

Hommes d'État, hommes d'affaires en Inde

Entretien avec Christophe Jaffrelot

par Jules Naudet

La libéralisation de l'économie indienne a conduit à une corruption endémique et systématique de la classe politique indienne. Christophe Jaffrelot s'interroge sur la capacité de l'État de droit indien à résister à ce mouvement de criminalisation des élus.

La Vie des idées: La libéralisation de l'économie indienne à partir de 1991 a-t-elle modifié la façon dont les liens s'opèrent entre État et monde des affaires ?

Christophe Jaffrelot : Oui et non. Si on regarde l'histoire de plus près, on remarque qu'il y a toujours eu des relations entre le monde politique et le monde des affaires. Dès les années 20 et 30, lorsque le parti du Congrès derrière le Mahatma Gandhi a besoin de soutiens financiers et que les hommes d'affaires ont besoin d'un mouvement nationaliste pour défendre leurs intérêts, on observe la formation de relations très proches. Gandhi lui-même entretenait des relations très proches avec des grands hommes d'affaires. Après 1947 et l'Indépendance, lorsque l'Inde a inventé un système qui avait des traits du socialisme et des traits du capitalisme, on a vu se mettre en place une autre forme de collaboration entre les deux à travers le *Licence Raj*, le règne des permis. Il fallait pour tout homme d'affaires demander l'autorisation de l'État pour avoir le droit de diversifier sa production ou d'augmenter sa production, ou d'importer davantage de produits de l'étranger. À chaque fois, on a pu observer des hommes politiques qui taxaient ces hommes d'affaires pour qu'ils aient leur autorisation. Ce système est resté en place jusqu'en 1991. On l'a accusé d'être un facteur de corruption.

Les grandes instances internationales, dont la Banque Mondiale, le FMI, ont invité l'Inde à libéraliser afin qu'il y ait moins de corruption. En réalité, il y en a eu davantage. La question est donc de comprendre ce qui a changé. Il y a de la continuité puisque les relations étroites ne datent pas d'hier. Mais c'est une autre forme de collusion. Cela s'explique par le fait

qu'à partir du moment où on libéralise, on attire de gros acteurs avec des enjeux considérables. Libéraliser, cela signifie par exemple ouvrir le secteur de la téléphonie qui était public, et qui devient en partie privé. On peut imaginer alors que tout le monde sort son carnet de chèques, parce que les enjeux sont considérables. Les nouveaux acteurs vont être indiens comme étrangers. La libéralisation a eu un deuxième fait : celui de laisser les États se faire concurrence pour attirer les investisseurs. Un nouvel élan a été donné. Certains vont chercher à nouer des relations particulières avec certains hommes d'affaires pour les avoir sur leur territoire. Cela va se traduire par différentes choses : de la terre qui ne sera pas vendue au prix du marché, des taxes qui ne sont pas ce qu'elles devraient être, voire des prêts aux grandes entreprises. Troisième effet de la libéralisation : elle signifie la nécessité d'avoir de nouveaux régulateurs, qui vont être chargés de privatiser ou de libéraliser. Et ces régulateurs vont être les réceptacles, les creusets de conflits d'intérêts considérables. Des hommes d'affaires vont ainsi intégrer des comités chargés de déréguler ; ils seront juges et partis. Cette situation vaut pour la téléphonie comme pour l'aviation civile. Lorsque le secteur de l'aviation civile a été ouvert, des gens comme Vijay Mallya se sont retrouvés comme partie prenante de ce qu'était la libéralisation pour tout le monde. Mais lui possédait une compagnie aérienne. Il y a donc eu quantité de nouvelles manières de se lier entre hommes politiques et hommes d'affaires que la libéralisation a mises sur orbite, à des niveaux stratosphériques. La corruption d'avant 1991 n'est rien comparée aux milliards qui des années suivantes liés aux enjeux considérables que sont la téléphonie ou l'aviation civile.

La Vie des idées : Comment expliquer les scandales de corruption à partir des années 1990 ?

Christophe Jaffrelot : La libéralisation a eu pour effet d'attirer de très gros acteurs, étrangers comme indiens, qui n'ont pas hésité cette fois-ci à aller jusqu'aux bureaucrates de très haut niveau et aux hommes politiques de très haut niveau, comme les ministres, afin « d'arracher le morceau ». Dans ces années 1990-2000, des enjeux considérables vont donner lieu à des pots de vin considérables. Ces pots de vin ne sont que la partie immergée de l'iceberg. Lorsque le secteur de la 2G, en téléphonie, a été distribué, on a su qu'il y avait eu des milliards versés sous la table au ministre lui-même, Sukhram, par AT&T, par Siemens, et par des acteurs indiens. Il faut cependant bien prêter attention aux autres aspects. La corruption va s'illustrer d'autre manière : cela va également être la sous-évaluation des terrains que l'on va donner pour construire des usines. La terre est en effet devenue un enjeu considérable en Inde. C'est aussi les taxes qui sont soit diminuées soit remises à plus tard. C'est ce genre d'aspects qu'il faut additionner pour comprendre l'ampleur du phénomène. C'est ce qui fait qu'on pense aujourd'hui que l'économie noire, l'économie souterraine, est en Inde au moins aussi importante que l'économie censément blanche, ou du moins « grise », l'économie licite. Il faut souligner le fait que des hommes d'affaires sont rentrés au Parlement, devenant eux-mêmes les acteurs des régulations ou des dérégulations. Ils ont participé aux comités parlementaires, et donc ont été dans le délit d'initié à tous les étages. C'est une corruption qui ne se mesure pas, mais c'est une corruption que l'on pourrait quantifier si l'on faisait l'effort de

