

Chapitre 8

Les expérimentations participatives de l'Aam Aadmi Party

En décembre 2013, un tout nouveau parti politique vient bousculer, à la surprise générale, le bipartisme qui caractérisait depuis un demi-siècle la scène politique de la ville-État de Delhi. L'Aam Aadmi Party (« parti de l'homme ordinaire », AAP), qui remporte 28 des 70 sièges de l'assemblée législative, juste derrière le BJP (32 élus) mais loin devant le Congrès (8 élus), forme le gouvernement avec le soutien de ce dernier. Ce gouvernement démissionne après seulement sept semaines au pouvoir ; mais après un relatif échec aux élections générales de mai 2014, l'AAP remporte très largement les élections anticipées organisées à Delhi et forme à nouveau le gouvernement, en février 2015.

La courte carrière politique de l'AAP est particulièrement agitée, et voit se succéder rapidement victoires imprévues, défaites spectaculaires, déclarations fracassantes, décisions inédites, actions controversées et conflits violents (internes et externes). Sans entrer dans les détails de cette trajectoire en forme de montagnes russes, je m'attacherai dans ce dernier chapitre à tirer, dans un premier temps, les fils qui relient ce nouveau parti, issu du mouvement « India Against Corruption » (IAC, 2011-2012), au mouvement de Jayaprakash Narayan (1974-1975) et avant lui à Gandhi. Arvind Kejriwal, chef de l'AAP, est bien sûr l'un de ces fils. Le livre-manifeste qu'il publie en 2012, *Swaraj*, annonce dès son titre à la fois la filiation gandhienne qu'il revendique⁴⁰, et l'un des thèmes principaux du nouveau parti, avec la lutte contre la corruption : la nécessité de développer le gouvernement des citoyens par eux-mêmes, et donc la participation. La deuxième section de ce chapitre sera justement consacrée à un inventaire des multiples initiatives que l'on peut qualifier de participatives, et que l'AAP a déployé dans trois contextes : la campagne électorale ; la période précédant la formation du gouvernement ; et enfin l'exercice

40 Le terme « swaraj » (« auto-gouvernement » en hindi) se réfère clairement au Mahatma Gandhi et à son célèbre essai *Hind Swaraj (Indian Home Rule, 1909)*. Cette référence permet d'évoquer deux idées gandhiennes majeures d'A.Kejriwal et de l'AAP : d'une part l'Inde doit s'engager dans une nouvelle lutte pour rendre au peuple le pouvoir (confisqué non plus par le colonisateur britannique, mais par des élus et des bureaucrates corrompus et par des entreprises qui ne rendent de compte à personne) ; d'autre part la décentralisation est le principal moyen d'atteindre cet objectif.

du pouvoir⁴¹. La troisième section se focalisera sur l'un de ces dispositifs – le plus théorisé, le plus pratiqué aussi, même s'il connaît différentes variantes et demeure au stade expérimental : la *mohalla sabha* (« assemblée du quartier »).

India Against Corruption : le « mouvement J.P. » redux ?

Le mouvement IAC est plus connu sous le nom de « mouvement Hazare » car c'est un vieil homme, Kisan Baburao Hazare, dit « Anna » (« grand frère ») qui en est l'incarnation. Anna Hazare, avant de mobiliser les foules à Delhi en 2011, est surtout connu au Maharashtra, pour son travail dans le village de Ralegan Siddhi dont il a voulu faire un modèle de développement. Certains aspects de son « modèle » sont très critiqués, notamment l'interdiction de consommer de l'alcool dans le village, la pratique des châtiments corporels et son discours très conservateur sur les *Dalits*. Mais Hazare suscite également un grand respect pour son intégrité personnelle et ses réussites en matière de développement économique et de lutte contre la corruption. En 1991 en effet, il a lancé, au Maharashtra, le *Bhrashtachar Virodhi Jan Aandolan* (BVJA, « Mouvement populaire contre la corruption »), d'où est né le mouvement régional pour le droit à l'information.

Hazare, toutefois, n'est que le visage du mouvement IAC ; derrière lui, une petite équipe d'activistes appelés « Team Anna » (« l'équipe d'Anna ») jouent un rôle majeur. On trouve parmi eux Kiran Bedi, la première femme ayant intégré le prestigieux Indian Police Service, connue pour sa lutte contre la corruption ; Prashant Bhushan, un avocat spécialisé dans la défense des droits de l'homme et l'usage des litiges d'intérêt public (*Public Interest Litigations*) ; Santosh Hegde, un ancien juge à la Cour Suprême ; et surtout Arvind Kejriwal.

Il faut ici s'arrêter sur cet homme qui est le pilier du mouvement IAC puis de l'AAP, et dont le parcours connecte entre eux trois des principaux

41 Je laisserai de côté ici un autre sens de la dimension participative de l'AAP : la capacité du parti à faire alliance avec les mouvements sociaux et le secteur associatif. Cette caractéristique tient pour partie au fait que les soutiens du mouvement IAC, dont est issu l'AAP, comprenaient d'emblée des organisations de la société civile aux statuts divers. Mais le soutien de la société civile organisée au nouveau parti prend une forme officielle peu après sa première victoire électorale à Delhi : en janvier 2014, la National Alliance of People's Movement (NAPM, « Alliance nationale des mouvements populaires ») annonce explicitement son ralliement à l'AAP, et plusieurs de ses membres éminents seront candidats de l'AAP lors des élections nationales de mai 2014. Cet aspect est toutefois temporaire : l'AAP s'est déchiré autour d'un conflit entre ses leaders en mars 2015, conflit qui s'est soldé par l'expulsion de Prashant Bhushan et Yogendra Yadav, deux des personnalités les plus à gauche de la direction du parti. Cette expulsion a entraîné le départ de plusieurs autres personnalités liées à la NAPM (Yogendra Yadav ayant joué un rôle important de liaison entre la NAPM et le parti).

dispositifs participatifs de l'Inde urbaine contemporaine : les *Resident Welfare Associations* ; les *jan sunwai* ; et les *mohalla sabhas*. Kejriwal, ingénieur de formation, entre au début des années 1990 dans la haute fonction publique à travers l'India Revenue Service ; il s'engage rapidement dans la lutte contre les pratiques corrompues de cette administration, où il est courant que les contribuables s'acquittent de pots-de-vin aux fonctionnaires pour éviter de payer leurs impôts. Kejriwal démissionnera en 2006 pour se consacrer à plein temps à la lutte contre la corruption sous toutes ses formes, et crée plusieurs organisations à cet effet⁴². Son engagement dans la campagne pour le Droit à l'information l'amène à côtoyer les militants du MKSS et à apprendre à organiser un audit social. Avec Parivartan (« Changement »), une ONG fondée en 2000, c'est lui qui organise les trois premiers *jan sunwai* à Delhi (sur les travaux publics réalisés par la municipalité ; le fonctionnement du Public Distribution System ; et le fonctionnement de la commission autonome (Information Commission) chargée de la mise en œuvre à l'échelle nationale du Droit à l'information). En 2005 Kejriwal mobilise les *RWA* de la capitale (grâce au fichier constitué par la cellule du gouvernement consacrée au programme Bhagidari) aux côtés d'associations de défense des droits des urbains pauvres, et parvient à stopper le projet de privatisation de la distribution de l'eau, alors engagé entre le gouvernement et la Banque mondiale. Un an plus tard il accède à une certaine notoriété lorsqu'il reçoit le prix Ramon Magsaysay, souvent qualifié de « Nobel asiatique », pour sa lutte contre la corruption. Kejriwal se consacre alors à faciliter le recours au Droit à l'information nouvellement adopté au niveau national. Ces années de militantisme l'amènent à comprendre toutes les limites de cette législation pourtant obtenue de haute lutte et tellement célébrée⁴³.

Dans un entretien réalisé en 2008, Kejriwal fait déjà part de ses doutes sur la possibilité de faire un usage massif du *jan sunwai*, et évoque sa recherche d'un moyen de lutter plus efficacement, à une échelle plus grande, contre la corruption et pour davantage de transparence et d'imputabilité de l'action publique.

42 Parivartan en 2000, puis Kabir et Public Cause Research Foundation en 2006 (avec notamment Kiran Bedi, Prashant Bhushan, Manish Sisodia), puis Lok raj andolan/Swaraj Abhiyan (« Mouvement pour le gouvernement du peuple » / « Campagne pour l'auto-gouvernement »).

43 En 2006, alors que le gouvernement manifeste sa volonté de limiter la portée du droit à l'information, Kejriwal se remobilise, avec Parivartan, aux côtés du MKSS et d'autres organisations et individus ; Hazare en fait partie, et c'est pour mettre fin à la grève de la faim du vieil activiste que le gouvernement renonce à son projet. Selon une militante de l'AAP proche de Kejriwal, cet épisode démontre aux militants du droit à l'information qu'Hazare détient une capacité unique de faire plier le gouvernement, ce qui explique sa mise en avant dans le mouvement IAC, cinq ans plus tard (Entretien, Delhi, février 2014).

