

Les élites de la haute fonction publique indienne : du savoir à la performance.

Le cas de l'*Indian Administrative Service* (IAS).

Introduction

Héritier du prestigieux *Indian Civil Service* colonial, l'*Indian Administrative Service* a tenté de conserver après l'indépendance sa réputation d'excellence et d'efficacité. Aujourd'hui, l'administration indienne souffre d'une dégradation de son image et on lui reproche son manque de performance, son improductivité, voire son incurie. Pourtant, elle a toujours à sa tête un corps d'élite recruté sur concours parmi les meilleurs étudiants de l'Inde. Les candidats sélectionnés reçoivent une formation de qualité à l'Académie Nationale d'Administration, pour occuper ensuite les plus hautes fonctions administratives du pays.

Comment expliquer ce décalage entre le haut niveau de qualification des membres de l'IAS et la faible performance de l'administration qu'ils dirigent ? Est-ce parce que le savoir sur lequel repose leur recrutement est trop académique et leur formation trop théorique, ce qui ne les prépare pas assez aux réalités du terrain ? Est-ce parce que leur savoir est trop généraliste et que la technicité croissante des dossiers à traiter exige une plus grande spécialisation ? Pour Max Weber, « l'administration bureaucratique signifie la domination en vertu du savoir », et pour cela « le fonctionnaire a besoin de connaissances *spécialisées* acquises *empiriquement* »¹. Certains réformateurs de l'IAS pensent que la solution au problème consiste simplement à donner aux hauts fonctionnaires une formation à la fois plus pratique et plus spécialisée.

Mais les réformes qu'ils proposent ignorent les causes profondes du malaise qui affecte aujourd'hui les plus hauts niveaux de l'administration indienne. Corruption, castéisme, communalisme, régionalisme sont autant d'atteintes à la performance d'une bureaucratie dont les membres ne font pas toujours preuve d'impartialité dans l'exercice de leurs fonctions. Le caractère élitiste de l'IAS était censé garantir la probité et la neutralité de ce corps, qui devait constituer un modèle pour la société en se plaçant au-dessus des intérêts particuliers. Mais ces élites ne sont-elles pas justement trop éloignées des réalités sociales du pays et des problèmes de leurs administrés, avec qui elles entretiennent des rapports souvent extrêmement distants ? L'élitisme du concours de la haute fonction publique, et le savoir auquel il fait appel, sont-ils réellement des gages d'efficacité et de performance ?

C'est ce rapport ambigu entre savoir et performance que cette étude propose d'analyser, à partir d'une enquête réalisée auprès des recrues de l'IAS au cours de leur formation à l'Académie Nationale d'Administration où j'ai enseigné le français pendant un an. Lors de mon séjour à l'Académie, j'ai eu accès à une base de données rassemblant des informations sur l'identité des candidats sélectionnés depuis 2001. Pour les années antérieures, je me suis servie de sources secondaires procurant des éléments de comparaison utiles pour étudier l'évolution de leurs origines sociales et géographiques. L'analyse statistique des données collectées sur les cinq dernières années est complétée par un questionnaire utilisé auprès d'un échantillon de 40 IAS sur les 91 de la promotion 2005, ainsi que par une série d'entretiens avec des membres de l'IAS en exercice.

Dans la première partie de l'exposé, j'étudierai la nature du savoir sur lequel reposent le concours de la haute fonction publique et la formation à l'Académie Nationale

¹ Max Weber, *Economie et société*, 1971, Plon, Paris, tome 1, p. 230.

d'Administration. J'essaierai de montrer les limites de ce savoir, et son inadaptation aux réalités du terrain. Mais ceci ne constitue pas une explication suffisante et je me pencherai donc dans un second temps sur ce qui affecte plus profondément la performance des hauts fonctionnaires, en m'appuyant sur une sociologie des élites de l'IAS.

I. Le recrutement et la formation des hauts fonctionnaires de l'IAS

1. Un concours généraliste de haut niveau

Le mode de recrutement par concours, fondé sur le mérite, a été établi sous la colonisation pour l'*Indian Civil Service*. Jusqu'alors, c'était le principe du patronage et de la nomination qui prévalait. En théorie, rien n'interdisait aux Indiens de se présenter au concours de l'ICS, mais dans la pratique, entreprendre un long et coûteux voyage jusqu'à Londres, unique centre d'examen, n'était pas à la portée de tous. En outre, les épreuves du concours reposaient entièrement sur le cursus des universités britanniques, et les seules disciplines où les Indiens pouvaient disposer d'un avantage comparatif, comme le sanskrit et le persan, pesaient beaucoup moins lourd dans la note finale que le latin et le grec par exemple. Malgré ces obstacles, une infime élite indienne, ayant eu accès à l'éducation en langue anglaise, fut recrutée à partir de la fin du 19^e siècle. Il s'agissait essentiellement d'intellectuels bengalis, le Bengale connaissant à cette période une brillante « Renaissance » littéraire. Le premier candidat indien reçu au concours de l'ICS fut d'ailleurs Satyendranath Tagore, le frère du Prix Nobel de Littérature, Rabindranath Tagore. Mais c'est seulement à partir de 1922 que l'ICS commença à s'indianiser lorsque, sous la pression des nationalistes du Congrès, un second centre d'examen fut ouvert à Allahabad. Malgré ces timides progrès, l'*Indian Civil Service* continua à être dominé par les Anglais, et il fut souvent décrié comme n'étant « ni Indien, ni Civil, ni au Service de la population »². Les « Sahibs bruns », comme on avait coutume d'appeler les hauts fonctionnaires indiens, se trouvaient d'ailleurs dans une position délicate. Alors que le mouvement nationaliste de non-coopération prenait de l'ampleur, ils 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 blancs³.

C'est pourquoi, après l'indépendance, la loyauté des anciens membres de l'ICS fut parfois suspectée. L'un des arguments des opposants au maintien de l'ICS, symbole du joug colonial, reposait d'ailleurs sur le rôle ambigu de ses membres dans le mouvement de libération nationale. Mais Sardar Patel, chef de l'aile conservatrice du Congrès, 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 IAS. Cette absence de rupture et de remise en cause de l'appareil de gestion et de domination colonial explique sans doute qu'on retrouve aujourd'hui encore chez les IAS l'autoritarisme et la distance hiérarchique pratiqués sous le Raj britannique. Peu avant sa mort, Nehru aurait dit : « Je n'ai pas réussi à changer l'administration. C'est toujours une administration coloniale »⁴.

Au lendemain de l'indépendance, il fallut très vite organiser de nouveaux recrutements car les rangs de l'ICS s'étaient vidés après la démission des fonctionnaires britanniques (60% des membres de l'ICS à la veille de la Seconde Guerre Mondiale, pendant laquelle le recrutement

² « *Neither Indian, nor Civil, nor Service* », cette phrase est de M.V. Kamath après sa démission en 1923.

³ « *As a rule the foreign government can rely upon the 'native' civilian to be more zealously oppressive than even the average Anglo-Indian official* », Aurobindo Ghosh, 1908 (cité dans Shaibal K. Gupta, 1996, *A foot in the door of the Indian Civil Service, 1859-1943*, Papyrus, Calcutta).

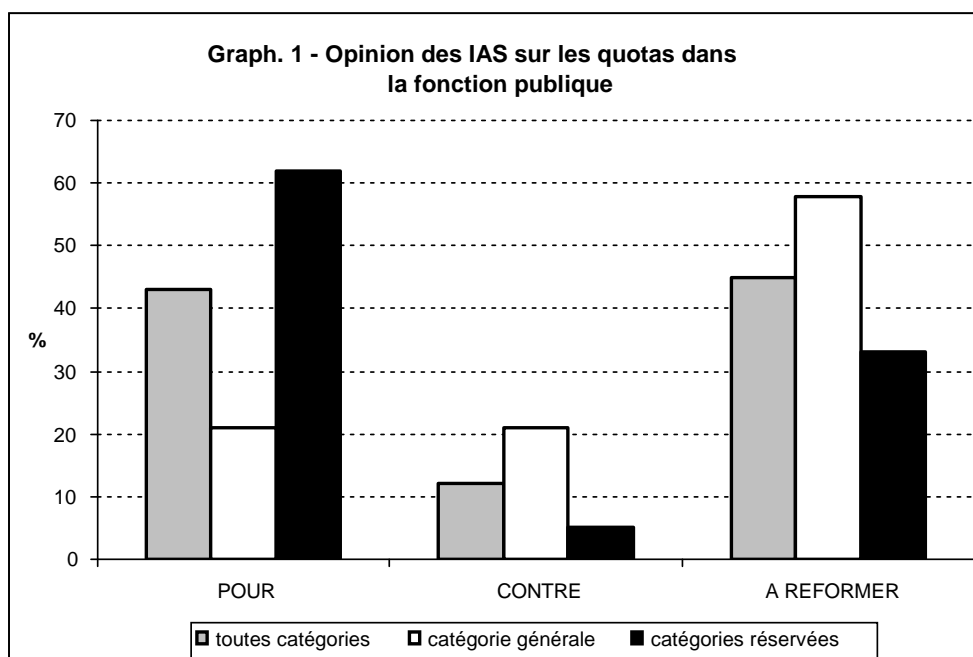
⁴ « *I could not change the administration. It is still a colonial administration* », cité dans S.R. Maheshwari, *Public Administration in India. The Higher Civil Service*, 2005, Oxford University Press, Delhi.

fut interrompu), et le départ au Pakistan d'une grande partie des fonctionnaires musulmans après la Partition. Une Commission de l'Union pour le Service Public (UPSC) fut chargée du recrutement des hauts fonctionnaires à l'échelle nationale. Elle organise chaque année un concours commun aux différents services centraux, parmi lesquels seuls l'*Indian Administrative Service* (IAS) et l'*Indian Police Service* (IPS) sont panindiens (*All-India Services*), c'est-à-dire qu'ils dépendent à la fois du Centre et des Etats. Il s'agit d'ailleurs des deux services les plus prestigieux, avec le service diplomatique (*Indian Foreign Service*), pour lesquels seuls les mieux classés au concours peuvent opter. Chaque année, on compte plus de 100 000 candidats, chiffre impressionnant qui a conduit certains à parler du concours de la haute fonction publique comme d'un « hobby national ». Il faut dire qu'en Inde travailler dans le service de l'Etat a toujours été source de fierté, ce qui s'explique par l'histoire prestigieuse de la fonction publique indienne et par le rôle crucial joué par l'Etat dans le développement socio-économique du pays depuis l'indépendance.

