à une caste inférieure. Ce qui l'amena à établir une liste de 2 399 castes dites « OBC », dont les membres représentaient 32 % de la société indienne sur la base du recensement de 1931<sup>11</sup> : la Commission avait dû en effet remonter au dernier recensement détaillé (celui de 1941, organisé en pleine guerre, était plus succinct) ayant pris en compte la caste, puisque le gouvernement indien avait éliminé celle-ci du recensement de 1951, estimant qu'elle était à l'origine de divisions nuisibles à l'unité de la jeune nation indienne.

L'attitude résolument moderniste qui imprégnait le gouvernement de Jawaharlal Nehru explique en partie la façon dont son ministre de l'Intérieur, G.B. Pant, rejeta le rapport de la Commission. Il argua en effet de ce que les efforts de développement – dont témoignait à ses yeux le premier plan quinquennal – « allaient effacer ces lignes de clivage social, alors que la classification de ces castes comme arriérées risquait de maintenir, et même de perpétuer, les distinctions de caste »<sup>12</sup>. Pant ajoutera un autre argument en 1961, en communiquant aux chefs de gouvernement des États de l'Union indienne la décision prise par Nehru de ne pas mener à l'échelle fédérale de politique spécifique en faveur des OBC : des mesures de discrimination positive auraient eu l'inconvénient de pénaliser les plus capables (et méritants) et donc de nuire à l'efficacité de l'administration ou des entreprises<sup>13</sup>.

Ce dernier argument réagissait directement aux recommandations de la Commission, qui avait proposé nombre de mesures en faveur des OBC, allant d'un quota de 70 % des places dans les établissements d'éducation technique à la réservation de 25 à 40 %, suivant les classes, des postes vacants dans la fonction publique. L'argument méritocratique – et son corollaire : celui de l'efficacité liée à la compétence – reflétait les aspirations des leaders de l'Inde indépendante, mais aussi la hantise des hautes castes (dont ces leaders étaient tous issus) de voir les OBC accroître leurs débouchés dans ce pré carré que représentait la fonction publique pour les élites lettrées.

Quant à l'argument anti-caste, il reflète la prégnance à la fois des notions de classe et de lutte des classes de toute une intelligentsia influencée par le marxisme (dont Nehru est le meilleur exemple) et de l'approche gandhienne selon laquelle reconnaître le poids de la caste revient à diviser la société. Paradoxalement, mieux vaut la nier et maintenir le *statu quo* social dont elle participe.

Au lendemain de l'indépendance, l'occultation de la caste par les élites indiennes allait donc remettre en cause des décennies de discrimination positive en faveur des basses castes – autres qu'intouchables – tant dans l'Inde britannique que dans les États princiers, ces vastes territoires (deux cinquièmes de la superficie du Raj) où le colonisateur avait laissé les Maharajah hindous et les Nawab musulmans gérer leur principauté de façon autonome. On considère trop souvent ces États comme formant, en bloc, un conservatoire des traditions – notamment parce que, jaloux de leurs prérogatives, les princes s'étaient montrés réfractaires à l'implantation du Congrès sur leurs terres. En fait, certains de ces États avaient joué un rôle pionnier dans la mise en œuvre de politiques de discrimination positive, tout simplement parce que leur souverain était issu d'une caste de shudras. C'est ainsi qu'au Maharashtra, l'État de Kolhapur, dont la dynastie était de caste maratha (une caste de cultivateurs), avait appliqué dès le tournant du siècle une politique de quotas à vocation égalitaire : Shahu Maharaj, arrivé sur le trône en 1895, s'était aussitôt inquiété de la domination des brahmanes sur son administration et avait réservé 50 % des postes vacants aux « *backward castes* » dès 1902<sup>14</sup>.

