

Du cadre d'acier au cadre de bambou : grandeur et décadence de la bureaucratie indienne

Anne Vaugier-Chattejee *

Cadre d'acier ou cadre de bambou ? Face aux profonds bouleversements générés par l'extrême volatilité politique et les changements d'orientation économique du début des années quatre-vingt-dix, la bureaucratie indienne, survivance d'un ordre suranné, connaît aujourd'hui une crise existentielle. Elle a pourtant surmonté bien des épreuves. Ainsi, contrairement à ce qui se produisit dans d'autres pays en voie de développement, ce legs par excellence de l'époque coloniale sortit indemne de la décolonisation. En 1947, à l'indépendance, les nationalistes indiens, jugeant son association trop marquée avec la puissance coloniale, s'étaient battus pour sa suppression. L'un des partisans de son maintien, Sardar Vallabhai Patel, vantant les mérites d'une structure qu'il qualifia de « cadre d'acier » du système institutionnel, assura la préservation d'un appareil qui avait prouvé son efficacité pendant près d'un siècle¹. Le « cadre d'acier » se montra à la hauteur de ses espérances bien que deux grandes phases se distinguent nettement dans les premières décennies de l'Inde indépendante. De 1950 au milieu des années soixante, sous le régime de Jawaharlal Nehru, la tradition coloniale britannique du Civil Service fut largement préservée, ce que Nehru reconnaissait lui-même au début des années soixante comme l'un de ses principaux échecs². Mais ce qui pouvait être perçu comme une faiblesse fut sans doute aussi sa force : l'administration indienne s'érigea dans les années cinquante en pilier de l'État providence et du socialisme nehruvien. Dans un système d'économie mixte avec un puissant contrôle de l'État, la bureaucratie se révéla un agent central du développement économique. Son rôle tant dans la formulation des politiques que dans leur mise en œuvre lui assura une réelle légitimité des années cinquante jusqu'au milieu des années quatre-vingt.

Mais aujourd'hui, les règles du jeu politique et économique sont profondément bouleversées. L'Inde rompant avec un système autarcique de près de quatre

* Politologue, chercheur au Centre de sciences humaines de New Delhi (Inde).

1 À l'époque de la Compagnie des Indes orientales, seuls les Britanniques étaient investis des fonctions administratives. En 1854, était créé l'Indian Civil Service, fidèle reproduction de son modèle britannique. Face à l'expansion de leur empire, les Anglais choisirent de constituer une classe d'intermédiaires, « Indiens de sang, mais Anglais dans leurs goûts, leur opinion, leur morale, leur intellect ». Ainsi, une nouvelle classe, celle des « babus », vit le jour.

2 Nehru déclarait en 1961, « *I could not change the administration, it is still a colonial administration* », un regret réitéré par sa fille, Indira Gandhi, en 1981.

décennies entre dans le système-monde. Suite à la crise des paiements extérieurs, en 1991, l'Inde a engagé un vaste programme de réformes économiques sous l'impulsion du gouvernement Rao (1991-1996). Ce programme d'ajustement structurel est basé sur l'ouverture extérieure, la déréglementation et la libéralisation de l'économie. Par ailleurs, la recomposition du paysage politique est tout aussi radicale, avec la fin d'un monopartisme de fait en raison du déclin du Parti du congrès et de l'avènement de gouvernements de coalition au Centre. Dans cette tourmente, seul bastion encore épargné, la haute bureaucratie se voit soudain remise en question. Au vu de leurs performances, les fonctionnaires méritent-ils encore d'être considérés comme un corps d'élite ?

Longtemps la puissance de l'État dans l'Inde contemporaine s'est mesurée à l'emprise des bureaucrates – les « babus » – sur la société et leur rôle dans l'évolution économique et politique du pays. La création de l'institution successeur de l'Indian Civil Service, l'Indian Administrative Service (IAS), avait requis une certaine dose de soutien politique pour surmonter les mouvements initiaux d'opposition à son encontre mais dans un cadre politique modifié, la haute fonction publique a rapidement repris ses droits. Au lendemain de l'indépendance, le service public traditionnel opérait dans le cadre d'une démocratie parlementaire, soit en pratique une diffusion du pouvoir exécutif à travers les élus du Centre aux États fédérés jusque dans les districts³. En outre, l'application des principes directeurs du développement économique exigeait l'étroite collaboration des décideurs politiques et des administrateurs. Les membres de l'administration étaient donc amenés à jouer un rôle d'intermédiaires entre gouvernants et gouvernés aux trois échelons du système fédéral. Pourtant, un reproche fréquemment adressé aux membres de l'IAS était de n'être « ni indien, ni civil, ni au service de la population », donc d'être un obstacle plus qu'un moteur du développement. Les bureaucrates forment-ils réellement une catégorie dirigeante en marge de la société ? Quelle place occupe actuellement dans la société indienne la haute bureaucratie comparable par son aura à l'énarchie française ? Est-elle aujourd'hui détentrice du pouvoir, y est-elle associée ou au contraire est-elle progressivement écartée des sphères d'influence, bouc émissaire de l'échec des politiques d'ajustement ? De nombreux facteurs d'ordre sociologique, économique et politique permettent ici de mettre en évidence les causes et les moyens de la résistance au changement des bureaucrates indiens mais aussi de déceler les signes de mutation des anciens équilibres et d'une remise en question irréversible du rôle et de la place des agents de l'État providence dans l'Inde d'aujourd'hui.