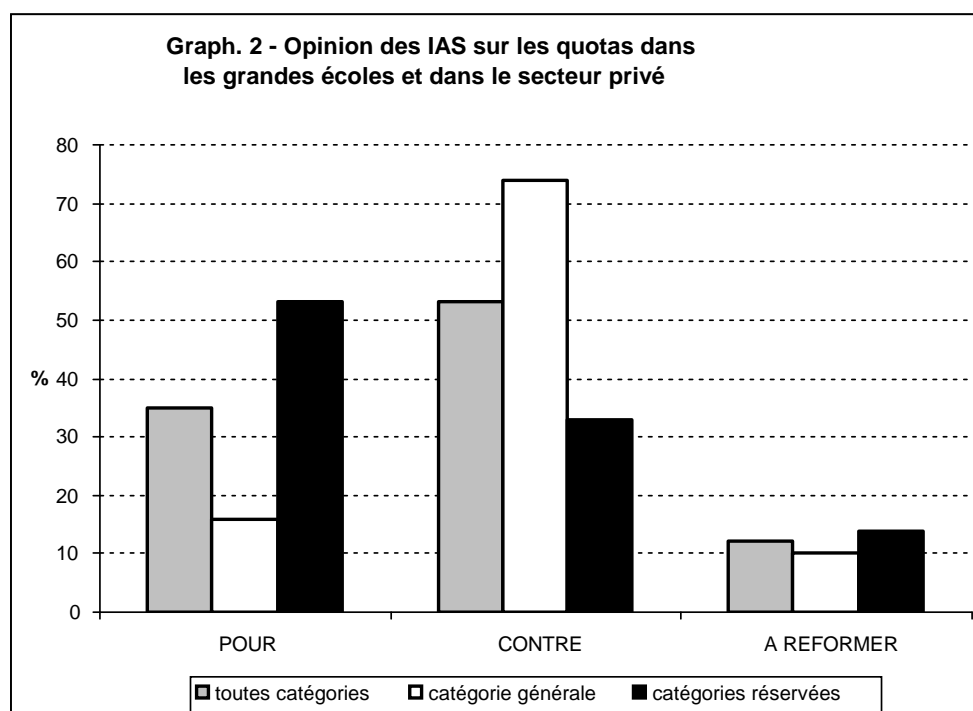
Pour pouvoir passer le concours, il faut être titulaire d'un diplôme de l'enseignement supérieur équivalent à la licence (*Bachelor's Degree*), quelle que soit la discipline. Près de la moitié des postes sont réservés aux castes et tribus répertoriées (SC et ST), ainsi qu'aux *Other Backward Classes* (OBC). Les quotas pour SC et ST relèvent de dispositions constitutionnelles, et sont donc appliqués dans l'administration depuis les années 1950. Ils sont proportionnels au poids démographique de ces populations : les *Scheduled Castes* bénéficient de 15% de postes réservés et les *Scheduled Tribes* de 7,5%. Depuis 1993, après la décision du gouvernement V.P. Singh d'appliquer les recommandations de la Commission Mandal, l'UPSC réserve également 27% des postes du concours de la haute fonction publique pour les *Other Backward Classes*, qui représentent en réalité 52% de la population, mais qui ne peuvent bénéficier d'un quota proportionnel puisque la somme des postes réservés, selon la Constitution, ne peut dépasser les 50%, ce qui permet au principe du concours de garder son sens.

Si les quotas pour SC et ST sont relativement bien acceptés par le reste de la population, la mise en place des quotas pour OBC a provoqué des réactions violentes au début des années 1990, notamment parmi les étudiants. Les castes « supérieures » considéraient en effet la haute fonction publique comme leur chasse gardée, et la Commission Mandal révèle d'ailleurs que les OBC y occupaient moins de 5% des postes alors qu'ils représentent plus de la moitié de la population. La colère des hautes castes, due à la perte de leur position hégémonique dans le service de l'Etat, s'est apaisée à mesure que le pays s'ouvrait aux réformes économiques et que la libéralisation créait de nouvelles opportunités d'emplois dans le secteur privé. Mais la volonté du gouvernement actuel d'étendre les quotas pour OBC, non seulement aux grandes écoles d'ingénieurs, de commerce, aux facultés de médecine, mais également aux entreprises privées, a réveillé le mouvement étudiant contre les réservations.

Comment se positionnent les IAS dans ce débat ? La moitié environ des personnes interrogées sont issues de catégories dites « réservées » (ST, SC et OBC), l'autre moitié étant issue de la catégorie générale ou « non-réservée » : l'échantillon étudié est donc représentatif de l'ensemble de la promotion pour ce qui est de la catégorisation administrative. 43% des personnes interrogées se déclarent favorables aux réservations dans la fonction publique, 12% s'y déclarent opposées car contraires au principe méritocratique et facteur de division sociale, 45% suggèrent de réformer le système des quotas en ajoutant des critères économiques au critère de la caste, ce qui permettrait d'exclure des postes réservés les couches privilégiées issues des basses castes et d'y inclure les pauvres appartenant aux hautes castes. Les réponses varient en fonction de la catégorie, comme le montre le graphique 1.



Pour ce qui est de l'extension des quotas pour OBC aux *Indian Institutes of Technology*, (IIT), aux *Indian Institutes of Management* (IIM), aux facultés de médecine et au secteur privé, la majorité des IAS interrogés y est opposée, mais là encore, les réponses varient en fonction de la catégorie (graph. 2).

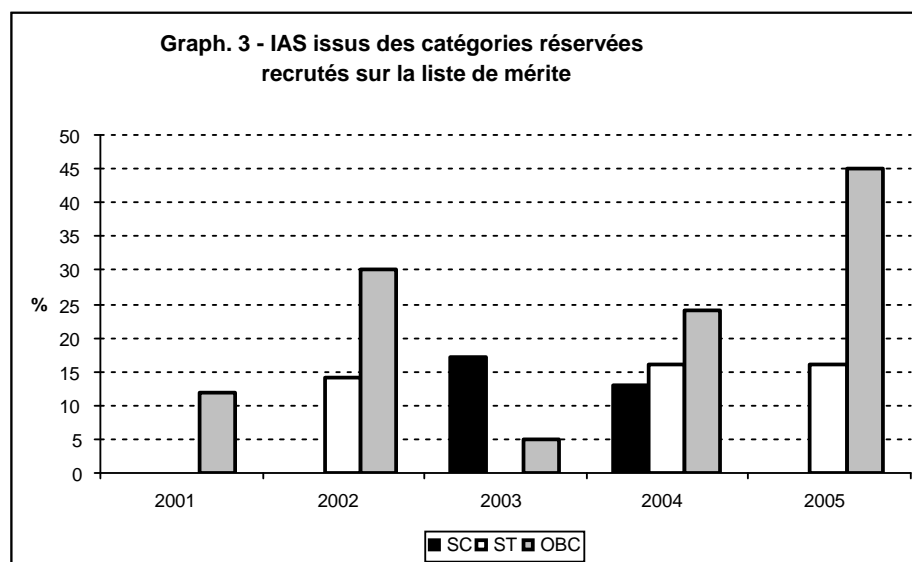


Le principal motif invoqué pour expliquer les réponses majoritairement négatives est que « dans les grandes écoles et le secteur privé, on ne peut pas se permettre de faire des compromis avec la qualité et la performance ». Derrière cette explication, il y a un double sous-entendu : d'une part, la « qualité » et la « performance » seraient moins nécessaires dans la fonction publique (conception curieuse pour des IAS), d'autre part, les quotas seraient opposés au mérite et les personnes issues des catégories réservées seraient moins compétentes

que les autres. Ce dernier motif n'est évidemment pas celui invoqué par les IAS issus eux-mêmes des catégories réservées, qui, pour leur part, reprochent aux quotas de diviser la société et d'attiser la rancœur des hautes castes contre eux.