L'État princier ayant expérimenté la politique de discrimination positive la plus volontariste avait été celui de Mysore, au sud du pays marathe. Ici encore, un souverain de caste shudra avait cherché à lutter contre la surreprésentation des

9. P. Radhakrishnan, « Backward classes in Tamil Nadu, 1872-1988 », *Economic and Political Weekly*, 10 mars 1990, pp. 509-517.

10. Voir son discours inaugural devant l'Assemblée constituante, le 13 décembre 1946 (*Constituent Assembly Debates*, vol. 1, New Delhi, Lok Sabha Secretariat, 1989, p. 59).

11. *Report of the Backward Classes Commission*, vol. 1, Delhi, Government of India, 1955.

12. *Memorandum on the Report of the Backward Classes Commission*, Delhi, Ministry of Home Affairs (sans date), p. 2.

13. Cité dans la lettre de Nehru du 27 juin 1961 aux chefs de gouvernement des États, dans J. Nehru, *Letters to the Chief Ministers, 1947-1964*, vol. 5, Delhi, Oxford University Press, 1989, pp. 456-457.

14. Chandra Mudaliar, *The Kolhapur Movement*, Kolhapur, Shivaji Vidhyapith, s.d., p. 21.

brahmanes dans son administration. Il avait chargé un Britannique, Leslie Miller, qui présidait la haute cour de l'État, de prendre la mesure du problème et de faire des propositions pour y remédier. En 1918, la « Commission Miller » a donc été la première Backward Classes Commission d'une longue série, même si elle n'en portait pas le titre. Elle utilisa en tout cas le terme « *backward classes* » pour désigner des basses castes en faveur desquelles elle recommandait de réserver la moitié des postes les plus élevés de la fonction publique<sup>15</sup>, quota que le souverain allait mettre en œuvre dès 1921.

Les Britanniques, au même moment, s'efforçaient d'améliorer la représentation de ces groupes dans les assemblées élues, dont les pouvoirs ne cessaient d'augmenter. La réforme de 1919 avait ainsi amené le gouvernement à réserver 7 sièges du Conseil législatif de Bombay aux marathas et 28 des 65 sièges de celui de Madras aux « non-brahmanes », une catégorie née du regroupement, contre l'hégémonie brahmanique, de castes intouchables et shudras. Ce confortable quota de sièges réservés avait permis au Justice Party, formation qui se présentait comme le porte-parole des non-brahmanes, de remporter les élections régionales de 1920 et, dès 1921, le gouvernement qui en était issu avait introduit un quota de 48 % en faveur des « non-brahmanes » dans l'administration<sup>16</sup>.

Tous ces quotas fondés sur le critère de la caste se trouvent remis en question après l'indépendance. Pionnier en la matière, l'État de Mysore fut le premier frappé : poursuivant sur sa lancée des années 1920, il avait établi en 1959 un quota de 59 % des postes de l'administration pour les *backward classes*. La haute cour de l'État objecta aussitôt que ce quota avait été attribué à des groupes identifiés sur la base de la caste, ce qui contrevenait aux injonctions constitutionnelles. Le gouvernement nomma donc une Backward Classes Commission, qui conclut qu'il était difficile de faire autrement et recommanda l'allocation de 50 % des postes de l'administration à ces *backward classes*, toujours définies d'après le critère de la caste. Ces quotas s'ajoutaient à ceux déjà octroyés aux *scheduled castes* et *scheduled tribes*, de sorte que plus des deux tiers des postes de la fonction publique de l'État étaient soumis à quota. Saisie par des opposants de haute caste à cette politique de discrimination positive, la Cour suprême de l'Inde trancha en 1963 par le fameux arrêt *Balaji v. State of Mysore*. Les mesures décidées par l'État de Mysore furent cassées, d'une part, parce qu'elles reposaient sur une définition des OBC qui était anticonstitutionnelle, faisant la part trop belle au critère de caste et, d'autre part, parce que les juges estimèrent que porter à plus de 50 % des postes la somme des quotas était contraire à l'esprit de la Constitution, notamment parce que cela pénalisait le mérite individuel.

