

Chapitre 1

Penser les relations entre participation et démocratie, en Inde et en France

Les nouvelles pratiques, les nouveaux espaces de participation qui apparaissent en Inde depuis les années 1990, ainsi que les discours qui les justifient, présentent de nombreux points communs avec ce qu'on peut observer en France : dans les deux pays se développent des dispositifs participatifs locaux, qui invitent les citoyens ordinaires (ni élus, ni représentants du monde associatif) à prendre part à des processus d'information, de consultation et/ou de codécision¹. Certes, le degré d'institutionnalisation de ces dispositifs demeure faible en Inde, pour des raisons que j'exposerai dans les chapitres suivants ; mais comme en France, le discours politique qui accompagne et promeut ces dispositifs valorise, entre autres, la proximité, les savoirs locaux et la coopération entre citoyens et autorités.

Mais la comparaison fait immédiatement surgir, aussi, une série de contrastes entre la France et l'Inde, contrastes qui sont au cœur des interrogations qui marquent actuellement les réflexions sur la démocratie participative : la grande diversité culturelle, ainsi que les inégalités fortes et multiples qui caractérisent la société indienne, constituent en effet des défis majeurs à la participation, si on la définit comme « l'implication dans des types spécifiques et relativement nouveaux de sphère publique, qui permettent aux citoyens d'être associés aux processus décisionnels politiques et administratifs². » Étudier ces défis, ainsi que les réponses qui leurs sont apportées dans le contexte indien, peut donc avoir une valeur heuristique.

Avant de décrire et d'analyser, dans les chapitres suivants, ces pratiques et ces espaces de participation, ainsi que les discours politiques qui les jus-

1 En France : conseils de quartier, budgets participatifs, conférences citoyennes, etc. (voir Yves Sintomer, *Le pouvoir au peuple. Jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative* (Paris: La Découverte, 2007). En Inde : *ward committees, area sabhas*, audiences publiques, *mohalla sabhas*... (voir les chapitres 5 à 8).

2 Joan Font, Donatella Della Porta, et Yves Sintomer, « Presentation. Methodological challenges in participation research », *Revista Internacional de Sociologia* 70, n° 2 (2012): 9.

tifient ou qui les critiquent, je voudrais ici examiner le débat intellectuel³ « indien⁴ » sur la participation, ses termes et ses références, et identifier quelques différences majeures et significatives avec le débat « français » (tel qu'il est nourri par des travaux sur la France, mais aussi sur l'Europe occidentale et l'Amérique du Nord, voire le Brésil). La comparaison ne sera ici qu'esquissée, car elle s'appuie sur un corpus très asymétrique, où l'Inde et la période contemporaine (à partir des années 1990) sont largement sur-représentées par rapport à la France et aux périodes antérieures.

Après avoir souligné le caractère particulièrement flou du concept de participation tel qu'il est employé, la plupart du temps, dans les travaux sur la démocratie indienne, je mettrai en évidence trois grands contrastes entre les débats indien et français, qui apparaissent à trois niveaux d'analyse du débat : premièrement, le type de travaux portant sur la démocratie participative ; deuxièmement, le focus privilégié par ces travaux ; troisièmement, l'idéal démocratique que révèle, de façon plus ou moins explicite, le débat dans les deux pays.

La participation : un concept flou et peu travaillé dans le contexte indien

On ne trouve guère, dans le débat indien, de distinction explicite entre participation conventionnelle et non conventionnelle. La notion de « *participatory democracy* » apparaît régulièrement, mais c'est davantage pour évoquer une qualité générale de la démocratie indienne qu'un ensemble distinct de principes, d'institutions et de pratiques constituant une dimension à part entière de la démocratie en général.

Ainsi la question « l'Inde est-elle une démocratie participative ? » suscite le plus souvent une réponse fermement positive, qui s'appuie sur deux types d'arguments. Le premier a trait à la participation électorale, qui demeure relativement élevée⁵ - lors des dernières élections nationales, en 2014, elle a même atteint le chiffre record de 66,4 %. En outre, les enquêtes électorales montrent que depuis le début des années 1990, ce

3 Ce débat est animé essentiellement par des chercheurs en sciences sociales, mais aussi par des journalistes et des activistes de la société civile organisée ; il se donne à lire à travers des ouvrages et articles académiques, mais aussi à travers des revues plus grand public (par exemple *Civil Society*, *Caravan*) et à travers des blogs (notamment *kafila.org*).

4 Par « débat indien » j'entends l'ensemble des interventions, dans le champ médiatique et académique, qui sont centrées sur l'Inde, sans distinction quant à l'origine indienne, ou pas, des intervenants, ni quant à la localisation géographique de leur position institutionnelle.

5 Le taux de participation électorale varie toutefois en fonction du type d'élection et du degré d'urbanisation (voir Chapitre 4).

sont les plus pauvres et les moins éduqués parmi les électeurs qui votent le plus régulièrement⁶.

Le deuxième argument fait valoir que le tissu associatif est particulièrement dense en Inde, et que les mouvements sociaux y sont vigoureux⁷:

« Si l'on prend en compte les associations de caste, les groupes de demande, la politique des mouvements sociaux et les organisations non-gouvernementales, on peut "lire" l'Inde comme ayant une vie associative omniprésente et extraordinairement active, peut-être l'une des plus participatives au monde⁸. »

Par ailleurs les partis politiques sont nombreux et souvent dotés d'« organisations sœurs », également appelées « organisations de masse », qui mobilisent pour le parti certaines catégories sociales spécifiques (les femmes, les étudiants, les enseignants, etc.).

Autrement dit, il existe un large consensus sur le fait que la démocratie électorale comme la démocratie protestataire sont caractérisées par leur vitalité, consensus qui s'appuie sur une définition très quantitative de la participation⁹. Mais si on sort de cette définition pour prendre en compte la nature de la participation, c'est-à-dire sa qualité, alors ces arguments paraissent moins convaincants car ils occultent une série d'aspects, mis en évidence par les sciences sociales, qui sont non démocratiques, voire anti-démocratiques : le rôle de la corruption et de la violence dans les élections¹⁰ ; le fait qu'un large pan du secteur associatif, notamment parmi les ONG, fonctionne avec des objectifs et des principes qui sont

6 Yogendra Yadav, « Understanding the Second Democratic Upsurge: Trends of Bahun Participation in Electoral Politics in the 1990s », in *Transforming India: Social and Political Dynamics of Democracy*, éd. par Francine R. Frankel et al. (New Delhi: Oxford University Press, 2000), 120-45.