calculer l'argent que cela leur a rapporté que d'être des acteurs de la loi. Vijay Mallya a ainsi participé à toute la législation de l'aviation civile dans les années 2000. Il était élu à la Chambre Haute et avait donc accès à tous les dossiers de préparation de la loi.

La Vie des idées : Peut-on vraiment parler aujourd'hui d'une criminalisation de la classe politique en Inde ?

Christophe Jaffrelot : Tout dépend de ce que l'on entend par crime. Les Indiens qui travaillent sur ces sujets ont le souci de distinguer les crimes de sang, les crimes liés à des violences physiques (et qui ne sont pas des assassinats) et des crimes non-violents mais tout aussi importants dans certains cas. La corruption est quasiment systématique aujourd'hui, liée au fait que les élections coûtent très cher. Il faut dépenser 130 ou 140 millions de roupies pour être élu à la Chambre Basse au Parlement. Il faut donc trouver cet argent. Certains hommes politiques deviennent hommes d'affaires. Aujourd'hui, on se retrouve face à une situation compliquée : on ne peut pas savoir si un député est d'abord un homme d'affaires ou d'abord un homme politique. Ils sont tous impliqués dans des business, ce qui pose de fait d'autres problèmes. Quand un homme fait carrière dans l'éducation privée ou dans la sécurité privée, et qu'il devient homme politique, quel intérêt a-t-il à développer l'éducation publique et la sécurité publique ? Il n'a aucun intérêt à ce que l'État fasse son travail, car c'est son business que de remplacer l'État.

Il y a également ces questions de crimes sanglants, ou au moins violents: viols, meurtres. Nombre de ministres ont des affaires pendantes. Cela reflète un sentiment d'impunité assez récent qui renvoie au fait que les institutions chargées de mener les enquêtes, à commencer par le *Central Bureau of Investigation*, est dans la main du pouvoir politique. Depuis des années, le *CBI* est aux ordres de ceux au pouvoir et ne va donc pas trop s'impliquer dans les affaires de ceux qui sont au pouvoir. Il faut attendre les alternances politiques : tous les 5 ans, on vote, et ressurgit donc l'espoir de pouvoir mener des enquêtes en diligentant le *CBI*. En quelque sorte, chacun « se tient par la barbichette » : tout le monde a des dossiers sur tout le monde et peu d'enquêtes remettent en cause ce sentiment d'impunité. Cela vaut pour les crimes de sang plus que pour les autres, mais on peut dire que c'est un peu l'omerta. Quelques enquêtes seulement ont abouti. Ceux qui avaient les plus grosses casseroles ont pu cependant partir à l'étranger. Cette classe politique est donc de plus en plus corrompue et criminalisée du fait de l'appât du gain, des besoins d'argent, et de l'impunité qui est devenue une sorte de règle.

La Vie des idées : Aujourd'hui, le premier ministre Narendra Modi axe sa communication autour de la lutte anti-corruption. L'alternance politique avec ce passage du Congrès au Bharatiya Janata Party, a-t-elle vraiment permis de réduire la corruption ?

Christophe Jaffrelot : C'est un fait que Modi est devenu premier ministre en mettant l'accent lors de sa campagne électorale sur la lutte anti-corruption. Ce n'était pas le seul élément fort de sa campagne mais c'était un axe assez important. Il a d'ailleurs surfé sur un mouvement d'opinion. 2011, 2012, 2013 ont été des années marquées par des manifestations de rue très populaires contre la corruption qui gangrénait l'État. Une fois Modi au pouvoir, il n'est plus tant question de corruption, mais on n'a pas pour autant le sentiment qu'elle ait disparu, loin de là. Cette espèce de dissonance s'explique par le fait que toutes les enquêtes sont enterrées. Des coins du voile sont parfois soulevés, comme dans le cas du Vyapam au Madhya Pradesh. C'est une affaire de corruption sans précédent par son étendue et par le nombre de personnes impliquées, liée à des faux certificats de scolarité et des faux diplômes. Des milliers de personnes en ont profité. Celles qui ont voulu parler ont été réduites au silence. Des dizaines d'assassinats ont été rattachés à cette affaire et personne n'en parle, parce que le parti au pouvoir, le BJP, serait impliqué. Aujourd'hui, ce parti contrôle la justice et la police ; tous les enquêteurs, de ce point de vue-là, ont les mains liées.

