

LE RÔLE DE L'ÉCONOMIE DANS LA TRANSFORMATION SOCIALE

QUAND LA CROISSANCE DE L'ACTIVITÉ bénéficie d'une priorité 139
et surtout lorsque, de ce fait, un pays a opté pour son insertion
dans les échanges mondiaux, les décisions de politique écono-
mique qui en découlent contribuent à la mutation sociale. En Inde, pays
pauvre de 960 millions d'habitants disposant de matières premières
diverses et relativement abondantes, cette prémisse ne s'impose pas
automatiquement.

La société indienne reste encore influencée par le système des castes : les agents économiques sont incités à accepter la pérennité de leur statut, avec en contrepartie la mise en œuvre de politiques économiques et sociales qui visent à réduire le risque d'une détérioration excessive de leur condition. Cette logique, qui subordonne la performance économique à la stabilité sociale, a peu de chances d'être remise en question par la seule volonté d'une poignée de « décideurs économiques éclairés », comme le montre l'enlisement actuel des réformes structurelles amorcées en 1991-1992. Faute d'un consensus politique et social dans un pays dont le fonctionnement démocratique n'est plus, depuis le milieu des années 1990, organisé autour d'un parti majoritaire, le coût de court terme des réformes économiques est trop élevé pour que ces dernières soient mises en œuvre rapidement.

En revanche, le progrès économique (défini comme l'accès d'au moins une partie des ménages à la consommation de biens et de services plus abondants, plus diversifiés et de meilleure qualité) a déjà contribué à infléchir la société indienne. L'émergence d'une « classe moyenne » en est le premier symptôme. L'évolution de la demande de consommation des ménages ruraux en est un autre exemple. Le souhait du plus grand nombre d'accéder à des formes de consommation qui dépassent le mini-

140 mum vital devient chaque jour plus manifeste. Une dynamique sociale nouvelle émerge qui, faute de toujours trouver un exutoire dans des opportunités économiques encore restreintes, ressort à travers l'augmentation de la délinquance urbaine (dont le niveau reste encore inférieur à celui de nombre de pays en voie de développement, mais dont l'évolution paraît significative). Même les plus démunis veulent désormais accéder à de meilleurs emplois, plus valorisants et plus rémunérateurs. C'est pourquoi l'accès de tous à l'éducation commence timidement à dépasser le stade de la logomachie électorale. C'est également pourquoi la pression pour une restructuration des dépenses publiques en faveur de l'éducation, de la santé et des infrastructures s'accroît. Par ailleurs, la mutation de la demande accompagne celle de l'offre. Les technologies de pointe favorisent l'émergence d'une catégorie nouvelle d'entrepreneurs qui ne peuvent se contenter du marché intérieur et qui sont donc favorables à l'ouverture et en acceptent les implications.

Dès lors, l'Inde entre dans une dialectique selon laquelle le progrès économique induit des mutations sociales qui, pour éviter l'émergence de tensions, rendent impérative une accélération de la croissance. Mais cette dernière ne peut être obtenue que par des décisions de politique économique comportant un effet déstabilisateur à court terme. L'ancienne donne sociale s'imposait à l'activité économique en la bridant ; la nouvelle exige au contraire une accélération de l'activité et donc une nouvelle stratégie économique. Dans les années à venir, les pouvoirs publics vont avoir à gérer la synchronisation entre le rythme des réformes économiques et celui de la transformation sociale.

DEPUIS L'INDÉPENDANCE, LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE A ÉTÉ SUBORDONNÉ À LA STABILITÉ SOCIALE

Pendant près de quarante ans, de l'indépendance au lancement d'un processus de réformes économiques en 1991-1992, l'activité économique a été subordonnée à la stabilité sociale dans ses composantes tant catégorielles que régionales.

Il s'agissait d'éviter, entre les États qui composent l'Union indienne, un accroissement des disparités qui aurait exacerbé les particularismes ethniques ou religieux. C'est pourquoi le gouvernement central opérait (et opère encore) certains transferts budgétaires au profit des États, sans poser de conditions. C'est pour la même raison que certains investissements publics étaient effectués dans des États selon une rationalité

plus large que l'économique. Globalement, cette stratégie n'a pas empêché le creusement des écarts de richesse entre États, mais a atteint à ce jour son objectif premier : elle a évité un éclatement régional.