Si l'on se penche sur le contenu, les résultats, et la manière dont s'organise le concours de la haute fonction publique, l'argument du mérite *versus* quotas ne résiste pas longtemps à l'analyse. Le concours se déroule en trois étapes successives, l'ensemble du processus nécessitant une année entière. L'étape préliminaire consiste en un test éliminatoire de culture générale sous forme de QCM, qui permet de faire une première sélection parmi les 100 000 candidats qui se présentent en moyenne chaque année, et dont 10% seulement sont retenus pour la seconde étape. Celle-ci se compose d'une série d'épreuves écrites, qui portent à la fois sur des disciplines obligatoires et optionnelles. Parmi les épreuves obligatoires figurent l'anglais, une langue indienne au choix, un essai et une épreuve de culture générale. A cela s'ajoutent deux matières optionnelles que les candidats peuvent choisir dans une longue liste de disciplines enseignées dans les universités. A l'issue de cette seconde étape, ne sont retenus à nouveau que 10% des candidats, ce qui fait donc un millier de personnes environ convoquées à l'épreuve finale de l'« interview ». L'entretien est mené par un jury composé des membres de la Commission de l'Union pour le Service Public (UPSC), de hauts fonctionnaires en fin de carrière, de professeurs et de psychologues. Il s'agit en quelque sorte d'un test de personnalité, où l'on cherche à évaluer la motivation du candidat, sa culture, ses qualités intellectuelles et morales, ainsi que son aptitude à occuper des postes de « commandement » (*leadership qualities*). Un candidat sur deux est déclaré admis à l'issue de cette dernière épreuve.

Au final, c'est donc à peine 0,5% des candidats qui sont sélectionnés, et l'on imagine bien que les candidats issus des catégories réservées qui parviennent jusqu'à ce stade ne sont pas moins « méritants » que les autres. La différence de points entre le premier classé et le dernier est d'ailleurs insignifiante. Par ailleurs, il arrive de plus en plus souvent (graph. 3) que des candidats issus de catégories réservées, ceux qui obtiennent les meilleurs rangs au concours, parviennent à se classer sur la « liste de mérite », c'est-à-dire hors quotas.



Le graphique 3 montre une tendance encourageante, notamment pour les OBC, qui ont de moins en moins besoin des quotas pour se qualifier au concours (en 2005, 45% des OBC recrutés dans l'IAS se situaient dans la première moitié du classement, sur la liste de mérite). Certains se félicitent de cette évolution, qui tend à prouver que les candidats issus des catégories réservées ont un niveau équivalent aux autres, avec qui ils peuvent entrer en

compétition même hors quotas. D'autres se servent de cet argument pour dire que les OBC ne devraient pas bénéficier de quotas.

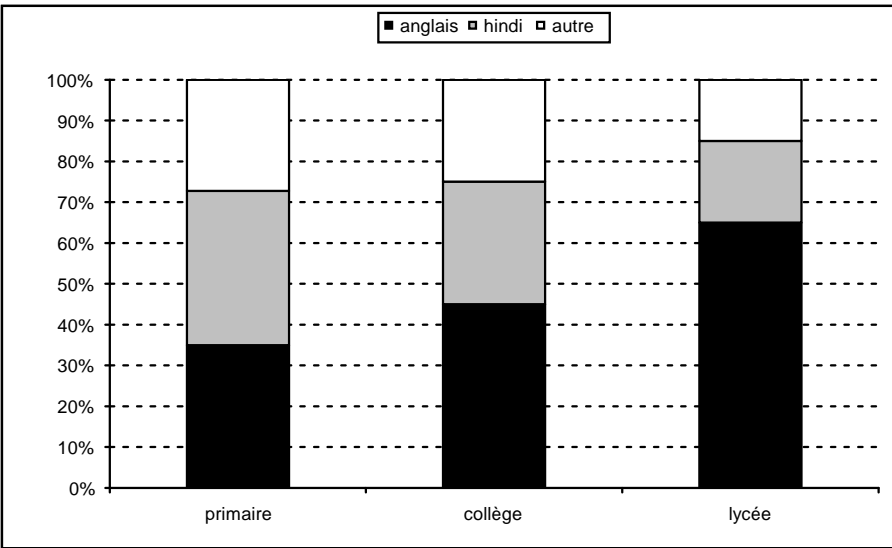
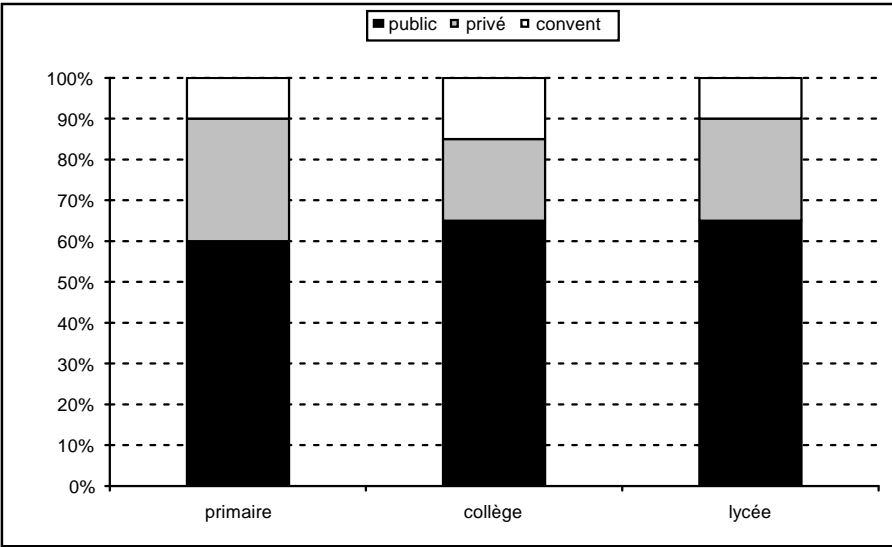
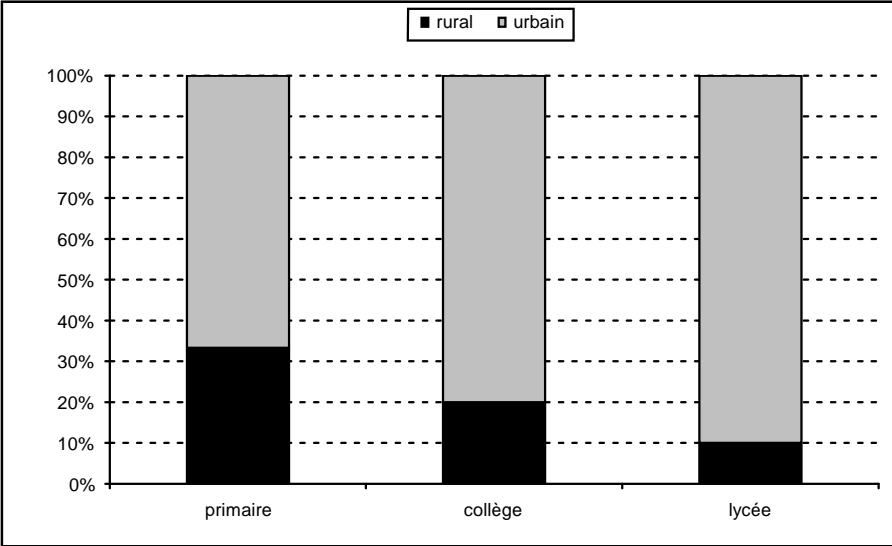
A l'épreuve orale du concours, la seule où les candidats perdent leur anonymat, certains se plaignent de discrimination, non pas directement à cause de leur origine sociale, mais à cause de leur choix de passer l'entretien dans leur langue maternelle au lieu de l'anglais. Ce choix est pourtant parfaitement autorisé depuis les années 1970 pour les 18 langues régionales officiellement reconnues dans la 8^e Annexe de la Constitution. L'idée était d'élargir la base sociale et géographique du recrutement, en permettant aux personnes n'ayant pas eu accès à l'éducation en langue anglaise, ou originaires de régions où elle est très peu utilisée, de concourir. Certains critiquent cette mesure sous prétexte qu'elle menace le caractère cosmopolite de la haute fonction publique et favorise le régionalisme. Le problème du régionalisme au sein de l'IAS est une réalité, mais qui n'est pas liée à la langue choisie au concours. D'ailleurs, sur l'échantillon étudié, 83% des personnes interrogées ont choisi de concourir en anglais, d'abord du fait de la plus grande disponibilité d'ouvrages en langue anglaise pour préparer le concours, ensuite par crainte d'être moins bien noté à l'oral si l'on ne prouve pas sa parfaite maîtrise de l'anglais. La préférence du jury pour les candidats anglophones peut sembler motivée par des raisons purement académiques et professionnelles, mais certains y voient un parti-pris favorable aux candidats issus de la classe moyenne urbaine, surreprésentés dans l'IAS. Comme le montre Pierre Bourdieu⁵ dans le cas français, les critères académiques sur lesquels repose la sélection aux concours des Grandes Ecoles sont souvent aussi des critères sociaux déguisés.