7 Raka Ray et Mary Fainsod Katzenstein, éd., *Social Movements in India. Poverty, Power and Politics* (Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2005) ; Patrick Heller, « Reinventing Public Power in the Age of Globalization: Decentralization and the Transformation of Movement Politics in Kerala », in *Social Movements in India. Poverty, Power and Politics*, éd. par Raka Ray et Mary Fainsod Katzenstein (Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2005), 79-106; Ajoy Ashirwad Mahaprashasta, « Call of the river », *Frontline* (Chennai, 2010).

8 Lloyd I. Rudolph, « Book Review (Pradeep K. Chhibber, Democracy Without Associations: Transformations of the Party System and Social Cleavages in India, Ann Arbor: University of Michigan Press, 1999) », *Comparative Political Studies* 36, n° 9 (2003): 4.

9 Ainsī A. Varshney pose une équivalence entre participation et inclusivité. Ashutosh Varshney, *Battles Half Won. India's Improbable Democracy* (New Delhi: Penguin/Viking, 2013), 84.

10 Kanchan Chandra, « Elections as Auctions », *Seminar*, n° 539 (2004) ; Steven I. Wilkinson, *Votes and Violence: Electoral Competition and Ethnic Riots in India* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004).

non-démocratiques; ou bien le fait que la mobilisation par les partis politiques se résume souvent à une performance du nombre¹¹.

La notion de participation trouve un sens plus précis dans le domaine des *development studies*. En Inde comme dans d'autres pays du Sud en effet, les idées de Robert Chambers sur la nécessité de recourir à des processus participatifs pour faire émerger la vision qu'ont les bénéficiaires des politiques de développement des priorités en la matière¹², ont été reprises par les ONG internationales et les bailleurs de fonds, et ont influencé le gouvernement indien¹³. À partir des années 1980, la notion de participation est donc présente dans la littérature sur les programmes locaux de développement, mais dans un sens relativement étroit.

Enfin on entend une voix forte mais isolée dans sa conception de la participation comme condition de la démocratie, celle des économistes Jean Drèze et Amartya Sen, pour qui « le progrès futur de la pratique de la démocratie en Inde est cruciallement dépendant de l'enrichissement des processus participatifs¹⁴. » Si ces auteurs ne définissent pas précisément ce qu'ils entendent par « processus participatifs », d'autres travaux d'Amartya Sen permettent de penser qu'ils dépassent la vision quantitative de la participation évoquée plus haut. Le prix Nobel d'économie est en effet le défenseur infatigable de l'idée que la démocratie est une « valeur universelle » – à condition d'en adopter une définition large, et qui se réfère à Rawls : « la possibilité pour tous les citoyens de participer aux discussions politiques et d'être ainsi en mesure d'influencer les choix relatifs aux affaires publiques¹⁵. »

Ainsi on observe assez peu, dans le débat indien, de discussions sur les rapports entre participation et représentation politiques. Il y a là une première différence majeure avec le débat français, où la notion de participation trouve, surtout dans les travaux de science politique, un sens plus précis et relativement nouveau¹⁶, qui vient précisément de son oppo-

11 Lisa Björkman, « The Ostentatious Crowd: Public Protest as Mass-Political Street Theatre in Mumbai », *Critique of Anthropology* 35, n° 2 (2015): 142-65.

12 Robert Chambers, « The Origins and Practice of Participatory Rural Appraisal », *World Development* 22, n° 7 (1994): 953-69.

13 Stuart Corbridge et al., *Seeing the State. Governance and Governmentality in India* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005), 124.

14 Drèze et Sen, *India. Development and Participation*, 379.

15 Amartya Sen, *La démocratie des autres. Pourquoi la liberté n'est pas une invention de l'Occident* (Paris: Payot & Rivages, 2005), 12. Dans cette perspective, pour Sen, la démocratie est une valeur universelle à trois titres : « l'importance *intrinsèque* de la participation politique et de la liberté dans l'existence humaine » ; le « rôle instrumental [de la démocratie], qui permet de générer des incitations politiques, et sa fonction constructive dans la formation des valeurs ».

16 Cependant dans le débat public, et notamment dans le discours politique, la notion de participation reste caractérisée par une forte indétermination. Voir Blondiaux, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*; et

sition à la notion de représentation électorale¹⁷. Dans ce sens-là, la participation peut être considérée comme « l'héritage d'une critique "démocratique" de la démocratie¹⁸. »

Entre empirie et théorie, des déséquilibres inverses

En France à partir des années 1980¹⁹ (comme aux États-Unis à partir des années 1960), on observe un parallèle entre le « renouveau théorique de l'idéal participatif et [le] développement des dispositifs participatifs²⁰ ». Ainsi dans la sphère académique comme dans la sphère militante, l'idée de participation au sens fort apparaît comme une réponse possible aux limites des vieilles démocraties occidentales, telles qu'elles s'expriment par exemple à travers l'augmentation de l'abstention électorale, la capacité de mobilisation de plus en plus faible des partis et des syndicats, et plus généralement la désaffiliation politique des groupes sociaux les plus défavorisés. Dans le champ politique, les acteurs (élus, exécutifs nationaux ou locaux) se saisissent de ce nouvel idéal pour promouvoir toutes sortes de dispositifs ; mais on observe un « contraste... souvent saisissant entre les ambitions de la rhétorique et la modestie de la mise en œuvre²¹. »

Dans le champ académique, la participation devient l'objet d'une littérature volumineuse²², et constitue désormais un sous-champ à part entière de la science politique, tout en dépassant cette discipline puisqu'elle intéresse aussi, notamment, les études urbaines et les *sciences studies*. Cette littérature consiste en un mélange de théorie politique et d'études empiriques et on remarque, là aussi, un certain déséquilibre entre des études monographiques de dispositifs participatifs qui sont très limités, la plupart du temps, dans leurs objectifs et dans leur portée, et des travaux théoriques extrêmement normatifs et ambitieux. En effet, alors que cette littérature se recentre aujourd'hui sur la notion de délibé-

Guillaume Gourgues, *Les politiques de démocratie participative* (Grenoble: Presses universitaires de Grenoble, 2013).

17 Ainsi la revue « *Participations* », fondée en 2012 (<http://www.revue-participations.fr/>) exclut de son périmètre la participation électorale, et n'inclut pas le vote parmi les dispositifs participatifs qu'elle se donne pour vocation d'analyser.

18 Gourgues, *Les politiques de démocratie participative*, 14.

19 Même si le thème de la participation est au cœur d'une série d'initiatives locales, dès les années 1960-70, avec déjà le statut « d'instrument de contestation du système politique ». Blondiaux, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, 15.

20 Charles Girard et Alice Le Goff, éd., *La démocratie délibérative. Anthologie de textes fondamentaux* (Paris: Hermann, 2010), 21.