Un corps d'élite, legs de l'époque coloniale

L'origine sociale des bureaucrates explique pour beaucoup leur relation à leur environnement social et politique. Sociologiquement, la bureaucratie indienne se présente bien comme le creuset d'une classe moyenne indienne, née à

3 L'Inde est une fédération aujourd'hui composée de 28 États et de 7 territoires de l'Union découpés en 593 districts. Ayant fonctionné sur un mode unitaire pendant près de quatre décennies, l'Inde évolue progressivement vers un système politique et administratif plus décentralisé, plus conforme aux exigences du fédéralisme.

l'époque coloniale et qui n'a cessé de se reproduire depuis. Cette dernière a constitué le principal vivier de recrutement de la fonction publique pendant près de quarante ans [Subramaniam, 1971]. En outre, l'administration indienne a, comme son modèle colonial, longtemps constitué un corps fortement autonome, protégé par un droit administratif rigoureux. Elle recrute ses membres sur concours selon une procédure méritocratique dont les termes sont définis dans le cadre du titre IV de la constitution de 1950⁴. En dépit de ce recrutement ouvert à tous, le monopole des postes de responsabilité demeure de facto réservé à l'élite, aux échelles centrales, régionales et du district. La commission chargée du recrutement, l'Union Public Service Commission (UPSC), est composée de membres influents très proches du parti dominant. En Inde, l'IAS conserve son image de noblesse d'État, symbole d'inégalité représenté par l'image caricaturale du sahib brun, « *brown sahib* », se rapportant aux administrateurs modelant leur rôle et leurs attitudes dans un pays indépendant sur celui des anciens colonisateurs [Vittachi, 1962].

Cet immobilisme social était encore conforté par certaines données structurelles. Vérifiant la thèse de la reproduction des élites, une forme de clivage de caste se perpétue aussi dans les différentes catégories de la fonction publique divisées en quatre classes, I, II, III et IV⁵. La classe I, la plus noble, rassemble par ordre de prestige les trois grands corps de l'Indian Administrative Service (IAS), l'Indian Foreign Service (IFS) et l'Indian Police Service (IPS). Il est vrai qu'au sommet de cette hiérarchie, un esprit de corps soude entre eux les représentants d'une culture politique élitiste qui regroupe majoritairement les représentants des hautes castes. Mais tout autant que par sa naissance, l'Indien de la haute fonction publique moderne apparaît comme le représentant d'une classe à part, le produit d'une éducation victorienne doté d'une perspective occidentalisée sur les problèmes de développement de la jeune démocratie [Potter, 1996].

Ce n'est là cependant que la partie visible de l'iceberg. La fonction publique dépasse l'orbite de ce corps d'élite. Les services panindiens (All India Services) sont une organisation nationale aux ramifications multiples. Certains départements comme les impôts et les douanes relèvent exclusivement de l'administration centrale. Au bas de l'échelle, se trouvent des services similaires aux services panindiens dont le recrutement s'opère dans les États fédérés et dont le prestige est moindre. Des passerelles existent cependant, permettant occasionnellement la promotion de membres de l'administration régionale vers l'administration centrale.

4 En fonction de leur classement, les reçus choisissent un État qu'on appelle le « cadre » auxquels ils resteront attachés durant leur carrière parmi les 28 États fédérés ou les territoires de l'Union. Les États les moins recherchés sont aujourd'hui les États du nord-est, le Bihar ou l'Orissa.

5 Gardons-nous de souscrire à la thèse de ceux qui avancent que ce clivage recouvre celui des quatre catégories de la hiérarchie sociale hindoue, les Brahmanes (prêtres), les Kshatriyas (guerriers), les Vaishyas (commerçants) et les Shudras (castes de service). Certains avancent que les Kshatriyas traditionnellement guerriers sont nombreux dans les services de police, les castes commerçantes privilégiant les services des impôts et les Shudras restant reléguées à des tâches d'exécutants.

Les efforts de démocratisation de la fonction publique

La persistance d'une structure inégalitaire en dépit d'un dispositif théoriquement égalitaire de recrutement explique les critiques qu'elle a suscitées. Le débat pour l'augmentation des quotas réservés aux membres de basses castes dans l'administration, ouvert dès l'indépendance, a repris avec vigueur à la fin des années quatre-vingt. À cet égard, la formation politique progressiste du Janata Dal a introduit une rupture conséquente en 1990 en exhumant le rapport de la deuxième commission panindienne sur les classes arriérées (ou *backward classes*) resté en souffrance depuis le précédent gouvernement Janata de 1980. Ce rapport, connu sous le nom de rapport Mandal, est resté dans les annales autant pour le débat qu'il a suscité autour du thème de l'égalitarisme que pour son contenu. D'inspiration populiste, il participait d'une volonté de rendre compte de la situation des couches défavorisées de la société et d'un désir de démocratiser la fonction publique. En effet, la commission Mandal avait proposé l'instauration de quotas pour la catégorie des Other Backward Classes (OBC) en proportion de leur estimation dans l'échantillon de population considérée, en l'occurrence dans l'État du Bihar⁶. Prenant en compte le seuil maximal de 50 % déjà inscrit dans la constitution et les quotas de 22,5 % existant pour les castes et les tribus défavorisées (les Scheduled Castes et Scheduled Tribes recensées comme les plus défavorisées), la commission recommandait 27 % pour la catégorie des OBC. Cette volonté de réforme ne se limitait pas à la haute administration. Par delà les secrétariats centraux et les structures administratives des États fédérés, l'administration se compose d'un vaste ensemble d'établissements scientifiques et techniques, de banques, de corporations d'affaires ainsi que l'administration municipale qui constitue depuis les années soixante un laboratoire expérimental de l'administration locale. La controverse sur la politique des quotas réservés pour les basses castes et les couches économiques les plus défavorisées de la société dans l'administration acquiert toute sa pertinence dans ce contexte. L'exploitation politique de ce rapport déclencha une révolte estudiantine d'une telle ampleur, à l'automne 1990, qu'elle provoqua la chute du gouvernement de Viswanath Pratap Singh.