Cet arrêt allait remettre en cause toutes les politiques régionales de discrimination positive en faveur des OBC. Au Kerala, le quota de 40 % accordé aux OBC dans l'administration fut cassé par la haute cour de l'État en 1964. Il en fut de même

en Andhra Pradesh – un État né du redécoupage de la province de Madras en 1953 – à trois reprises, en 1963, 1968 et 1972, toujours au motif que les bénéficiaires étaient définis en termes de castes.

Mais un nouveau tournant fut pris à partir des années 1970. Au Tamil Nadu, la haute cour de l'État, saisie, comme il se doit, d'une plainte déposée par les membres des hautes castes, valida en 1971 la réservation de 31 % des postes de l'administration régionale aux OBC. Au Karnataka, après un bras de fer de plusieurs années, fut également validé en 1985 un quota OBC de 26 % dans l'administration (celui qu'avait recommandé la énième Backward Classes Commission de l'État dix ans plus tôt), alors même que cela portait la somme des quotas à 66 %.

La situation n'évolua cependant pas aussi nettement dans le Nord où, traditionnellement, la résistance des hautes castes envers toute mesure de discrimination positive était plus forte, ce qui peut s'expliquer par le poids démographique des « deux fois nés » – un cinquième de la population en moyenne, contre moins de 5 % dans la plupart des États du Sud. Au Bihar, par exemple, la haute cour décida, sur la base de l'arrêt Balaji, d'invalider la liste des OBC que l'État avait établie en 1951 – sans en avoir jamais fait le moindre usage. Aucune Backward Classes Commission n'avait d'ailleurs été nommée dans aucun État du Nord avant les années 1970, ce qui évitait aux juges d'avoir à invalider leurs recommandations ! Cette situation s'expliquait sans doute par l'effet inhibant de l'arrêt Balaji et par le poids démographique des hautes castes, mais plus encore par l'identification de cette élite sociale avec le parti du Congrès, dominant dans la région jusqu'aux années 1970-1980 alors que, dans le Sud, depuis la création du Justice Party, les partis régionaux, voire régionalistes, n'avaient cessé de se développer et de défendre la cause des basses castes.

La situation de blocage à laquelle se trouvaient confrontées les OBC de l'Inde du Nord explique que ce soit là qu'on ait le plus réfléchi aux questions de discrimination positive. De cet effort de réflexion est née une stratégie qui revenait à utiliser les quotas comme un instrument politique autant que comme un levier de promotion sociale.

---

## L'avènement de la caste : des quotas à usage politique

Dans le nord de l'Inde plus qu'ailleurs encore, le rejet du rapport de la première Backward Classes Commission nommée par le gouvernement de New Delhi a suscité, à partir des années 1950, un intense débat sur la place de la caste dans la société

---

15. Voir J. Manor, *Political Change in an Indian State : Mysore, 1917-1955*, Delhi, Manohar, 1977, p. 60 ; et O. Chinnappa Reddy, *Report of Karnataka Third Backward Classes Commission*, vol. 1, Bangalore, Government of Karnataka, 1990, pp. 11-12.

16. E.F. Irschick, *Politics and Social Conflict in South India. The Non-Brahman Movement and Tamil Separation, 1916-1929*, Bombay, Oxford University Press, 1969, p. 369.

indienne et le rôle des politiques de discrimination positive dans un tel contexte. L'avant-garde de cette réflexion était socialiste. S'inspirant d'Ambedkar autant que de Marx, l'idéologue du Parti socialiste des années 1950-1960, Ram Manohar Lohia, soutint que la caste était, bien plus que la classe, l'unité de base de la société indienne et que le socialisme à la Nehru ne suffirait pas à lutter contre les inégalités<sup>17</sup> : la nationalisation des industries et la collectivisation des terres ne permettraient jamais de bouleverser l'ordre social, tout simplement parce que les hautes castes continueraient à exercer une véritable domination sociale sur la base de compétences transmises de père en fils « depuis des millénaires » (selon la formule de Lohia) alors que, dans le même temps, les castes les plus basses non seulement devaient bénéficier d'une redistribution socio-économique mais avaient aussi à se débarrasser de leur sentiment d'infériorité. Une politique de discrimination positive était donc indispensable. Dès 1959, le Parti socialiste adopta une résolution en faveur de la réservation d'un quota de 60 % des postes de l'administration pour les OBC<sup>18</sup>.

