

Ces « énarques » indiens qui font polémique... en Inde

Dalal BENBABAALI

Il n’y a pas qu’en France que l’élitisme des écoles de hauts fonctionnaires fait l’objet de nombreuses critiques. Portrait de l’*Indian Administrative Service*, héritage controversé de l’administration coloniale.

Une version anglaise plus complète de cet article par le même auteur est publiée dans la revue en ligne SAMAJ (*South Asia Multidisciplinary Academic Journal*), sous le titre « Questioning the role of the Indian Administrative Service in national integration », <http://samaj.revues.org/index633.html>, mis en ligne le 5 septembre 2008.

Le 14 septembre dernier, le ministre indien de la Justice a annoncé la possible révision de l’article 311 de la Constitution qui protège les membres de la haute administration et les rend quasi « intouchables » dans les affaires de corruption. Le jeu de mot est en réalité mal choisi, puisque ce sont les hautes castes qui dominent la bureaucratie indienne, en dépit de la politique de discrimination positive destinée aux « Intouchables » et autres classes défavorisées. « Nous avons trop attendu de la bureaucratie parce qu’elle était élitiste. Or l’élitisme n’est pas synonyme de neutralité ni d’intégrité »¹ : l’amertume exprimée par ce journaliste indien est partagée par de nombreux analystes, qui condamnent l’impunité dont bénéficient les hauts fonctionnaires corrompus ou coupables de favoritisme².

D’après ses critiques, le caractère élitiste de l’*Indian Administrative Service* (IAS) a longtemps dispensé ses membres de toute remise en cause. Ces critiques rejoignent de près ce que le sociologue Pierre Bourdieu, dans *La Noblesse d’État*, appelle les « ambiguïtés de la compétence ». Les concours des Grandes Écoles confèrent à leurs lauréats un titre agissant « non seulement comme un droit d’entrée mais aussi comme une garantie de compétence à vie [...], un titre de noblesse, une dignité, qui dispense une fois pour toutes son détenteur d’avoir à faire ses preuves »³. Ceci est d’autant plus vrai en Inde que ceux qu’on appelle les « IAS »

¹ « *We have been expecting too much from the bureaucracy because it was elitist. Elitism is not synonymous with neutralism or with fair play* » (Venkataratnam, « All-India Services : time to disband », *Economic and Political Weekly*, 40 (17), 2005, p. 1791).

² Voir par exemple R. K. Barik, « Decline of All-India Services », *Economic and Political Weekly*, 40 (17), 2005.

³ Pierre Bourdieu, *La Noblesse d’État. Grandes Écoles et esprit de corps*, Éditions de Minuit, Paris, 1989.

(équivalents des « énarques » du système français) sont – pour l’instant – protégés par la Constitution (article 311), et peuvent très difficilement être démis de leurs fonctions. C’est pourquoi certains militent pour la suppression de ces dispositions constitutionnelles trop favorables aux IAS, tandis que d’autres vont jusqu’à réclamer l’abolition pure et simple de l’institution, qui traverse aujourd’hui une crise de légitimité, malgré les efforts des gouvernements successifs pour réformer la haute fonction publique et la rendre plus représentative.

Un legs colonial prestigieux

Héritière d’une structure administrative mise en place sous l’Empire britannique, l’Inde indépendante a choisi de conserver ce legs colonial tout en démocratisant sa composition. Le prestigieux *Indian Civil Service* (ICS), fondé par les Anglais, était décrié comme n’étant « ni indien, ni civil, ni au service de la population ». Longtemps dominé par les colons britanniques, l’ICS commença à s’indianiser dans les années 1920, lorsqu’un second centre d’examen ouvrit ses portes à Allahabad, ce qui épargnait aux Indiens la peine d’un long et coûteux voyage jusqu’à Londres pour pouvoir passer le concours d’entrée. Mais seule une infime élite, issue des hautes castes lettrées (Brahmanes, Kayasth) et des classes urbaines ayant accès à l’éducation anglaise, réussit à être recrutée.