Néanmoins, les retombées de ce mouvement ont été rapides. De fait, des changements importants s'opèrent depuis le milieu des années quatre-vingt-dix. Le premier tient au recrutement de plus en plus important des représentants des couches défavorisées de la société, les Scheduled Castes (SC) et les Scheduled Tribes (ST), et autres castes défavorisées (par exemple, en 1997, sur 737 reçus, 409 appartenaient à ces catégories). Ainsi, un pourcentage croissant de fonctionnaires est désormais issu de la petite classe moyenne. En outre, la répartition rural-urbain qui penchait traditionnellement en faveur des recrues des villes a changé radicalement avec un nombre de plus en plus important de recrues venant des zones rurales ou semi-urbaines, plus à même de faire face aux réalités d'une Inde qui reste à 70 % rurale. Un autre changement tient enfin à l'origine géographique des

6 Notons ici que le Bihar, État densément peuplé de la ceinture hindiphone (82878 millions, 880 habitants au kilomètre carré selon le dernier recensement de 2001), particulièrement arriéré d'un point de vue économique et social, n'est pas représentatif de l'ensemble de l'Union.

fonctionnaires. Alors qu'auparavant, les États du sud constituaient le principal vivier de la fonction publique, récemment le recrutement le plus important s'opère dans les États du nord du pays, comme l'Uttar Pradesh et le Bihar. Cela peut s'expliquer par la politique des quotas mais aussi par une fuite des cerveaux vers les emplois plus rémunérateurs d'un secteur privé en développement (notamment dans le domaine des nouvelles technologies). Cette « désertion » n'est pas compensée par une autre évolution marginale plus positive, à savoir l'afflux de spécialistes, en particulier de médecins et d'ingénieurs de grandes écoles comme les Indian Institutes of Technology (IIT) qui, paradoxalement, préfèrent opter pour une carrière dans le cadre général plutôt que dans leur domaine de spécialité [Godbole, 1997].

Les « babus », agents ou obstacle du développement ?

À ces changements de composition s'ajoute une transformation progressive du rôle et de l'image des fonctionnaires en Inde. De fer de lance du développement, ils sont paradoxalement devenus le symbole de l'obstruction au progrès. Un tournant décisif fut pris sous le régime d'Indira Gandhi (1966-1977 ; 1980-1984), phase durant laquelle la bureaucratie gagne en puissance et en indépendance. Dans cette phase de dirigisme économique, elle fut le véritable pivot de la gestion et de la réalisation des plans quinquennaux. Principal artisan de la politique de contrôle de l'activité économique, qu'il s'agisse des investissements, de la nationalisation des banques dans les secteurs financiers et bancaires dans les années soixante et soixante-dix ou de la conduite des réformes agraires, elle s'érigea en pilier de l'État providence. Cependant, progressivement, l'administration indienne bascula dans un ordre procédurier, proche du modèle soviétique qui desservit son image. Toute entreprise était confrontée au quotidien à une course d'obstacles administratifs. Cette lenteur d'exécution entrava bien des projets de développement et accrut de façon démesurée l'emprise des bureaucrates sur la vie politique et économique du pays. Les grands patrons de l'industrie indienne s'insurgeaient périodiquement contre cette situation dénonçant le processus graduel et continu d'érosion de la liberté et de la sphère d'action du secteur privé qui a permis au gouvernement de contrôler l'ensemble du système de production et de distribution [Vaugier-Chatterjee, 2000 : 49].

Dans le contexte de la politique de planification du développement, le rôle du service public fit l'objet de réorganisations complexes. De nouveaux ministères et départements furent créés, chacun avec sa hiérarchie et un mode de fonctionnement propre afin de mettre en œuvre des programmes spécifiques nécessitant des compétences techniques. Chaque projet devait être soumis à l'approbation des bureaucrates avant d'obtenir celle de l'administration ministérielle définitive. Ainsi, les spécialistes introduits pour promouvoir la mise en œuvre des plans se trouvaient confrontés au barrage de l'ordre conservateur incarné par les bureaucrates. De façon générale, au début des années quatre-vingt, cette structure administrative apparaissait comme le symbole de l'inégalité et du castéisme, un vestige de l'époque coloniale, inadapté à la complexité et à la technicité croissante des tâches.

Les tentatives de réforme

En réponse à ces critiques, plusieurs types de réformes furent proposés bien avant la phase de libéralisation. Dès le milieu des années soixante, le développement du pays caractérisé par son orientation industrielle selon un type d'économie mixte faisait la part belle aux entreprises publiques dont beaucoup n'étaient pas rentables en dépit des fonds qui leur étaient réservés. Dans le contexte d'une économie mixte régulée par des permis et des licences, les liens entre hommes d'affaires, hommes politiques et administrateurs nourrissaient les réseaux de corruption. Aussi durant cette période, à plusieurs commissions d'enquête succéda une commission de haut vol, l'Administrative Reforms Commission (ARC), placée sous la présidence de Morarji Desai. Cette commission avait pour objet d'examiner le fonctionnement des relations Centre-État aux divers échelons du système fédéral. Elle recommanda la constitution d'un Lok Pal, ombudsman indien. L'ARC tenta d'organiser le système administratif en vue de faciliter le fonctionnement de ses services. Ainsi, elle a classé tous les postes de milieu de carrière en huit catégories de spécialisation (administration économique, administration industrielle, administration de l'agriculture et du développement rural, l'éducation et questions sociales, administration du personnel, administration financière, défense, sécurité et planification économique). L'accès à ces fonctions devait se faire par concours ouvert à tous les fonctionnaires de première classe. La hiérarchie serait ainsi redéfinie en fonction des compétences des candidats. Ce projet de réforme achoppa en raison de blocages politiques.

Un nouvel effort fut fait dans les années soixante-dix pour encourager la formation continue des fonctionnaires, améliorer leurs performances administratives et leur capacité d'écoute. La formation continue est devenue obligatoire sous le Premier ministre Rajiv Gandhi (1984-1989), mais aucune forme d'évaluation de ces formations n'a été mise en place. La corruption politico-administrative ne connaissait plus de limites. Les années quatre-vingt virent renaître l'idée d'une résurgence des institutions décentralisées du Panchayati Raj (Panchayati Raj Institutions) sous la présidence d'Asoka Mehta. L'idée centrale de ce comité, à savoir déléguer au district la responsabilité de la planification des politiques et des programmes, se heurtant à l'hostilité des bureaucrates, n'allait être réellement mise en œuvre qu'au début des années quatre-vingt-dix.