Il s'agissait aussi de suivre un modèle de développement économique compatible avec une évolution progressive des structures sociales d'un pays à prédominance rurale. Cette stratégie, qui comportait en corollaire un repli autarcique, impliquait l'intervention systématique de l'État, à la fois arbitre et agent économique omniprésent. Ce dernier était entrepreneur et banquier. Il encadrait strictement l'activité privée, par le contrôle des investissements soumis à autorisation préalable de l'administration (*licence raj*), par le contrôle des prix et du crédit, par les limites posées à la concurrence intérieure et extérieure et par le jeu croisé de multiples strates de subventions.

Le contrat économique et social pouvait être résumé ainsi : les entreprises, qu'elles soient publiques ou privées, n'avaient pas à se soucier de leur compétitivité ; en contrepartie, elles étaient tenues d'absorber une main-d'œuvre abondante qu'elles n'étaient en pratique pas autorisées à licencier. Cette démarche ne pouvait dès lors jouer un rôle moteur dans la mobilité sociale et, de façon sous-jacente, ne créait pas en elle-même le besoin d'ouvrir à tous l'accès à la formation. L'éducation de masse a ainsi été sacrifiée aux contraintes budgétaires (près de la moitié de la population est analphabète), même si la formation des élites est d'excellent niveau (afin, notamment, de satisfaire l'ambition nationale de maîtrise des technologies de pointe). 141

Cette stratégie a permis, entre l'indépendance et 1990-1991, une croissance économique régulière (autour de 3 %) mais insuffisante pour réduire la misère du plus grand nombre (en 1992-1993, le PIB par habitant était inférieur à 270 dollars), compte tenu d'une croissance démographique qui a excédé en moyenne annuelle 2 % au cours de la période 1961-1991 et d'une distribution inégale des dividendes de la croissance, même si l'éventail des revenus est moins large en Inde que la norme des pays en voie de développement. Elle a abouti à une impasse en 1990-1991, quand la politique de relance de la demande intérieure, engagée vers le milieu des années 1980, a débouché sur une crise des paiements extérieurs, parce que l'offre intérieure était restée enfermée dans ses carcans.

Le programme de réformes structurelles engagé à partir de 1991-1992 visait fondamentalement à inverser la logique antérieure : l'objectif affiché d'une accélération de la croissance économique induisait la libéralisation et la modernisation de l'appareil de production et l'ouver-

ture sur l'extérieur. Les principales réformes ont abouti au quasi-démantèlement du système de licences exigées pour réaliser un investissement (accroissement de la concurrence intérieure), à l'abaissement des protections quantitatives et tarifaires à l'importation (concurrence extérieure) et à l'octroi d'une marge d'initiative plus importante aux marchés financiers et des changes dans l'allocation des ressources (notamment la libéralisation des taux d'intérêt et du taux de change et la convertibilité des opérations en compte courant).

142 Vers le milieu des années 1990, le processus de réformes s'est toutefois enlisé, bien que les excellentes performances économiques enregistrées jusqu'en 1996-1997 l'aient validé : la croissance du PIB a excédé 7 % pendant trois ans et a accompagné un redressement des fondamentaux. Le PIB par habitant a ainsi été porté à 400 dollars en 1998-1999. Le ralentissement de l'activité observé depuis 1997-1998 était toutefois inévitable. Seule la poursuite des réformes structurelles aurait pu et peut faire passer le potentiel de croissance de l'Inde de 5 % actuellement à une fourchette de 7 ou 8 %. Or, confrontés à la décélération de la croissance, les pouvoirs publics ont au contraire stoppé voire inversé le processus de réformes (relèvement des barrières tarifaires à partir de 1996-1997) et ont cherché une échappatoire dans une politique de relance qui n'a abouti qu'à la détérioration des fondamentaux. Ce paradoxe résulte pour partie des blocages d'une société qui n'est pas prête à accepter les conséquences à court terme des mutations rapides inhérentes au jeu de la concurrence intérieure et internationale. Les réformateurs qui, dans le but d'accélérer la croissance, s'efforcent de libéraliser l'économie rencontrent des freins qui se resserrent avec l'impact des réformes sur les fondements mêmes de la société.

Les résistances et contraintes viennent de tous bords.