La percée électorale des socialistes au Bihar à la fin des années 1960 exerça une telle pression sur le Congrès de cet État qu'en 1971 le gouvernement – congressiste – y nomma enfin la première Backward Classes Commission. Son rapport, qui recommandait l'introduction d'un quota de 26 % des postes de l'administration pour les OBC, resta pourtant lettre morte tant que le Congrès demeura aux commandes. En 1977, cependant, celui-ci fut rejeté dans l'opposition – tant au niveau national que dans la plupart des États du Nord – par une formation nouvelle, le Janata Party, né du regroupement de ses principaux adversaires, dont les socialistes du Bihar. Ces derniers parvinrent enfin à imposer un quota de 20 % pour les « *backward* » dans l'administration, en novembre 1978, conformément aux recommandations de la Commission de 1971. Cette mesure ne concernait que 1 800 emplois par an, mais les hautes castes se mobilisèrent dans la rue, précipitant la chute du gouvernement.

L'Uttar Pradesh – un État voisin du Bihar, qui est aussi le plus peuplé de l'Inde – connut un scénario analogue. Le rapport de la première Backward Classes Commission, que le Congrès s'était résigné à nommer en 1975 et qui avait recommandé l'octroi de 29,5 % des postes de l'administration aux OBC<sup>19</sup>, fut aussi mis en œuvre (à hauteur de 25 %) par le gouvernement du Janata Party dans l'État, avant de susciter des manifestations de rue. Celles-ci furent en partie à l'origine de la chute de ce gouvernement, le retour du Congrès se traduisant, plus nettement encore qu'au Bihar, par l'annulation des réformes entreprises.

Les blocages dont souffraient les basses castes de l'Inde du Nord amenèrent leurs représentants au sein du Janata Party à mettre au point une nouvelle stratégie. En décembre 1978, leurs représentants au sein du parti – alors au pouvoir en Inde – obtinrent la nomination d'une deuxième Backward Classes Commission, dont la présidence fut confiée à un leader de basse caste, B.P. Mandal. Son rapport, remis deux ans plus tard, considérait à nouveau la caste comme le critère pertinent de la

discrimination positive : « La caste est aussi une classe de citoyens, et si une caste dans son ensemble souffre d'un retard en termes sociaux et éducatifs, des quotas peuvent être introduits en sa faveur »<sup>20</sup>.

Sur cette base, la Commission Mandal identifia 3 743 castes qui formaient à ses yeux les *other backward classes* de l'Inde et représentaient 52 % de la population du pays. Constatant que les OBC n'occupaient que 12,5 % des postes de la fonction publique, elle recommanda qu'il leur en soit réservé 27 %, quota qui n'était pas proportionnel de manière à éviter l'ire des juges, soucieux depuis l'arrêt Balaji de tenir la somme des quotas en dessous des 50 % (ces 27 % s'ajoutaient en effet à 15 % en faveur des *scheduled castes* et à 7,5 % en faveur des *scheduled tribes*). Les auteurs du rapport justifiaient ces recommandations dans des termes inédits : « En augmentant la représentation des OBC dans la fonction publique, on leur donnerait immédiatement le sentiment de participer au gouvernement [*governance*] de ce pays.[...] Même si aucun bénéfice tangible n'atteint la communauté [des OBC] dans son ensemble, le sentiment qu'elle a maintenant "les siens" dans les "coulisses du pouvoir" agira comme un soutien moral »<sup>21</sup>.