Modernisation et transparence

Dans l'intervalle, d'autres mesures furent prises pour une meilleure adaptation des fonctionnaires à leur environnement. La commission de recrutement révisa notamment les termes du concours en autorisant les candidats à concourir en langue vernaculaire et dans des disciplines optionnelles mieux adaptées aux pré-occupations de l'Inde rurale. Ce souci de modernisation de la fonction publique domina le milieu des années quatre-vingt. Rajiv Gandhi, qui succéda à sa mère Indira Gandhi (après son assassinat en 1984), mit l'accent sur la dépolitisation et la transparence au sein de l'administration. Il lança dans cet esprit une série de programmes sponsorisés par des chaînes privées dénonçant les problèmes d'ordre structurel de l'administration. Tous s'en prenaient aux délais, au pointillisme de

procédures fastidieuses d'une administration tatillonne et à la relation tyrannique entre bureaucrates et administrés.

Malgré ces efforts, dix ans après ces premières tentatives, les questions de transparence restent une source de préoccupation pour les gouvernants. En novembre 1996, le Premier ministre du gouvernement de coalition dirigé par un représentant du Janata Dal, Deve Gowda, organisa une réunion rassemblant l'ensemble des secrétaires d'État de l'Union indienne. L'objet de cette rencontre portait sur trois questions imbriquées de la responsabilité, de la transparence et de l'épuration du service public. Les participants revendiquèrent une responsabilité exclusive devant les administrés, et non devant un exécutif politique dont le rôle se cantonnerait à la formulation des politiques. Certains fonctionnaires sont allés jusqu'à demander l'introduction d'une charte des droits du citoyen et du droit à l'information sur le modèle britannique [Singh, 1999]. Ils évoquèrent la possibilité de lever la clause de confidentialité des dossiers – principale arme de la bureaucratie – désormais réservée aux seuls domaines où celle-ci s'impose comme la sécurité nationale. Ce forum fut l'occasion de nouvelles revendications comme celle de la condamnation d'administrateurs corrompus et protégés par l'opacité du système. On y appela à la rédaction d'un nouveau code d'éthique pour remplacer les règlements désuets de l'époque britannique [Frontline, 1997 : 110]. Il avait été proposé que chaque département des différents ministères fasse l'objet d'audits de fonctionnement et d'évaluation des performances, réalisés par des organisations non gouvernementales, des associations de consommateurs ou d'autres représentants de la société civile.

Bien que la mobilisation soit réelle sur ces questions, rien n'a encore véritablement été fait pour simplifier les procédures, faciliter l'accès à l'information pour le public ni pour impliquer la participation de groupes indépendants pour évaluer les performances des secteurs bancaires, des assurances, des impôts, des droits de douane [Singh, 1999].

Dans le même esprit, l'utilisation des technologies de l'information dans la fonction publique en vue d'une meilleure transparence est une donnée plus récente observable dans quelques États de la fédération. Le chef du gouvernement d'Andhra Pradesh, Chandra Babu Naidu, reste un pionnier en la matière. Au sein de son administration, de nombreux départements ont aujourd'hui des sites aisément accessibles au public suivant le concept de « bonne gouvernance » [Sudan, 2000]. Par ailleurs, un nouveau site a été créé en avril 2001 identifiant les fonctionnaires à la réputation entachée par des actes de corruption. Ces expériences, premières du genre, sont un exemple que d'autres États s'approprient à suivre.

Exposée à la critique du public, c'est surtout à de rapides changements d'orientation politique et économique que la bureaucratie doit aujourd'hui s'adapter. La politique économique change radicalement de cap sous le régime de Rajiv Gandhi (1984-1989). Incarnant une nouvelle génération, il rompt avec les grands principes de la politique nehruvienne. Son expérience à l'étranger le pousse à ouvrir le pays sur l'extérieur, il parvient à obtenir des prêts internationaux du FMI pour redresser l'économie. Il engage la dérégulation et lance le processus de libéralisation des

importations. Bien que conscient des faiblesses du secteur public, il n'ose cependant pas, pour des raisons politiques, s'engager dans un assainissement radical par des privatisations massives. L'énorme appareil de contrôle du secteur privé se relâche, en particulier le Monopolies and Restrictive Trade Practices Act (MRTP) qui représente un important frein au développement des grands groupes privés est révisé. Ces mesures sont doublées d'une réforme du système fiscal, incitations aux entreprises à investir et à produire plus à travers des réductions d'impôt et des baisses de droits d'importation. La grande originalité du VII^e plan (1985-1990) est de reconnaître pour la première fois un rôle important au secteur privé. Ce dernier doit financer plus de 50 % des investissements sur cinq ans. Malgré toutes ces réformes, les bureaucrates conservaient la haute main sur les affaires. En effet, dans le cadre des réformes économiques, leur travail de rédaction en fit les principaux artisans du démantèlement du système d'économie dirigée qui prévalait jusque-là.

Un véritable tournant fut pris avec l'arrivée au pouvoir de Narasimha Rao, vétéran du Parti du congrès qui, avec son ministre des Finances, Manmohan Singh, engagea, en 1991, l'économie du pays sur la voie de la libéralisation dont les gouvernements qui se sont succédé depuis ne se sont jamais écartés. Cette réforme mit définitivement un terme au *license Raj* – l'« empire des permis de cinq décennies ». Les bureaucrates perdaient-ils leur raison d'être? Dans le cadre des réformes envisagées, il fut aussi question de réduire les effectifs pléthoriques des bureaucrates. En 1993, Rao proposa la séduisante formule du « *golden handshake* », poignée de main en or, au titre de laquelle les bureaucrates pouvaient prendre une retraite anticipée au terme de quinze ans de service et bénéficier d'une recette proportionnelle. Attrayante, mais peu réaliste en raison des débours qu'elle aurait impliqués dans l'éventualité d'une adhésion massive des fonctionnaires, cette option n'a pas été très bien accueillie. Hormis quelques exemples de reconversion réussie dans le secteur privé, en particulier d'économistes et d'experts financiers des services de l'Indian Economic Services, le statu quo s'est maintenu de même que la pratique, pourtant vouée à être supprimée, de prorogation des postes au-delà de l'âge officiel de la retraite (soit 60 ans).