« Le jan sunwai est une plateforme informelle, il n'a pas de légitimité en droit, les gens peuvent bien venir et crier, souvent il n'y a pas de résultats concrets. Et puis le jan sunwai ne peut pas être un modèle, parce que ça demande cinq mois de travail, avec sept activistes à plein temps... Comment est-ce qu'on pourrait reproduire ça dans tout le pays ?... Nous avons besoin d'un modèle dans lequel les gens peuvent agir eux-mêmes. Il y a un vide dans notre démocratie : le jan sunwai ne peut pas remplacer la machinerie gouvernementale ; on a besoin d'un canal systématique pour le redressement des torts... Nous étudions des moyens de créer des institutions effectives de gouvernance locale, qui n'ont pas besoin de s'appuyer sur les ONG... Il faut remodeler la démocratie indienne... Il faut encourager des plateformes où les gens réfléchissent aux biens collectifs⁴⁴... »

Le mouvement IAC va précisément donner une ampleur nouvelle à cette cause, et à cette ambition. Le mouvement débute au printemps 2011 lorsque Anna Hazare se lance dans une grève de la faim pour forcer le gouvernement à adopter un projet de loi, le Jan Lokpal Bill, qui permettrait d'instituer une sorte d'ombudsman, le Lokpal (« Protecteur du peuple »), ayant le pouvoir de lancer des investigations pour corruption contre tous les membres de l'État, fonctionnaires et élus, jusqu'au Premier ministre lui-même, et d'imposer des sanctions le cas échéant.

Le Lokpal est un serpent de mer de l'arsenal législatif indien, qui fait l'objet d'une revendication depuis 1966. Dès les années 1960 en effet la corruption de l'État est un sujet de préoccupation, comme en témoigne la formation d'un comité destiné à évaluer son ampleur et à préconiser des mesures adéquates, comité placé sous l'égide de K. Santhanam, membre du Parlement et ancien ministre, en 1962. Entre les années 1960 et les années 1990, un projet de loi visant à instaurer un Lokpal⁴⁵ sera six fois introduit au Parlement, mais il sera systématiquement « oublié »⁴⁶, prouvant ainsi toute l'hypocrisie du discours anti-corruption que tiennent régulièrement les principaux partis politiques.

Hazare et son équipe revendiquent cette fois un « *Jan Lokpal* », c'est-à-dire un ombudsman « du peuple » ; la législation qu'ils proposent (Team Anna s'étant entouré de nombreux membres de la Campagne pour le Droit à l'information dans la rédaction de ce texte) accorde une place

44 Entretien, Delhi, 11/10/2008.

45 Mais dans certains États, un Lokayukta (« Nommé par le peuple »), équivalent du Lokpal à l'échelle régionale, sera mis en œuvre, sans que ces expériences soient très concluantes le plus souvent. Santosh Hegde, membre de Team Anna, a été l'une des exceptions à cette règle : son action en tant que Lokayukta du Karnataka (2006-2011) a fait date.

46 Andrew Sanchez, « Corruption in India », 2012, 52, https://www.academia.edu/1319330/Corruption_in_India.

prééminente à la « société civile » à la fois dans le processus de sélection du Lokpal et dans sa composition même. Elle revendique également une concentration des pouvoirs d'investigation et de sanction dans les mains du Lokpal.

Au printemps 2011, Hazare s'installe à Jantar Mantar – ce quartier, au centre de Delhi mais assez loin du Parlement, où sont cantonnées les manifestations en tous genres⁴⁷. Depuis janvier plusieurs marches ont été organisées par Team Anna et ses alliés, dans plusieurs villes, pour dénoncer la multiplication des scandales de corruption et demander l'adoption du Jan Lokpal Bill. L'initiative d'Hazare suscite rapidement une grande attention. De fait, son discours critiquant la corruption politique résonne fortement alors que se succèdent une série de scandales impliquant le gouvernement central et ceux de plusieurs États, et des sommes toujours plus astronomiques. Chaque jour, une foule grandissante se rassemble pour écouter Hazare et son équipe. Or cette foule n'est pas celle que l'on voit d'habitude à Jantar Mantar, et de façon plus générale dans les grandes mobilisations politiques ; elle fait une large part aux classes moyennes et supérieures – repérables à leurs vêtements, au fait que les gens s'expriment en anglais, à leur usage massif des réseaux sociaux. Facebook et Twitter deviennent alors, en effet, des relais importants de la mobilisation⁴⁸ Mais la capacité de mobilisation d'Anna Hazare fait rapidement venir aussi les médias classiques, à commencer par les télévisions, qui vont désormais jouer un rôle majeur dans l'amplification du mouvement, qui s'étend à d'autres mégapoles : des rassemblements massifs de soutien à Hazare ont lieu à Mumbai et Bangalore notamment.

Un long bras de fer s'engage alors entre Team Anna et le gouvernement, contraint de prendre en compte cette mobilisation d'une visibilité exceptionnelle. Le gouvernement annonce qu'il va proposer un nouveau Lokpal Bill, rédigé conjointement par les élus et la « société civile », mais suite à l'échec de cette coopération, Hazare reprend sa grève de la faim

47 Jantar Mantar a été qualifié de « ghetto protestataire » (Aditya Nigam, « In Defense of the 'Post-Ideological' Aam Aadmi – Yet Again! », *Kafila*, 2014, <http://kafila.org/2014/01/27/in-defense-of-the-post-ideological-aam-aadmi-yet-again/>) ; jusqu'aux années 1990 les manifestations se tenaient de préférence sur la grande avenue qui mène au Parlement, Rajpath, mais à Delhi comme dans d'autres villes, l'argument du risque sécuritaire a justifié une réduction drastique de l'espace urbain où les protestations sont autorisées, et Jantar Mantar constitue aujourd'hui une sorte de foire permanente aux mobilisations, où l'on peut trouver, le même jour, le *sit-in* d'un mouvement social, le meeting d'un parti politique, et le rassemblement de fidèles devant leur gourou religieux.

48 Pamela Philipose, « Can an Election be Tweeted to Victory? AAP, Arvind and a City State Called Delhi », *Economic and Political Weekly* 50, n° 8 (2015): 10-13; R. Harindranath et Sukhmani Khorana, « Civil Society Movements and the 'Twittering Classes' in the Postcolony: An Indian Case Study », *South Asia: Journal of South Asian Studies* 37, n° 1 (2014): 61-71.

en août, accompagné par son équipe. Le mouvement est désormais trop massif pour Jantar Mantar, il occupe donc l'immense espace ouvert de Ramlila Maidan, au nord de la ville – le lieu où Jayaprakash Narayan tint son dernier meeting avant d'être arrêté en 1975. Hazare et ses comparses sont eux aussi arrêtés puis brièvement incarcérés, ce qui ne fait que renforcer la ferveur des manifestants, qui atteint un sommet lorsque Hazare déclare que le mouvement IAC est le « deuxième mouvement de libération » de l'Inde.

Mais le conflit avec le gouvernement se double de conflits internes à la « société civile » qu'Hazare et son équipe prétendent défendre et représenter. Alors que le mouvement est, au départ, soutenu par une large partie de la coalition formée lors de la Campagne pour le Droit à l'information, des lignes de fracture apparaissent rapidement. Une partie des groupes, proches de la gauche communiste, se dissocie du mouvement, pour plusieurs raisons. Premièrement, le discours d'Hazare va très loin dans la mise à l'opprobre de la classe politique, et se rapproche d'un discours anti-parlementariste, avec des accents autoritaires. Deuxièmement la « société civile » pour laquelle il semble revendiquer une véritable souveraineté, n'est jamais définie ; mais il y a des affinités claires entre l'idéologie conservatrice d'Hazare et celle de la droite hindoue. Ceci devient évident lorsque Baba Ramdev, influent gourou hindou proche du BJP, est accueilli sur l'estrade où siège Hazare, gonflant ainsi la mobilisation de ses supporters exaltés, et jetant un doute sur le sécularisme du mouvement. Enfin la place très visible occupée parmi les manifestants par les classes moyennes supérieures, qui expriment un discours très négatif sur la politique, et notamment sur sa plébéianisation, est un autre motif de défiance pour les organisations engagées dans la défense des droits des Indiens marginalisés (pauvres, *Dalits*, femmes⁴⁹...). Certains membres éminents de la Campagne pour le Droit à l'information rédigent alors un projet de loi alternatif, plus respectueux des prérogatives du parlement élu.

