

LES ELECTIONS INDIENNES : UNE SURPRISE LOURDE DE SENS, MAIS PAS UN SEISME

Christophe Jaffrelot
Directeur du CERI

Les observateurs indiens et étrangers ont tellement été pris à contre-pied par le résultat des dernières élections indiennes qu'ils ont volontiers exagéré l'ampleur de la victoire du Congrès : il s'agit d'une surprise, pas d'un séisme, mais dont la signification ne doit certes pas être sous-estimée.

Une victoire du Congrès ou une défaite du BJP et de ses alliés ?

Les gains électoraux du Congrès ne sont pas considérables. En fait, le parti régresse, exactement comme le BJP, de 1,6 points (passant de 28,3 à 26,7 % des suffrages exprimés). Le parti passe de 114 sièges en 1999 à 145 (+ 31), mais cela ne place la première formation de l'Inde que 7 sièges devant le BJP. Le contraste entre la régression du Congrès en voix et sa progression en sièges s'explique par le jeu des alliances. La grande nouveauté des élections de 2004, c'est que le Congrès s'est résigné à la logique des coalitions –lui qui se voyait encore en parti dominant il n'y a pas si longtemps- et qu'il en tire le meilleur parti : si le score du Congrès en pourcentage des suffrages exprimés a baissé, c'est que cette formation a présenté moins de candidats -36 de moins qu'en 1999- de manière à satisfaire ses nouveaux alliés (du coup, la performance du Congrès du point de vue du score moyen par candidat est, elle, en hausse).

En jouant le jeu des coalitions, le Congrès a pleinement bénéficié des bonnes performances de ses alliés d'hier (DMK : 16 sièges ; RJD : 22 sièges) et d'aujourd'hui (les communistes du « *left front* » totalisent 61 sièges). Au final, la coalition pré-électorale a remporté 219 sièges (contre 189 à la NDA) et a été en mesure de former le gouvernement grâce au soutien du « *left front* ».

Le Congrès a non seulement profité de la logique des coalitions et des bonnes performances de ses alliés, mais aussi des revers enregistrés par le BJP. Ce dernier a perdu 1,6 points (passant de 23,8 % des suffrages exprimés en 1999 à 22,2 % en 2004) et 44 sièges (passant de 182 à 138). Le revers du BJP –qui ramène le parti à son niveau de 1991 (comme le Congrès !) après une douzaine d’années de progression linéaire au plan électoral- est d’autant plus remarquable que le parti, à la différence du Congrès, disputait plus de sièges qu’en 1999 (22 de plus).

Cette contre performance est très inégalement répartie au plan territorial : le Rajasthan, le Madhya Pradesh et le Chhattisgarh restent des bastions imprenables (le BJP y remporte respectivement 21 sièges sur 25, 25 sièges sur 29 et 10 sièges sur 11). D’où, d’ailleurs, la malencontreuse précipitation du calendrier électoral à laquelle s’est livré le BJP : en décembre dernier, le BJP avait déjà remporté haut la main les élections régionales dans ces trois Etats ; c’est alors qu’il avait décidé de dissoudre la Lok Shaba pour « surfer » sur la vague qu’il croyait avoir créée. C’était compter sans les autres Etats où il espérait remporter de nombreux sièges : le Gujarat (où le BJP n’obtient que 14 sièges sur 26) et surtout l’Uttar Pradesh.

Le sort du BJP a été scellé en Uttar Pradesh où le parti n’a remporté que 10 sièges sur 80. Au profit, non pas du Congrès mais du Samajwadi Party et du Bahujan Samaj Party, deux formations soutenues par les basses castes, les Dalits et les Musulmans qui raflent respectivement 36 et 19 sièges, tous (sauf un) en Uttar Pradesh. Le BJP aurait gagné ne serait-ce que 8 sièges de plus en Uttar Pradesh, le bilan du scrutin aurait été différent car il serait alors resté le premier parti à la Lok Sabha.