21 Loïc Blondiaux et Yves Sintomer, « L'impératif délibératif », *Politix* 15 (2002): 19.

22 Gourgues, *Les politiques de démocratie participative*, 13.

ration, « le paradigme délibératif paraît ... dominer la théorie contemporaine de la démocratie²³. »

Un deuxième contraste apparaît alors avec l'Inde : là les travaux sur les expériences participatives, c'est-à-dire celles qui associent (à divers degrés) les citoyens ordinaires à un processus décisionnel (qui peut concerner des objets minuscules ou plus importants) sont beaucoup moins nombreux. Sur le plan disciplinaire, ils sont dispersés entre l'anthropologie, les *development studies*, les études urbaines, la géographie, l'économie et la science politique. Surtout, cette littérature présente un déséquilibre inverse de celui évoqué plus haut : on y trouve peu de théorie politique mais beaucoup d'études empiriques.

Ces travaux empiriques relèvent de trois thématiques principales : la gouvernance urbaine, la décentralisation, et le mouvement pour le droit à l'information. Comme en France, la politique de la ville est le contexte le plus fréquent des expériences observées, et ces travaux démontrent ensemble l'existence d'un modèle de gouvernance urbaine commun aux principales mégapoles : Delhi²⁴ ; Chennai²⁵ ; Bangalore²⁶ ; Hyderabad²⁷ ; et Mumbai²⁸.

23 Girard et Le Goff, *La démocratie délibérative. Anthologie de textes fondamentaux*, 12.

24 D. Asher Ghertner, « Gentrifying the State, Gentrifying Participation: Elite Governance Programs in Delhi », *International Journal of Urban and Regional Research* 35 (2011): 504-32; Diya Mehra, « RWA and the Political Process in Delhi », in *Participolis. Consent and Contention in Neoliberal and Urban India*, éd. par Karen Coelho, Lalitha Kamath, et M Vijayabaskar (New Delhi: Routledge, 2013), 222-39; Aditya Mohanty, « From Bhagidari to Mohalla Sabhas in Delhi. When Participation Trumps Governance », *Economic and Political Weekly* 49, n° 14 (2014): 16-18.

25 Pushpa Arabindoo, « Absent Societies: Contouring Urban Citizenship in Postcolonial Chennai » (London School of Economics, 2008); Karen Coelho et T. Venkat, « The Politics of Civil Society. Neighbourhood Associationism in Chennai », *Economic and Political Weekly* 44 (2009): 358-67.

26 Vinay Baidur, « Breathing new life into ward committees », *indiatgether.org*, 2005, <http://indiatgether.org/wardcomm-government>; Malini Ranganathan, « Financialised and Insurgent: The Dialectics of Participation in Bangalore's Neoliberal Water Reforms », in *Participolis. Consent and Contention in Neoliberal and Urban India*, éd. par Karen Coelho, Lalitha Kamath, et M Vijayabaskar (New Delhi: Routledge, 2013), 65-88; Janaki Nair, « "Social Municipalism" and the New Metropolis », in *Contested Transformations. Changing Economies and Identities in Contemporary India*, éd. par Mary E. John, Praveen Kumar Jha, et Surinder S. Jodhka (Delhi: Tulika Books, 2006), 125-46.

27 Loraine Kennedy, « New Patterns of Participation Shaping Urban Governance », in *Governing India's Metropolises*, éd. par Joël Ruet et Stéphanie Tawa Lama-Rewal (New Delhi: Routledge, 2009), 55-80; Anant Maringanti, « Community Participation and Political Legitimacy », in *Participolis. Consent and Contention in Neoliberal and Urban India*, éd. par Karen Coelho, Lalitha Kamath, et M Vijayabaskar (New Delhi: Routledge, 2013), 114-31.

28 Yacoub Zachariah Kuruvilla et Smita Waingankar, « Ward Committees, Citizen Participation and Urban Governance: Experiences of Kerala and Maharashtra », 2013;

La plupart de ces auteurs partagent, même si cela n'est pas toujours explicite, une définition fonctionnaliste de la participation²⁹ ; ils considèrent la participation comme une nouvelle norme de l'action publique, qu'ils interprètent souvent en termes d'instrumentalisation – par les autorités publiques ou par certains groupes sociaux. Parmi les auteurs mentionnés plus haut, cinq apparaissent dans un ouvrage collectif publié en 2013, dont l'introduction résume bien cette tendance forte de l'analyse des nouveaux espaces urbains de participation :

« Les analyses de ce volume, basées sur des études de cas de projets de développement urbain dans plusieurs villes à travers le pays, montrent comment est mise en œuvre, dans différents contextes, l'injonction réformiste de la participation des citoyens, une injonction conçue pour faciliter la dépolitisation de la gouvernance et l'adoption de réformes favorables au marché³⁰. »

La politique de décentralisation est l'autre grande thématique dans laquelle s'inscrivent les études sur la participation, avec des travaux plaçant l'expérience indienne dans une perspective internationale³¹ ; d'autres comparant la mise en œuvre de cette politique dans plusieurs États³² ; d'autres encore portant sur le cas unique du Kérala, où la dimension participative de la politique de décentralisation a trouvé une profondeur exceptionnelle³³.

Enfin, une dernière série de travaux s'inscrit dans l'étude du mouvement pour le droit à l'information (voir Chapitre 7) car la revendication puis l'exercice de ce droit ont donné lieu, d'une part, à l'invention et à la diffusion d'un dispositif participatif innovant, l'audience publique, et

Zerah, « Middle Class Neighbourhood Associations as Political Players in Mumbai » ; Isa Baud et Navtej Nainan, « “Negotiated Spaces” for Representation in Mumbai: Ward Committees, Advanced Locality Management and the Politics of Middle-Class Activism », *Environment and Urbanization* 20, n° 2 (10 janvier 2008): 483-99.

29 Timothy Besley, Rohini Pande, et Vijayendra Rao, « Participatory Democracy in Action: Survey Evidence from South India », *Journal of the European Economic Association* 3, n° 2/3 (2005): 648-57.

30 Karen Coelho, Lalitha Kamath, et M Vijayabaskar, « Opening up or Ushering in? Citizen Participation as Mandate and Practice in Urban Governance », in *Participolis. Consent and Contention in Neoliberal and Urban India*, éd. par Karen Coelho, Lalitha Kamath, et M Vijayabaskar (New Delhi: Routledge, 2013), 5.

31 James Manor, « Local governance », *The Oxford Companion to Politics in India* (Oxford University Press, 2010) ; James Manor, *Rethinking Third-World Politics* (Routledge, 1991).