L'intelligentsia de gauche semble également en proie à une grande perplexité face à cette mobilisation d'un type nouveau⁵⁰. Certains n'y voient que l'expression d'une attitude réactionnaire – « antipolitique⁵¹ », anti-démocratique⁵², anti-séculariste – bref, une nouvelle manifestation

49 Voir Shuddhabrata Sengupta, « At the Risk of Heresy: Why I am not Celebrating with Anna Hazare », Kafila, 2011, <http://kafila.org/2011/04/09/at-the-risk-of-heresy-why-i-am-not-celebrating-with-anna-hazare/>.

50 Les interprétations du mouvement Hazare par les intellectuels indiens, diverses et contradictoires, se donnent à lire dans la presse mais aussi sur plusieurs blogs, notamment Kafila.org.

51 Partha Chatterjee, *Against Corruption = Against Politics*, 2011, <http://kafila.org/2011/08/28/against-corruption-against-politics-partha-chatterjee/>.

52 Niraja Gopal Jayal, « Democratic dogmas and disquiets », *Seminar*, n° 557 (2006).

de « la révolte des élites⁵³. » La notion de « société civile », constamment invoquée sans jamais être définie, est particulièrement critiquée. D'autres saluent la capacité de mobilisation d'Hazare et son équipe, son ampleur et sa transversalité⁵⁴ ; ils soulignent que les classes moyennes supérieures, si elles sont très visibles, ne constituent pas la majorité des manifestants, parmi lesquelles les classes moyennes et inférieures sont très nombreuses⁵⁵ ; et ils notent que les revendications d'Hazare ne sont réductibles à aucune idéologie – ce qui amène le sociologue Aditya Nigam à qualifier le mouvement de « post-idéologique⁵⁶. »

Les discussions portent notamment sur le caractère « gandhien » d'Hazare – et révèlent à cette occasion à la fois la difficulté à catégoriser cette mobilisation, et l'ossification de la représentation du « Père de la Nation⁵⁷. » La comparaison entre Hazare et Gandhi est inévitable, d'abord parce qu'Hazare lui-même se proclame, depuis très longtemps, gandhien. Son allure (un vieil homme frêle, vêtu de *khadi*⁵⁸ blanc et coiffé d'un *topi*⁵⁹), son recours à des modes d'action non-violents (la grève de la faim, la désobéissance civile), et à une symbolique mêlant nationalisme et religion – tout cela le rapproche de Gandhi.

Un autre parallèle est souvent fait : entre Anna Hazare et Jayaprakash Narayan, ou plutôt entre le mouvement Hazare et le « mouvement J.P. ». L'histoire semble en effet se répéter : J.P. revendiquait un Lokpal dès 1973 ! Surtout, en 2011 comme en 1975, un vieil activiste gandhien sort de sa retraite politique pour dénoncer la corruption des gouvernements, appeler à la mobilisation de la nation tout entière, et proposer une transformation du système politique. Même si le mouvement Hazare en tant que

53 Stuart Corbridge et John Harriss, *Reinventing India: Economic Liberalization, Hindu Nationalism and Popular Democracy* (Cambridge: Polity, 2000).

54 Nivedita Menon et Aditya Nigam, « If only there were no people, democracy would be fine... », Kafila, 2011, <http://kafila.org/2011/08/22/if-only-there-were-no-people-democracy-would-be-fine/>.

55 Cette vision est confirmée par la distribution sociologique du vote pour l'AAP : lors des élections régionales de décembre 2013 puis de février 2015, l'AAP a capté les suffrages des classes moyennes, mais aussi et surtout ceux des classes populaires, des habitants des bidonvilles, des *Dalits*. « 2013 Legislative Assembly Elections, Delhi », *Economic and Political Weekly*, n° February 8 (2014): 82-85.

56 Aditya Nigam, *In Defense of the 'Post-Ideological' Aam Aadmi – Yet Again!*, 2014, <http://kafila.org/2014/01/27/in-defense-of-the-post-ideological-aam-aadmi-yet-again/>.

57 Aradhana Sharma, « Epic Fasts and Shallow Spectacles: The 'India Against Corruption' Movement, its Critics, and the Re-Making of 'Gandhi' », *South Asia: Journal of South Asian Studies* 3, n° 37 (2014): 365-80.

58 Le *khadi* est un coton filé et tissé à la main, dont Gandhi avait fait l'emblème de la lutte pour l'indépendance.

59 Le *topi* est un calot de coton blanc, popularisé par Gandhi – même si Nehru l'a porté plus que lui.

tel se contente, à travers la revendication du Jan Lokpal, de proposer une place nouvelle mais éminente à la « société civile », l'AAP prônera bien la nécessité d'une « révolution ». De fait, l'héritage de Narayan apparaîtra plus clairement encore dans le discours de l'Aam Aadmi Party, qui naît du mouvement Hazare (comme le Janata party était né du mouvement J.P.⁶⁰).

Pourtant la naissance de l'AAP constitue une surprise au regard de l'hostilité véhémement exprimée par Hazare à l'encontre des partis politiques. Mais dès décembre 2011 le mouvement IAC s'essouffle ; Hazare se lance alors dans une troisième grève de la faim, à Mumbai cette fois ; il y met fin au bout de trois jours en évoquant des problèmes de santé mais aussi, sans doute, parce que la mobilisation escomptée ne se produit pas. Le nouveau projet de loi sur le Lokpal entre à ce moment-là en discussion au Parlement, ce qui permet au gouvernement de souligner l'inanité d'une mobilisation parallèle dans la rue⁶¹. La ferveur semble retombée, les foules sont moins nombreuses à Jantar Mantar, les médias détournent leur attention. Au printemps 2012, Team Anna tente de relancer la mobilisation ; mais il apparaît clairement que le public n'est pas au rendez-vous, et que le gouvernement se refuse désormais à négocier. À la fin de l'été, Arvind Kejriwal et un groupe de fidèles déclarent qu'il faut changer de stratégie ; mais Hazare se refuse à envisager une action plus politique. Le 2 octobre – jour férié en Inde, qui commémore l'anniversaire de Gandhi⁶² – Arvind Kejriwal annonce la formation d'un nouveau parti ; deux mois plus tard, lors d'une réunion des fondateurs au Constitution Club, il dévoile son nom : l'Aam Aadmi Party⁶³. Tandis qu'Anna Hazare, Kiran Bedi et Santosh Hegde se déclarent fidèles à l'idée que la politique est intrinsèquement corrompue, Kejriwal, Bhushan et un groupe de membres actifs du mouvement Hazare considèrent qu'une nouvelle forme d'action est nécessaire pour avancer dans la lutte contre la corruption : il faut entrer en politique pour la nettoyer de l'intérieur. Le nouveau parti prend donc pour symbole un balai rustique – celui qu'on utilise pour

60 L'un des membres fondateurs de l'AAP, Prashant Bhushan, est le fils de l'avocat Shanti Bhushan, qui introduisit le tout premier projet de loi sur le Lokpal en 1968, et qui fut ministre de la Justice sous le premier gouvernement du Janata Party, de 1977 à 1979.

61 Le Lokpal Bill sera adopté au niveau national en décembre 2013 ; mais l'AAP considère cette loi comme une version très diluée de ce que demandait le mouvement Hazare ; le parti fait donc de l'adoption, au niveau de la ville-État de Delhi, d'un Jan Lokpal Bill beaucoup plus exigeant que cette législation nationale, son cheval de bataille.

62 L'AAP adopte des modes d'actions qui font clairement référence à Gandhi au cours de sa première année d'existence : par exemple Kejriwal proteste contre le prix de l'électricité en se livrant à une grève de la faim de 14 jours, et appelle les résidents à la « désobéissance civile » en refusant de payer leurs factures d'électricité.

63 Le mot « *aap* » signifie « vous » en hindi.

nettoyer les rues et les toilettes⁶⁴. Il affirme, *pace* Hazare, continuer le même combat, mais avec d'autres moyens ; le slogan du parti est « L'Inde a besoin d'une révolution ».

C'est alors que le legs de J.P. Narayan apparait pleinement. Dans le livre de Kejriwal, puis dans la Constitution de l'AAP⁶⁵, et enfin dans le manifeste qu'il élabore en vue des élections régionales de décembre 2013, on observe une remarquable continuité du vocabulaire, des revendications et plus généralement du discours de Narayan. Les idées principales portées par l'AAP sur la crise de la représentation à Delhi sont déjà présentes dans son texte de 1961, « Participating democracy » : la participation électorale ne suffit pas ; il faut donner plus d'importance à la « base », développer la « démocratie locale », renforcer « l'*accountability* », et ainsi accomplir la « révolution » ; enfin les conseils urbains que Narayan appelait « *nagar sabhas* »⁶⁶, préfigurent les *mohalla sabhas* de l'AAP. Comme le mouvement J.P., l'AAP veut sauver la démocratie indienne des griffes de la corruption et du népotisme, mais aussi de la politique identitaire. En revanche, concernant le public visé, l'AAP a tiré les leçons de l'échec du mouvement du Bihar de 1974⁶⁷ : lui mobilise non seulement les classes moyennes, les étudiants, mais aussi les classes populaires.