Au terme de plusieurs années de latence, le budget 1999-2000 mentionne la réduction des effectifs de la bureaucratie. Ces derniers qui avaient décliné au milieu des années quatre-vingt-dix remontent. Ainsi, au sein de l'administration centrale, les effectifs de 4 millions en 1990 avaient chuté à 3,7 millions en 1996

Le poids du nombre

	1981	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Administration centrale	3,19	3,41	3,42	3,38	3,39	3,39	3,36	3,29	3,25
Administration des États	5,67	7,21	7,19	7,29	7,33	7,33	7,41	7,48	7,45
Organismes semi-publics	4,57	6,22	6,39	6,49	6,51	6,51	6,45	6,53	6,46
Organismes locaux	2,03	2,31	2,16	2,16	2,20	2,20	2,19	2,24	2,24
Total	15,48	19,05	19,21	19,32	19,44	19,46	19,42	19,55	19,41

Source : *Economic Survey of India*, 1999 (chiffres en millions).

puis remonté à 3,8 millions en 1997 et enfin atteignaient à nouveau les 3,9 millions en 1999. Deux écoles de pensée s'opposent sur la question du « dégraissage du mammoth ». Les avocats de la théorie selon laquelle il n'y aurait pas de « mauvaise graisse » avancent l'argument classique d'un accès élargi aux services de l'État providence. Par ailleurs, dans la mesure où le secteur privé s'est développé assez lentement, le gouvernement a été l'une des rares zones à fournir de l'emploi à une population croissante. Ils soulignent que la part du secteur privé en Inde est passée de 41,7 % à 29,3 % entre 1961 et 1991. En d'autres termes, la fonction publique a été pourvoyeuse d'emplois. La part de l'emploi public, qui s'élève à 4,7 % dans le reste du monde, représente 1 à 1,5 % de la population active en Inde ⁷.

Pourtant, en Inde, les statistiques démentent la logique de la loi de Wagner selon laquelle le service public a tendance à se développer en proportion de la croissance de l'économie à la fois en raison d'un consensus pour l'élargissement de l'accès aux services sociaux et de la propension naturelle des grandes organisations à s'étendre. La « mauvaise graisse » de la bureaucratie s'est en fait constituée quand le rythme de croissance était particulièrement lent – le taux de croissance était de 3,5 % (on parle de taux de croissance hindou), et cette tendance a diminué lorsque ce même taux a atteint les 5 % dans les années quatre-vingt-dix.

Les projets de réforme se succèdent. Les plus importants changements en date émanent de la Fifth Central Pay Commission (FCPC) dont les propositions, en 1997, ont marqué un tournant historique. S'inspirant de l'exemple de pays européens et s'appuyant sur l'avis de cabinets de consultants privés et des groupes de pression, la FCPC a dressé un rapport en deux parties, portant, pour la première, sur la révision de l'échelle des salaires des fonctionnaires, l'autre traitant plus généralement des réformes envisageables de la fonction publique. Si le premier aspect n'a pas soulevé de problèmes dans sa mise en œuvre, l'ensemble des salaires ayant été révisés à la hausse en 1998, le second reste en friche en raison de la résistance des bureaucrates. Bien des projets de réforme sont restés lettre morte. Ainsi, la FCPC avait recommandé que la hiérarchie de sept échelons du gouvernement soit réduite à trois, permettant d'alléger la pesanteur bureaucratique. Cette suggestion n'a pas été retenue. Aujourd'hui encore, alors que la santé relève de la compétence des États et qu'un seul secrétaire pourrait administrer les questions de santé, de la famille et des médecines traditionnelles, trois départements séparés, chacun doté d'un secrétaire d'État, subsistent. Le département des télécommunications Sanchar Bhavan conserve, malgré la corporatisation de ses responsabilités, quatre secrétaires. On trouve encore des départements séparés avec un secrétaire pour chacun, pour la politique industrielle et sa promotion, le développement industriel, les entreprises publiques, l'industrie lourde et les petites industries. Au ministère des Finances, bien que le secteur bancaire soit régulé par la Reserve Bank of India et que le monopole de l'État sur le secteur des assurances ait été levé avec la mise en place d'organismes de régulation, un

7 Bien qu'en Inde la proportion de fonctionnaires en pourcentage de la population soit inférieure à la moyenne mondiale, le tableau change si l'on exclut le personnel enseignant et le personnel de santé. Ainsi, dans les pays d'économie de marché de l'OCDE, le pourcentage de fonctionnaires dans la population est de 7,7 %, mais le personnel de santé et les enseignants en constituent plus de 43 % ; seuls 25 % relèvent de l'administration centrale. En Inde, plus de 40 % des fonctionnaires appartiennent à l'administration.

administrateur reste en poste à la fois dans les secteurs bancaires et financiers. Le maintien de ces postes répond à une volonté politique.

De même, dans la phase antérieure à la libéralisation, le secrétaire au commerce pouvait exercer un contrôle discrétionnaire sur quelque 10 000 produits de la liste des importations autorisées; bien qu'il n'en reste que quelques centaines aujourd'hui, le poste a été maintenu.