La logique de ce projet n'était donc pas tant sociale que politique : il ne s'agissait pas d'abord d'améliorer la condition socio-économique d'une population déshéritée mais de lui faire acquérir une confiance nouvelle dans son rapport au pouvoir, voire de la mobiliser politiquement.

Le Congrès n'a pas su relever le défi que représentait le rapport Mandal. Indira Gandhi, de retour au pouvoir en 1980 après l'intermède Janata, au lieu d'appliquer ses recommandations, ce qui n'aurait de toute façon pas donné lieu à de grands bouleversements car les quotas n'auraient jamais été remplis, fit l'erreur de le mettre sous le boisseau : non seulement elle se privait ainsi du soutien des OBC, c'est-à-dire de plus de la moitié de la population, mais elle abandonnait cette excellente carte à ses opposants. Lorsque, en 1989, le Janata Dal, lointain héritier du Janata Party, délogea à nouveau le Congrès du pouvoir, son chef, V.P. Singh, s'empressa d'annoncer l'application du rapport. Dans son discours de la fête de l'Indépendance, le 15 août 1990, il en reprenait à son compte la logique en soulignant que les OBC « ne peuvent se développer qu'en obtenant une part du pouvoir.[...] Or l'administration est un organe important de l'appareil du pouvoir »<sup>22</sup>. Le mot d'ordre de ce programme politique – intraduisible en français – était « *empowerment* » : les

17. R. Lohia, *The Caste System*, Hyderabad, Rammanohar Lohia Samata, Vidyalyaya, 1964.

18. « The Socialist Program », dans S. Mohan, H.D. Sharma, V.P. Singh et Sunilam (eds.), *Evolution of Socialist Party in India*, New Delhi, Bapu Kaldate, 1997, pp. 258-259.

19. *Sarvaadibik Pichbra Varg Ayog* (hindi), Lucknow, Uttar Pradesh ki sarkar, 1977, p. 75.

20. *Report of the Backward Classes Commission. First part*, New Delhi, Government of India, 1980, p. 62.

21. *Ibid.*, p. 57.

22. V.P. Singh, « Justice for the poor », dans S. Mohan *et al.* (eds.), *Evolution of Socialist Party*, op. cit., p. 361.

quotas d'embauche n'avaient pas une vocation redistributrice en faveur de ces catégories défavorisées, mais étaient censés leur donner accès à la gestion des affaires publiques et les mobiliser politiquement.

En 1990, cet effet de mobilisation allait être amplifié par la réaction des hautes castes – surtout des étudiants – qui protestèrent violemment à la fois contre l'amputation de leurs débouchés et la mise en cause d'un ordre socio-politique qu'ils dominaient depuis toujours (les quotas en faveur des intouchables ne les ayant pratiquement pas affectés). Les manifestations de rue se multiplièrent, des étudiants s'immolèrent par le feu (63 d'entre eux périrent ainsi), et la Cour suprême finit par ordonner la suspension des mesures annoncées.