Les entretiens que j'ai réalisés en février 2014 avec des cadres et des volontaires de l'AAP sont pleins de la ferveur, de l'espoir suscités par ce nouveau parti – qui innove également dans son mode de mobilisation. Beaucoup des militants de l'AAP expliquent leur engagement en des termes qui évoquent un « choc moral »⁶⁸. Alors qu'ils se tenaient à distance de la politique, le mouvement Hazare les a bouleversés : le charisme des leaders, leur courage physique lors des grèves de la faim, le changement promis, la nouveauté du discours... Jagdeep Singh, un agent d'assurances sikh devenu député de l'AAP en décembre 2013, décrit ainsi son épiphanie :

« Je faisais juste mon travail... Mais un jour, il y a environ deux ans et demi, je suis revenu tard à la maison, j'ai mis la télé, il y avait un documentaire, et j'ai été surpris de voir ces gens [Team Anna], alors cette nuit-là j'ai noué à nouveau mon turban et j'y suis allé [à Jantar Mantar]. À six heures du matin, j'ai trouvé 400 personnes assises

64 Ce balai évoque ainsi, en le dotant d'un sens nouveau et valorisant, le travail des *Dalits*, qui constituent la grande majorité des balayeurs municipaux.

65 <http://www.aamaadmiparty.org/our-constitution>

66 Jayaprakash Narayan, *Communitarian Society and Panchayati Raj* (Varanasi: Navachetna Prakashan, 1970).

67 Voir Shah, « Revolution, Reform, or Protest? A Study of the Bihar Movement – I & II ».

68 James M Jasper, « Emotions and Social Movements: Twenty Years of Theory and Research », *Annual Review of Sociology*, n° 14 (2011): 1-19.

pour soutenir ce jeûne, alors j'ai demandé à un homme 'est-ce que je peux aider ?' Il m'a dit 'Il n'y a pas de lavabos ni de toilettes ici, si vous pouviez organiser quelque chose pour eux, ce serait bien'... Il y avait un gurdwara [lieux de culte sikh] juste à côté, alors j'ai pris ma voiture et j'ai commencé à y emmener des gens. Au bout d'une heure et demie, quand le programme a commencé, je me suis senti bizarre : l'homme à qui j'avais parlé, c'était Arvind Kejriwal. Sa chemise était toute froissée, il était pieds nus, il n'avait pas même des sandales... J'étais juste un homme d'affaires, mais j'ai senti que ces gens étaient très sincères, qu'ils allaient apporter un changement à l'Inde, et à partir de ce moment j'ai commencé à aider⁶⁹... »

Le credo participatif de l'AAP en pratiques

L'AAP se veut une « expérience de politique alternative » (Yogendra Yadav). De fait, la lecture des divers textes programmatiques du parti (à commencer par le livre de Kejriwal, *Swaraj*) suscite la perplexité : il est difficile de placer l'AAP sur l'échiquier politique, car certaines promesses l'associent à la gauche⁷⁰ alors que d'autres le situent plutôt à droite⁷¹. Il est également difficile de discerner son public-cible : le programme d'action proposé, comme les candidats adoubés, sont caractérisés par une grande hétérogénéité : beaucoup sont issus des mouvements sociaux, de la sphère de l'activisme pro-pauvres ; mais on trouve aussi beaucoup de membres des professions libérales, du secteur privé, et même de la finance.

Mais deux thèmes distinguent l'AAP de tous les autres partis : la priorité donnée à la lutte contre la corruption, et l'appel à refonder la démocratie en développant sa dimension participative :

« Nous voulons *swaraj*... *Swaraj* signifie le gouvernement par soi-même, notre gouvernement. Nous serons capables de prendre les décisions qui concernent notre village, notre ville et notre communauté. Les lois faites au Parlement et dans les assemblées législatives [des États] seront également faites avec notre consentement et notre participation⁷². »

De fait, Arvind Kejriwal et ses proches se sont attachés, avant même le mouvement Hazare, alors qu'ils militaient pour développer l'usage et la mise en œuvre du Droit à l'information à Delhi, à élaborer des modes d'organisation des habitants permettant l'institutionnalisation d'un contrôle citoyen de l'action publique. J'ai mentionné déjà l'organisation

69 Entretien, Delhi, 13/02/2014.

70 Par exemple la gratuité de l'eau pour les pauvres.

71 Par exemple la réponse purement sécuritaire au problème de la violence contre les femmes dans l'espace public.

72 Arvind Kejriwal, *Swaraj* (Noida: HarperCollins Publishers, 2012), xxi.

de *jan sunwai* ; je décrirai plus loin l'invention et les diverses variantes des *mohalla sabhas*.

Sans attendre le début officiel de la campagne pour les élections législatives (l'Assemblée de Delhi est alors dominée par le parti du Congrès), l'AAP envoie ses militants dans toute la ville, pour présenter le nouveau parti et son projet de changement, à travers le porte-à-porte, dès le mois de mai 2013⁷³ (c'est seulement six mois plus tard que les médias accorderont leur attention à cette campagne d'un nouveau genre). Le style de cette campagne tranche avec celui des autres partis, d'abord parce que ses ressources sont différentes. Le parti en effet est pauvre, car il est jeune et met un point d'honneur à ne vivre que des donations de ses sympathisants – dont le détail est dûment fourni, semaine après semaine, sur son site internet. Mais l'AAP est riche de ses membres actifs, les *volunteers* : une foule de militants, dont beaucoup ont moins de 30 ans, qui ont souvent fait leurs premières armes en politique à travers le mouvement Hazare, et qui s'engagent avec enthousiasme aux côtés de Kejriwal lorsque celui-ci annonce qu'il va s'attaquer à la transformation du système politique indien. C'est l'énergie, la ferveur et l'aisance face aux nouveaux moyens de communication qui font la force de cette première campagne, dont l'inventivité⁷⁴ et la sincérité tranchent avec les vastes meetings et les processions solennelles du Congrès et du BJP. Les militants de l'AAP donnent un sens nouveau au porte-à-porte : il s'agit non pas uniquement de faire voir le candidat par les électeurs, d'afficher rituellement sa popularité en le couvrant de guirlandes de fleurs, mais au contraire de discuter avec eux pour les convaincre de donner une chance à ce nouveau parti – et pour récupérer, à cette occasion, numéros de téléphone et adresses électroniques, afin de constituer un gigantesque fichier, qui sera ensuite utilisé pour diffuser de l'information sur le parti, faire appel aux dons, inciter les gens à aller voter le jour de l'élection... La communication de l'AAP passe en effet beaucoup par les textos et courriels.

La valorisation du local et du participatif se traduit aussi par la décision de produire un manifeste particulier pour chacune des 70 circonscriptions de l'État de Delhi ; ce manifeste local présentant le résultat d'une série de discussions avec les habitants de la circonscription autour des problèmes les plus importants.

73 Sur le fonctionnement et la rhétorique de l'AAP dans cette première phase de son existence, voir Srirupa Roy, « Being the Change. The Aam Aadmi Party and the Politics of the Extraordinary in Indian Democracy », *Economic and Political Weekly*, 2014, 45-54.

74 Par exemple l'AAP mobilise la flotte des *auto-rickshaws* de Delhi (victimes quotidiennes de la corruption policière), et les transforme en panneaux publicitaires ambulants – et gratuits.

En décembre 2013, l'AAP remporte 28 des 70 sièges de l'Assemblée législative de Delhi. Il se place ainsi juste derrière le BJP mais loin devant le Congrès, au terme d'une élection marquée par un taux de participation exceptionnel de 67%⁷⁵ – une élection qui démontre qu'il est possible pour un parti politique de concourir avec très peu d'argent. Une fois les résultats connus, le BJP refuse de former un gouvernement minoritaire. De son côté, ayant dénoncé durant toute la campagne la corruption des deux autres partis en lice, l'AAP répugne également à former un gouvernement de coalition avec le Congrès. Pour sortir de son dilemme, le parti innove encore une fois en lançant une vaste consultation des électeurs à travers un référendum en ligne et une série de réunions, les *jan sabhas* (assemblées populaires), dans toutes les circonscriptions.

Devant le résultat largement positif de cette consultation (sur les modalités de laquelle je reviendrai plus loin), le parti se décide à former le gouvernement avec le soutien des huit élus du Congrès, et Arvind Kejriwal devient Ministre en chef de Delhi. L'AAP ne restera que 49 jours au pouvoir, mais au cours de ces quelques semaines le gouvernement s'efforce de mettre en pratique son credo participatif, sous plusieurs formes plus ou moins improvisées.