– Les entrepreneurs, confrontés à des exigences nouvelles en matière de qualité et de compétitivité, mettent en avant, avec quelque raison, qu'ils sont pénalisés dans la compétition internationale par les taux d'intérêt élevés résultant du financement d'un déficit public exorbitant et par les rigidités de la législation du travail. Derrière cette rationalité se profile l'hypothèse de l'adhésion des catégories les plus aisées à un système économique et social peu efficient mais dont elles n'ont pas à supporter les conséquences négatives et dont, de ce fait, elles perçoivent mal l'utilité de la remise en question. Or, cette dernière serait quasi mécaniquement induite par les contraintes posées par la mise en compétition avec l'extérieur. C'est pourquoi la politique d'ouverture reste très prudente : les barrières quantitatives et tarifaires restent parmi les

plus élevées du monde et l'ouverture du compte en capital est fort sagement subordonnée à des conditions qui ne seront remplies que dans le cadre de la reprise des réformes structurelles.

– Les syndicats ouvriers (auxquels sont principalement affiliés les salariés les plus favorisés, c'est-à-dire ceux qui bénéficient d'un emploi stable dans les grandes entreprises) ne voient aucune raison de modifier une organisation du travail reposant sur des salaires médiocres et une productivité non moins médiocre dans des entreprises en sureffectif. Ils continuent de privilégier la quantité des emplois créés par rapport à leur qualité. Ils s'opposent à toute modification de la législation du travail et du droit des faillites. Dans ce schéma, le secteur public joue un rôle déterminant : selon les dernières statistiques connues (1996-1997), la part du secteur public dans l'emploi formel (entreprises de plus de dix salariés hors agriculture) s'élève à 70 %. Certes, le neuvième plan (1997-2002) prévoit que « la politique publique doit glisser de la protection d'emplois individuels à la protection des intérêts de la population active » et qu'il convient de créer plus d'emplois productifs. Toutefois, il est clair que cette évolution sera progressive. Jusqu'à ce jour, le gouvernement n'a cédé que des parts minoritaires des entreprises qu'il contrôle. C'est aussi une des raisons pour lesquelles l'ouverture du secteur des assurances au secteur privé, en projet depuis plusieurs années, ne sera au mieux mise en œuvre qu'au cours de l'année 1999.

143

– Le monde agricole ne peut percevoir que très négativement des décisions qui remettraient en cause les subventions dont il bénéficie ou son exonération de fait de l'imposition sur le revenu. Ces avantages profitent surtout aux gros producteurs, mais leur suppression placerait les petits producteurs ruraux dans une situation financière difficile, si elle n'était pas accompagnée de la mise en place d'aides spécifiques ou de la liberté de certains prix agricoles. Cette dernière ne peut, pour sa part, être envisagée que dans le cadre d'une stratégie globale de partage des revenus entre ruraux et urbains, et en particulier de la mise à plat du système d'aide alimentaire.

– Comme l'a fait ressortir un rapport du ministère indien des Finances, les mécanismes dits d'assistance aux plus pauvres et notamment les subventions bénéficient principalement aux classes moyennes. Or, ces dernières ont un poids social et politique croissant et sont parvenues à faire avorter au cours des deux dernières années certaines des tentatives initiées par le ministre des Finances pour redéfinir le système de subventions. Les subventions implicites et explicites des administrations publiques (Union, États et collectivités locales ainsi que des entre-

prises publiques) avoisinent 14 % du PIB. Selon le ministère des Finances, pour les trois quarts elles ne sont pas « justifiées », ni selon des critères sociaux (elles bénéficient d'abord aux classes moyennes) ni selon des critères économiques (elles sont plus souvent contre-productives que pro-actives).

Au total, au début de l'année civile 1999, les opposants aux réformes, défenseurs vigilants des « avantages acquis », ont exploité le thème des perturbations internationales, par contraste avec la croissance économique relativement ferme enregistrée en 1997-1998 (5 %) et en 1998-1999 (prévision de 5,8 % en début d'année civile 1999) par l'Inde, pays parmi les plus fermés du monde. Ils ont réclamé un retour à une politique économique encore plus « autocentrée », compatible avec un immobilisme social.