A la contre performance du BJP s’est ajoutée celle de ses alliés : le JD (U) est passé de 11 à 6 sièges au Bihar ; l’AIDMK est passé de 10 sièges à un zéro pointé au Tamil Nadu et le TDP–qui a, dans le même souffle, perdu le pouvoir en Andhra Pradesh- est passé de 29 à 5 sièges. Au total, la défaite de la NDA est moins celle du BJP que celle de ses alliés. Ceux-ci n’ont remporté que 51 sièges –contre 74 pour les alliés du Congrès- alors qu’ils avaient rapporté 118 sièges, plus du double, en 1999 –contre 20 pour les alliés d’alors du Congrès.

Le BJP et ses alliés ont d’abord été sanctionnés pour le caractère déséquilibré de la croissance économique dont ils faisaient tant de cas : en adoptant la formule « *shining India* » comme slogan électoral, la NDA s’est d’emblée rangée du côté de ceux qui

profitaient le plus de la croissance économique. Or il s'agissait d'une minorité. Pour ceux, bien plus nombreux, qui ont, certes, profité de la croissance mais plus ou moins marginalement et qui donc ont vu les écarts se creuser avec ses principaux bénéficiaires, ce slogan sonnait comme une provocation.

L'enquête d'opinion réalisée à la sortie des bureaux de vote par le CSDS¹ est ici éloquente : le BJP est resté le parti des gagnants tandis que le Congrès est devenu celui des perdants. Parmi les électeurs de la NDA, 35 % considèrent que leur condition économique s'est améliorée au cours des dernières années, tandis qu'ils ne sont que 22 % parmi les électeurs du Congrès à penser de même². Corrélativement 55 % des hautes castes ont voté pour la NDA contre seulement 23 % des Dalits et 11 % des Musulmans (une communauté souffrant dans certains secteurs d'une véritable paupérisation). Par contre, le Congrès a recueilli les voix de 35 % des Dalits et de 47 % des Musulmans³.

Cette disproportion dans le vote des Musulmans suggère que le BJP a aussi souffert de son étiquette nationaliste hindoue –même si des symboles de cette identité idéologique, comme Ayodhya, n'ont à aucun moment été un enjeu saillant de la campagne électorale. En Uttar Pradesh, où ils forment 20 % de la population, les musulmans ont recouru à un véritable vote stratégique qui les a conduits dans chaque circonscription à reporter leurs voix de façon concertée sur le candidat le mieux à même de faire barrage au candidat du BJP.

Les implications de l'alternance

Si l'Hindutva n'a pas été au cœur de la campagne, la victoire du Congrès met un coup d'arrêt à cette idéologie et permet le retour d'un multiculturalisme dont l'identité du Premier ministre Manmohan Singh est le symbole : pour la première fois de l'histoire de l'Inde, le chef de l'exécutif n'est pas un hindou. Le gouvernement devrait s'efforcer de régler la question d'Ayodhya en s'en remettant à l'avis des juges, comme le Congrès le promettait dans son Manifeste électoral où il se prononçait aussi pour une mise en œuvre très stricte du *Place of Worship (Special Provision) Act* de 1992 grâce auquel le gouvernement de Narasimha Rao avait imposé le maintien du *statu quo* dans tous les sites religieux autres que celui d'Ayodhya.

¹ Center for Studies of Developing Societies : organisme indépendant (Delhi) dont les sondages font référence.

² K.C. Suri, « Reform : the elites want it, the masses don't ».

<http://www.hindu.com/elections2004/verdict2004/stories>

³ S. Kumar et A. Mcmillan, « Caste matters, but so do a whole lot of other things », *ibid.*

Autre conséquence de l'alternance, les réformes économiques devraient connaître une certaine inflexion. La présence de Manmohan Singh à la tête du gouvernement et celle de P. Chidambaram aux Finances sont la garantie d'une poursuite de la politique de libéralisation mais la dépendance du gouvernement vis-à-vis des députés communistes et le mandat même reçu des électeurs devrait conduire le pouvoir à ralentir encore le rythme des privatisations et à renouer avec une politique interventionniste.