Par exemple le nouveau Ministre en chef annonce rapidement son intention d'organiser régulièrement des *janta darbar* (« audiences du peuple »), c'est-à-dire des moments où n'importe quel citoyen pourra directement venir faire part de ses doléances au ministre en chef, qui sera présent en personne. Lors du 1^{er} *janta darbar* toutefois, Kejriwal et son entourage sont débordés par la foule ; l'expérience fera long feu.

En ce mois de janvier 2014, le nouveau gouvernement de Delhi multiplie les actions⁷⁶, les déclarations⁷⁷ et les décisions spectaculaires, au risque de donner l'image de gens pressés, amateurs, incohérents parfois. Pourtant plusieurs actions renforcent la popularité du gouvernement, notamment auprès des classes moyennes inférieures : gratuité de l'eau et réduction drastique du prix de l'électricité pour les petits consommateurs,

75 Lors des précédentes élections à Delhi, en 2008, le taux de participation était de 57%.

76 Par exemple Kejriwal se lance dans un *sit-in* face au gouvernement central, pour réclamer que soient sanctionnés des policiers n'ayant pas obéi aux ordres d'un ministre de son gouvernement. Cette situation inédite illustre la continuité revendiquée par l'AAP entre mouvement social et parti politique, et suscite chez certains un regain de sympathie pour ce Ministre en chef prêt à passer la nuit dehors, en plein hiver, pour obtenir gain de cause. Mais ce geste contribue aussi à faire douter bien des sympathisants de l'AAP, déjà choqués par l'action du ministre susmentionné : un raid, en pleine nuit, pour surprendre des femmes africaines soupçonnées de prostitution et de trafic de drogue, action qui ressort du vigilantisme. J'exclus ce recours au *sit-in* des pratiques participatives analysées ici, car il s'agit d'une action purement symbolique, qui n'engage aucune interaction avec les citoyens.

77 Par exemple le ministre en chef se qualifie lui-même « d'anarchiste ».

création d'une « branche anti-corruption » qui dépose plusieurs plaintes pour corruption contre des ministres et des patrons de l'industrie. Mais en février, Arvind Kejriwal démissionne quand l'adoption de son projet de loi emblématique, le Jan Lokpal Bill, apparaît compromise pour des raisons à la fois procédurales et politiques. L'AAP est alors libre de s'investir pleinement dans la campagne électorale pour la Lok Sabha.

La deuxième campagne électorale menée par l'AAP (avril-mai 2014) est très différente de la précédente : fort de sa victoire à Delhi et des nouveaux soutiens qu'elle lui a valu, le parti croit à son destin national, se lance dans une campagne à l'échelle de l'Inde, et Kejriwal se présente dans la circonscription de Bénarès – à haute valeur symbolique – choisie par le favori de cette élection : Narendra Modi, leader du BJP et Ministre en chef du Gujarat. Les résultats des élections sont une douche froide pour l'AAP : tandis que le BJP de Modi remporte la majorité absolue – ce qui n'était pas arrivé depuis 1984 – le nouveau parti ne rassemble que 2% des suffrages à l'échelle nationale et aucune de ses figures de proue n'est élue (mais il remporte tout de même 4 sièges, tous dans l'État du Punjab⁷⁸.)

Le parti s'efforce alors de retrouver ce qui avait fait sa force en décembre 2013 : il procède à une réorganisation interne afin de faire plus de place aux militants de base, les *volunteers* ; et il décide de concentrer toutes ses ressources sur les prochaines élections à l'assemblée législative de Delhi. Arvind Kejriwal – encore une première – présente ses excuses aux habitants de Delhi pour « l'erreur » qu'a été, dit-il, sa décision de démissionner en février 2014. L'AAP tente de se réinventer en parti d'une gouvernance urbaine alternative : plus participative, plus favorable aux pauvres, plus centrée sur les services essentiels.

Le parti organise également, sous le titre global de « Delhi Dialogue », une série de séminaires où différents « experts » (c'est le mot employé) sont invités à faire part de leurs idées sur une série de grands thèmes – les femmes, les jeunes, les transports, etc. Lorsque des élections anticipées sont annoncées pour février 2015 (puisqu'il n'a pas été possible de former un nouveau gouvernement), les conclusions de ce « Delhi Dialogue » constituent l'essentiel du manifeste du parti. Si l'AAP présente « Delhi dialogue » au titre de son engagement à développer la participation, il paraît évident que ce sont surtout les experts qui ont été consultés, et que les citoyens ont bénéficié, au mieux, d'une restitution des conclusions de cette consultation, sur un mode passif.

Enfin et surtout les élus de l'AAP sont poussés par le parti à organiser, dans leur circonscription, des *mohalla sabhas* à intervalle régulier. Ces « assemblées de quartier », organisant une interaction en face-à-face

78 Pour une analyse de la campagne de l'AAP pour les élections nationales de mai 2014, voir Stéphanie Tawa Lama-Rewal, « Les défis extraordinaires du « Parti de l'homme ordinaire ». Retour sur les élections indiennes de 2014 », *Noria*, 2014.

entre les habitants, les élus et l'administration, sont destinées à permettre aux citoyens à la fois d'exprimer leurs demandes et de contrôler l'action de l'État de Delhi.

Les pratiques participatives de l'AAP, on le voit, sont diverses et souvent velléitaires – pour certaines, parce qu'elles se révèlent rapidement impraticables (comme le *janta darbar*, qui offre une réponse littérale et superficielle au déficit de proximité) ; pour d'autres, parce que l'AAP n'est pas resté suffisamment longtemps au pouvoir pour les institutionnaliser ou même simplement pour stabiliser leur forme. On peut toutefois distinguer, à travers ces pratiques mises en œuvre dans des moments politiques distincts (la campagne électorale, la période comprise entre le résultat des élections et la formation du gouvernement, l'exercice du pouvoir) et à des niveaux différents (le quartier, la circonscription, la ville-État), trois sens principaux donnés à la « participation » selon l'AAP, qui sont, par ordre de portée décisionnelle croissante : l'écoute des citoyens ; la discussion avec les citoyens ; et la consultation des citoyens. L'écoute des citoyens est transversale à toutes les formes de participations évoquées ici (même si dans le cas du Delhi Dialogue, ce sont les experts, plus que les citoyens, qui sont écoutés). Elle constitue la raison d'être du *janta darbar*, qui offre la possibilité aux citoyens d'exprimer en public, directement devant le Ministre en chef, leurs doléances. La forme et le nom du *janta darbar* suggèrent une rémanence de la cérémonie du *darbar*, telle qu'elle était pratiquée sous l'empire moghol, avant d'être réinterprétée par les Britanniques⁷⁹ :

« La cérémonie du *darbar*... consiste à régler les affaires courantes (administration, justice, recrutement et promotion des fonctionnaires) dans le hall d'audience général (dans un palais, sous une tente...). Tout comme les dieux hindous offrent leur *darshan* (vision) à ceux qui les contemplant, les souverains moghols doivent se montrer en public. Le *darbar* est le moyen de faire voir et savoir qu'on gouverne, qu'on prend des décisions, que celles-ci seront suivies d'effets⁸⁰. »

Le *janta darbar* de l'AAP propose en effet une écoute ostentatoire, où l'essentiel est de montrer que le gouvernement prête attention aux citoyens. La conception matérielle de cette écoute – qui invite tous les

79 Il n'est pas rare en effet qu'on observe des ressemblances entre des procédures relativement nouvelles, et d'autres, plus familières: «De nombreux dispositifs reposent en réalité sur la reconversion de pratiques sociales anciennes » (Gourgues, *Les politiques de démocratie participative*, 37).

80 Max-Jean Zins, « Rites et protocole du British Raj en Inde. La mise en scène de traditions inventées et importées », *Revue française de science politique* 45, n° 6 (1995): 1001-22, 1005.

résidents d'une ville qui en compte 17 millions à venir exprimer leurs doléances, en une journée, au Ministre en chef entouré de son administration – prouve qu'elle n'a de valeur que symbolique. Par là le gouvernement offre une démonstration à la fois de son attention aux problèmes concrets des gens, et de la division du travail entre élus et fonctionnaires : devant la foule, le chef du gouvernement distribue les requêtes parmi les différents départements de l'administration (on retrouvera cet aspect dans les *mohalla sabhas*, mais à l'échelle du quartier).