2. Profil social et éducatif des recrues de l'IAS

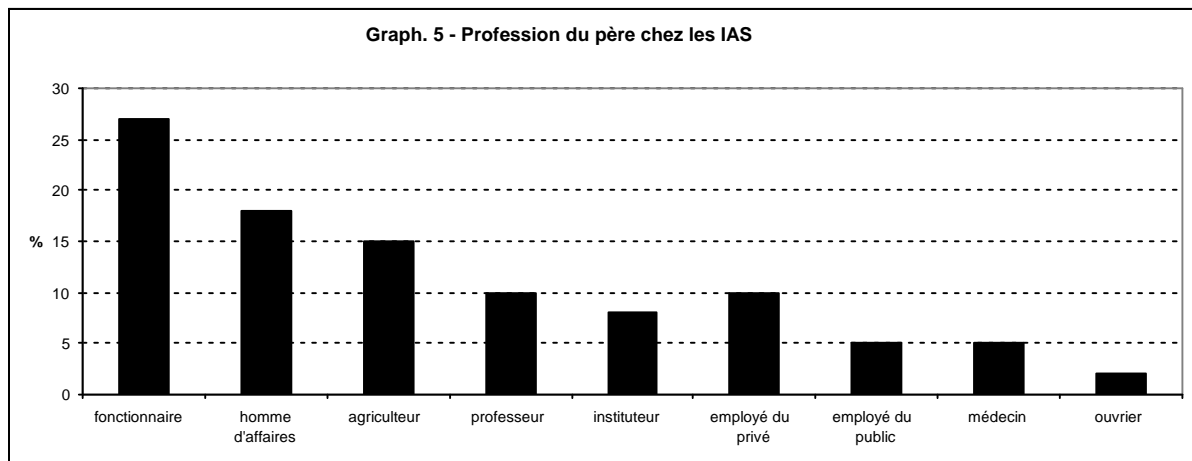
Les recrues de l'IAS appartiennent non seulement à une élite scolaire, mais également à une élite sociale, les candidats issus des basses castes faisant généralement partie de la « *creamy layer* ». Les différences sociales se font sentir dès l'école primaire, notamment entre les enfants des classes urbaines aisées qui sont scolarisés dans les *English medium schools* privées, les plus cotées étant celles tenues par des missionnaires chrétiens (*convent schools*), et les enfants qui ont grandi en milieu rural et n'ont eu d'autre choix que de fréquenter l'école publique du village, dont l'enseignement est délivré dans la langue locale. Un tiers seulement des IAS interrogés a fait ses études primaires en milieu rural, alors que la population indienne est rurale à 72%, ce qui montre la faible représentativité du corps de l'IAS. 60% d'entre eux sont allés à l'école publique, contre 40% dans des écoles privées, dont 10% dans des *convent schools*. 35% ont étudié en anglais, 37% en hindi et 28% dans une autre langue indienne. Au niveau secondaire, la proportion d'IAS ayant étudié en milieu rural se réduit encore, avec seulement 20% au collège et 10% au lycée. Le rapport public/privé reste sensiblement le même. En revanche l'anglais prend une importance croissante avec le niveau d'études : 45% des personnes interrogées ont étudié en anglais au collège et 65% au lycée.

Graph. 4 - Profil scolaire des IAS

⁵ P. Bourdieu, *La noblesse d'Etat. Grandes Ecoles et esprit de corps*, 1989, Les Editions de Minuit, Paris.



L'immense majorité des recrues de l'IAS fait partie de la classe moyenne. 60% des personnes interrogées dans la promotion 2005 déclarent appartenir à la *lower middle class* et 25% à l'*upper middle class*. 10% se disent issus de familles riches et 5% de familles pauvres. Ces catégories n'étant pas définies par des critères stricts mais renvoyant à leur propre perception, il était nécessaire de les interroger plus précisément sur la profession de leurs parents, ou plutôt de leurs pères car pour 80% d'entre eux la mère est sans profession (pour 20% il s'agit d'employées de bureau, d'institutrices et d'infirmières). Pour ce qui est de la profession du père, on compte 27% 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, d'instituteurs et de petits employés (graph. 5).



Pour ce qui est du profil universitaire des recrues de l'IAS, 60% des personnes interrogées ont un diplôme supérieur à la licence, qui est le minimum requis pour se présenter au concours. Généralement, ceux qui échouent au concours la première fois, c'est-à-dire la grande majorité, choisissent en effet de poursuivre leurs études supérieures en attendant de pouvoir repasser les épreuves. De nombreux candidats, titulaires d'un *Master* voire même d'un *Ph.D.*, sont donc surqualifiés au moment de la sélection. Pendant longtemps, le profil universitaire des candidats reçus au concours de la haute fonction publique était homogène et faisait la part belle aux « humanités » (histoire, philosophie, sciences politiques etc.). Si l'on regarde les statistiques des cinq dernières années, les matières littéraires continuent de compter pour un tiers, contre seulement 13% pour les sciences dures, mais auxquels il faut désormais ajouter 15% de médecins et 25% d'ingénieurs, le reste étant composé d'étudiants en droit ou en commerce (MBA). Depuis les années 1980, on compte en effet un nombre croissant de candidats ayant un diplôme professionnel, généralement issus des facultés de médecine, des IIT ou IIM que l'on trouve maintenant dans plusieurs métropoles du pays. Avec la libéralisation des années 1990 et l'apparition de nouvelles opportunités d'emploi dans le secteur privé, on s'attendait à une désaffection des étudiants les plus brillants à l'égard du concours de la haute fonction publique. Pourtant, le prestige du service de l'Etat et l'attrait du pouvoir ne faiblissent pas : 20% des IAS de la promotion 2005 sont des ingénieurs, dont la moitié est issue des très sélectifs IIT.

Par ailleurs, on assiste ces dernières années au succès croissant des classes préparatoires privées (*coaching classes*) qui permettent aux étudiants aisés d'augmenter leurs chances de réussite au concours de la haute fonction publique. Le coût de cette formation est souvent prohibitif. A Delhi, il faut compter 50 000 roupies (1000 euros) à l'année. 65% des IAS interrogés sont passés par ces classes préparatoires. L'importance croissante des *coaching*

centres privés remet en cause le principe méritocratique du recrutement et réduit sa base socio-spatiale en diminuant les chances de réussite de ceux qui n'ont pas les moyens financiers d'y accéder, ou qui vivent loin de Delhi et des grandes métropoles où ces centres prolifèrent. L'enjeu de l'accès au savoir est ici considérable puisqu'il conditionne l'accès aux postes de pouvoir. C'est pourquoi les autorités publiques, notamment les gouvernements régionaux, cherchent à rétablir une plus grande égalité des chances au concours en créant leurs propres centres de préparation, gratuits pour les catégories défavorisées.

Le savoir auquel fait appel le concours de la haute fonction publique est un savoir généraliste car le travail des hauts fonctionnaires lui-même a longtemps été un travail de généralistes. Le préfet de district (*District Collector* ou *District Magistrate*) doit savoir traiter des dossiers d'une grande diversité, allant de l'éducation et de la santé aux infrastructures de transport, en passant par la collecte des taxes et le maintien de l'ordre. Toutefois, on assiste à une technicisation croissante des tâches à accomplir et un haut fonctionnaire titulaire d'une licence d'histoire peut se trouver incompétent dans un grand nombre de domaines. Les experts techniques acceptent de moins en moins bien d'être assujettis à la supervision et au contrôle de généralistes dont ils critiquent l'amateurisme dilettante. C'est pourquoi certains se félicitent du recrutement dans la haute fonction publique de candidats issus des filières spécialisées, notamment des écoles d'ingénieurs. D'autres considèrent qu'il s'agit d'un « gaspillage de ressources humaines », surtout en ce qui concerne les médecins. Ce débat est en réalité celui de l'adoption ou non d'un modèle d'administration technocratique. Les autorités ont finalement décidé de maintenir le caractère généraliste du concours de la haute fonction publique, mais d'imposer aux candidats une formation plus spécialisée au cours de leur carrière.

3. La formation des recrues de l'IAS : de la théorie à la pratique

Immédiatement après leur recrutement, les IAS doivent suivre une formation théorique d'un an à l'Académie Nationale d'Administration de Mussoorie, dans l'Uttaranchal, située sur les contreforts de l'Himalaya. C'est sous la colonisation qu'il fut décidé de donner aux membres de l'*Indian Civil Service* une formation d'excellence, alors assurée en Grande-Bretagne dans l'East India College de Haileybury. Les hauts fonctionnaires de l'ICS y recevaient un enseignement de qualité. Aujourd'hui encore, l'Académie de Mussoorie propose aux recrues de l'IAS un cursus académique reposant sur des matières indispensables comme l'administration publique, la gestion, le droit, l'économie, l'histoire, la géographie et une langue indienne différente de la leur. Il s'agit donc d'un savoir qui reste de nature essentiellement généraliste et théorique.

Mais au cours de leur formation à l'Académie, les apprentis-IAS sont envoyés pendant une semaine dans différents villages de l'Inde pour se confronter aux problèmes socio-économiques des zones rurales qu'ils devront gérer, sachant que les deux-tiers d'entre eux sont d'origine urbaine et n'ont jamais vécu dans un village. Par ailleurs, ils partent pendant les deux mois d'hiver faire un voyage d'étude à travers toute l'Inde : c'est le *Winter study tour* ou, en hindi, *Bharat darshan* (« vision de l'Inde »), qui doit leur apporter une connaissance globale du territoire qu'ils seront amenés à administrer. A l'issue de cette première année de formation à l'Académie, les IAS sont envoyés sur le terrain dans leurs districts d'affectation respectifs, où ils sont initiés à la pratique du métier pendant un an, sous la supervision du *Collector*. C'est cette période de formation sur le terrain que raconte avec beaucoup d'humour Upamanyu Chatterjee dans son roman *English August*⁶, qui décrit les désillusions et l'ennui d'un jeune citadin de l'IAS, perdu dans un district rural de l'Inde profonde. Après leur

⁶ Upamanyu Chatterjee, *English August. An Indian story*, 1988, Faber and Faber, London.

formation pratique, les IAS doivent retourner à l'Académie pour deux mois durant lesquels ils comparent leurs expériences sur le terrain et parlent des difficultés qu'ils ont rencontrées à leurs professeurs, souvent eux-mêmes membres de l'IAS.