32 K.C. Sivaramakrishnan, *Power to the People? The Politics and Progress of Decentralisation* (Delhi: Konark Publishers, 2000) ; K.C. Sivaramakrishnan, *Re-visioning Indian Cities. The Urban Renewal Mission* (New Delhi: Sage, 2011).

33 Heller et Isaac, « Democracy and Development: Decentralized Planning in Kerala » ; Gilbert Sebastian, « Kerala People's Plan Revisited », *Mainstream Weekly*, 2008.

d'autre part ont conféré une pertinence nouvelle à un espace de participation ouvert par la décentralisation : la *gram sabha*, ou assemblée villageoise³⁴.

Sur le plan théorique, si la délibération est un concept largement absent³⁵, la participation est un objet fuyant ; elle n'apparaît pas comme un mot-clé des travaux sur la démocratie indienne³⁶. Cela ne veut pas dire, bien sûr, que les travaux qui portent sur les expériences participatives ne contribuent pas à identifier et à comprendre certains aspects cruciaux de la pratique démocratique en Inde³⁷. Mais la théorie politique indienne ne se saisit frontalement ni de cette notion, ni de ses interprétations pratiques. Ce désintérêt tient sans doute, au moins en partie, à l'échelle locale, voire micro-locale, qui est celle des dispositifs : la démocratie locale est en effet un champ peu investi par la théorie, contrairement à l'échelle nationale ou régionale³⁸. Mais ce désintérêt est plus

34 Anne-Marie Goetz et Rob Jenkins, *Reinventing Accountability: Making Democracy Work for the Poor* (London: Palgrave Macmillan, 2005) ; Harsh Mander et Abha Joshi, « The Movement for Right to Information in India. People's Power for the Control of Corruption », s. d. ; Martin Webb, « Success stories: rhetoric, authenticity, and the right to information movement in north India », *Contemporary South Asia* 18, n° 3 (2010): 293-304.

35 Il faut dire qu'il existe depuis longtemps, en Inde, un exemple d'assemblée qui prend des décisions pour le groupe au terme d'un processus délibératif – le *khap panchayat*, conseil de caste qui fonctionne, en dehors de toute légalité, dans quelques États du nord (Haryana et Punjab surtout). Mais les *khap panchayats* sont composés exclusivement d'hommes des castes dominantes, et leurs décisions ont surtout pour but de maintenir le contrôle social exercé sur les femmes et les basses castes. Il s'agit donc d'un dispositif participatif qui est non seulement proto-démocratique, mais aussi anti-démocratique. Voir Ajay Kumar, « Khap Panchayats: A Socio-Historical Overview », *Economic and Political Weekly* 47, n° 4 (2012): 59-64.

36 Ainsi un excellent dictionnaire de la politique indienne, récemment publié, n'inclut le mot « participation » ni dans ses entrées, ni même dans son index. Cf. Niraja Gopal Jayal et Pratap Bhanu Mehta, éd., *The Oxford Companion to Politics in India* (New Delhi: Oxford University Press, 2010).

37 Les travaux qui relèvent de l'étude de la gouvernance urbaine partagent largement une vision critique de la participation comme l'un des mots d'ordre de la gouvernementalité néo-libérale – j'y reviendrai. Mais ils ont tendance à s'intéresser aux usages concrets de cette valorisation de la participation, plutôt qu'au sens qu'elle peut avoir pour ceux qui s'en réclament. Par ailleurs, parmi les auteurs qui étudient la participation dans le cadre de la décentralisation ou des mouvements sociaux, certains – notamment Heller, Manor, Jenkins – proposent, à travers leurs analyses de politiques publiques, structures mobilisatrices et dispositifs locaux, une vision d'ensemble du fonctionnement de la démocratie indienne ; mais ils le font sur un mode plus empirique que théorique.

38 Pourtant la contribution indienne aux débats internationaux sur la démocratie est très ancrée dans l'analyse des villes et de la citoyenneté urbaine : cf. Partha Chatterjee, *The Politics of the Governed. Reflection on Popular Politics in Most of the World* (New York: Columbia University Press, 2004) ; James Holston et Arjun Appadurai, « Cities and Citizenship », *Public Culture* 8 (1996): 187-204.

sûrement encore le signe que la question de la participation, en Inde, est discutée à travers d'autres mots-clés, des mots qui révèlent justement ce qui, dans la participation, fait problème.

Des focus différents : les dispositifs en France, les publics en Inde

À la suite de Fung³⁹, Gourgues identifie trois questions essentielles à la compréhension de tout dispositif participatif: qui participe/se mobilise ? Comment est organisée/s'effectue la participation ? À quoi est destinée/ sert cette participation⁴⁰ ? Extrapoler ce questionnement à la démocratie participative en général permet de distinguer quelles sont les entrées privilégiées, dans différents contextes, pour étudier la participation. Ainsi on pourrait dire que dans les travaux francophones sur la démocratie participative, une grande attention est accordée aux formes, aux mécanismes de la participation. Cet intérêt pour la question du « comment » est parfois jugée excessive, et qualifiée de « tropisme procédural⁴¹. »

En Inde – et c'est le troisième grand contraste – la littérature sur la participation se concentre plutôt sur les publics. La question clé n'est pas « *comment* est organisée la participation ? », mais plutôt (même si c'est de façon parfois sous-jacente) « *qui* sont les participants, souhaités ou effectifs, des *gram sabha*, des audiences publiques, des *ward committees*, etc., ? ». Or la réponse à cette question implique presque toujours la notion de « société civile⁴². » Il me semble donc qu'une investigation rapide de la fortune de cette notion, dans le contexte indien, est un détour utile à notre réflexion.

L'association étroite entre participation et société civile est d'abord évidente dans le discours prescriptif de la Banque mondiale sur la « bonne

39 Archon Fung, « Varieties of Participation in Complex Governance », *Public Administration Review* 66 (2006): 66-75.

40 Gourgues, *Les politiques de démocratie participative*, 87.

41 Alice Mazeaud, « Dix ans à chercher la démocratie locale, et maintenant ? Pour un dialogue entre politiques publiques et démocratie participative », <http://www.participation-et-democratie.fr/fr/system/files/34Alice%20Mazeaud.pdf>, 2009.