La discussion, ensuite, intègre une écoute moins symbolique, plus interactive. Elle existe sous deux modalités principales : en face à face, lors du porte-à-porte qui constitue l'essentiel de la campagne électorale de l'AAP (que ce soit à Delhi en 2013, à Bénarès en 2014, ou à Delhi, encore, en 2015) ; et en ligne (en anglais ou en hindi), à travers les débats sur Facebook ou sur le site du parti, mais aussi dans les cercles de discussion thématiques, permettant aux internautes de s'exprimer, par de courts messages ou de longues diatribes, sur une série de thèmes, pendant la campagne mais aussi en dehors de la campagne. Dans les deux cas cette communication est à double sens : dans la rue, les militants expliquent les objectifs de l'AAP aux électeurs lorsqu'ils parviennent à passer quelques minutes avec eux. En ligne, le parti informe les électeurs de ses positions sur divers thèmes, justifie ses décisions, dénonce ses opposants, à travers son site, ses comptes Facebook et Twitter. Mais dans l'autre sens les réponses – sous forme de commentaires – sont nombreuses et parfois substantielles. Or ce retour de la communication, des électeurs vers le parti, suscite une grande attention au sein de l'AAP, et c'est là une différence majeure avec ses concurrents. La cellule « Communication » du parti⁸¹ consacre en effet un temps important à lire ces retours, et quand elle y discerne une opinion suffisamment claire et partagée, celle-ci fait l'objet d'une réflexion au sein des instances stratégiques du parti – le Political Affairs Committee (Comité aux affaires politiques, PAC) et le National Executive (Exécutif national).

La consultation, enfin, consiste à demander aux citoyens de se prononcer, par un vote, sur une question donnée qui sera tranchée en fonction du résultat du vote. Le recours au référendum par l'AAP, à l'issue des élections de décembre 2013, a suscité l'attention générale car cette procédure est rarissime en Inde. En l'occurrence, l'AAP y eut recours à la fois pour trancher un débat au sein même du parti, et pour justifier une décision qui risquait d'apparaître comme contradictoire avec le discours tenu pendant la campagne électorale. Au cours de celle-ci, l'AAP n'avait cessé de critiquer à la fois le Congrès et le BJP, mettant ces deux partis sur

81 L'AAP comprend une cellule consacrée aux médias sociaux, dotée d'une grande autonomie, qui mobilise environ 250 militants, pour la plupart de jeunes diplômés du secteur des technologies de l'information et de la communication.

un pied d'égalité en ce qui concerne la corruption. Lorsque les résultats tombent, et que le BJP déclare refuser de former un gouvernement minoritaire, l'AAP se trouve face à un dilemme. Soit le parti refuse à son tour de former le gouvernement, et on pourra alors lui reprocher de fuir ses responsabilités, de n'avoir pas le courage de tenter la mise en pratique de ses promesses ; soit il forme le gouvernement avec le soutien du Congrès, et on peut lui reprocher de se compromettre d'emblée avec un parti dont il a longuement dénoncé le manque de probité. L'AAP organise alors un référendum à travers deux canaux parallèles. D'une part il invite les militants, mais aussi tous les citoyens qui le souhaitent, à voter en ligne, pour ou contre la formation d'un gouvernement avec le soutien du Congrès ; d'autre part, dans les circonscriptions où les candidats du parti ont été élus, ceux-ci organisent une série de 280 *jan sabhas*, vastes « assemblées populaires » réunissant de 200 à 1000 personnes pour procéder à un vote à main levée. Dans chaque *jan sabha* le nouvel élu résume rapidement les termes de l'alternative puis invite les participants à exprimer, en levant la main, leur soutien à l'une ou l'autre des possibilités. Les voix sont comptées par un « observateur indépendant⁸² » et rapportées au parti. D'après le parti, au terme de cette consultation organisée sur une semaine, 257 *jan sabhas* se sont prononcées majoritairement « pour » la formation du gouvernement, 23 se sont prononcées « contre ». Par ailleurs quelque 266 000 habitants de Delhi se sont exprimés, par texto (159 000), téléphone (85 716), et sur le site du parti (20 969)⁸³ ; 197 000 étant « pour » la formation du gouvernement. Selon le décompte du parti (qui n'est vérifié par aucune autorité externe, tant la démarche est inédite), 74% des voix valides exprimées sont favorables à la formation du gouvernement. Il est impossible d'estimer le nombre de votants moyens dans chaque *jan sabha*, de vérifier que les gens n'ont pas voté deux fois et donc que ce compte est exact. Mais les chiffres importent moins que la démarche, qui surprend et fait parler du parti et de son dilemme; en ce sens le référendum joue ici le rôle pédagogique que soulignent les défenseurs de cette procédure⁸⁴. Ce recours au référendum est resté unique à ce jour, mais on verra que les *mohalla sabhas* incluent souvent, également, un vote à main levée destiné à valider ou non certaines propositions.

Les avatars de la *mohalla sabha*

Les *mohalla sabhas* constituent l'expérience participative la plus approfondie par les fondateurs de l'AAP. Des premières *mohalla sabhas*

82 Entretien avec Durgesh Pathak, Delhi, février 2014.

83 Source : <http://www.dnaindia.com/india/report-delhi-elections-679-lakh-took-part-in-aam-aadmi-party-referendum-1939799>

84 Dominique Rousseau, « L'équivoque référendaire », *La vie des idées.fr*, 2014, <http://www.laviedesidees.fr/L-equivoque-referendaire.html>.

organisées par Arvind Kejriwal, alors qu'il n'est que le leader d'une ONG, en 2009, à celles qui servent de cadre à l'expérience-pilote d'un budget participatif lorsqu'il est, pour la 2^{ème} fois, Ministre en chef en 2015, on observe une remarquable continuité dans la recherche de modalités concrètes permettant de faire de ces assemblées locales le lieu à la fois d'une écoute des citoyens, d'une discussion avec eux, et d'une consultation sur certaines questions.

Les premières *mohalla sabhas* organisées et animées par Arvind Kejriwal et ses proches (notamment Manish Sisodia) datent de la fin des années 2000 : Kejriwal recherche alors des moyens concrets de développer la participation, qu'il considère comme un moyen pour lutter contre la corruption mais aussi comme une fin en soi. Il nomme « *mohalla* » (« quartier ») un espace urbain correspondant à environ un dixième d'un *ward* municipal (soit, à Delhi, environ 4000 électeurs). Bien avant les débuts du mouvement India Against Corruption, il diffuse sur internet, sur un site nommé « *Lok raj andolan* » (« Mouvement pour le gouvernement du peuple »), une série de vidéos montrant des *mohalla sabhas*, ainsi qu'un document décrivant et expliquant les objectifs de ce dispositif⁸⁵.

L'idée centrale est de réunir, à intervalles réguliers (tous les mois ou tous les deux mois), les habitants d'un quartier (*mohalla*) autour de l'élu local et de représentants de l'administration. Cette assemblée est le lieu de l'expression des doléances, de la formulation de propositions, du contrôle de l'action publique passée, et de la validation des actions futures.

Les premières *mohalla sabhas* sont organisées en 2009-2010 dans les deux circonscriptions où le Lok Raj Andolan est actif (Trilokpuri et Sundernagari) ; elles réunissent, dans un jardin public ou sur le toit-terrasse d'un *community hall*, les animateurs de l'organisation, les élus municipaux concernés et les habitants qui se prêtent à l'exercice.

Deux ans plus tard, le concept figure en bonne place dans *Swaraj*, le livre-manifeste de Kejriwal, puis dans le manifeste de l'AAP pour les élections de 2013. Kejriwal participe à la première *mohalla sabha* organisée par le nouveau parti, dans la circonscription de Vinod Kumar Binny (qui est alors élu municipal indépendant, et qui deviendra l'un des députés de l'AAP en décembre 2013). Cette expérience est filmée par plusieurs chaînes de télévision, et on en trouve une longue vidéo, en ligne aujourd'hui encore⁸⁶. Le contexte a changé : l'assemblée a lieu dans un hall spécialement aménagé, le public peut s'asseoir sur des chaises ou des tapis, une estrade est prévue pour l'élu municipal, qui est l'anima-

85 Voir http://www.lokrajandolan.org/images/mohalla_sabhas_a_how_to_guide.pdf

86 Une vidéo de plus de 2h30 est disponible sur la chaîne YouTube de l'AAP : <https://www.youtube.com/watch?v=ha8jgnQunDY>

teur principal de la réunion, mais aussi pour les fonctionnaires de différents départements de la municipalité et du gouvernement, et enfin pour Kejriwal et son comparse Manish Sisodia (qui interviennent ponctuellement, pour expliquer la règle du jeu aux participants, et faire un rappel occasionnel à la discipline).