Le Manifeste électoral du Congrès prévoyait déjà le vote d'un *National Employment Guarantee Act* et la mise en œuvre d'un soutien public aux entreprises artisanales (« *small-scale industries* ») menacées par la libéralisation –mais que le BJP avait déjà choisi de protéger. Renouant avec l'héritage gandhien et socialiste du parti, les leaders du Congrès s'engageaient aussi dans leur Manifeste électoral à donner la priorité à l'agriculture en doublant les crédits offerts à ce secteur en 3 ans et en réduisant significativement les taux d'intérêt aux prêts agricoles. Cette politique de redistribution devait aussi passer –d'après le Manifeste électoral du Congrès- par de nouveaux programmes de discrimination positive en faveur des minorités religieuses et linguistiques, les femmes et les intouchables ainsi que les aborigènes.

Ces promesses, ajoutées à celle de porter à 6 % du PNB le budget de l'éducation- buttent naturellement sur l'étendue déjà considérable du déficit budgétaire (environ 10 % du PNB). Dans ces conditions, le gouvernement va être amené à choisir. Le « *Common Minimum Programme* » que le Congrès et ses alliés de la *United Progressive Alliance* ont négocié en mai 2004 maintient la promesse d'un *National Employment Guarantee Act* qui garantirait 100 jours de travail par an et un salaire minimum à tout Indien. L'engagement congressiste de porter de 2 à 6 % du PNB le budget de l'éducation nationale est lui aussi réitéré. Le même engagement est avancé à hauteur de 2-3 % du PNB pour le secteur de la santé publique. Les caisses de l'Etat – qui ne se rempliront pas du fait des privatisations- risquent de ne pas être en mesure de supporter des promesses qui, du coup, pourront être perçues comme démagogique.

La politique étrangère de l'Inde à la croisée des chemins ?

La politique extérieure de l'Inde - comme celle d'autres pays - répond moins à des considérations idéologiques et partisans qu'au simple intérêt national. C'est d'ailleurs pourquoi, dans le passé, l'alternance ne s'est pas traduite, dans ce domaine, par des inflexions significatives, qu'il s'agisse de l'arrivée au pouvoir du Janata Party en 1977, de

celle du Janata Dal en 1989 ou du retour du Congrès en 1980 et 1991. La situation peut paraître différente aujourd'hui étant donné le poids de l'idéologie - quelque peu supérieur à la moyenne - dans la conduite des affaires par le gouvernement Vajpayee de 1998 à 2004.

Vers un retour à l'esprit du non-alignement?

Les années 1998-2004 ont été marquées par le rapprochement progressif de l'Inde et des Etats-Unis. Cette évolution procédait tant de la volonté indienne d'obtenir l'appui diplomatique de Washington et d'attirer des investisseurs américains que de l'effort des Américains pour constituer l'Inde en pôle de stabilité en Asie du sud (face à la Chine et au Pakistan) et de trouver en elle un allié stratégique dans la guerre contre le terrorisme. Ce rapprochement est allé de pair avec un autre, entre l'Inde et Israël, allié traditionnel des Etats-Unis qui est devenu le deuxième fournisseur d'armes de l'Inde.

Le Congrès, lorsqu'il était dans l'opposition, s'est montré critique vis-à-vis de ces évolutions, voire en a dénoncé les aspects les plus spectaculaires comme la visite de Sharon en Inde en 2003. Et ce au nom de la philosophie nehruiste du non-alignement: pour les congressistes d'hier, le gouvernement Vajpayee, en se rapprochant de Washington et de son allié israélien à la fois aliénait l'indépendance de l'Inde et reniait les vieux principes tiers mondistes.

Maintenant qu'il est au pouvoir, le Congrès est susceptible d'infléchir la politique étrangère du pays sans provoquer pour autant de rupture:

- l'Inde devrait prendre quelque distance vis-à-vis des Etats-Unis et se montrer plus critique envers sa politique en Irak et au Pakistan. Si le gouvernement Vajpayee a un temps envisagé d'envoyer des troupes en Irak, le Congrès s'est lui opposé à cette perspective. La façon dont Washington a fait du Pakistan un de ses "non NATO strategic allies" sans même en avertir New Delhi a été très mal perçue par les congressistes - et notamment par l'actuel ministre des Affaires étrangères, Natwar Singh qui s'est aussitôt exprimé sur le sujet.