Mais cette résistance des hautes castes avait suscité une contre-mobilisation des OBC qui firent, pour la première fois, front commun pour défendre le quota dont on voulait les priver. Cette catégorie abstraite, administrative, « les OBC », acquérait ainsi une consistance politique, non pas de l'intérieur, mais sous l'effet d'une opposition externe, face à l'Autre, les hautes castes. Dans ce contexte de polarisation sociale, les intouchables – qui craignaient de faire les frais d'une réaction plus générale d'hostilité vis-à-vis de la logique de discrimination positive – firent cause commune avec les OBC. Du coup, de nouveaux partis politiques se réclamant tant des OBC que des *scheduled castes* virent le jour et nouèrent des alliances, comme le Samajwadi Janata Party (Parti socialiste du peuple) et le Bahujan Samaj Party (Parti des masses). Ces formations – et, bien sûr, le Janata Dal – donnèrent leur investiture à des candidats de basse caste en plus grand nombre à partir des élections de 1991, et ce avec un succès croissant car les OBC – qui constituent partout en Inde une majorité au moins relative – votaient désormais pour les leurs et non plus pour des notables de haute caste dans la logique clientéliste naguère pratiquée avec succès par le parti du Congrès. En Inde du Nord, la proportion des députés OBC passa de 11 % en 1984 à 25 % en 1996, tandis que celle des élus de haute caste tombait de 47 % à 35 %<sup>23</sup>. Le pronostic de V.P. Singh se vérifiait donc, lui qui avait annoncé que « maintenant que chaque parti s'efforce de séduire les classes défavorisées, chaque scrutin verra l'élection d'un nombre croissant de représentants de ces milieux »<sup>24</sup>.

Cette révolution silencieuse, toujours en cours, s'est naturellement traduite par une légitimation nouvelle de la caste dans l'espace public. Car le front des OBC qui s'était cristallisé à l'occasion de « l'affaire Mandal » n'était rien d'autre qu'une collection de castes. Et le poids accru de la caste sur le terrain de la politique allait revenir, tel un boomerang, dans le champ de la discrimination positive : saisie d'une plainte déposée par un opposant de haute caste au rapport Mandal, la Cour suprême finit en effet par valider le recours à la caste comme critère d'identification des OBC dans le cadre des programmes de discrimination positive, annulant du coup trente ans de jurisprudence fondée sur l'arrêt Balaji. En décembre 1992, en effet, les juges déclarèrent solennellement : « Une caste peut être une classe en Inde, et c'est même très

souvent le cas. Si elle souffre d'un retard social, ce sera une classe arriérée [*backward class*] au sens de l'article 16(4) [de la Constitution] »<sup>25</sup>. Symétriquement, la Cour suprême coupa court aux tentatives du gouvernement du Congrès – qui était parvenu à faire tomber V.P. Singh en 1990 – pour mettre en œuvre une discrimination positive fondée sur des critères autres que la caste : en 1991, le Premier ministre Narasimha Rao avait ainsi introduit un quota de 10 % des postes de la fonction publique nationale pour les personnes « *economically backward* ». Les juges, dans leur décision de décembre 1992, objectèrent que le retard économique ne pouvait pas être un critère suffisant et cassèrent donc le décret de Rao.

Autre innovation par rapport à la jurisprudence née de l'arrêt Balaji, la Cour suprême ne considéra plus la barre des 50 % comme intangible, en raison du pourcentage de la population, très élevé dans certains États, que représentaient les OBC, les *scheduled castes* et les *scheduled tribes*. Tous les États se mirent donc à augmenter les quotas. Le record est aujourd'hui détenu par le Karnataka (l'ancien État de Mysore) et le Tamil Nadu, avec près de quatre cinquièmes des postes de l'administration soumis à quota.

La pratique indienne de la discrimination positive est à bien des égards paradoxale. L'ancienneté de cette tradition, vieille de plus d'un siècle, contraste avec la maigreur des résultats enregistrés, puisque les plus démunis n'ont pas vu leur sort s'améliorer de façon sensible. C'est là en partie le fruit d'un véritable dévoiement des mesures de discrimination positive en faveur des intouchables : ceux-ci ont très tôt bénéficié de quotas relativement généreux, mais pour la bonne raison qu'ils étaient trop démunis pour menacer les hautes castes, et qu'ils étaient voués à le rester puisque les quotas ne seraient pas remplis. Ceux qui en ont bénéficié ont fini par former une élite intouchable d'un poids non négligeable. Mais, avant que celle-ci ne se retrouve derrière le Bahujan Samaj Party – par exemple –, il lui aura fallu des décennies de conscientisation politique pour résister aux sirènes des partis dirigés par des hautes castes, à commencer par le Congrès.