144

LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE NE PEUT CONTRIBUER QUE GRADUELLEMENT À LA TRANSFORMATION SOCIALE

Les hésitations des pouvoirs publics dans la conduite de la politique économique reflètent l'arbitrage difficile entre croissance et stabilité auquel ils sont confrontés. Les dirigeants indiens ont pris conscience que la forte croissance du milieu des années 1990 n'était pas soutenable tant que les réformes structurelles n'auront pas été relancées, et en particulier tant que le rôle économique de l'État n'aura pas été redéfini. Et pourtant, tous les gouvernements qui se sont succédé depuis l'indépendance n'ont que marginalement accentué le jeu du marché dans l'allocation des ressources.

– Même depuis les réformes de 1991, le rôle du plan n'a pas été remis réellement en question. Le plan reste un instrument directif de hiérarchisation des priorités par les orientations budgétaires et du crédit qu'il donne.

– Les budgets annuels de l'Union et des États restent des instruments d'orientation des décisions économiques et financières dont l'importance excède très largement le poids relativement modeste des dépenses budgétaires de l'Union ou des États. Ils sont structurellement très déséquilibrés : en moyenne, le déficit de l'Union avoisine 5 à 6 % du PIB et celui des États 2 à 3 % du PIB. Si l'on ajoute le besoin de financement des entreprises publiques, le déficit public consolidé excède 10 % du PIB. Ce déficit exerce un effet d'éviction sur le secteur privé par l'impact de son financement sur la distribution du crédit (des

mécanismes de préemption permettent au Trésor de capter une fraction de l'épargne) et sur les taux d'intérêt. Le plus grave est ailleurs : l'Union et les États ne parviennent pas à maîtriser leurs dépenses courantes et, de ce fait, les tentatives opérées depuis 1991 en vue de limiter le déficit public ont sacrifié l'investissement public en infrastructure, contribuant ainsi à l'émergence des goulets d'étranglement qui bloquent actuellement l'accélération de la croissance. Les administrations publiques ne parviendront à maîtriser leurs dépenses courantes que par une action sur trois postes : les intérêts de la dette, la masse salariale et les subventions. La baisse du poids relatif des intérêts de la dette ne peut que résulter de la diminution du déficit public. A ce jour, la limitation de la masse salariale, notamment par la réduction des effectifs, ne pourra être que progressive, contrainte sociale de court terme oblige. Certes, le ministre des Finances, M. Sinha, a affirmé en mars 1999 dans son discours de présentation du budget pour 1999-2000 sa volonté de redimensionner la fonction publique, mais il n'a pas proposé de mesures autres que symboliques, renvoyant le dossier à un comité d'experts. Enfin, la maîtrise des subventions est le thème budgétaire le plus explosif.

145

– Le mode de fonctionnement des entreprises publiques n'a pas été modifié par les cessions minoritaires d'actifs opérées depuis 1991. Les entreprises publiques continuent de jouer un rôle crucial dans la production, l'investissement et l'emploi, sans que leurs missions sociales et de service public soient toujours clairement dissociées de leurs activités industrielles et commerciales. De ce fait, de trop nombreuses entreprises publiques masquent leur mauvaise gestion derrière le paravent de contraintes sociales. En outre, lorsqu'elles parviennent à dégager des excédents, le ministre des Finances n'hésite pas à ponctionner leurs réserves (comme il l'a fait au printemps 1999, sous le manteau de « privatisations » croisées au sein des entreprises publiques), sacrifiant ainsi la capacité de développement de ces entreprises à la réduction du déficit budgétaire.

– La libéralisation du système financier trouve ses limites dans la politique sélective de crédit qui continue à être mise en œuvre : en particulier, les banques commerciales doivent consacrer 25 % de leurs dépôts à l'achat de titres publics et 40 % de leurs prêts doivent être affectés aux secteurs prioritaires.