Mais cette prise de distance devrait restée limitée et ne pas bénéficier outre mesure à Moscou, où les autorités se sont beaucoup (trop?) réjouies de la victoire du Congrès comme si les hiérarques de retour aux affaires à Delhi pouvaient revenir à leur politique des années 1980. L'Inde a tiré les conséquences de l'effondrement de l'URSS dès les années 1990 au moment précis où le Congrès était au pouvoir. C'est d'ailleurs à cette époque que New Delhi a fait à Israël les ouvertures qui devaient permettre de diversifier ses sources d'approvisionnement en armes et d'adresser un signal supplémentaire à Washington.

- l'Inde devrait aussi revenir à une relation plus discrète avec Israël. Nous n'assisterons sans doute pas à une remise en cause des liens que les deux pays ont établis depuis quelques années étant donné que c'est le gouvernement congressiste de Narasimha Rao (1991-96) qui avait initié un rapprochement d'abord motivé par des considérations sécuritaires toujours d'actualité. Mais le Congrès ne pourra pas se permettre de s'aliéner ses électeurs musulmans - une contrainte dont le BJP n'avait pas à tenir compte - en donnant l'impression, comme c'était le cas avec le gouvernement précédent, que l'Inde partageait avec Israël un agenda idéologique fondé sur la lutte contre l'islamisme et peut-être même l'islam. Il y a fort à parier que la relation indo-israélienne se cantonne à nouveau au domaine stratégique.

- le nouveau gouvernement indien sera plus intéressé que le précédent par la défense, au moins rhétorique, du multilatéralisme et l'idée de multipolarité. Après tout, la philosophie du non-alignement si chère à Nehru et de retour en odeur de sainteté est une variante avant l'heure du projet de monde multipolaire qui s'est développé après l'effondrement de l'URSS. Le Congrès et ses partenaires au sein de la nouvelle coalition - à commencer par les communistes - sont plus soucieux que ne l'était le BJP de multipolarité et de s'émanciper de l'influence des Etats-Unis dont le rôle de plus en plus hégémonique dans les affaires du monde est ouvertement critiqué par des leaders congressistes.

L'Union européenne apparaît ici comme un allié en puissance. Mais c'est davantage auprès du noyau dur de l'Union européenne, et notamment de la France, que le nouveau gouvernement recherchera un dialogue stratégique. Il n'est pas certain, en effet, que le nouveau gouvernement voie l'UE comme autre chose qu'un partenaire commercial. L'Europe ne lui apparaît pas encore comme un pôle susceptible d'équilibrer la puissance américaine. Mais peut-on lui en tenir grief? Au moins, cette attitude indienne devrait favoriser une politique de diversification des sources d'approvisionnement en matériel stratégique et militaire.

Quelle politique en Asie?

La continuité devrait l'emporter sur le changement dans la politique de l'Inde vis-à-vis du reste de l'Asie, à nouveau parce que cette politique remonte, en fait, à des initiatives congressistes qui avaient été prises en vertu de considérations aujourd'hui encore d'actualité.

La "*look east policy*" indienne des années récentes remonte ainsi au gouvernement de Narasimha Rao. Elle visait, à l'époque, à rapprocher l'Inde de l'Asie du miracle économique (de l'ASEAN au Japon en passant par la Corée du Sud). L'Asie du sud-est est redevenue un pôle de croissance et le Congrès devrait d'autant plus volontiers poursuivre la "*look east policy*" du BJP en l'expurgeant simplement des atours quelque peu idéologiques dont l'avaient paré les nationalistes hindous qui prétendaient retrouver leur civilisation ailleurs en Asie.