Les élites indiennes de l’ICS se trouvèrent dans une position délicate lors du mouvement de non-coopération lancé par Gandhi. Les « Sahibs bruns », comme on avait coutume de les appeler, étaient tentés de s’aligner sur les Anglais et faisaient parfois preuve d’un excès de zèle pour se faire bien voir de leurs patrons blancs⁴. C’est pourquoi, au moment de l’Indépendance, les nationalistes du parti du Congrès s’opposèrent au maintien de l’ICS, symbole du joug colonial. Après de vifs débats au sein de l’Assemblée constituante, Sardar Patel, ministre de l’Intérieur du gouvernement Nehru, finit par imposer ses vues sur l’importance de la continuité administrative pour la stabilité du pays, et on se contenta de rebaptiser l’institution *Indian Administrative Service* (IAS).

Qui sont les IAS ?

En Inde, plus de 100 000 candidats rêvent chaque année de rejoindre l’Académie nationale d’administration. Celle-ci fut délocalisée en 1959 à Mussoorie, sur les contreforts de l’Himalaya. Il existe aujourd’hui de fortes pressions pour que l’Académie soit ramenée dans la capitale fédérale, à New Delhi, mais la métropole souffre de congestion et les autorités préfèrent tenir les nouvelles recrues à l’écart des lobbies et des factions du Secrétariat central, qui pourraient leur servir à s’insérer dès le début de leur carrière dans des réseaux destinés à leur assurer les meilleurs postes et les promotions les plus rapides. Les IAS sont recrutés sur concours, le diplôme minimum exigé étant la licence (*Bachelor’s Degree*). Le taux de réussite

⁴ S. K. Gupta, *A Foot in the Door of the Indian Civil Service, 1859-1943*, Papyrus, Calcutta, 1996.

est inférieur à 0,1 %, avec une centaine de postes seulement à pourvoir chaque année. Les membres de ce corps d'élite exercent localement leurs fonctions comme préfets de district dans les différents États fédérés qui forment l'Union indienne⁵. Ils peuvent également travailler à l'échelle régionale dans les capitales des États, ou encore au niveau central à Delhi.

Contrairement au système français, très peu d'IAS sortis de l'Académie nationale d'administration se destinent à la politique. Tant qu'ils sont en fonction, ils n'ont pas même le droit d'adhérer à un parti, encore moins de se présenter à des élections. L'idéal de neutralité de la bureaucratie est sans cesse affiché, même s'il est de plus en plus démenti par la collusion d'intérêts entre hauts fonctionnaires et hommes politiques. Certains IAS ont en effet tendance à s'aligner sur les partis en fonction de leur appartenance régionale, religieuse ou de caste, quand ce n'est pas simplement pour des raisons opportunistes de carrière⁶.

La difficile démocratisation du recrutement

En Europe, le modèle wébérien du bureaucrate neutre et impersonnel a été remis en cause par Donald Kingsley dans son étude sur la haute fonction publique anglaise au milieu des années 1940, où il montre comment l'origine sociale des fonctionnaires, majoritairement issus des classes supérieures de la société, influe sur leur comportement. Selon lui, le seul moyen d'éviter la partialité de la bureaucratie est de la rendre « démocratique », c'est-à-dire « représentative des groupes qu'elle sert »⁷.

En Inde aussi, l'idée selon laquelle les régimes démocratiques se doivent d'œuvrer en faveur d'une plus grande représentativité de leur bureaucratie a fait son chemin. La Constitution prévoit des mesures de discrimination positive en faveur des catégories défavorisées de la population, notamment des postes réservés au sein de l'administration pour les castes et tribus répertoriées (*Scheduled Castes* et *Scheduled Tribes*). Les *Scheduled Castes* (SC), autrefois appelées « Intouchables », bénéficient d'un quota de 15 %, proportionnel à leur poids démographique dans la société. Il en est de même pour les *Scheduled Tribes* (ST), avec 7,5 % de postes réservés. Malgré ces mesures, la haute fonction publique indienne a continué à être dominée par les classes supérieures de la société, généralement issues des hautes castes. Jusqu'à la fin des années 1960, les Brahmanes, qui représentent moins de 5 % de la population, occupaient environ 40 % des postes de l'IAS, les quotas pour les castes et tribus répertoriées étant rarement remplis, faute de candidats qualifiés issus de ces catégories⁸.

⁵ L'Union indienne est formée de vingt-huit États, eux-mêmes subdivisés en districts, équivalents de nos départements.

⁶ Anne Vaugier-Chatterjee, « Administration et politique dans l'Inde contemporaine », *Historiens et Géographes*, n° 356, fév.-mars 1997, p. 449-463.