C'est pourquoi la modernisation de l'appareil productif a été moins rapide que prévu. Mais, pour le moins, cette croissance est régulière et comporte peu de risques de crises économiques, de déstabilisation sociale ou de difficultés graves des comptes extérieurs. Ce schéma est

globalement cohérent, même si l'on peut être tenté de souligner qu'il débouche sur une allocation des ressources insuffisamment efficiente du point de vue de la rentabilité économique (erreurs dans les choix d'investissements, corruption, mauvaise gestion des entreprises publiques et, dans une moindre mesure, privées). Des correctifs spécifiques ne peuvent être que marginaux, puisque les « failles » apparentes sont des éléments d'un tout indissociable. Les réformes ne peuvent donc être que globales et progressives, quel que soit le parti politique ou la coalition au pouvoir. Depuis trois ans, les tentatives de réformes ont ainsi été soit timorées soit renvoyées à la sagesse de groupes d'étude. Dans le scénario gradualiste, le rôle de l'économie (définie comme l'organisation des moyens de production et la répartition des dividendes de la croissance) dans la transformation sociale restera encore
 146 longtemps modeste. C'est au contraire la transformation sociale qui créera les conditions d'une mutation économique.

LE PROGRÈS ÉCONOMIQUE EST SUSCEPTIBLE D'ACCÉLÉRER LES MUTATIONS SOCIALES

Le progrès économique (défini comme l'accès d'au moins une partie des ménages à la consommation de biens et de services plus abondants, plus diversifiés et de meilleure qualité) a déjà contribué à infléchir la société indienne.

L'émergence d'une « classe moyenne urbaine » en est le premier symptôme. Depuis le lancement des réformes, la valeur ajoutée agricole a progressé en volume et en moyenne annuelle de 2,7 %, la production industrielle de 9,2 % et les services de 7,9 %. De ce fait, les revenus réels ruraux dont vivent les trois quarts de la population ont augmenté moins vite que les revenus urbains : le ratio entre le revenu urbain moyen et le revenu rural moyen est passé de 1,5 en 1985-1996 à 1,6 en 1995-1996. Selon une étude du NCAER (organisme privé d'analyse économique) sur l'évolution du nombre de ménages répartis par tranches de revenus (aux prix constants de 1995-1996), le nombre total de ménages a crû de 6,2 % entre 1992-1993 et 1995-1996, pour atteindre en fin de période 155,3 millions. Pendant le même intervalle, le nombre de ménages pauvres (défini comme disposant d'un revenu annuel officiel et parallèle inférieur à 50 000 roupies, soit environ 7 000 francs) est resté pratiquement stable : il n'a augmenté que de 1 % pour s'élever à 131 millions. Le nombre de ménages pouvant être assimilés à la classe moyenne aux normes indiennes (revenu annuel compris entre 7 000 et 15 000 francs)

a pour sa part augmenté de 27,4 % pour toucher 28 millions de foyers. Enfin, le nombre de ménages dont le revenu annuel est supérieur à 15 000 francs (5,9 millions de ménages) a progressé de 62,3 %. A l'intérieur de cette dernière catégorie, la progression du nombre de ménages les plus riches (plus de 71 000 francs de revenus annuels) a été particulièrement forte : une croissance annuelle moyenne de 33,8 %. Ces évolutions se sont traduites par des taux de croissance élevés de la consommation de biens durables, destinés pour l'instant aux catégories moyennes et supérieures¹.

L'élargissement de la classe moyenne et la consolidation de son pouvoir d'achat ont un caractère ostentatoire peu compatible avec le schéma traditionnel d'acceptation de leur statut par les différents groupes sociaux, comme le montre indirectement l'évolution de la demande de consommation en milieu rural.

La migration vers les villes de travailleurs ruraux et l'accès des plus pauvres, jusque dans les villages les plus reculés, aux techniques modernes d'information (notamment cinéma et télévision) créent de nouveaux besoins, auxquels la production domestique ne permet pas actuellement de répondre, en l'état de l'organisation de l'économie. A ce jour, certains biens de consommation durable ne sont pas considérés comme utiles par les ménages ruraux. Toutefois, par effet de contagion, la demande des consommateurs ruraux tend à se rapprocher lentement de celle des consommateurs urbains, même si cette demande ne peut être satisfaite pour des raisons économiques. De ce point de vue, une étude du Market Information Survey of Households (MISH) est révélatrice : si l'écart de pénétration des biens durables entre zones urbaines et rurales en 1995-1996 est expliqué à hauteur de 81,3 % par des raisons économiques et à hauteur de 18,7 % par des choix de consommation différents, ce dernier facteur pesait pour 25 % six ans auparavant. De moins en moins de ménages ruraux choisissent volontairement un mode de consommation différent de celui des ménages urbains. L'évolution de leurs souhaits semble refléter une évolution globale de la population vis-à-vis de la consommation qui, si elle se confirmait, contribuerait à remettre en cause les structures sociales traditionnelles.

