

Pourquoi les économies émergentes ont-elles besoin de politiques sociales ?

Le cas de l'Inde et de la Chine

Arjan de Haan, Centre de Recherches pour le Développement International (CRDI)¹

Les économies émergentes sont en train de redéfinir la donne économique mondiale. Maintenant des taux de croissance bien supérieurs à ceux des vieilles puissances, elles ont remarquablement tenu le coup face à la crise financière. Si cet essor a été associé à l'intégration de ces pays aux marchés mondiaux, il n'a guère à voir avec un libéralisme effréné, mais peut en revanche s'expliquer en grande partie par une intervention étatique active.

Quel rôle ont joué les politiques sociales dans cette transformation mondiale ? La littérature économique fait généralement peu de cas des politiques sociales ; elle les considère au mieux comme des initiatives secondaires ou résiduelles, au pire comme un ennemi du marché. Dans les économies émergentes domine également la croyance selon laquelle les politiques sociales constituent une menace pour la croissance, dans la mesure où elles créeraient par exemple une « dépendance à l'aide sociale » ou constitueraient un « fardeau fiscal ». Dans l'OCDE et ailleurs, l'histoire économique suggère toutefois que les politiques sociales ont joué un rôle central dans ces transformations économiques, comme l'a notamment montré le projet de l'UNRISD mené par Thandika Mkandawire (UNRISD, 2006). Les politiques sociales viables voient le jour dans le cadre de transformations économiques et de l'adoption de politiques économiques ; elles jettent à leur tour les bases de la dynamisation des marchés et de la productivité.

A. De Haan (2013) examine le rôle des politiques sociales dans les transformations économiques de la Chine et de l'Inde. Cet auteur analyse la façon dont les politiques sociales de ces deux pays ont été façonnées par leur « formidable transformation » (leur croissance économique, urbanisation et migration rapides), bien qu'il fasse également état de retards manifestes. Si les dépenses sociales semblent assez limitées dans ces deux pays et la protection sociale y souffre encore de nombreuses lacunes, les politiques sociales y progressent néanmoins à bonne allure : la Chine est par exemple dotée du plus vaste programme d'assurance maladie rurale et l'Inde bénéficie quant à elle d'un programme national de garantie de l'emploi rural (PNGER). Les politiques relatives aux minorités font par ailleurs partie intégrante des politiques sociales et d'approches plus larges de ces pays ; elles posent les jalons des relations entre l'État et le citoyen et des mécanismes du marché.

Bien sûr, les différences politiques et institutionnelles existant entre l'Inde et la Chine influent considérablement sur l'évolution des politiques sociales. En Chine, les réformes de ces dernières sont directement dictées par une tendance à la privatisation de masse responsable de gouffres dans la protection sociale, d'inégalités croissantes et d'agitation sociale. Les choix de politiques publiques faits au fil de ce processus sont, comme ailleurs, le fruit de la contestation politique ; ils influent eux aussi sur la relation État-citoyen. La Chine, dont les efforts se concentrent sur un objectif de couverture universelle, a fait des choix de politique sociale qui traduisent une forte orientation productiviste : maintien des dépenses sociales à un faible niveau (malgré les mesures de relance adoptées après la crise) et programmes de réduction de la pauvreté axés sur l'accroissement de

la productivité et la transformation économique. Le gouvernement chinois cherche un compromis entre une prise de décision centralisée et la mise en place de projets pilote précédant le lancement national de ces programmes. Les gouvernements locaux jouent quant à eux un rôle fondamental dans la mise en œuvre de ces programmes, dans la mesure où ils renforcent la priorité des investissements économiques tout en maintenant les investissements sociaux à un faible niveau, en particulier dans les régions pauvres.

La démarche de l'Inde s'avère très différente de celle de la Chine, du fait de l'histoire du pays et de ses particularités politiques, bien que les dépenses sociales s'y soient maintenues à un niveau assez bas. Malgré la philosophie indienne de l'universalisme, les programmes sociaux y sont souvent ciblés. Le pluralisme politique et la « politique de banque de voix » ont contribué à la multiplication et au manque de coordination des programmes. Les politiques sociales de l'Inde s'appuient bien plus sur le concept d'aide sociale que celles de la Chine, qui cherche davantage à préserver les modes de vie ou le bien-être qu'à promouvoir les transformations économiques, telles que le passage d'une société principalement rurale à une société principalement urbaine. Comme en Chine, les politiques sociales de l'Inde sont mises en œuvre par le biais d'organes décentralisés. Ce fonctionnement y est sans doute inévitable, étant données les dimensions des deux pays ; s'il a incontestablement contribué à la participation des citoyens indiens dans la mise en œuvre des programmes, il a en revanche desservi les régions les plus démunies et aggravé le morcellement du territoire.

Les politiques sociales ne se résument donc pas à la simple redistribution des revenus ou des ressources générées par la croissance économique. Elles sont en effet inhérentes à la structure et au fonctionnement de l'économie et leur rôle évolue et acquiert une importance accrue à mesure que s'ouvre l'économie. Ces politiques sociales se caractérisent par leur forte dépendance et sont étroitement liées à l'histoire, aux idéologies, aux modèles de citoyenneté et d'inclusion, mais aussi aux structures bureaucratiques de ces pays.

Il pourrait être tentant de comparer les résultats obtenus dans les deux pays ; il convient toutefois de procéder à de tels rapprochements avec le plus grand soin. La comparaison des deux systèmes suggère toutefois que la mise en œuvre de politiques sociales diverge radicalement en fonction du contexte institutionnel, ce qui laisse envisager un vaste programme de recherches, aussi bien du point de vue conceptuel qu'empirique. Pour comprendre l'impact des politiques publiques sur le bien-être et la croissance, il est essentiel (et bien sûr plus complexe) de ne pas s'arrêter à l'examen des trajectoires individuelles. Il existe un besoin clair de disposer de données comparables et de meilleure qualité relatives aux dépenses publiques ; celles-ci permettraient de mieux comprendre le rôle de l'État dans la redistribution et la lutte contre les inégalités (voir par exemple Lustig et al., 2013). Il est en outre indispensable de dépasser la simple analyse (et les enseignements tirés) de l'efficacité des programmes, telle qu'elle a notamment été popularisée par les essais randomisés contrôlés, pour se concentrer sur les caractéristiques institutionnelles des programmes, tout en soulignant les conditions administratives et politiques sur lesquelles reposent ces derniers.

Références:

- De Haan, Arjan (2013). 'The Social Policies of Emerging Economies: Growth and Welfare in China and India', *IPC-IG Working Paper No. 110*. Brasília, Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive.
- Lustig, N., C. Pessino et J. Scott (2013). 'The Impact of Taxes and Social Spending on Inequality and Poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, Peru and Uruguay: An Overview', *Commitment to Equity Working Paper, No.13*. Nouvelle Orléans, LA, Base de données « Commitment to Equity », 1er avril 2013, <<http://www.commitmenttoequity.org/publications/latinamerica.php>> (accessed 9 April 2013).
- UNRISD (2006). 'Transformative Social Policy: Lessons from UNRISD Research', *Research and Policy Brief, No. 5*. Genève, Institut de Recherches des Nations Unies pour le Développement.

Note:

1. Arjan de Haan est chef du programme « Croissance pour Tous » du Centre de Recherches pour le Développement International (CRDI), Canada. Les idées et opinions exprimées dans la présente étude sont celles de son auteur et ne reflètent pas nécessairement celles de l'IDRC.

Traduit par Amélie Courau.