70% des personnes interrogées déclarent que leur première année de formation théorique à l'Académie ne leur a pas été utile sur le terrain. D'ailleurs, très peu de personnes prennent au sérieux cette formation et beaucoup pensent qu'une fois admis au concours, ils n'ont plus rien à apprendre ni à prouver. Le problème vient sans doute plus de cette attitude de rejet face au savoir, après des années de bachotage, que de la nature de l'enseignement proposé à l'Académie. Cette attitude ne fait que se confirmer par la suite, puisqu'une fois sur le terrain, les IAS n'ont ni le temps ni l'envie de continuer à lire et à s'instruire. Une enquête réalisée par un professeur de l'Indian Institute of Public Administration (IIPA) de Delhi, montre que moins de 20% des IAS lisent pendant leur temps libre. Très peu admettent la nécessité de remettre à jour leurs connaissances pour être plus performants sur le terrain. La compétence professionnelle est d'ailleurs un critère qui ne pèse pas beaucoup dans la promotion des hauts fonctionnaires, rarement évalués au cours de leur carrière. Celle-ci évolue souvent au gré des circonstances politiques et de leur affiliation plus ou moins avouée à des partis ou à des politiciens selon des lignes castéistes, confessionnelles et ethniques.

II. Une performance affectée par la politisation croissante des IAS sur la base de leurs appartenances régionale, religieuse et de caste

1. Collusion politico-administrative et corruption

Lors des débats à l'Assemblée Constituante, la neutralité politique des hauts fonctionnaires fut posée comme une règle fondamentale du bon fonctionnement administratif. Elle devait assurer l'indépendance de vue des fonctionnaires et permettre aux nouveaux élus de s'appuyer sur une administration dégagée de tout soupçon d'alliance avec les régimes précédents. Sardar Patel voulut garantir l'indépendance des hauts fonctionnaires en faisant inscrire dans la Constitution des dispositions empêchant les *Chief Ministers* de démettre les IAS de leurs fonctions (article 311). Certains voient dans cette grande sécurité de la fonction une des raisons du manque de performance des IAS, qui se savent de toute façon protégés par la Constitution.

En réalité, les *Chief Ministers* peuvent leur mener la vie dure, car ils disposent d'une triple prérogative sur les hauts fonctionnaires affectés dans l'Etat qu'ils dirigent : ils ont sur eux un pouvoir de suspension, de transfert et de promotion. Les transferts sont nécessaires au bon déroulement des processus administratifs puisque, selon le modèle wébérien, ils permettent d'opérer une séparation entre le fonctionnaire et sa fonction. Mais certains hommes politiques abusent de ce pouvoir en transférant de manière arbitraire les bureaucrates insoumis afin de faire pression sur eux. Le caractère « punitif » de ces transferts est lié soit à la fonction attribuée (poste dévalorisant), soit au lieu où le fonctionnaire doit l'exercer (districts particulièrement affectés par la pauvreté ou par des troubles politiques). Il peut aussi s'agir d'un poste où il est difficile de « faire de l'argent ». La recherche des « *plum postings* » (les postes où l'argent coule à flots) est à l'origine de la collusion d'intérêts entre bureaucrates et politiciens corrompus. En effet, certains hauts fonctionnaires n'hésitent pas à offrir des pots-de-vin très importants aux hommes politiques pour obtenir un poste qui leur permettra de se rembourser rapidement grâce aux larges ressources qui lui sont allouées ou au pouvoir discrétionnaire qui lui est attaché.

Mais la position du bureaucrate reste précaire car il peut être transféré à tout moment, notamment s'il lui prend la mauvaise idée de s'attaquer à des intérêts puissants et bien implantés au niveau local. Les hauts fonctionnaires, même les mieux intentionnés, parviennent difficilement à apporter des changements significatifs dans leurs districts et contribuent généralement au maintien du statu quo social afin de protéger leur carrière. Une étude du *Hindustan Times* de 2003 montre que la durée moyenne d'exercice d'un *District Collector* en Uttar Pradesh est de 60 jours. Cette instabilité chronique affecte évidemment la performance de l'administration, qui a besoin d'une certaine continuité pour pouvoir produire des résultats. On estime généralement qu'une durée minimale de trois ans est nécessaire à un *Collector* pour pouvoir traiter efficacement les problèmes de son district. La fréquence des transferts affecte par ailleurs le moral des administrateurs, qui sont parfois prêts à céder aux demandes des hommes politiques pour éviter le harcèlement. C'est ce qui explique le détournement d'une partie des aides gouvernementales au profit de la clientèle des patrons locaux et au détriment des populations à qui elles sont destinées. Bureaucrates et politiciens corrompus travaillent souvent main dans la main.

Leur alliance se fait également par le biais du mariage. Issus majoritairement de la classe moyenne, les IAS se marient généralement dans les classes supérieures de la société, de préférence avec la fille d'un homme politique puissant ou d'un riche industriel. D'ailleurs, seuls des hommes d'affaires fortunés ou des politiciens corrompus peuvent s'offrir un IAS comme gendre, car les IAS occupent la plus haute position sur le marché matrimonial de la dot, qui pour eux se chiffre en *crores* (centaines de milliers, voire millions d'euros), alors que pour un ingénieur ou un médecin elle se chiffre en *lakhs* (milliers ou dizaines de milliers d'euros). Pour un IAS, la dot est en quelque sorte le premier pot-de-vin de sa carrière. Elle lui est offerte par une famille riche et puissante en échange de services. Par son titre d'IAS, le gendre procure à sa belle-famille une reconnaissance sociale et une respectabilité qui lui faisaient peut-être défaut malgré sa fortune. Seuls 10% des IAS interrogés affirment qu'ils n'accepteront pas de dot, rappelant à juste titre que leur fonction est de veiller à l'application de la loi, non de la violer. Il est vrai que le préfet de district joue un rôle important dans l'exécution de l'*Anti-Dowry Act* dans les campagnes, où des centaines de jeunes épouses sont assassinées chaque année par leur belle-famille, à cause de dots jugées trop minces. Comment punir les contrevenants à la loi quand on a soi-même accepté une dot ? C'est pourtant le cas d'un grand nombre d'IAS, même si un quart seulement des personnes interrogées l'avoue ouvertement, déclarant avoir reçu environ 15 *lakhs* (30 000 euros) en argent, et le reste en terres, maisons, voitures et bijoux en or (le tout pouvant atteindre plus d'un million d'euros).

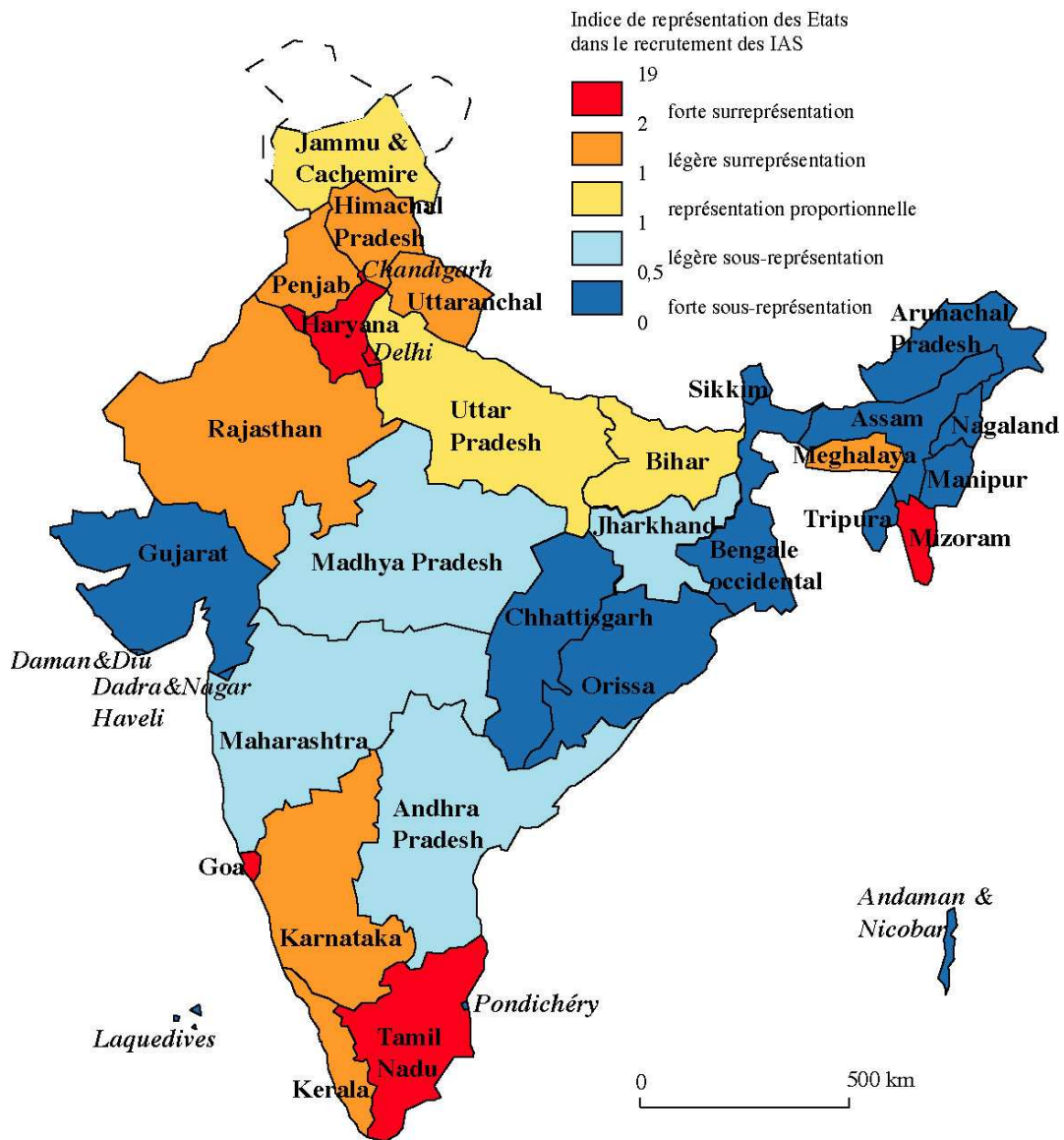
Le carriérisme de certains membres de l'IAS est également à l'origine de leur rapprochement avec des politiciens du gouvernement central et des députés du Parlement (MP), dont le soutien leur est souvent indispensable pour obtenir des postes importants dans les ministères de New Delhi. La recherche permanente de promotions et de meilleures affectations chez les IAS absorbe une grande part de leur énergie et les pousse à négliger leur travail sur le terrain, puisque la performance n'est de toute façon pas le critère essentiel pour l'avancement de leur carrière. Il est beaucoup plus utile pour cela d'avoir des relations hauts placées et de connaître des ministres ou des députés issus de la même caste ou de la même région qu'eux.