1. Le stock de véhicules motorisés à deux roues est passé de 15,4 millions en 1992-1993 à 20,3 millions en 1995-1996. Pendant la même période, le stock de réfrigérateurs est passé de 9,6 millions à 14,2 millions, celui de téléviseurs de 35,2 millions à 52,6 millions. Les ventes annuelles de véhicules automobiles individuels sont passées de 200 000 en 1993-1994 à 400 000 en 1997-1998.

Désormais, même les ménages les plus pauvres veulent détenir des biens de consommation durable : dans la tranche de revenus annuels inférieurs à 25 000 roupies (environ 3 500 francs), le pourcentage de ménages possédant au moins une bicyclette est passé de 32,7 en 1989-1990 à 40,7 en 1995-1996. Pendant la même période, le pourcentage de ménages pauvres possédant au moins une montre est passé de 51 à 76, et celui des ménages équipés d'un fer à repasser électrique est passé de 3 à 5. La même tendance est observée pour tous les biens de consommation durable de coût unitaire relativement abordable. Certes, l'accès des ménages pauvres aux biens de consommation « sophistiqués » reste dérisoire : par exemple, le pourcentage des ménages pauvres propriétaires d'un téléviseur couleur est inférieur à 1 ; toutefois, ce taux a cru de 30 % en six ans. La tendance semble cependant claire : les ménages
148 indiens veulent accéder à la consommation. Dès lors, le schéma social basé sur la résignation risque d'être ébranlé.

La logique du progrès technologique induit également une mutation dans le corps entrepreneurial. Les familles traditionnelles qui contrôlaient l'activité privée tournée vers le marché intérieur cèdent progressivement une part du marché à de « nouveaux entrepreneurs », qui développent des technologies de pointe (notamment informatique et pharmacie) et qui ne peuvent donc se contenter d'un marché intérieur trop restreint. Dès lors, les intérêts des entrepreneurs ne sont plus monolithiques : à la fraction du patronat qui préconise une dose de repli autarcique s'oppose le groupe des nouveaux entrepreneurs qui réclament l'ouverture et qui en acceptent les conséquences.

CONCLUSION

Si ce n'est à court-moyen terme, au moins à l'horizon de cinq à dix ans, l'Inde risque d'être confrontée à une course de vitesse (ou de lenteur) entre les réformes économiques, seules à même de créer un niveau de richesse qui pourra au moins partiellement être diffusé sur le plus grand nombre, et la transformation sociale, cette dernière conditionnant elle-même les réformes économiques. Pour éviter des tensions sociales graves, les classes moyennes et aisées devront partager les dividendes de la croissance, notamment en acceptant une modification du rôle économique et social de l'État. Pour gérer à la fois les mutations sociales et économiques, l'État indien va devoir recibler sur les plus pauvres son système de subventions et recentrer son activité sur la construction des infrastructures cruellement insuffisantes et sur l'amélioration des ser-

vices publics de santé et d'éducation (en particulier, l'éducation peut devenir le principal vecteur de progrès économique et de transformation sociale). Pour ce faire, l'État devra modifier la structure de ses dépenses (au détriment des catégories les plus aisées) et accroître ses prélèvements obligatoires. C'est dans l'évolution du rôle de l'État que se trouve la clé d'une interaction harmonieuse entre l'économique et le social.

R É S U M É

La réduction de la pauvreté en Inde passe par la réactivation des réformes structurelles engagées au début de la décennie mais qui butent depuis trois ans sur la contrainte sociale. Toutefois, l'émergence d'une classe moyenne et la perception nouvelle par le plus grand nombre de modes de vie différents, remettent en question les structures sociales reposant largement sur la résignation. Dès lors, le passage d'une logique de subordination de l'économie aux contraintes sociales à une dynamique de croissance de l'activité induisant une accélération de la transformation sociale dépendra de l'acceptation par les classes moyennes du coût de court terme des réformes structurelles et de la capacité des pouvoirs publics à gérer la synchronisation entre le rythme des réformes et celui de la transformation sociale. L'actuelle instabilité gouvernementale est peut-être pour partie le reflet de la difficulté de l'exercice.