Deuxièmement, il y a une chose qui demeure propre à Modi. Il n'a jamais fait confiance qu'à un petit nombre de donateurs. Il y a donc une concentration des sources de corruption qui est très différente de ce que le régime précédent avait comme mode de fonctionnement. À l'époque de Manmohan Singh, le prédécesseur de Modi, les ministres prenaient 10 ou 15%. Cela se savait et c'était une sorte de distribution au sein de tout le gouvernement. Avec Modi, il y a une source unique, et ensuite on redistribue. L'argent vient d'un petit nombre de très gros donateurs, donc cela limite les risques de publicité.

Troisièmement, il y a le problème de l'intimidation des médias qui est une réalité. Les journalistes, qui mènent les enquêtes que la police ne fait plus, l'ont payé très cher. Une journaliste a été assassinée très récemment à Bangalore, et non pas au fin fond de l'Assam comme cela se fait aussi de façon régulière.

Quatrième et dernier point : lorsqu'il a été élu, Modi avait promis la mise en place d'un dispositif de contrôle de la corruption avec la nomination d'un *lokpal*, qu'on pourrait comparer à un ombudsman européen, un homme qui aurait le pouvoir de mener des enquêtes sur tout le monde, y compris le premier ministre. La loi de 2013 qui a été votée juste à la fin du mandat de Manmohan Singh prévoyait cela. Le *lokpal* n'a toujours pas été nommé. Le seul contrôle qui pourrait s'exercer sur Modi n'est pas en place. Cela suscite tout de même un soupçon.

La Vie des idées : Qu'est-ce qui pourrait limiter ces excès de la classe politique ?

Christophe Jaffrelot : Il y a plusieurs facteurs qui méritent d'être listés : d'abord, il y a encore un État de droit. Il y a encore un appareil judiciaire, une Cour Suprême qui a tendance à être moins indépendante qu'elle ne l'était mais qui continue aussi à faire rendre gorge à certains malfrats.

Deuxièmement, il y a également une bureaucratie. La nouveauté est que certains bureaucrates, préparant leur retraite, sont devenus très proches d'hommes d'affaires qui les embauchent par la suite dans leur propre entreprise. Il existe encore des bureaucrates « propres » qui mettent des bâtons dans les roues aux autres. Un exemple parmi d'autres : lorsque la State Bank of India, la banque publique la plus importante d'Inde, a été sommée par Modi de prêter un milliard de dollars à Adani pour acheter une mine en Australie, les bureaucrates qui étaient à la tête de cette banque ont peu à peu réussi à contrer cette difficulté, et l'affaire n'a pas été conclue. Il existe donc une bureaucratie qui a encore le sens de l'État en Inde.

Troisièmement, et c'est probablement ce qui est le plus important : la société indienne ne veut plus de cela, et c'est pourquoi elle était dans la rue en 2011, 2012 et 2013. Il y a deux versants de cette société qui peuvent jouer un rôle important. Quand Modi est arrivé au pouvoir, il a voulu changer les lois d'acquisition de la terre pour rendre l'acquisition des terres agricoles plus aisée pour les hommes d'affaires. Il a échoué, et c'est probablement son seul échec à ce jour. Il a échoué parce que les mouvements paysans et le parti du BJP lui-même, à cause de ses soutiens paysans, ne veulent pas que la terre soit ainsi transférée de manière aussi facile aux industriels. La terre demeure un enjeu très important encore aujourd'hui : il y a une véritable compétition pour y avoir accès. C'est donc un des versants non négligeables de la société civile. Un autre versant est fait de ces ONG, qui continuent à faire un travail remarquable. À chaque élection, il y a les affidavits des candidats : on sait quel était leur patrimoine il y a cinq ans quand ils étaient déjà élus ou qu'ils venaient d'être élus, et on sait quel est leur patrimoine cinq ans plus tard. C'est un exemple parmi d'autres, mais qui montre qu'il y a encore des lanceurs d'alerte. Ces lanceurs d'alerte sont des membres des ONG et des *RTI* [Right To Information] *activists*. Le *RTI* est un instrument très important pour comprendre les dessous de n'importe quelle transaction. Certaines personnes vont très loin, parfois jusqu'à risquer leur vie, pour connaître la vérité. Ce sont des contre-feux. Un exemple de *RTI activists* : tous ceux qui luttent contre les mines illégales de charbon, de bauxite, de fer. L'Inde est le premier partenaire commerciale de la Chine car elle lui vend son fer. La plupart de ces mines sont illégales. Les *RTI activists* essaient à tout prix de comprendre comment l'État a laissé ses opérations avoir lieu. Les milices patronales leur font parfois la peau, mais parfois doivent admettre qu'il faut s'arrêter. C'est donc la résilience d'une société qui ne se confond pas avec seulement quelques élites éduquées. Des gens qui n'ont parfois que peu d'éducation militent pour que leurs droits soient reconnus. Tant qu'il y aura des gens avec ce courage-là, et tant qu'il y aura un appareil d'État de droit qui sera en mesure de servir de cadre à leur action, il y aura de l'espoir.

Publié dans laviedesidees.fr, le 23 février 2018.