2. Le régionalisme

Si l'on se penche sur l'origine régionale des recrues de l'IAS, on constate de fortes disparités entre les Etats. On peut calculer l'indice de représentation des Etats sur les cinq dernières années en faisant le rapport entre leur poids démographique dans l'Union (en pourcentage de la population totale, d'après le recensement de 2001) et le pourcentage d'IAS

qui en sont issus. La cartographie de cet indice fait apparaître les Etats surreprésentés dans l'IAS, tandis que d'autres sont clairement sous-représentés (carte 1).

Carte 1 - Représentation des Etats dans le recrutement des IAS



Source : *Census of India 2001, Lal Bahadur Shastri National Academy of Administration database (2001-2005)*

Le niveau de représentation de chaque Etat dans l'IAS dépend à la fois du nombre de candidats qui se présentent au concours, lui-même fonction de l'attrait plus ou moins grand qu'exerce la haute fonction publique dans cet Etat, et du taux de réussite des candidats. Plus un Etat est développé et dispose de structures éducatives de qualité, plus le taux de réussite est important, mais parmi les étudiants qualifiés, nombreux sont ceux qui se tournent vers d'autres carrières prestigieuses, notamment dans le secteur privé. A l'opposé, moins un Etat est développé, plus les candidats sont nombreux à tenter le concours de la haute fonction publique, d'une part car les choix de carrière sont réduits, d'autre part car l'IAS y jouit d'un plus grand prestige, mais le taux de réussite est parfois faible faute de structures éducatives adéquates. La combinaison de ces facteurs explique pourquoi il est difficile d'établir un lien clair entre niveau de développement et représentation dans l'IAS, car le développement d'un

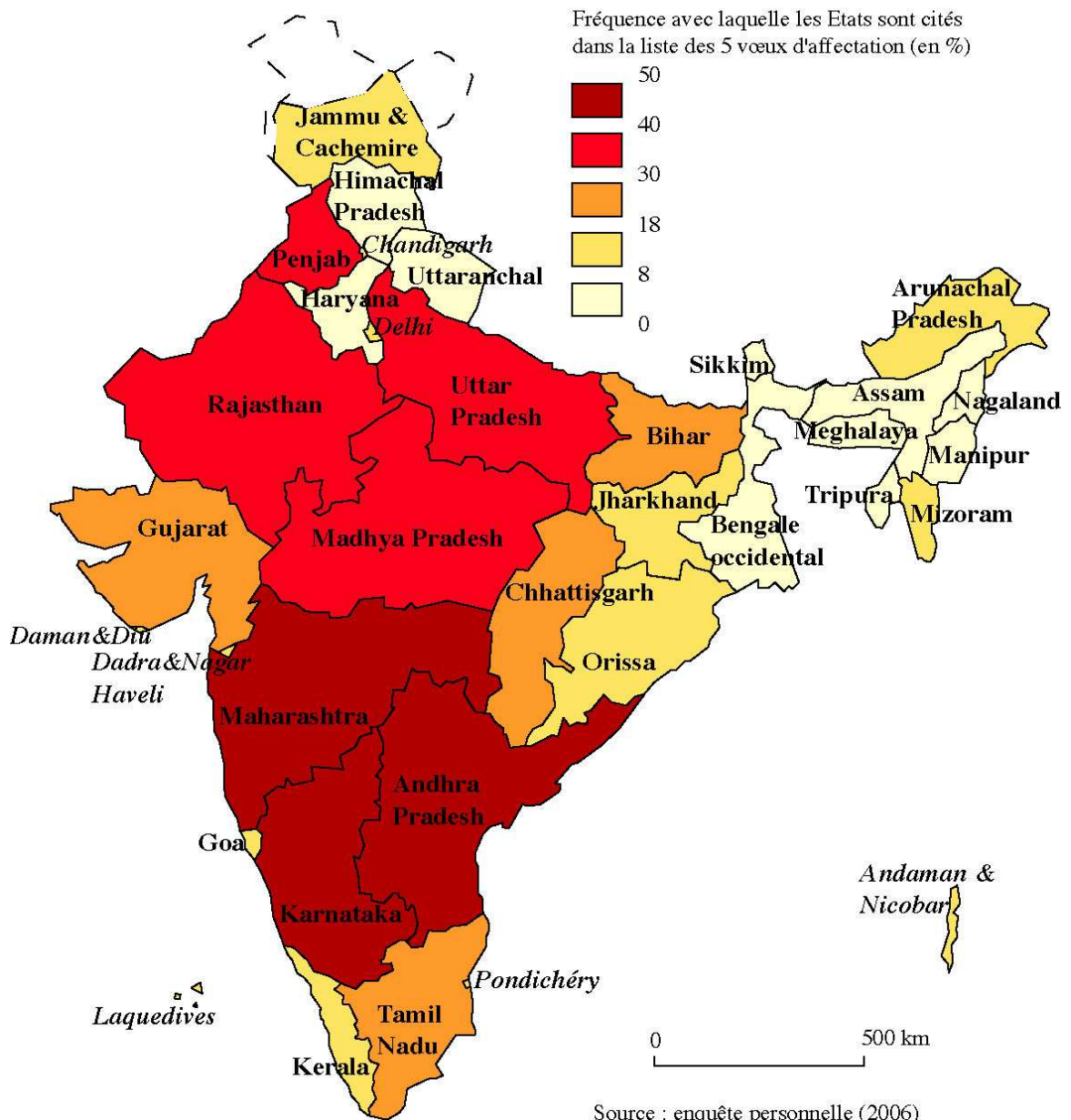
Etat peut jouer dans les deux sens. Des Etats comme le Rajasthan, l'Uttar Pradesh et le Bihar sont des Etats pauvres mais bien représentés dans l'IAS qui y jouit d'un immense prestige. En revanche, des Etats comme le Gujarat, le Maharashtra et l'Andhra Pradesh sont des Etats relativement développés mais qui offrent par conséquent de nombreuses opportunités de carrière à leurs étudiants les plus brillants, qui se tournent de plus en plus vers le secteur privé.

Lors de leur formation à l'Académie Nationale d'Administration, les IAS ont tendance à se regrouper en fonction de leurs origines régionales et se sentent visiblement plus à l'aise au sein de leur groupe ethno-linguistique. On observe notamment une barrière nord-sud, qui est en réalité une barrière entre hindiphones et non-hindiphones. L'apprentissage du hindi est obligatoire à l'Académie, mais les IAS originaires du sud montrent parfois une certaine timidité à s'exprimer dans cette langue et préfèrent passer par l'anglais. Les IAS originaires du nord les accusent parfois de « chauvinisme linguistique » et de régionalisme, notamment en ce qui concerne les Tamouls, qui forment un groupe à part à l'Académie. En réalité, les sentiments régionalistes peuvent être très forts également au nord, notamment parmi les Penjabis.

C'est surtout sur le terrain que ces sentiments d'appartenance régionale peuvent poser problème au sein de l'IAS, qui est un service panindien (*All-India Service*) destiné à administrer l'ensemble du territoire national, quelle que soit l'origine géographique de ses membres. Les règles d'affectation encouragent la mobilité des hauts fonctionnaires qui sont postés le plus souvent hors de leur Etat d'origine. C'est une politique délibérée qui vise à promouvoir l'intégration nationale. L'objectif est également de briser les réseaux de clientèle locaux et d'éviter que les hauts fonctionnaires ne soient soumis en permanence à la pression de leur caste ou cercles affinitaires et puissent se consacrer de manière impartiale à l'intérêt général, ce qui est plus facile en terrain inconnu.