Quant à la Chine, le réchauffement manifesté par la visite de Vajpayee à Beijing l'an dernier devrait se poursuivre, lui aussi parce qu'il correspond, en fait, à une volonté politique d'abord exprimée par le Congrès lorsqu'il était aux affaires. Rajiv Gandhi fit en effet le premier pas en se rendant en visite officielle en Chine en 1988 et c'est le BJP qui, dix ans plus tard avait le plus nettement compromis l'amélioration des relations sino-indiennes en justifiant les essais nucléaires de 1998 par la menace chinoise, avant de revenir à de meilleurs sentiments.

La normalisation des relations sino-indiennes devrait rester au rang des priorités de la diplomatie indienne étant donné l'attrait qu'exerce sur New Delhi la perspective d'une montée en puissance des échanges commerciaux entre les deux pays. Une variable importante (qui échappe à l'Inde) réside cependant ici dans l'évolution des rapports sino-pakistanaï.

La priorité: le dossier pakistanaï

De toutes les questions de politique extérieure que le nouveau gouvernement indien aura à traiter dans les semaines et les mois à venir, celle des relations entre l'Inde et le Pakistan est la plus urgente.

La détente observée entre New Delhi et Islamabad au cours des derniers mois devait beaucoup aux pressions américaines sur le Président Musharraf, mais aussi à la volonté d'un homme, le Premier ministre Vajpayee, qui aurait aimé entrer dans l'histoire comme le père de la paix en Asie du sud. Son départ change-t-il la donne?

A priori non car la politique de Vajpayee, une fois de plus, s'inscrivait dans le prolongement d'une initiative du Congrès: à la fin des années 1980 Rajiv Gandhi n'était pas seulement allé en visite officielle à Beijing, mais aussi à Islamabad où l'arrivée au pouvoir de Bénazir Bhutto par la voie des urnes favorisait une reprise du dialogue entre l'Inde et le Pakistan. Le Congrès est resté fidèle à cette politique.

Mais sa marge de manoeuvre se trouve aujourd'hui potentiellement réduite par la stratégie du BJP. On peut en effet s'attendre à ce que Vajpayee ayant pris sa retraite, le parti passe sous l'influence sans partage d'Advani dont l'agenda risque d'être différent: le BJP cherchera sans doute à rebondir en revenant à des thèmes de campagnes plus radicaux tant au plan intérieur qu'au plan international où la moindre concession du gouvernement indien sur le Cachemire ou un autre point de négociation avec le Pakistan est susceptible d'être dénoncée comme une faiblesse: la défense de l'intégrité et de la grandeur nationales va redevenir un thème favori du BJP. Une variable décisive sera ici le niveau de la conflictualité attribuable à la pénétration d'islamistes venus du Pakistan sur le territoire du Cachemire indien - la fonte des neiges qui rang les cols accessibles va permettre de mesurer l'évolution de cette variable pendant les mois qui viennent.

* * *

Hormis la pression exercée par l'opposition –et d'abord par le BJP, l'épée de Damoclès qui pèse sur le gouvernement de Manmohan Singh n'est autre que le risque de désunion d'une coalition tout de même fort hétérogène. Ce risque existe d'autant plus que les partis de l'UPA se sont mis d'accord sur un programme commun largement irréaliste.

Dans ce contexte, l'action de Sonia Gandhi pourrait être précieuse dans les coulisses, pour tenir ensemble les composantes de la coalition⁴ en faisant les concessions qui s'imposent au nom du Congrès qu'elle préside toujours. En effet, Sonia Gandhi est aujourd'hui convaincue que le Congrès ne gouvernera plus jamais seul. Forte de cette conviction, elle fera de la gestion de l'alliance au pouvoir une véritable politique et usera de la légitimité que vient de lui donner la victoire pour amener les barons du Congrès aux compromis nécessaires.

⁴ Son intermédiation a déjà permis l'entrée du DMK au gouvernement en échange du nombre de portefeuilles ministériels que demandait son leader Karunanidhi. En 2002 déjà, l'accord passé au Jammu & Kashmir avec le PDP, suite à la victoire du Congrès, avait été noté avec intérêt.