42 Dans le cadre d'une comparaison entre l'approfondissement de la démocratie en Inde et en Afrique du Sud, P.Heller pose même une équivalence parfaite entre société civile et démocratie participative, sans toutefois recourir à cette dernière notion. Pour lui, « La société civile renvoie à des formes d'associations bénévoles qui ne sont ni étatiques ni intégrées au marché, et qui sont gouvernées par des pratiques démocratiques... Le telos de la société civile trouve une nouvelle acception à travers l'usage public de la raison... la société civile [offre] un espace où les citoyens peuvent pratiquer au quotidien la démocratie de façon significative. » Patrick Heller, « Democratic Deepening in India and South Africa », in *South Africa and India: Shaping the Global South* (Johannesburg: Wits University Press, 2011), 151.

gouvernance », discours repris par les leaders politiques indiens qui ont favorisé la mise en place de dispositifs participatifs⁴³. C'est à la faveur de ce discours, en Inde comme dans de nombreux pays en développement, que le terme « participation » a acquis au cours des dernières décennies un sens nouveau, plus politique que la participation circonscrite aux programmes de développement communautaires, mais distinct de la participation politique entendue au sens classique, c'est-à-dire essentiellement la participation électorale :

« Avec la reconnaissance plus grande de la société civile et les débats croissants autour de la bonne gouvernance, le concept de participation est passé de la participation des bénéficiaires de programmes mis en œuvre par l'État, à une compréhension de la participation comme moyen d'obliger l'État à rendre des comptes, à travers de nouvelles formes de gouvernance qui impliquent des relations plus directes entre État et société civile⁴⁴. »

« Participation » et « société civile » sont des mots clés de l'ère néolibérale⁴⁵. Les deux concepts sont flous, mais le deuxième fait l'objet, contrairement au premier, d'un grand intérêt de la théorie politique indienne. Deux auteurs en particulier ont proposé une interprétation critique du concept de société civile.

La philosophe Neera Chandhoke, tout d'abord, offre une analyse résolument hostile de cette notion, qu'elle considère comme un cheval de Troie de la dépolitisation encouragée, selon elle, par le discours sur la bonne gouvernance. Elle conçoit la société civile comme étant composée d'organisations qui ne sont élues par personne, ce qui pose le problème de sa légitimité démocratique. On devine en la lisant que l'organisation-type de la société civile, pour elle, est une ONG fonctionnant comme une petite entreprise financée par les institutions internationales de l'aide au développement⁴⁶. Dès lors le danger principal de la valorisation de la

43 Notamment Sheila Dixit à Delhi (voir Chapitre 4).

44 Andrea Cornwall et John Gaventa, « From users and choosers to makers and shapers: repositioning participation in social policy », IDS Working Paper (Brighton, 2001), 17.

45 Pablo Alejandro Leal, « Participation: the ascendancy of a buzzword in the neo-liberal era », *Development in Practice* 17, n° 4-5 (2007): 539-48.

46 Neera Chandhoke, *The Concepts of Civil Society* (Delhi: Oxford University Press, 2003). Cette critique des ONG ressemble à celle portée par les partis communistes indiens, qui assimilent volontiers le secteur non-gouvernemental à un agent de l'étranger : voir Rob Jenkins, « Non-governmental Organizations », in *The Oxford Companion to Politics in India*, éd. par Niraja Gopal Jayal et Pratap Bhanu Mehta (Delhi: Oxford University Press, 2010), 423-40.

société civile, c'est celui de la perte du contrôle démocratique⁴⁷ que seules les élections permettent⁴⁸. Dans la même veine, la politiste Niraja Gopal Jayal dénonce elle aussi, derrière le discours sur la bonne gouvernance, un projet « visant à l'élimination de la politique⁴⁹ », projet dans lequel la société civile joue un rôle – rhétorique – majeur⁵⁰.

Le politiste Partha Chatterjee, quant à lui, redéfinit la notion de société civile en l'opposant à celle de « société politique ». Il est important de bien comprendre cette distinction, qui s'inscrit dans une entreprise de théorisation de la « démocratie postcoloniale⁵¹. » Cette conceptualisation, en termes binaires, de l'histoire et de la sociologie des mobilisations en Inde, a fait l'objet d'innombrables reprises, mais aussi de nombreuses critiques⁵². Elle a quelque peu évolué depuis le texte qui l'avait initialement rendue célèbre⁵³, et je citerai seulement la dernière version proposée par l'auteur (qui répond justement à certaines des critiques) :

« Pour comprendre la structure et la dynamique des formations politiques de masse dans les États-nations du vingtième siècle, il me semble utile de penser un domaine des institutions offrant une médiation entre le peuple et l'État, mais se tenant en parallèle de la société civile... Je trouve utile de conserver le terme de société civile pour les institutions caractéristiques de la vie associative moderne, qui trouvent leur origine dans les sociétés occidentales et qui sont basées sur l'égalité, l'autonomie, la liberté d'entrer et de sortir, le contrat, des procédures délibératives de prise de décision, la reconnaissance des droits et des devoirs de leurs membres et autres principes de ce genre... Par société politique, j'entends un domaine d'institutions et d'activités où plusieurs médiations sont effectuées [entre la population et l'État] ... S'il faut donner un nom aux formes majeures de mobilisation à travers lesquelles la société

47 Guy Hermet, « Un régime à pluralisme limité ? À propos de la gouvernance démocratique », *Revue Française de Science Politique* 54, n° 1 (2004) : 159-78.

48 Neera Chandhoke, « Governance and the Pluralisation of the State. Implications for Democratic Citizenship », *Economic and Political Weekly* 38, n° 28 (2003) : 2957-68.

49 Niraja Gopal Jayal, « The Governance Agenda. Making Democratic Development Dispensable », *Economic and Political Weekly* 32, n° 8 (1997) : 407-12.

50 On trouve dans cette critique de nombreux points communs avec celle qui s'est exprimée face à la politique menée par le New Labour, dénonçant la participation comme « un instrument de dépolitisation au service d'un projet néo-libéral » (Blondiaux, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, 19).

51 Partha Chatterjee, *Lineages of Political Society. Studies in Postcolonial Democracy* (New York: Columbia University Press, 2011).

52 Notamment dans un débat de la revue *Economic and Political Weekly* (Vol.43, n°46, Nov.15, 2008) ; voir aussi Stuart Corbridge et al., *Seeing the State. Governance and Governmentality in India* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005), 256.