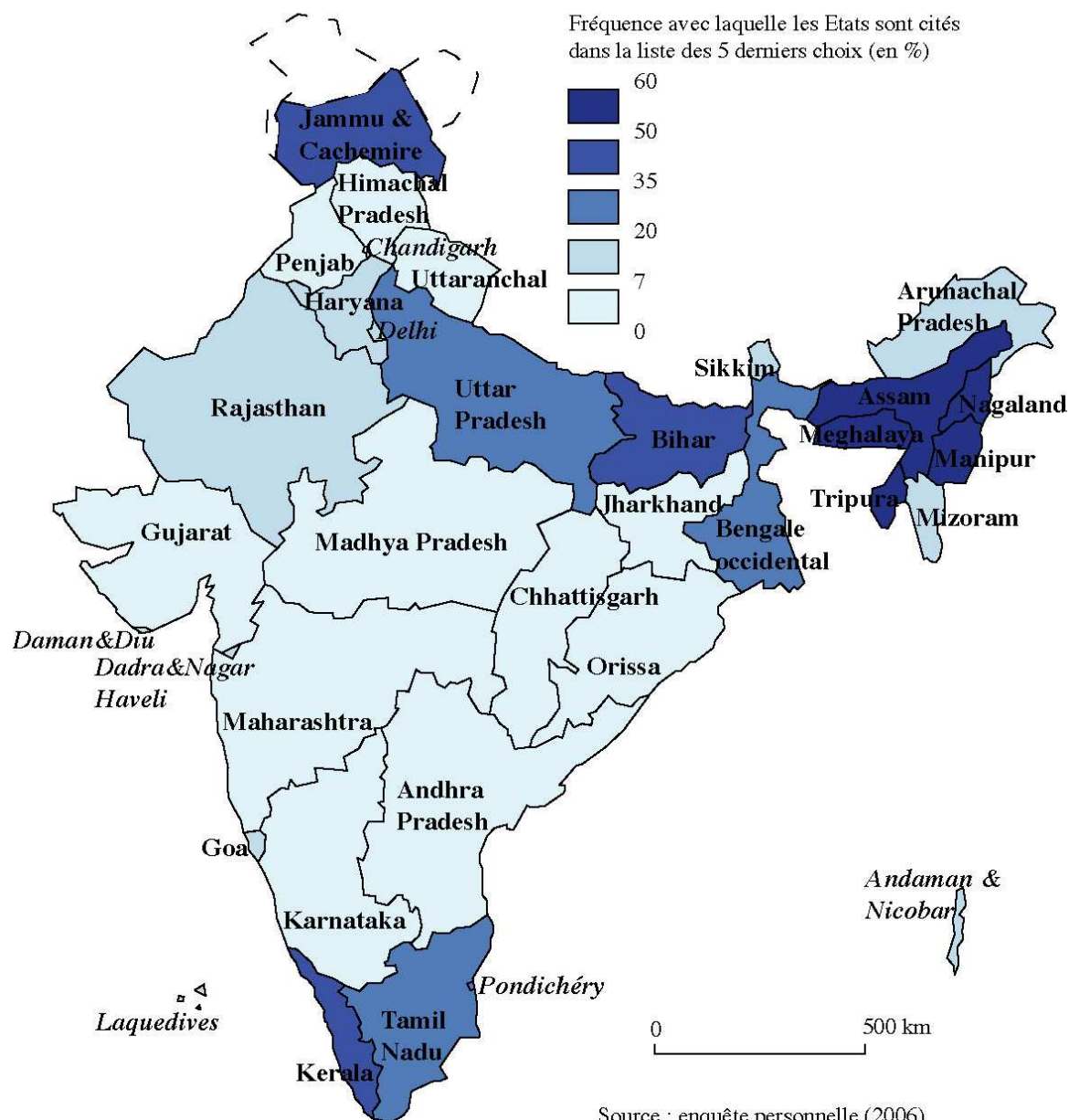
En réalité, les règles d'affectation sont contournées par certains IAS postés loin de chez eux ou dans des régions difficiles. L'enjeu de l'affectation est considérable, car celle-ci est valable pour la durée de la carrière d'un IAS. L'attribution des *cadres*, c'est-à-dire des Etats d'affectation, se fait de manière aléatoire et non « au mérite », afin de ne pas donner l'impression que certains Etats déshérités sont choisis par défaut par les derniers au classement du concours. Interrogés sur leurs préférences (« si vous pouviez choisir, quels seraient vos cinq premiers vœux d'affectation ? »), 95% des IAS classent leur Etat d'origine en premier choix. Pour les choix suivants, on peut observer leurs préférences sur la carte 2.

Carte 2 - Préférences des IAS concernant leur affectation dans les Etats



Les trois Etats qui recueillent le plus de suffrages sont le Maharashtra, le Karnataka et l'Andhra Pradesh, qui sont généralement considérés comme de « bons *cadres* » car ce sont de grands Etats, parmi les plus développés de l'Inde. Mais là encore le degré de développement d'un Etat peut jouer dans les deux sens, car des Etats plutôt pauvres comme le Rajasthan, le Madhya Pradesh et l'Uttar Pradesh offrent d'autres avantages aux IAS, notamment en termes de pouvoir et de prestige. Des considérations d'ordre personnel, comme la proximité avec leur Etat d'origine, entrent également en jeu dans les préférences d'affectation des IAS. Les affectations les plus redoutées sont les Etats du Nord-Est, le Bihar, le Cachemire et le Kerala (carte 3).

Carte 3 - Affectations redoutées par les IAS



On remarque que les affectations les moins recherchées sont toutes des Etats périphériques. Les Etats du Nord-Est sont considérés comme de « mauvais *cadres* » d'abord à cause de leur distance et de leur difficulté d'accès, ensuite à cause de leurs forts particularismes ethniques, culturels et linguistiques, et enfin à cause des troubles politiques provoqués par les groupes rebelles séparatistes. C'est également pour des raisons de manque de sécurité que le Cachemire est une affectation redoutée par les IAS. Le Bihar est lui aussi considéré comme un « mauvais *cadre* », car sa situation administrative est chaotique. Le Kerala communiste quant à lui n'offre pas beaucoup de pouvoir aux IAS dont la marge de manœuvre est réduite puisque les membres du Parti sont présents à tous les niveaux de l'administration. Par ailleurs, la population du Kerala, la plus alphabétisée et la plus éduquée de l'Inde, n'a pas plus d'égards pour les IAS que pour des employés de bureau, ce qui n'est pas sans irriter profondément ce corps d'élite de l'administration.

Certains IAS ont donc tendance à désertir leur Etat d'affectation. Les stratégies d'évitement sont très variées, depuis le mariage jusqu'aux manœuvres politiques les moins avouables. Les démissions sont rares, avec un seul cas entre 2001 et 2005. Se marier avec un autre membre des services panindiens qui a obtenu une meilleure affectation est le seul moyen de changer son *cadre* de manière définitive : c'est le fameux *cadre-based marriage* ou CBM. Il concerne environ 15% des IAS entre 2001 et 2005. Les personnes déjà mariées ou fiancées au moment du concours doivent adopter d'autres stratégies d'évitement, cette fois temporaires. Après un certain nombre d'années passées obligatoirement sur le terrain dans leur Etat d'affectation, les IAS peuvent demander une mutation auprès du gouvernement central à New Delhi. En réalité, ces postes sont monopolisés par un petit nombre d'IAS qui disposent de puissants soutiens politiques. Les autres doivent parfois se contenter d'un poste de formateur à l'Académie Nationale d'Administration de Mussoorie pour échapper à leur affectation. Il est intéressant de noter que les jeunes IAS en début de carrière sont formés par ceux de leurs aînés qui sont les moins motivés par leur métier sur le terrain et qui, même involontairement, leur renvoient l'image catastrophiste de certaines affectations à éviter absolument. Les IAS postés loin de chez eux peuvent également demander une mutation dans leur Etat d'origine pour quelques années. Par ailleurs, ils ont la possibilité d'aller à l'étranger en prenant un congé pour études, et certains obtiennent par la suite des postes prestigieux à l'ONU ou dans d'autres organisations internationales comme l'OMC. Une grande partie du travail d'IAS consiste donc à gérer au mieux sa carrière, au détriment de certains Etats délaissés par la haute administration (« *deficit cadres* »), comme ceux du Nord-Est, où de nombreux postes d'IAS sont vacants.

3. Le communalisme

Les hindous sont surreprésentés dans l'IAS, les minorités chrétienne, sikhe et jaïne le sont également, tandis que les musulmans sont nettement sous-représentés. Selon le recensement de 2001, l'Inde est peuplée à 82% d'hindous, or ils représentent 87% des IAS en moyenne sur les cinq dernières années. Les musulmans constituent la seconde religion de l'Inde avec 12,5% de la population, mais ils sont moins de 3% en moyenne dans l'IAS. La sous-représentation des musulmans dans la haute fonction publique s'explique historiquement par la Partition du Pakistan qui a amputé la communauté musulmane indienne d'une grande partie de ses élites. Les musulmans restés en Inde ont quant à eux choisi de s'intégrer pleinement à la société en refusant toute mesure de discrimination positive. C'est seulement à partir des années 1990 que certaines communautés musulmanes ont été classées OBC, mais non en vertu de leur religion. Sur les cinq dernières années, 80% des musulmans recrutés dans l'IAS ont bénéficié des quotas pour OBC. Par ailleurs, la communauté musulmane, très présente dans les métiers de l'artisanat et du petit commerce, n'a pas investi massivement dans l'éducation ni la recherche des carrières, peut-être par crainte de discrimination dans les emplois tertiaires. Elle souffre également de l'inadaptation des établissements d'enseignement musulman et du déclin de sa langue littéraire, l'ourdou.

Les mouvements nationalistes hindous proches du BJP exercent une certaine influence au sein de l'IAS. L'un des centres de préparation au concours les plus cotés, nommé Sankalp, est entièrement financé par le RSS, qui dispose ainsi d'un moyen puissant pour propager son idéologie auprès des futures élites de l'administration. L'importance du communalisme au sein de la haute fonction publique est apparu clairement lors du massacre de deux mille de musulmans au Gujarat en 2002, en toute impunité, révélant la complicité d'une partie de la

classe politique et de l'administration avec les fondamentalistes hindous⁷. Dix ans plus tôt, en Uttar Pradesh, la destruction de Babri Masjid à Ayodhya, pourtant planifiée de longue date, n'a pas non plus été empêchée par les membres de l'IAS et de l'IPS présents sur les lieux. L'importance du communalisme au sein de l'IAS est un fait admis par beaucoup d'observateurs, même si cela n'est pas forcément visible au début de leur carrière, notamment à l'Académie où les quelques musulmans présents adoptent un profil bas, peut-être non sans raisons. Ultraminoritaires, leur attitude prudente ne donne pas prise à l'agression, mais ils n'échappent pas à certaines remarques comme l'affirmation que l'hindouisme est le véritable ciment de l'unité nationale et que la loyauté des musulmans à la nation indienne est douteuse.