⁷ J. Donald Kingsley, *Representative Bureaucracy. An Interpretation of the British Civil Service*, Antioch Press, Yellow Springs, Ohio, 1944.

⁸ V. Subramaniam, *Social Background of India's Administrators. A Socio-Economic Study of the Higher Civil Services of India*, Ministry of Information and Broadcasting, New Delhi, 1971.

Dans les années 1970, les autorités tentèrent d'élargir la base sociale et géographique du recrutement de l'IAS en autorisant les candidats à passer le concours de la haute fonction publique dans l'une des dix-huit langues régionales indiennes officiellement reconnues, plutôt qu'en anglais. L'objectif était de permettre aux candidats issus du milieu rural, ou originaires de régions où l'anglais est peu pratiqué, de concourir. Aujourd'hui, environ un tiers des candidats recrutés dans l'IAS est d'origine rurale, ce qui reste loin d'être représentatif de la population indienne, rurale à 72 %.

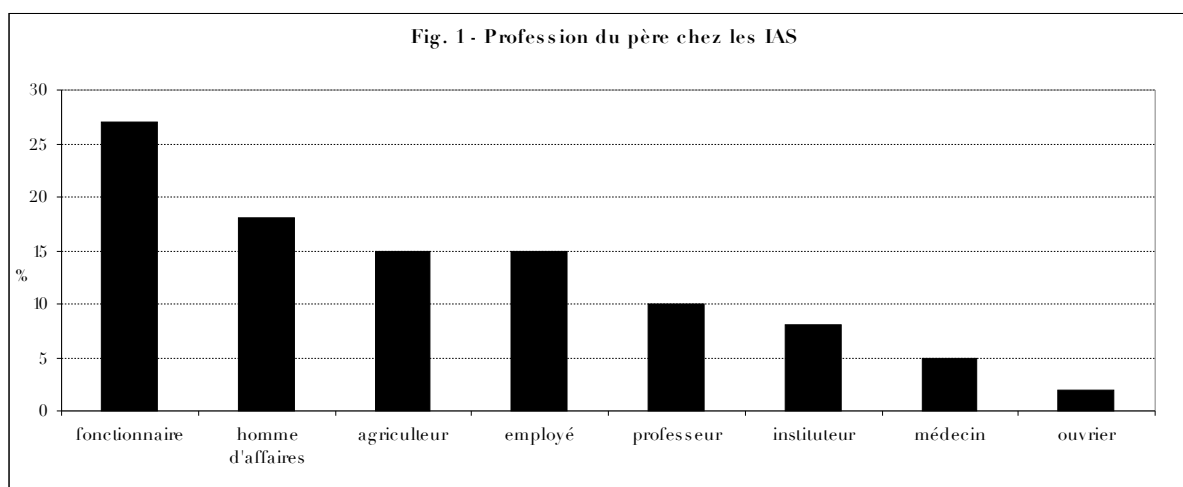
Une nouvelle étape fut franchie au début des années 1990, lorsque le gouvernement de V.P. Singh décida d'appliquer les recommandations de la commission Mandal sur les « autres classes arriérées » (*Other Backward Classes* ou OBC). Le rapport de la commission révèle que ces classes, qui n'appartiennent ni aux castes et tribus répertoriées, ni aux hautes castes, représentent plus de la moitié de la population indienne, mais occupent moins de 5 % des postes de la haute fonction publique. Le rapport recommande donc de rééquilibrer cette situation en introduisant un quota de 27 % pour la catégorie des OBC (le total des postes réservés, selon la Constitution, ne pouvant dépasser les 50 %).

L'application de cette nouvelle mesure provoqua la fureur des hautes castes. Celles-ci redoutaient la remise en cause d'un ordre social qu'elles avaient toujours dominé et la perte de leur position hégémonique dans la haute fonction publique qu'elles considéraient comme leur « chasse gardée ». Les médias, eux-mêmes largement contrôlés par les hautes castes, n'hésitèrent pas à faire leur une, pendant de longs mois, sur des étudiants s'immolant par le feu en signe de protestation. Mais la décennie 1990 fut aussi celle de l'ouverture de l'Inde au libéralisme, et les réformes économiques permirent de créer de nouvelles opportunités d'emploi dans le secteur privé, qui se mit à attirer de plus en plus d'étudiants issus des classes favorisées. La colère des hautes castes contre la perte de leur monopole dans la haute fonction publique s'est donc apaisée à mesure que le pays s'ouvrait économiquement.