53 Chatterjee, *The Politics of the Governed. Reflection on Popular Politics in Most of the World*.

civile (partis, mouvements, formations politiques non-partisanes) s'efforce de canaliser et d'ordonner les demandes populaires vis-à-vis de l'État développementaliste, nous appellerons cela la démocratie... Dans le contexte de la dernière phase de mondialisation du capital, nous pourrions bien assister à l'émergence d'une opposition entre modernité et démocratie, c'est-à-dire entre société civile et société politique⁵⁴. »

Malgré sa complexité, cette conceptualisation révèle également une critique de la société civile, même si elle est plus indirecte que celle de Chandhoke. Ici la société civile est formée d'associations dont les caractéristiques (égalité, autonomie, procédures délibératives, etc.) impliquent, étant donné le contexte indien, qu'elles ne rassemblent qu'une minorité de la population. Ces associations de surcroît sont un héritage de l'Occident, c'est-à-dire de la colonisation ; enfin leur rapport à l'État est informé par le libéralisme moderne (leurs membres ont une idée claire de leurs droits et de leurs devoirs vis-à-vis de l'État). Autrement dit, la société civile selon Partha Chatterjee représente une minorité occidentalisée et libérale. C'est dans l'opposition avec la « société politique » qu'apparaît clairement le fait que la société civile n'est pas du côté de la démocratie. Sudipta Kaviraj, autre membre de cet éminent collectif, a souligné que la notion de « société civile » est toujours définie par opposition avec autre chose⁵⁵. On devine effectivement, à la lecture de Chandhoke et Chatterjee, ce, ou plutôt ceux, que la société civile n'est pas (et dont elle usurpe la place légitime, selon Chandhoke) : les partis politiques, les élus, et derrière eux la masse des électeurs. Autrement dit, si la société civile constitue la réponse à la question « qui participe aux dispositifs participatifs indiens ? », elle évoque aussi, en creux, la question : « qui *ne participe pas* ? »

Les travaux de Chandhoke et Chatterjee ont le mérite d'explicitier une série de connotations qui sont centrales dans une certaine critique intellectuelle, liée à la gauche communiste indienne, de la société civile. Cette notion renvoie en fait à la société civile *organisée* ; et on entend par là, généralement, une nébuleuse associative dans laquelle les ONG tiennent une place importante, et qui est essentiellement animée par des membres des classes moyennes urbaines (ainsi les mouvements sociaux ne sont généralement pas considérés comme faisant partie de la société civile, même si eux non plus ne sont élus par personne, ni associés à aucun parti). Or Rob Jenkins a bien montré en quoi les termes « d'ONG » et de « mouvement social », qui sont antinomiques dans le contexte indien

54 Chatterjee, *Lineages of Political Society. Studies in Postcolonial Democracy*, 2011, 82-89.

55 Cité in Jenkins, « Non-governmental Organizations ».

(alors même qu'il arrive souvent qu'un collectif passe de l'un à l'autre statut, voire existe simultanément sous ces deux statuts), fonctionnent comme des « étiquettes » ; pour lui l'ONG est une sorte de « négatif », au sens photographique du terme, par rapport auquel se définissent les mouvements, mais aussi les partis et les syndicats⁵⁶. On peut dire, dans le même esprit, que la « société civile », parce qu'elle connote fortement les « classes moyennes urbaines⁵⁷ », apparaît comme le négatif du « peuple ». Cette vision explique la tonalité inquiète des textes de Chandhoke, Chatterjee, Jayal et d'autres : si la société civile représente une minorité, voire une élite, la valorisation de la société civile, notamment à travers le discours sur la participation, va à contre-courant de la nécessaire démocratisation de la démocratie⁵⁸.

Au terme de ce détour par le débat sur la société civile, on perçoit en quoi la démocratie participative, ou du moins les expériences qui l'incarnent, posent problème en Inde : ces expériences, ces dispositifs sont perçus comme participant d'un phénomène d'exclusion ; ils sont soupçonnés de redoubler l'exclusion économique d'une large partie de la population, liée à un modèle de croissance incapable d'intégrer une main-d'œuvre non qualifiée, d'une exclusion politique. Ainsi l'une des questions au centre des travaux de théorie politique sur la démocratie indienne concerne la relation entre représentation et inclusion, ou démocratie et inégalités⁵⁹, et la façon dont cette relation rend possible, ou pas, l'évolution vers une démocratie plus « substantielle⁶⁰. »

La participation : une autre dimension de la démocratie, pour le meilleur ou pour le pire

La série de contrastes identifiés jusqu'ici – concernant la définition de la participation, le type de travaux qui prennent les expériences participatives pour objet, et le focus privilégié par ces travaux – nous amène à

56 Jenkins, 424.

57 Sur les problèmes liés au concept de classe moyenne dans le contexte indien, voir le Chapitre 6.

58 Ainsi les réactions de Partha Chatterjee à la mobilisation des classes moyennes urbaines (entre autres) dans le cadre du mouvement anti-corruption de 2011 (voir Chapitre 8), qualifiant le mouvement « d'anti-politique » (Partha Chatterjee, « Against Corruption = Against Politics », *Kafila*, 2011, <http://kafila.org/2011/08/28/against-corruption-against-politics-partha-chatterjee/>.) révèlent son aversion pour ce public particulier, alors même que dans ce cas la forme de la mobilisation l'apparentait, *a priori*, plutôt à la « société politique » qu'à la « société civile » telles qu'il les conçoit.

59 Varshney, *Battles Half Won. India's Improbable Democracy*, 85.

60 Niraja Gopal Jayal, « Introduction: Situating Indian Democracy », in *Democracy in India*, éd. par Niraja Gopal Jayal (New Delhi: Oxford University Press, 2001), 1-49; Neera Chandhoke, « Engaging with civil society: the democratic perspective », NGPA Working Papers (London, 2007).

percevoir une différence fondamentale dans la valeur attachée à la participation dans les contextes indien et français. Il apparaît en effet que si la participation fait l'objet d'une forte charge normative (positive) en France, elle fait l'objet d'une forte charge critique (négative) en Inde.

Dans le débat français, je l'ai dit, la participation semble offrir une réponse possible à la crise de la démocratie (mal-représentation, abstention, désaffiliation...). Elle incarne « l'espoir d'une autre démocratie », pour reprendre le titre d'un ouvrage consacré à l'expérience de Porto Alegre⁶¹, où un dispositif nouveau, le budget participatif, entreprend rien de moins que de conférer aux citoyens ordinaires le pouvoir de procéder à des arbitrages majeurs en matière d'allocation des ressources municipales. Certes, la dimension transformative du budget participatif tel qu'il a été réinventé à Porto Alegre est exceptionnelle, et beaucoup de travaux empiriques offrent une analyse critique des dispositifs participatifs en montrant qu'ils peuvent favoriser la reproduction des inégalités politiques ; qu'ils se prêtent à une instrumentalisation au service de la communication politique des élus, ou encore qu'ils sont souvent déconnectés de la prise de décision⁶². Mais la valorisation de la démocratie participative reste forte, d'autant qu'elle suscite un nouveau regard sur les glorieuses « sources de l'expérience démocratique⁶³ », celles de la démocratie grecque, dans son historicité mais aussi dans sa théorisation par les penseurs grecs⁶⁴. Au point que si la démocratie est devenue « l'horizon évident du bien politique⁶⁵ », la participation (et plus encore la délibération) ressemble aujourd'hui à l'horizon de la démocratie.