En dépit des velléités de réforme, l'administration indienne reste omniprésente: son emprise sur le secteur des assurances, des mines et de l'électricité se poursuit en dépit du processus engagé de privatisations⁸. Quelque 20 millions de personnes reçoivent un salaire d'une organisation publique. Cette hypertrophie de la bureaucratie rejaillit de façon négative à tous les échelons de gouvernement, du gouvernement central aux gouvernements des États jusqu'aux institutions locales du Panchayat dont le coût des services est gonflé. En effet, la hausse des salaires des fonctionnaires depuis 1998 a aujourd'hui des retombées sur la situation financière des États fédérés et se répercute à l'échelon inférieur des Panchayats et des organes locaux privés de fonds.

Pertinence et faisabilité des réformes

Deux des recommandations de la Fifth Central Pay Commission (FCPC) de 1997 mériteraient d'être prises en compte. La première était l'abolition en bloc de 350 000 postes restés vacants. La seconde est la programmation de réduction d'un tiers des effectifs en dix ans, ce qui correspond à une réduction de la force de travail de 3 % par an environ. Dans cette phase, les gouvernants sont confrontés à un arbitrage entre les tendances populistes ou progressistes de certains membres du gouvernement et la tendance libérale d'économie de marché et d'ouverture. Les réticences de la part des syndicats et des partis qui les animent, en particulier les partis communistes, constituent une importante difficulté à surmonter. Ces derniers s'opposent en effet à la réduction de l'emploi pléthorique dans les entreprises dans la fonction publique, ou *exit policy*. Cela pose un important problème social. Devant l'opposition des syndicats, le gouvernement de Front uni avait alors mis fin au projet.

Certains défendent l'idée d'une révision du fonctionnement et des méthodes de travail de la bureaucratie, plutôt qu'une réduction des effectifs⁹. Le système des notes transmises en nombre pléthorique avec une lenteur notoire ralentit l'exécution des programmes à tous les échelons de la bureaucratie¹⁰. Le chan-

8 Ainsi, un projet d'infrastructure électrique ne requiert pas moins de dix-sept autorisations différentes au niveau local et fédéral. On retrouve là toute la complexité du cadre institutionnel et des problèmes entre le niveau fédéral et l'État fédéré. Étant donné la situation financière des États et des compagnies d'électricité, des comptes garantis sont indispensables au niveau fédéral. Cela traduit un problème d'adaptation institutionnelle à une économie qui se libéralise et qui a conservé un poids bureaucratique important.

9 Le Front uni est une coalition de 13 partis constituée en 1996 autour du Janata Dal rassemblant les forces de gauche (formations progressistes et partis communistes) ainsi que plusieurs formations politiques régionales.

10 On peut lire *The Mammaries of the Welfare State*, roman du fonctionnaire indien Upamanyu Chatterjee, satire mordante de la lourdeur bureaucratique indienne. Les réformes en cours dans le pays le laissent dubitatif. Le précédent roman du même auteur, roman autobiographique, *English, August, An Indian Story*, reflétait le sentiment d'aliénation d'une jeune recrue de la haute fonction publique, lors de son stage dans une préfecture emblématique de l'Inde rurale.

gement de fonctionnement est en fait une étape préalable à la réduction des effectifs.

Une autre mesure nécessaire mais que les gouvernants successifs au Centre se refusent à prendre est l'association par contrat d'entreprises privées aux agences gouvernementales. Une série de règles fait obstacle à ce que les entreprises du secteur public (PSU) fassent appel au privé pour des besoins spécifiques [Venkitaraman, 1999].

En 2000, de profondes divergences de vues au sein du cabinet sur la question de la réduction des effectifs de la bureaucratie n'ont pas permis au gouvernement de trancher. Le Premier ministre, Atal Behari Vajpayee, à la tête du gouvernement de coalition dirigé par le parti conservateur du Bharatiya Janata Party (BJP) depuis 1998, a proposé l'imposition de mesures drastiques pour mettre fin aux dépenses excessives de la bureaucratie et d'un gouvernement « agence pour l'emploi » mais s'est heurté à l'opposition de plusieurs membres du cabinet. Le ministre d'État aux Réformes administratives et à la Planification avait proposé, de son côté, un projet de réformes détaillé visant à réduire les effectifs de la bureaucratie. Il soulignait qu'en deux ans, le nombre de postes aux échelons supérieurs de la bureaucratie avait considérablement augmenté. En 1951, on ne comptait que 23 ministères au Centre. L'actuelle coalition en compte 42. En 1951, il y avait 25 secrétaires d'État et un secrétaire particulier. Aujourd'hui, en 2001, on dénombre 78 secrétaires d'État et 11 secrétaires particuliers (à titre comparatif, on notera que le nombre de ICS/IAS est passé de 1 115 en 1950-1951 à 6 000 en 1999-2000). La hausse soudaine des salaires en 1997 a ponctionné le budget de l'État [Bhattacharya, 1999]. Cette mesure fort décriée n'était pourtant que justice, les fonctionnaires indiens apparaissant comme les « nouveaux pauvres » devant l'enrichissement soudain des gens du privé. Les fonctionnaires indiens n'ont pas, depuis l'indépendance, bénéficié de politiques salariales particulièrement généreuses. Alors qu'à l'époque coloniale, le salaire d'un secrétaire d'État était l'équivalent de celui d'un secrétaire au Trésor britannique, aujourd'hui, après augmentation, le salaire d'un secrétaire avec le logement est à peu près comparable à celui d'un cadre en début de carrière dans le privé. L'insuffisance des salaires est un argument fréquemment invoqué pour expliquer la corruption rampante de la fonction publique¹¹.

Pourtant, la charge du service public pèse lourdement sur le contribuable. On peut estimer ce coût en évaluant la valeur d'un salaire moyen par rapport au PIB par tête. En Inde, le salaire moyen d'un fonctionnaire représente sept fois le PIB par tête, ce qui la place loin devant ses voisins d'Asie¹². Ce coût a des retombées désastreuses sur le déficit fiscal que l'Inde gère, là encore, à sa manière. Alors que d'ordinaire, pour remédier aux déficits fiscaux, on rétablit l'équilibre par une réduction des dépenses salariales, en Inde, la stratégie est de réduire les dépenses en capital plutôt que les dépenses sur le personnel ou une diminution des subventions [Das, 1999].