4. Le castéisme

Dans les années 1950 et 1960, la haute fonction publique était dominée par les Brahmanes. Alors qu'ils constituent à peine 6% de la population indienne, les Brahmanes ont longtemps été surreprésentés dans l'IAS dont ils occupaient en moyenne 40% des postes⁸. Les quotas pour SC et ST n'étaient pas toujours remplis, faute de candidats qualifiés. Aujourd'hui les progrès réalisés par ces catégories dans le domaine éducatif et l'émergence d'une classe moyenne issue des basses castes permettent non seulement de remplir les quotas de la haute fonction publique mais même de recruter certains de ces candidats sur la liste de mérite. L'hégémonie des Brahmanes dans l'IAS a par ailleurs été fortement remise en cause dans les années 1990 par la mise en place des quotas pour OBC. Après les Brahmanes, les plus représentées dans l'IAS étaient les castes lettrées de scribes (Kayastha). Venaient ensuite les castes de propriétaires terriens ayant connu une certaine ascension sociale après avoir investi dans l'éducation de leurs enfants. Certaines d'entre elles ont par la suite été classées parmi les OBC, mais les castes dominantes prospères ne bénéficient pas des quotas. Toutefois, elles sont encore très présentes dans l'IAS. Sur les cinq dernières années, elles représentent un quart des IAS de la catégorie générale, les Brahmanes et les Bania comptant pour deux autres quarts, le reste étant composé de Kshatriya et d'autres castes non clairement identifiées⁹.

L'échantillon étudié se compose de 12% de Brahmanes, 10% de Kshatriya (essentiellement Rajput), 7% de Bania, 15% de castes terriennes dominantes (Jat, Bhumihaar, Kamma), 22% de castes agraires classées OBC (Kurmi, Yadav, Naidu), 10% de diverses communautés classées OBC (Nadar, chrétiens et musulmans du Kerala). Parmi les SC, l'échantillon est constitué de Chamar, de Mahar et de Mala, et parmi les ST de Banjara, d'Irukala et de Kishan. Le castéisme n'est pas flagrant à l'Académie. Seules 15% des personnes interrogées pensent que l'appartenance de caste entre en jeu dans la formation des groupes affinitaires à l'Académie. Si l'intouchabilité n'est évidemment plus pratiquée de manière ouverte comme dans les années cinquante et soixante, époque à laquelle les préjugés subis allaient jusqu'à pousser à la démission certains IAS issus des castes répertoriées¹⁰, aujourd'hui la mise à l'écart subsiste mais de manière beaucoup plus subtile. Elle est d'ailleurs souvent auto-imposée. Les IAS issus des hautes castes affirment que « certains SC restent à part car ils n'ont pas confiance en

⁷ J.B. D'Souza, « Gujarat : a Civil Service failure. How can credibility be restored ? », *Economic and Political Weekly*, 2002, August 24.

⁸ V. Subramaniam, *Social background of India's administrators. A socio-economic study of the higher civil services of India*, 1971, Government of India, New Delhi.

⁹ Ces informations ne figurent pas dans la base de données de l'Académie Nationale d'Administration car seules les catégories officielles (générale, OBC, SC, ST) sont répertoriées. On ne dispose pas des noms des différentes castes à l'intérieur de ces grandes catégories. Les chiffres présentés pour les cinq dernières années sont issus d'une estimation personnelle à partir des noms de famille, et d'informations communiquées par des IAS recrutés récemment sur l'origine de leurs collègues.

¹⁰ Balwant Singh, *An Untouchable in the I.A.S.*, 1964, Prem Printing Press, Saharanpur.

eux », lesdits SC expliquant quant à eux qu'ils préfèrent simplement ne pas avoir à subir le « mépris larvé » de certains de leurs collègues, qui les ignorent délibérément. Les conflits ne sont jamais frontaux, à moins qu'un incident particulier ne les déclenche. En avril 2006, lors de la célébration de l'anniversaire du leader intouchable Ambedkar à l'initiative d'un groupe d'IAS de l'Académie, l'absence de certains de leurs collègues issus des hautes castes avait suscité quelques remous. Le castéisme est une réalité qui intervient surtout plus tard dans leur carrière, notamment au moment des promotions, où les discriminations déguisées sont chose commune. La concurrence est grande entre les membres de l'IAS, puisque seule une minorité d'entre eux pourra parvenir aux plus hauts postes de l'administration, ceux du Secrétariat et des ministères. Il va sans dire qu'au mérite et à l'ancienneté s'ajoutent bien d'autres considérations, parmi lesquelles l'affiliation à des réseaux fondés sur la caste n'est un secret pour personne.

60% des IAS interrogés à l'Académie admettent que les divisions sociales fondées sur la caste se reflètent dans les rangs de la bureaucratie et que cela affecte sa performance, notamment à cause de la promotion de fonctionnaires incompetents uniquement sur la base de leur appartenance sociale. Le castéisme affecte la performance de la bureaucratie de bien d'autres manières. Les auteurs d'exactions contre les intouchables dans certains villages peuvent par exemple bénéficier d'une certaine impunité si le *District Collector* et le *Superintendent of Police* ne sont pas très regardants sur ce genre d'affaires. Le favoritisme de caste conduit par ailleurs à l'inégale distribution des ressources et au détournement des aides publiques. Les divisions de la société indienne non seulement se reflètent dans les rangs de la bureaucratie, mais par la partialité de certains de ses membres, celle-ci contribue parfois à alimenter et à renforcer ces divisions au sein de la société.

Conclusion

La composition sociale de l'IAS permet d'expliquer en partie les attitudes adoptées par ses membres lorsqu'ils sont en fonction sur le terrain. Les chercheurs anglo-saxons qui, à la suite de Kingsley¹¹, ont travaillé sur la notion de représentativité de la bureaucratie dans les régimes démocratiques, notamment en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis, partent du principe que l'origine sociale des administrateurs influence leurs comportements, et que cette partialité affecte leur performance, d'où la nécessité de garantir la représentation de toutes les catégories sociales au sein de l'administration. Mais pour certains le souci de représentativité s'oppose au principe d'une sélection selon le mérite, lui aussi supposé garant de la performance. Les autorités indiennes ont donc cherché un compromis entre ces deux exigences en mettant en place un système de quotas qui se greffe sur le principe méritocratique du concours. En réalité, les quotas se contentent d'une approche purement quantitative de l'intégration nationale, et ne permettent pas de transcender les clivages sociaux, religieux et ethniques qui divisent la société indienne. Comment une haute administration elle-même infestée par le castéisme, le communalisme et le régionalisme peut-elle offrir à ses administrés la perspective d'une poursuite collective d'un bien commun, comme le voudrait une approche plus qualitative de l'intégration nationale ?

Là encore, il ne suffit pas de recruter une élite au sens quantitatif du terme (petite minorité d'« élus » au concours), mais de s'assurer que l'élitisme est aussi synonyme de qualité. Pour cela, il faudrait commencer par rompre le cercle de la reproduction qui fait qu'un IAS est recruté par une commission composée elle-même en grande partie de membres de l'IAS, et

¹¹ J. Donald Kingsley, *Representative bureaucracy : an interpretation of the British Civil Service*, 1944, Antioch Press, Yellow Springs, Ohio.

qu'il est ensuite formé dans une Académie où les enseignants sont eux aussi des IAS, et pas toujours les meilleurs modèles à suivre. Ensuite, il ne faudrait pas que l'élitisme crée une barrière infranchissable entre les hauts fonctionnaires et leurs administrés, qui hésitent parfois à aller parler de leurs problèmes au *District Collector*, de peur d'être traités avec arrogance et mépris. Le recrutement de l'IAS s'est certes démocratisé, mais les hauts fonctionnaires issus des basses castes ont tendance à oublier leurs origines une fois au pouvoir.

Enfin, l'élitisme ne doit pas dispenser de remises en cause, même si en Inde le titre d'IAS est une consécration telle qu'il assure à ses détenteurs, quoi qu'ils fassent, reconnaissance, respect et positions de pouvoir. C'est ce que Bourdieu, dans *La Noblesse d'Etat*, appelle les « ambigüités de la compétence ». Les concours des Grandes Ecoles confèrent à leurs lauréats un titre qui « agit non seulement comme un droit d'entrée mais aussi comme une garantie de *compétence à vie*. Alors que la compétence technique est toujours exposée au dépérissement, par l'oubli ou par l'obsolescence (...), le titre scolaire (...) fonctionne comme un titre de noblesse, une dignité, qui dispense une fois pour toutes son détenteur d'avoir à faire ses preuves »¹². Ceci est d'autant plus vrai en Inde que les IAS sont protégés par la Constitution 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'institution¹³. En effet, les solutions proposées par les commissions chargées des réformes administratives¹⁴ ne sont pas à la mesure de la crise que traverse l'institution. L'échec de la voie réformiste semble donc condamner à terme l'existence même de l'IAS.

¹² Bourdieu, *ibid.*, pp.167-169.

¹³ Venkataratnam, « All-India Services : time to disband », *Economic and Political Weekly*, 2005, 23 April.

¹⁴ Comme la Commission Hota de juillet 2004.