Avec la libéralisation et la création d'emplois plus rémunérateurs dans le secteur privé, on s'attendait à une désaffection des meilleurs étudiants à l'égard des concours administratifs. Pourtant, le prestige de la haute fonction publique et l'attrait du pouvoir ne semblent pas faiblir. Entre 2001 et 2005, l'IAS a recruté 25 % de candidats titulaires d'un diplôme d'ingénieur, la moitié d'entre eux étant issue des très sélectifs *Indian Institutes of Technology*. En 2006, la volonté du gouvernement de Manmohan Singh d'étendre les quotas pour OBC aux grandes écoles d'ingénieurs et de commerce, aux facultés de médecine, ainsi qu'aux entreprises privées, réveilla le mouvement étudiant contre les réservations⁹. Le gouvernement dut provisoirement faire marche arrière.

⁹ *India Today*, 15 mai 2006.

Aujourd'hui, les postes réservés dans l'administration sont tous pourvus. Les progrès réalisés dans le domaine de l'éducation et l'émergence d'une classe moyenne issue des basses castes ont en effet permis de remplir les quotas. Mais les candidats recrutés dans l'IAS font majoritairement partie de ce que les Indiens appellent la « *creamy layer* » : même parmi les basses castes, seule une élite parvient à tirer profit des quotas. L'immense majorité des IAS est issue de la classe moyenne. 27 % des personnes interrogées dans la promotion 2005 sont des enfants de fonctionnaires. Il y a donc une part de reproduction sociale, mais le principe méritocratique du concours permet également une certaine mobilité ascendante, comme le montre le nombre non négligeable d'enfants d'agriculteurs, de petits employés et d'instituteurs parmi les IAS (voir la figure 1).



Source : enquête personnelle (2006).

L'entrée des femmes dans la haute fonction publique

Au lendemain de l'Indépendance, on ne comptait quasiment aucune femme dans la haute fonction publique. Aujourd'hui, les femmes recrutées dans l'IAS représentent environ un quart de chaque promotion, et leur profil est beaucoup plus élitiste que la moyenne. Elles font majoritairement partie des classes urbaines aisées et des hautes castes. Sur l'ensemble de la promotion 2005, moins de 10 % des femmes sont issues du milieu rural.

Les femmes de l'IAS cherchent généralement à se marier au sein de la profession, avec un haut fonctionnaire, car il leur est difficile de trouver un mari acceptant que son épouse exerce un métier plus prestigieux que le sien. La tendance à l'homogamie est moins forte chez les hommes de l'IAS. Conscients de leur valeur sur le marché matrimonial de la dot, ils ont tout intérêt à faire un mariage arrangé au sein de leur caste avec la fille d'un riche industriel, d'un homme politique puissant ou d'un haut fonctionnaire en fin de carrière. Si la pratique de la dot est officiellement interdite en Inde depuis 1961 (*Anti-Dowry Act*), elle ne fait en réalité que se généraliser, et son montant, qui varie en fonction de la caste et de la catégorie socio-

professionnelle, augmente d'année en année. En Inde, ce sont les IAS qui occupent la plus haute position sur le marché de la dot. Seuls de riches hommes d'affaires, en quête de reconnaissance sociale et de respectabilité, ou encore des politiciens et bureaucrates corrompus¹⁰, peuvent s'offrir un IAS comme gendre.

Corruption et favoritisme

L'alliance entre bureaucrates et hommes politiques ne se fait pas uniquement par le biais du mariage. Les *Chief Ministers*, à la tête des gouvernements régionaux, ont un pouvoir important sur les IAS puisque ce sont eux qui décident de les envoyer dans tel ou tel district de leur État. Or certains ministres abusent de cette prérogative et essayent de faire pression sur les bureaucrates insoumis en les transférant vers des postes dits « punitifs », dans des zones très reculées ou affectées par des troubles politiques. C'est ce qui explique la collusion d'intérêts entre bureaucrates et politiciens corrompus. En effet, certains hauts fonctionnaires n'hésitent pas à offrir des pots-de-vin aux ministres pour obtenir un bon poste, qui leur permettra de se rembourser rapidement grâce aux larges ressources qui lui sont allouées ou au pouvoir discrétionnaire qui lui est attaché¹¹. La Commission centrale de vigilance¹² fait le constat d'une corruption croissante au sein de l'IAS, héritier d'un *Indian Civil Service* qui se voulait pourtant incorruptible¹³ et qui voit aujourd'hui sa réputation ternie.