Le déroulement est le suivant : dans un premier temps l'élu salue le public et présente les fonctionnaires et les départements qu'ils représentent. Il lit ensuite la liste des actions récemment effectuées dans le quartier et invite les membres du public à faire part de leurs remarques, critiques et objections le cas échéant. L'élu invite ensuite les participants à proposer des actions qui pourraient être financées par son fonds discrétionnaire⁸⁷ (d'un montant de cinq millions de roupies par an et par *mohalla*). Ceux qui ont une proposition sont invités à venir la présenter, en public et de façon sommaire. Au cas où les propositions seraient trop nombreuses ou trop coûteuses au regard du budget disponible, est prévue la possibilité de recourir à un vote à main levée pour établir, collectivement, une hiérarchie des priorités. Un moment est enfin réservé à l'identification des bénéficiaires de trois types d'allocations pour lesquelles l'élu local doit donner son feu vert : allocation aux veuves, aux personnes âgées, et aux personnes handicapées – je reviendrai plus loin sur cet aspect.

Ce jour-là, les demandes furent si modestes qu'un vote ne fut pas nécessaire. Mais Kejriwal insista sur l'importance, à la prochaine *sabha*, censée avoir lieu deux mois plus tard, de vérifier que les actions décidées avaient bien été mises en œuvre ; et il rappela qu'un vote aurait lieu en préalable à tout paiement des entrepreneurs concernés.

Cette assemblée de quartier devait être la première d'une longue série ; mais la démission abrupte du gouvernement en février 2014 empêche de la reproduire dans toutes les circonscriptions. Pourtant une série de *mohalla sabhas* sont organisées en 2014, par Kejriwal, Sisodia et d'autres élus de l'AAP ; mais le parti, n'étant plus au pouvoir, n'a plus la possibilité de convoquer les fonctionnaires, ni de mobiliser des ressources logistiques. Sous le titre de « *AAP mohalla sabhas* », ce sont donc des réunions plus informelles qui sont organisées, et qui sont surtout, pour l'élu, l'occasion de montrer qu'il est à l'écoute des doléances et des propositions⁸⁸.

87 Le « *MLA fund* » ou « *MLA Local Area Development Scheme* » est un fonds dont l'élu local peut disposer de façon largement discrétionnaire pour financer des projets modestes qui ne sont pas pris en charge par les politiques publiques ; une fois l'usage du fonds décidé, c'est la municipalité qui met en œuvre le projet choisi. À Delhi ce fonds a été mis en place en 1994.

88 Les vidéos disponibles sur la page « *Mohalla Sabha* » de l'AAP sur Facebook contiennent surtout des inaugurations à l'ancienne, où l'élu marque de façon cérémonieuse (en déposant une pierre, en brisant une noix de coco, en allumant une lampe à

Lorsque l'AAP revient au pouvoir, Kejriwal relance les *mohalla sabhas* de façon plus systématique et là encore fortement médiatisée, à travers l'opération « *Janta ka Budget* » (« Budget du peuple »), c'est-à-dire un budget participatif⁸⁹. L'opération, qui se limite à 11 circonscriptions (sur les 70 que compte la ville-État) est présentée comme une expérience pilote, destinée à être systématisée l'année suivante. On retrouve alors la même scénographie, et le même déroulement que lors de la *sabha* organisée dans la circonscription de V.K.Binny⁹⁰ en 2014. Mais cette fois les participants – après avoir montré leur carte d'électeur ou leur carte d'identité – se voient distribuer chacun une feuille sur laquelle ils sont invités à noter le projet qui est, selon eux, le plus nécessaire dans le quartier. Puis les feuilles sont récupérées par les organisateurs, qui établissent, sur cette base, une liste des demandes par ordre de priorité. Cette liste est ensuite lue par l'élu, qui commente rapidement la faisabilité des actions les plus demandées, en termes financiers notamment. Enfin à la suite de la réunion, les conclusions sont rédigées et adressées à chaque foyer du *mohalla*. Encore une fois Arvind Kejriwal et Manish Sisodia (maintenant devenu Vice-ministre en chef) s'investissent de façon très visible dans cette expérience, présentée dans les vidéos disponibles sur le site du parti comme rien de moins qu'une réinvention de la démocratie.

La *mohalla sabha* n'a donc pas exactement la même forme, ni le même sens, selon qu'elle est organisée par une ONG, par un parti ou par le gouvernement. Mais au fil de l'affinement et de la stabilisation de ce dispositif, on voit à l'œuvre un effort de synthèse des différents sens de la participation prônée et expérimentée par l'AAP : il s'agit d'écouter les citoyens, de leur donner la possibilité d'exprimer non seulement des doléances personnelles, mais aussi des critiques de l'action publique, et enfin de formuler des propositions. Cette écoute va de pair avec (et sert) une mise en valeur du travail gouvernemental, et particulièrement du rôle de médiation assuré par l'élu local, qui distribue les demandes des citoyens parmi les différents départements de l'administration, et contrôle l'action de ces départements au nom des citoyens ; enfin la *mohalla sabha* entreprend de systématiser le principe d'un contrôle relatif de l'action publique par les citoyens, à travers la consultation, éventuellement par un vote à main levée, sur la qualité des travaux effectués, et sur la hiérarchie des priorités. Il est important de souligner la modestie des ambitions et des réalisations de la *mohalla sabha*. Tout d'abord, le budget qui est en jeu, et donc les

■ huile...) son association au démarrage d'un projet (construction d'une école, installation de toilettes publiques, remplacement de l'éclairage public, etc.)

89 *Swaraj* mentionnait les budgets participatifs de Porto Alegre comme un exemple à suivre.

90 V.K.Binny a d'ailleurs été expulsé de l'AAP en 2014, suite à son refus de se plier à la discipline de parti.

actions qu'il peut financer, sont très limités. Il s'agit d'une partie du « MLA fund », dont l'usage est laissé à la discrétion de l'élu local (au niveau de l'assemblée législative de l'État). Ce fonds, d'un montant de quarante millions de roupies par circonscription et par an (soit environ cinq millions annuels par *mohalla sabha*), est un fonds résiduel, qui représente seulement environ 0.7% du budget de la ville-État⁹¹, et qui ne peut financer qu'une série d'infrastructures de taille très limitée (le montant d'un projet individuel ne pouvant excéder 20 millions de roupies).

Par ailleurs la *mohalla sabha* met en valeur l'élu local, qui est à la fois l'animateur de la réunion, le destinataire des demandes et des propositions, et l'organisateur de la répartition du travail entre les différentes administrations concernées. Pour ces deux raisons, les *sabhas* – comme de nombreux dispositifs participatifs ailleurs dans le monde – peuvent apparaître comme des instruments au service de la communication politique du parti au pouvoir.

Mais s'il est essentiel de garder en tête la modestie des moyens en jeu, ainsi que les bénéfices électoraux attendus, il semble nécessaire, également, de prendre au sérieux les *mohalla sabhas*, qui représentent une avancée non négligeable par rapport aux dispositifs participatifs jusqu'alors proposés aux habitants de Delhi. Concernant les moyens en jeu, même si le budget sur lequel les assemblées sont invitées à se prononcer est limité, il faut noter que les usages possibles peuvent avoir un impact réel sur la qualité de vie des habitants – par exemple lorsqu'il est décidé de construire des toilettes publiques, une salle polyvalente, une école, une pompe à eau, etc.

Quant à l'élu, même si la *mohalla sabha* lui donne le beau rôle, elle présente aussi des risques : un élu qui s'engage publiquement, par exemple, à faire construire des toilettes publiques dans son quartier dans un délai de deux mois, sera l'objet d'une indéniable pression – même s'il est toujours possible de retarder la prochaine assemblée, ou d'invoquer des justifications à un retard.

Dans l'ensemble, les *mohalla sabhas* répondent à plusieurs défauts majeurs présentés par les *ward committees*, les ateliers *bhagidari* et les *jan sunwai*, comme on l'a vu dans les chapitres précédents : le manque de proximité et d'ouverture ; l'exclusion des élus ; et le cantonnement des participants à un rôle passif. Ainsi, par comparaison avec le *ward committee*, la *mohalla sabha* repose sur une véritable proximité puisqu'elle concerne une population cent fois plus petite. Par ailleurs, l'attention portée à la diffusion de l'information, par écrit, en amont (convocation à la *sabha*) comme en aval (distribution des minutes), permet à de nom-

⁹¹ Ce chiffre est le résultat du rapport du MLA *fund* (280 millions de roupies au total pour les 70 circonscriptions de la ville-État) au budget annoncé pour 2015-2016 (411 milliards de roupies).

breux habitants d'y participer. Ces deux aspects, notons-le, permettent aussi de ne pas poser la question de la représentation des habitants dans l'assemblée : la logistique est pensée pour permettre que les citoyens-participants se représentent eux-mêmes.