11 Notons que la lutte contre la corruption s'est institutionnalisée avec la création en 1964 d'une commission spéciale, Central Vigilance Commission – CVC –, qui traite des affaires de corruption des agents de l'administration centrale et des organismes publics [Statesman, 2000].

12 À l'échelle internationale, les seuls pays qui dépassent l'Inde à cet égard sont le Sénégal (12 fois) et la Côte-d'Ivoire (7,5).

Cela explique l'image de plus en plus négative de fonctionnaires, jugés surpayés et improductifs [*India Today*, août 1997]. Au total, les employés de l'administration centrale englobent près d'un cinquième des recettes mais donnent peu en retour, les exigences de l'État ayant changé et l'informatisation les rendant inutiles [*India Today*, février 2001]. En 2001, le secrétaire aux réformes administratives, V.K. Agnihotri, déclarait : « Nous avons fait un début modeste dans le dégraissage en fermant neuf organisations », un constat témoignant à lui seul de la lenteur de mise en œuvre des réformes annoncées.

Pourtant, les fonctionnaires révèlent qu'ils ont conscience de la précarité de leur situation. Le ministre des Finances de l'actuel gouvernement, Yashwant Sinha, a donné des directives en 2000 à l'ensemble des conseillers financiers pour 1) la suppression des postes vacants depuis plus d'un an, 2) la suppression des postes vacants depuis la libéralisation, 3) la mise en œuvre des recommandations des rapports d'inspection, 4) l'application des directives de 10 % de réduction des postes [Iyengar, 2000].

En outre, depuis l'ouverture du pays aux investissements étrangers et le développement du secteur privé au début des années quatre-vingt-dix, les hauts fonctionnaires peuvent trouver en fin de carrière de nouveaux débouchés. Ces reconversions sont cependant le fait d'une minorité. D'anciens bureaucrates jouent un rôle clé pour leurs nouveaux employeurs dans des secteurs des télécommunications, de l'électricité, les routes, les ports, les assurances où des mesures de dérégulation ont été introduites ces dernières années. Dans un environnement dominé par des labyrinthes de règlements, les maisons d'affaires et investisseurs potentiels étrangers redoutent de prendre des décisions sans l'avis d'experts. Ils jouent aussi un rôle d'interface avec le gouvernement [Outlook, 1998 : 22-23].

Du « cadre d'acier » au « cadre de bambou »

En dépit des avantages procurés par l'économie de marché, les fonctionnaires de l'Inde d'aujourd'hui sont plus vulnérables que par le passé aux pressions politiques. Indira Gandhi avait introduit le concept fort controversé de « bureaucratie engagée » pendant l'état d'urgence (1975-1977), portant un coup fatal aux vertus classiques de neutralité et d'impartialité du service public. Théoriquement, les fonctionnaires doivent incarner une certaine permanence face à des gouvernements changeants. Or, depuis le début des années quatre-vingt-dix, la pratique de transferts massifs semble avoir transformé le « cadre d'acier » en « cadre de bambou ». Certains États du nord de l'Inde dont la situation politique est particulièrement volatile illustrent cette situation. Ainsi, en 1997, en Uttar Pradesh, quelque 1 380 fonctionnaires ont été mutés en six mois. En 1998, 102 fonctionnaires étaient transférés en un jour pour leur proximité supposée avec les anciens gouvernements. Plus vulnérables, les fonctionnaires dépendent de façon croissante du bon vouloir des gouvernants [Maheshwari, 1999].

La sévère crise d'identité que traversent les jeunes recrues de la fonction publique découle de ces nouvelles incertitudes. Le sentiment de frustration est particulièrement fort chez ceux qui envisageaient leur rôle comme celui d'un instrument du changement économique et social. La haute fonction publique ne jouit

plus en Inde de sa réputation antérieure de probité et de neutralité. Aujourd'hui, y est de plus en plus accolée l'image d'une structure incompétente, corrompue, insensible et manipulatrice. D'une étude réalisée à la Lal Bahadur Shastri Academy, institut de formation de la haute bureaucratie à Mussoorie, il ressort que les membres de l'IAS, « ni civils, ni serviteurs », se résignent à être les agents d'une politique d'exploitation au sein d'un service public à l'image ternie¹³. L'absence de motivation des nouvelles recrues de la haute fonction publique peut être une conséquence de son expansion démesurée dans les années soixante-dix et au début des années quatre-vingt. De nouveaux critères de distinction apparaissent avec la décentralisation amorcée au début des années quatre-vingt-dix. La promulgation en 1993 des 73^e et 74^e amendements à la constitution et la création de structures de gouvernement décentralisées (les Panchayats et les municipalités) supposent de repenser la structure administrative, en particulier l'IAS, à la fois à l'échelle des États et à l'échelle des districts et des structures politico-administratives locales¹⁴. Le système de gouvernement local qui délègue des fonctions et des responsabilités à des organes locaux implique une redéfinition des sphères d'opération du gouvernement central et des gouvernements des États fédérés et de ces derniers vers les districts.

*

La libéralisation économique et l'intégration de l'Inde au marché mondial impliquent le renforcement de l'ordre public et un État qui s'en porte garant, condition du développement économique. L'administration centrale reste divisée en des secteurs aux fonctions purement gouvernementales comme les impôts, l'ordre public, la défense, un secteur en charge du développement regroupant l'agriculture, l'éducation, la politique industrielle et des secteurs où la privatisation s'impose aujourd'hui comme les télécommunications ou le secteur électrique, etc. La délégation d'un surcroît de responsabilité aux États, l'assainissement de la relation Centre-État doivent accompagner la réforme du service public. Les États de l'Union affichent à cet égard des situations disparates. Ainsi, des États comme le Maharashtra, le Karnataka, le Gujarat et l'Andhra Pradesh ont une capacité d'attraction supérieure pour les investisseurs à celle des autres États en raison d'une administration plus efficace mieux adaptée aux règles de la mondialisation.