En effet, l'image de l'IAS ne cesse de se dégrader aux yeux de l'opinion publique, qui lui reproche son manque de performance et de neutralité. Non seulement les clivages ethniques, religieux et de caste qui divisent la société indienne se reflètent dans les rangs de la bureaucratie, mais la partialité de certains de ses membres contribue aussi à alimenter et à renforcer les divisions au sein de la société. Composé à près de 90 % d'hindous, l'IAS ne laisse qu'une place marginale aux musulmans, qui forment pourtant 12 % de la population indienne. Ces derniers sont nettement sous-représentés dans la haute fonction publique, l'IAS comptant moins de 3 % de musulmans dans ses rangs. Les mouvements nationalistes hindous exercent d'ailleurs une certaine influence au sein de l'IAS. L'un des centres de préparation au concours les plus cotés est entièrement financé par le RSS, organisation hindoue ultrafondamentaliste, qui dispose ainsi d'un moyen puissant pour propager son idéologie auprès des futures élites de l'administration. L'importance du confessionnalisme au sein de la

¹⁰ Le montant de la dot pour un IAS s'élève à plusieurs millions de roupies, or le salaire mensuel d'un homme politique ou d'un haut fonctionnaire ne dépasse pas quelques dizaines de milliers de roupies.

¹¹ Balveer Arora, Beryl Radin, *The Changing Role of the All-India Services. An Assessment and Agenda for Future Research on Federalism and the All-India Services*, Center for the Advanced Study of India, New Delhi, 2000.

¹² Central Vigilance Commission, *The Indian Administrative Service: a Study of the Current State of Punitive and Preventive Vigilance Mechanisms*, Satarkata Bhawan, New Delhi, 2001.

¹³ E. M. Forster, dans son roman *A Passage to India* écrit en 1924, rappelle avec beaucoup d'humour que les fonctionnaires britanniques travaillant en Inde n'étaient pas plus incorruptibles que les fonctionnaires indiens, sauf qu'ils se faisaient prendre moins facilement : « *When we poor blacks take bribes, we perform what we are bribed to perform, and the law discovers us in consequence. The English take and do nothing. I admire them* » (E. M. Forster, *A Passage to India*, Peacock Books, New Delhi, 2005).

haute fonction publique est apparue clairement lors du massacre de plus de mille musulmans au Gujarat en 2002, perpétré en toute impunité, qui a révélé la complicité d'une partie de la classe politique et de l'administration avec les fondamentalistes hindous¹⁴.

Le « castéisme » est également une réalité au sein la haute fonction publique indienne. L'appartenance de caste des fonctionnaires entre souvent en ligne de compte au moment des promotions et de l'attribution des postes administratifs les plus élevés¹⁵. Le favoritisme de caste est par ailleurs à l'origine des pratiques clientélistes de certains fonctionnaires et du détournement des aides publiques en faveur de groupes qui ne sont pas forcément les plus démunis. Enfin, la presse révèle parfois comment, dans les villages, les auteurs d'exactions contre les « Intouchables » peuvent bénéficier d'une certaine impunité quand le chef de la police et le préfet de district s'avèrent peu regardants sur ce genre d'affaires. Dans ces conditions, l'annonce récente du ministre de la Justice, qui propose la révision de l'article 311 de la Constitution, est bienvenue, même si on peut prévoir une forte résistance de la part des hauts fonctionnaires protégés par cet article. Il faudra en effet compter avec un lobby puissant, qui a déjà réussi à faire échouer plusieurs commissions chargées de proposer des réformes administratives.

Publié dans laviedesidees.fr, le 7 octobre 2009

© laviedesidees.fr

¹⁴ J. B. D'Souza, « Gujarat : a Civil Service failure. How can credibility be restored ? », *Economic and Political Weekly*, 37 (34), 2002, p. 3492-3493.

¹⁵ B. C. Mukherjee, *Administration in Changing India*, Blaze Publishers, Delhi, 1994.