Au regard des ateliers Bhagidari, les *mohalla sabhas* apparaissent comme une variante démocratisée : elles sont plus ouvertes, puisqu'elles sont destinées à tous les habitants, et pas seulement à ceux qui sont organisés à travers des *Resident Welfare Associations*. Surtout, ces assemblées rendent à l'élu local un rôle pivot dans la gouvernance locale ; leur formule réduit la tension entre participation et représentation, car l'élu se trouve placé au centre de l'interaction entre administrés et administration. Les *mohalla sabhas* ont ainsi, également, une valeur pédagogique dans la mesure où elles permettent aux participants de voir et de comprendre quels sont les domaines d'action respectifs des différents départements, certains relevant de la ville-État, d'autres de la municipalité (d'autres encore, dans le cas particulier de Delhi, du gouvernement central).

Par rapport aux *jan sunwai* enfin, les *mohalla sabhas* ont l'avantage de permettre l'expression des doléances, mais aussi des propositions des habitants ; les membres du public n'y sont pas seulement des victimes ou des bénéficiaires ; ils sont des participants au sens plein, c'est-à-dire qu'ils prennent part à la discussion, qu'ils y contribuent, et qu'ils en bénéficient⁹².

Les *mohalla sabhas*, toutefois, occultent complètement la question de l'inclusion – réglée sommairement par le fait que *tous* les habitants du quartier sont invités, *formellement*, à participer. Or la documentation existante sur ces assemblées montre très clairement que les femmes, par exemple, en sont parfois totalement absentes ; et quand elles sont présentes, elles interviennent beaucoup moins que les hommes. Il est évident que d'autres minorités, moins visibles, sont également défavorisées par un dispositif qui ignore les grandes inégalités de la distribution de la capacité à prendre la parole en public. Le recours au passage par l'écrit, dans la dernière mouture des *mohalla sabhas*, vise à égaliser cette possibilité de s'exprimer ; mais même à Delhi, de nombreux résidents sont incapables d'écrire clairement leurs demandes.

Autre aspect problématique, l'une des idées développées dans *Swaraj* est que la qualité publique d'une réunion, d'une discussion, ou d'un engagement, en garantissant « la vérité », évite la duplicité, la dissimulation, en bref la corruption. D'où le principe de soumettre aux participants des *mohalla sabhas* l'identification des bénéficiaires légitimes des bourses prévues pour les veuves, les personnes âgées et les personnes handicapées – trois bourses dont le montant très faible fait qu'elles ne sont utiles qu'aux per-

92 Joëlle Zask, *Participer. Essai sur les formes démocratiques de la participation* (Paris: Le bord de l'eau, 2011).

sonnes très pauvres dans ces trois catégories. Cette identification étant, légalement, du ressort de l'élu municipal, elle se prêtait jusqu'alors à un certain arbitraire. La nouvelle procédure (qui s'inspire des pratiques de l'assemblée du village, la *gram sabha*) présente l'avantage de la transparence ; mais elle témoigne d'un manque total d'attention à l'auto-exclusion qui peut résulter d'une visibilité totale :

« Il est très intéressant d'observer la manière dont ces mohalla sabhas finalisent la liste des noms éligibles pour les pensions destinées aux personnes âgées, aux veuves et aux handicapés... Auparavant, seuls les gens qui étaient proches de l'élu local ou de ses copains, ou qui appartenaient à son parti, pouvaient bénéficier de ces programmes. Mais maintenant les noms des bénéficiaires sont discutés et décidés de façon ouverte. Nous pensions que dès que ces programmes seraient annoncés, presque tout le monde lèverait la main pour demander à en bénéficier. Mais ce n'est pas ce qui s'est passé. Par exemple les gens du village de Badarpur Khadar sont très pauvres. Ils dépendent soit de l'agriculture, soit de divers travaux journaliers. Lors de la réunion de la mohalla sabha à Badarpur Khadar, presque cent personnes participèrent. Quand ces programmes furent annoncés, les gens discutèrent entre eux et proposèrent les noms de huit femmes qui, dirent-ils, avaient perdu leur mari, n'avaient aucune source de revenu et étaient très pauvres. Le conseiller municipal déclara qu'il y avait plus de pensions disponibles, et que si d'autres gens voulaient postuler, c'était possible. Mais les gens dirent de façon unanime que seules ces huit femmes méritaient cette pension. La plupart de ceux qui étaient présents furent émus aux larmes par l'honnêteté et la sincérité des pauvres. Cela montre qu'à moins d'être vraiment pauvre, une personne ne propose pas son nom en public pour bénéficier de ce programme, car cette personne est alors publiquement désignée comme étant pauvre et cela affecte sa dignité⁹³. »

De même, le vote à main levée peut favoriser l'inhibition, lorsque s'opposent deux propositions qui bénéficient plus particulièrement à des groupes différents (par exemple lorsqu'il faut choisir entre des toilettes publiques et un parking).

Conclusion

Il est difficile de prendre la mesure des innovations participatives apportées par l'AAP, d'une part parce qu'elles sont souvent de courte durée, que ce soit pour des raisons internes ou externes. En 2016 un bras de fer institutionnel entre le gouvernement AAP (à Delhi) et le gouverne-

93 http://www.lokrajandolan.org/images/mohalla_sabhas_a_how_to_guide.pdf

ment BJP (au Centre) a ainsi abouti à la suspension du budget participatif. D'autre part, la courte trajectoire de l'AAP comporte des moments qui font douter de la profondeur de son engagement en faveur de la participation⁹⁴ ; enfin ces expériences font l'objet d'une intense communication politique qui tend à exagérer leur portée. Mais trois ans après la création du parti, deux tendances sont claires.

Premièrement, le style participatif de l'AAP fait des émules, qu'il s'agisse de son style de campagne ou de son style de gouvernement. Lors des élections générales de mai 2014, on a ainsi pu observer que le BJP lui aussi se met à cultiver des cercles locaux (et non pas seulement régionaux ou nationaux) de sympathisants sur internet ; le parti a également multiplié les réunions restreintes, avec questions et réponses (appelées *chai pe charcha*, « conversation autour d'un thé ») à côté de ses grands meetings électoraux. Lors de la campagne précédent les dernières élections à Delhi, début 2015, le BJP a annoncé l'organisation de quelque 550 *Shakti Kendra* (« Centres de pouvoir ») dans la ville, c'est-à-dire des réunions entre les élus et les cadres du parti, et de petits groupes locaux de volontaires chargés du porte-à-porte⁹⁵. L'ampleur de la victoire de l'AAP lors de ces élections va sans nul doute inciter d'autres partis politiques à s'inspirer, au moins en apparence, de ses méthodes de campagne.

En ce qui concerne les formes plus participatives de gouvernement, on assiste à la multiplication des espaces consacrés à une interaction entre les administrés et l'administration, par exemple dans les municipalités de Delhi (dominées par le BJP) : ainsi la municipalité de Delhi Nord a lancé, en prévision des élections municipales prévues pour 2017, un « programme interactif » mensuel dans chaque circonscription, appelé « The Municipal Corporation at the Doorstep of Citizens » (la municipalité à la porte des citoyens), où les résidents sont invités à venir exprimer leurs doléances, sur le modèle du *janta darbar*⁹⁶.

■ Deux faits sont particulièrement inquiétants : premièrement, l'AAP n'a jamais rendu public le Swaraj Bill, un projet de loi qui devait permettre d'institutionnaliser toute une architecture participative ; deuxièmement, un conflit violent a secoué le leadership du parti quelques semaines après son retour au gouvernement, et souligné à quel point Kejriwal rechigne à partager son pouvoir.

95 « With eye on polls, BJP holds "Shakti Kendra" meetings », *The Economic Times*, 2014.

96 D'autres exemples de ce phénomène sont observables dans deux États. Au Tamil Nadu, l'administration des impôts organise chaque année, dans les districts, des réunions consacrées aux réclamations (*grievance meetings*) également appelés *Jama-bandi* qui permettent aux citoyens de venir faire part de leurs doléances. Au Rajasthan, des « camps de mise en œuvre du droit à l'audience » (*right to hearing camps*) sont organisés avec l'aide du MKSS, suite à l'adoption, par l'assemblée législative du Rajasthan, du Right to Hearing Bill en 2012. Cette loi offre aux citoyens souhaitant exprimer des doléances, individuelles ou collectives, le droit d'être entendus par l'administration dans un délai limité. Les *right to hearing camps* donnent la possibilité

Deuxièmement, on le voit, ces espaces participatifs sont plus souvent consacrés à une écoute (des administrés par l'administration) qu'à une discussion. Ils valorisent, en le donnant à voir publiquement, le travail des élus et celui des fonctionnaires (certains de ces espaces, d'ailleurs, favorisent essentiellement la visibilité des bureaucrates). S'ils renforcent la transparence et l'imputabilité, il n'est pas sûr qu'ils favorisent toujours la participation au-delà d'un niveau très minimal.

■
aux villageois de venir exprimer, face aux représentants des différents départements de l'État rassemblés en un seul lieu, différentes demandes liées aux services publics (voir <http://www.mkssindia.org/660/observations-on-the-right-to-hearing-camps/>).