En Inde au contraire, le débat sur la participation (et sur la société civile) est fortement teinté d'une toute autre émotion : c'est la peur d'une autre démocratie qui domine. La participation telle qu'elle est promue par les dispositifs participatifs urbains apparaît, et est dénoncée, comme porteuse non d'une réponse, mais d'une aggravation du mal qui ronge la démocratie indienne : la désaffection politique des élites, qui va de pair avec le creusement des inégalités économiques. Une partie importante de la littérature considère en effet que ces dispositifs participatifs se prêtent à la capture par cette élite qu'on appelle par euphémisme « les classes moyennes urbaines », qu'ils offrent à cette élite des canaux de participation alternatifs au vote, et finalement qu'ils renforcent le pouvoir de cette élite, qui a déjà du pouvoir. Autrement dit, les dispositifs participa-

61 Marion Gret et Yves Sintomer, *Porto Alegre, l'espoir d'une autre démocratie* (Paris: La Découverte, 2002).

62 Blondiaux, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*.

63 Sintomer, *Le pouvoir au peuple. Jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, 11.

64 Jacques Rancière, *Aux bords du politique* (Paris: Gallimard, 1998).

65 Pierre Rosanvallon, *Le peuple introuvable* (Paris: Gallimard, 1998), 11.

tifs apparaissent comme un possible facteur de renforcement de l'exclusion politique. On l'a vu, dans le débat indien la participation se trouve le plus souvent du mauvais côté d'une série d'antinomies : en termes de légitimité, elle est associée à la gouvernance contre la démocratie ; en termes de structures mobilisatrices, elle est du côté de la « société civile » contre la « société politique » ; en termes de publics, elle est avec les classes moyennes urbaines, contre le peuple, les masses.

Cette représentation schématique des différents types de critiques adressées à la participation est évidemment réductrice et caricaturale. Mais elle a le mérite de mettre en lumière une autre asymétrie. Si, dans le débat français (et plus largement occidental), l'intérêt pour la participation est issu d'une critique des limites de la représentation politique, dans le débat indien la critique des dispositifs participatifs aboutit à une défense, voire à une célébration de la démocratie représentative. Agiter le spectre de la « dépolitisation » qui serait induite par la valorisation de la participation telle qu'elle est liée à l'idéologie de la bonne gouvernance, c'est, en creux, promouvoir une image enchantée de la politique et de la démocratie telles qu'elles fonctionnent actuellement⁶⁶. Pourtant des auteurs comme Jayal et Chandhoke, qui s'inscrivent dans cette critique de l'effet de dépolitisation induit par la promotion de la participation, sont par ailleurs engagées dans une dénonciation au long cours des limites de la « plus grande démocratie du monde ».

Dernier contraste enfin : dans le contexte indien aussi, le développement des pratiques participatives fait résonner le passé. Mais ici les sources historiques de la démocratie sont suspectes : qu'il s'agisse des *panchayats* ou de la thèse d'une « greffe » effectuée par la colonisation britannique⁶⁷, l'évocation du passé a une valeur largement négative. Si les dispositifs participatifs évoquent la possibilité d'une autre démocratie, cette alternative fait peur parce qu'elle est perçue non comme un progrès, mais comme une régression de la démocratie, un retour à l'époque où elle était l'apanage, en droit (sous la domination coloniale) ou en fait (durant les premières décennies après l'indépendance), d'une élite.

Encore une fois, Amartya Sen se distingue par une perspective différente, à contre-courant de cette tendance. Il a en effet entrepris de documenter une série d'expériences démocratiques (au sens large) avérées dans le passé pré-colonial du sous-continent, mettant en évidence l'exis-

66 Corbridge et al., *Seeing the State. Governance and Governmentality in India*, 2005, 153.

67 Christophe Jaffrelot, *La démocratie en Inde. Religion, caste et politique* (Paris: Fayard, 1998), 20.

tence d'une très ancienne « tradition dialogique⁶⁸», où le « raisonnement public » va de pair avec une « hétérodoxie argumentative⁶⁹. »

Conclusion

La participation est une notion centrale de la théorie démocratique. Comparer la façon dont cette notion est pensée (c'est-à-dire définie, observée, critiquée) dans deux démocraties très différentes montre qu'elle fonctionne comme un révélateur, en pleins ou en creux, d'un idéal, voire d'un fantasme démocratique. Ainsi les travaux sur les dispositifs participatifs, en France, suggèrent que la cité grecque reste une référence majeure ; alors qu'en Inde, les travaux équivalents expriment l'attachement à la mobilisation de masse, que ce soit pour soutenir un parti politique ou un mouvement social. La référence majeure, le moment glorieux et fondateur qui apparaît alors en filigrane, c'est le mouvement pour l'indépendance, c'est-à-dire la mobilisation non-violente de masses largement pauvres et illettrées contre la colonisation, et pour la réalisation d'un projet politique remarquablement progressiste.

Il convient toutefois de nuancer ce contraste. D'une part, une partie des travaux francophones sur la démocratie participative la considèrent non comme une nouvelle norme, mais comme un outil de gestion politique lié au management néo-libéral. D'autre part il existe, en Inde aussi, un discours qui valorise la participation telle qu'elle s'incarne dans les dispositifs participatifs urbains, en y voyant une source de progrès pour la démocratie. Ce discours existe depuis la fin des années 1990, mais il est longtemps resté confiné à quelques associations situées à Delhi⁷⁰, Bangalore⁷¹ ou Hyderabad⁷². S'il devient aujourd'hui beaucoup plus audible, c'est parce qu'il est porté par un nouveau parti dont les débuts sur la scène politique nationale ont été spectaculaires, même s'il n'est arrivé au pouvoir que dans l'État de Delhi (en 2013 puis en 2015). Avec l'Aam Aadmi Party (AAP), le discours des tenants d'une réforme de la démocratie indienne a bénéficié d'une amplification nouvelle. Sans entrer dans le détail du projet de l'AAP (analysé dans le Chapitre 8), on peut simplement noter qu'il s'agit d'un discours pragmatique, où la participation est moins un idéal qu'une solution pratique à ce qui est considéré comme le problème majeur de la démocratie indienne : la corruption, et plus lar-

68 Amartya Sen, *The Argumentative Indian. Writings on Indian Culture, History and Identity* (Noida: Penguin books, 2005), xiii.