Le traitement différent appliqué aux intouchables, dont l'identification à partir du critère de la caste ne posait aucun problème, et aux autres castes inférieures (qui, comme l'expression *other backward classes* l'indique bien, seront pendant des décennies appelées à se faire connaître et reconnaître à partir d'autres critères) constitue un autre paradoxe. Certes, le stigmate de l'intouchabilité plaçait les *scheduled castes* dans une

23. Ces chiffres procèdent d'une base de données que j'ai compilée à partir de 1987 et dont les principaux résultats ont été présentés dans C. Jaffrelot, « The rise of the Other Backward Classes in North India », *The Journal of Asian Studies*, février 2000.

24. V.P. Singh, « Power and equality. Changing grammar of Indian politics », dans A. Prasad, *Reservational Justice to Other Backward Classes*, New Delhi, Deep and Deep, 1997, pp. 316-317.

25. « Summary of issues, judgement and directions in *Indra Sawhney v. Union of India* », dans A. Prasad, *op. cit.*, p. 308.

catégorie à part, mais l'impureté des castes se situant immédiatement au-dessus d'elles était à peine moindre et allait de pair avec une ségrégation parfois comparable. En fait, le « traitement de défaveur » réservé aux OBC s'explique par la crainte des hautes castes de se voir submergées par des groupes au poids (démographique et économique) bien supérieur à celui des intouchables. D'où l'effort du Congrès, et des juges chargés d'administrer les lois votées par ce parti, pour empêcher que cette catégorie administrative ne donne lieu à une coalition de castes.

À l'inverse de cette stratégie du Congrès et de l'*establishment* en général, celle des socialistes de l'Inde du Nord et des principaux partis de l'Inde du Sud a, au contraire, consisté à faire des OBC une catégorie *politique*, reposant sur la caste comme source majeure d'oppression sociale. Les mesures de discrimination positive étaient d'abord pour eux des prétextes à la formation d'une alliance de castes permettant de peser sur le pouvoir, voire d'y accéder. Les quotas dans la fonction publique – Mandal l'admet dès 1980 – ne pourront jamais avoir un effet d'égalisation des conditions socio-économiques. Par contre, ils transforment le rapport des OBC au pouvoir : ils ont les leurs dans la place et, psychologiquement, cela les incite à aller plus loin, à conquérir le pouvoir politique. Les basses castes ont accompli cette démarche d'autant plus rapidement dans les années 1990 qu'elles se sont heurtées à une résistance des hautes castes propre à les galvaniser. Les intouchables ont suivi la même trajectoire. Les programmes de discrimination positive n'ont pas changé grand-chose à leur condition socio-économique mais ils ont donné naissance à une petite élite de fonctionnaires qui s'est d'abord dotée de syndicats, puis est passée au politique en créant un parti, le Bahujan Samaj Party. Cette formation a connu un succès croissant, notamment en Uttar Pradesh, le plus grand État de l'Inde, où le nombre de ses élus à l'Assemblée provinciale est passé de 12 en 1991 à 98 en 2002, ce qui permet au parti de diriger aujourd'hui le gouvernement.

L'impact de la discrimination positive indienne en termes de politisation des basses castes, ce qu'on a appelé l'*empowerment*, a eu deux conséquences inattendues. Premièrement, les OBC et les *scheduled castes* ont pris le pouvoir politique dans la plupart des États alors qu'elles demeurent marginales dans la fonction publique, point d'application privilégié de la politique de discrimination positive. Deuxièmement, le Nord a non seulement rattrapé le Sud mais l'a même dépassé, sinon en termes de quotas – où les deux zones sont au coude à coude – du moins en termes d'accès des basses castes au pouvoir politique. En effet, de nombreux États de l'Inde du Nord sont maintenant dirigés par des OBC alors que, dans le Sud, la dévolution du pouvoir s'est presque toujours arrêtée aux castes dominantes. ■