Aussi, si l'une des exigences de la libéralisation est le retrait progressif de l'État, ce processus doit être engagé avec précaution. En Inde comme dans la plupart des États en voie de développement, le secteur privé ne peut fournir l'ensemble des services que l'État assume aujourd'hui. Si l'État recule brutalement, l'espace qu'il quitte risque de rester vide faute de fournisseurs. L'État ne peut renoncer à ses responsabilités et à ses charges sociales et de développement des infrastructures ni

13 Atindra Sen, *Civil Service Reforms*, Lal Bahadur Shastri National Academy, 1995.

14 Le 73^e amendement définit l'organisation et le fonctionnement des structures de gouvernement locales rurales, centrées autour des Panchayats (conseils de village). Le 74^e amendement constitue son pendant pour les structures de gouvernement locales urbaines et redéfinit l'organisation et le mode de fonctionnement des municipalités. Notons que ces nouvelles institutions à l'échelle de l'Inde feraient surgir 3 millions d'élus dans le paysage politique (dont un million de femmes bénéficiant de la politique des quotas).

ignorer le danger de voir en l'absence de régulation les investissements étrangers provoquer des fractures sociales. Or, l'Inde d'aujourd'hui est face à ce danger si l'on en juge par le désinvestissement public croissant dans des secteurs fondamentaux comme la santé ou l'éducation.

En 2001, la bureaucratie indienne semble donc à la croisée des chemins. Au regard de leurs performances, les fonctionnaires indiens méritent-ils encore d'être considérés comme un corps d'élite? Les institutions locales de gouvernement peuvent-elles se libérer de l'emprise d'une bureaucratie centralisée? Pour une démocratie telle que l'Inde, de par la taille de sa population (un milliard d'habitants), de par sa diversité ethnique et linguistique, le besoin d'une bureaucratie efficace, dévouée et impartiale est indéniable. Le service public est aussi indispensable pour le gouvernement que le cadre d'acier qui supporte tout édifice. Certes, idéalement, cette institution devrait respecter la diversité des cultures et symboliser l'unité nationale. L'élargissement du recrutement aux « exclus du système » avec l'émancipation politique des basses castes est un considérable pas en avant à cet égard. La formation des nouvelles recrues doit être renforcée et servir de ciment à un groupe plus hétérogène que par le passé. La bureaucratie indienne est, on l'a vu, une structure bien plus complexe et plus importante qu'il y a cinquante ans. Elle ne peut plus être dirigée par des seuls généralistes et l'entrée latérale d'experts pourrait être une solution afin d'inculquer une expertise professionnelle dans une structure stagnante et vieillissante. Ainsi seulement pourra-t-elle se défaire de l'image négative qui lui est accolée, de modèle moribond d'une nation d'assistés et de parasites, pour acquérir celle d'acteur du changement et de moteur de l'insertion dans la globalisation.

BIBLIOGRAPHIE

- ARORA B., RADIN B. [2000], *The Changing Role of the All-India Services: an Assessment and Agenda for Future Research of Federalism and the All India Services*, New Delhi, Center for the Advanced Study of India, 213 p.
- BHATTACHARYA K. [1999], « Corroding the Steel Frame », *Business Standard*, december 8, Calcutta.
- CHATTERJEE U. [2000], *The Mammaries of The Welfare State*, New Delhi, Penguin India.
- DAR R.K. [1999], *Governance and the IAS: in Search of Resilience*, New Delhi, Tata Mac Graw Hill, 378 p.
- DAS S.K. [1999], « Trimming the Civil Service Fat », *The Economic Times*, march 13, New Delhi.
- GODBOLE M. [1996], *Unfinished Innings: Recollections and Reflections of a Civil Servant*, Bombay Orient Longman.
- IYENGAR J. [2000], « Government Rightsizes Bureaucracy the Wrong Way, it Grows », *The Economic Times*, july 9, New Delhi.
- JOSHI M. [1997], « The Babus we Can't Afford », *India Today*, august 4, New Delhi: 22-27.
- MAHESHWARI S.R. [1994], *Indian Administrative System*, New Delhi, Jawahar Publishers.
- MAHESHWARI S.R. [1996], « Re-Inventing Public Administration in India: the Challenge of Liberalisation », *Indian Journal of Public Administration*, 42 (3): 392-406.
- MITRA S., CHAWLA P. [2001], « The Babu Burden », *India Today*, february 5, New Delhi.
- POTTER D. [1996], *India's Political Administrators – From ICS to IAS*, Bombay, Oxford University Press.
- SINGH P., BHANDARKAR A. [1994], *IAS Profile, Myth and Realities*, New Delhi, Wiley Eastern Limited.

- SINGH S.S. [1996], « Liberalisation and Public Service: Agenda for Reforms », *Indian Journal of Public Administration*, 42 (3): 383-391.
- SUDAN P. [2000], « Towards Smart Government: the Andhra Pradesh Experience », *Indian Journal of Public Administration*, 46 (3): 401-410.
- SUBRAMANIAM V. [1971], *Social Backgrounds of India's Administrators*, New Delhi, Publications Division, Ministry of Information and Broadcasting.
- VENKITRAMAN S. [1999], « Trimming the Bureaucratic Flab », *The Times of India*, march 21.
- VAUGIER-CHATTERJEE A. [1997], « Administration et politique dans l'Inde contemporaine », *Historiens et Géographes*, 356: 449-462.
- VAUGIER-CHATTERJEE A. [2000], in B. Dorin (éd.), *Le Patronat en Inde*, New Delhi, Centre de sciences humaines, 105 p.
- VITTACHI T. [1962], *The Brown Sahib*, London, Andre Deutsch.