69 Sen, 13. Sen considère que cette tradition débute avec les conseils bouddhistes, dont le plus important eut lieu sous le règne de l'empereur Ashoka, au III^e siècle avant notre ère.

70 Par exemple Association for Democratic Reforms (<http://adrindia.org/>)

71 Par exemple Janaagraha (<http://www.janaagraha.org/>)

72 Par exemple Lok Satta (<http://www.loksatta.org/>)

gement le défaut *d'accountability*. Ici la participation est conçue d'abord comme un moyen de contrôler l'action des élus, en amont et en aval ; elle vise la surveillance plus que le débat ; on est donc proches de la « démocratie de la défiance » théorisée par Rosanvallon⁷³. Dans cette perspective, la participation peut aider à prendre de meilleures décisions⁷⁴ ; mais on n'y trouve pas l'idée qu'elle peut aussi contribuer à former de meilleurs citoyens⁷⁵.

Cette comparaison rapide entre l'Inde et la France demande à être à la fois approfondie et élargie à d'autres pays. Il paraît particulièrement intéressant de prendre en compte le Brésil, qui présente plusieurs similarités fortes avec l'Inde : cet autre sous-continent est également une démocratie à la fois jeune et solide, une société caractérisée par la diversité et par de fortes inégalités, et une économie émergente. Surtout, le Brésil est devenu, depuis l'adoption de sa nouvelle Constitution en 1988 et la mise en œuvre d'une forme exigeante de budget participatif à Porto Alegre, un pays pionnier de la démocratie participative. Patrick Heller, après avoir étudié le Kerala, seul État indien ayant mis en œuvre un budget participatif à grande échelle, s'attache précisément à comparer les dynamiques démocratiques en Inde et au Brésil (et plus récemment en Afrique du Sud). Il souligne que l'une des grandes différences entre le Brésil et l'Inde est la suivante : au Brésil la démocratie locale est devenue un site d'engagement entre les citoyens et l'État, un site où de surcroît s'exprime une exigence « politico-éthique » vis-à-vis de la démocratie⁷⁶, contrairement à l'Inde, où l'expérience kéralaise est exceptionnelle. Alors qu'au Brésil la démocratie urbaine met l'accent sur la question du lien social et de la participation des citoyens à la décision politique davantage que sur celle de la gestion⁷⁷, en Inde c'est bien ce dernier aspect qui domine, y compris dans le cadre des expériences de l'Aam Aadmi Party. Participer, c'est d'abord « gérer avec », et la demande de participation est justifiée davantage en référence à un principe d'efficacité qu'à un idéal de démocratie.

73 Pierre Rosanvallon, *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance* (Paris: Seuil, 2006).

74 Blondiaux, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, 61.

75 Jane Mansbridge, « On the idea that participation makes better citizens », in *Citizen competence and democratic institutions*, éd. par Stephen L. Elkin et Karol E. Soltan (University Park: Penn State University Press, 1999), 291–317.

76 Patrick Heller, « Towards a Sociological Perspective on Democratization in the Global South: Lessons from Brazil, India and South Africa », 2011, 22, http://www.patrickheller.com/uploads/1/5/3/7/15377686/democratic_deepening_in_brazil_india_and_south_africa_yale_present.pdf.

77 Marion Gret et Yves Sintomer, *Porto Alegre, l'espoir d'une autre démocratie* (Paris: La Découverte, 2002), 22.

Première partie

Les grands cycles participatifs de l'Inde indépendante

On peut repérer trois grands cycles dans l'histoire de la démocratie participative en Inde, c'est-à-dire trois périodes marquées par un mouvement d'ascension puis de déclin de l'idée de participation, mouvement qui s'exprime à la fois dans les discours et dans les pratiques. Cette première partie, largement fondée sur la littérature secondaire, s'attache à identifier et décrire ces trois cycles et veut servir ainsi plusieurs objectifs. La perspective généalogique adoptée ici permet tout d'abord de situer l'évolution de la démocratie participative dans l'histoire plus générale de la démocratie indienne. Évoquer le contexte des grands jalons de cette évolution est le meilleur moyen d'éviter à la fois l'eurocentrisme et l'anachronisme. Le contexte permet de comprendre pourquoi la question de la participation surgit à tel moment, puis s'éclipse à tel autre. La contextualisation, ensuite, fait apparaître comment la participation est pensée au fil du temps – elle permet d'historiciser le vocabulaire, les catégories qui lui sont associés. Ce retour en arrière, enfin, montre comment la question de la participation se pose, ou est posée, dans la démocratie indienne. Le premier cycle couvre les trois premières décennies, marquées par la domination du parti du Congrès, de l'indépendance (1947) à l'état d'urgence imposé par Indira Gandhi (1975-1977). Le deuxième cycle (1977-1991) s'inscrit dans une période de profonde reconfiguration de la scène politique, avec la multiplication des gouvernements de coalition au Centre et la montée des partis régionaux dans les États. Le troisième cycle (1992-2014) correspond à l'entrée de l'Inde dans l'ère néo-libérale : la libéralisation de l'économie s'accompagne de la montée en puissance de la droite hindoue sur la scène politique, et de l'affirmation politique des classes moyennes urbaines.

Ce regard rétrospectif est essentiel à la comparaison qui fonde cette étude. Resserrer le cadre sur la période contemporaine (des années 2000 à nos jours) ferait ressortir les nombreuses similarités entre la problématique de la démocratie participative en Inde et en France, et inciterait à s'intéresser surtout aux transferts d'idées et de pratiques, favorisés

notamment par l'action de la Banque mondiale et des Nations Unies. Élargir le cadre oblige au contraire à prendre la mesure des contrastes, et donc à relativiser le rôle des transferts.

L'un des principaux contrastes concerne la relation entre participation, représentation et inclusion. En Inde comme ailleurs, la participation est toujours pensée en relation avec la représentation électorale (même si cette relation est parfois implicite). Chacun des trois cycles présentés, on le verra, est caractérisé par un débat sur la nécessité, les modalités et les finalités de formes de participation *alternatives* à la participation électorale, ainsi que par des expériences nouvelles de participation. Mais – et c'est précisément ce que souligne cette première partie – le vote reste longtemps le principal dispositif participatif, non seulement parce que les institutions de la jeune république indienne ne comprennent aucune autre forme de participation (le référendum n'existe pas dans la Constitution), mais surtout parce qu'au sortir de la colonisation, les élections jouent un rôle majeur de mobilisation, d'éducation politique et d'intégration nationale. La question de l'approfondissement de la démocratie se pose donc longtemps en termes de qualité de la représentation, et se décline en deux sous-questions principales : d'une part, la représentativité des élus ; d'autre part, le niveau de la participation électorale.