

Les politiques Sociales de l'Inde et de la Chine : Le Rôle de la Propriété Foncière et de la Taille de l'Économie nationale

Minquan Liu, Institut de la Banque Asiatique de Développement

La Chine et l'Inde offrent un terrain particulièrement propice à l'étude des politiques sociales, qu'il s'agisse d'examiner leur évolution ou leur rôle dans la garantie de l'équité, leurs fonctions dans le cadre du développement ou des orientations futures. Les fortes similarités (dimensions du marché, stade de développement et défis à affronter) comme les importantes différences (institutions et systèmes socio-économiques et politiques, histoire et culture) de ces deux pays en font des candidats tout désignés pour une étude comparative approfondie de leurs expériences de développement respectives. Arjan De Haan (2013) s'est concentré sur la question des politiques sociales et a produit une intéressante tentative dans ce sens.

L'intention du présent commentaire est de mettre en évidence deux facteurs centraux de la comparaison du rôle joué par les politiques sociales dans le processus de développement de la Chine et de l'Inde.

Pour commencer, le principe de propriété publique des terres, qui prévaut en Chine mais n'existe pas en Inde, semble avoir facilité les vastes investissements gouvernementaux d'infrastructure ainsi que les programmes et politiques d'industrialisation et d'urbanisation, qui ont tous largement contribué à la récente croissance économique chinoise. En Inde, où domine la propriété foncière privée, de tels programmes auraient sérieusement réduit les recettes publiques et auraient quoi qu'il en soit été difficiles à mettre en œuvre pour le gouvernement, d'un point de vue juridique comme administratif. En Chine, en revanche, la vente massive de terres appartenant à l'État représente depuis le début des années 1990 une source de revenus considérables permettant de financer ces programmes, bien que cette initiative se soit accompagnée d'effets négatifs. Désireux de tirer un profit rapide de la vente de leurs terres, les gouvernements locaux ont en effet suivi de près la hausse des prix fonciers et immobiliers ; or, ce processus a alimenté la bulle qui menace désormais d'engloutir l'économie tout entière.

Cette propriété publique des terres n'a pas uniquement stimulé l'expansion économique chinoise : elle a également eu une influence majeure sur l'équité et le développement de politiques sociales dans le pays. Pour commencer, son effet sur la distribution des ressources est évident. Ce principe a également constitué la pierre de touche du Système Rural de Responsabilité des Ménages, une mesure extrêmement équitable donnant droit à un lopin de terre à tous les ménages. Ces propriétés ne peuvent ensuite être vendues par les ménages (sauf si le gouvernement souhaite les récupérer) ; ainsi, nul ne peut accumuler de vastes portions de terrain en rachetant les parcelles accordées à d'autres ménages. Si un tel système a soulevé la question de la productivité des sols, il a toutefois constitué un instrument clé de protection sociale pour les populations pauvres vivant en zones rurales et servi à établir un salaire minimum pour les travailleurs migrants à la recherche de travail dans les villes, contribuant ainsi à éviter une pauvreté urbaine massive. Si la pauvreté urbaine en Chine est minime comparée à celle de l'Inde, c'est en grande partie grâce à ce système de droits fonciers (Ravallion et al., 2007).

En second lieu, la Chine et l'Inde sont des économies émergentes aux proportions colossales et sont dotées des deux plus importantes populations au monde. Ces vastes dimensions s'assortissent d'avantages indéniables : elles garantissent en effet un marché national plus étendu ainsi qu'une plus grande réserve de main d'œuvre et d'autres ressources. Elles impliquent malgré toute évidence inconvenients, dans la mesure où la taille du territoire est source de grands contrastes sociaux et économiques au sein du pays, qui entraînent à leur tour de plus grandes inégalités et des besoins accrus en ressources et débouchés pour parvenir à un développement économique ciblé.

Si le développement économique peut être conçu selon le modèle de Lewis, permis et défini par le transfert de la main d'œuvre rurale excédentaire vers des secteurs plus productifs de l'industrie et des services, alors une stratégie de développement reposant sur les exportations et les investissements directs à l'étranger (IDE) se révélerait clairement insuffisante pour assurer le processus de développement d'un grand pays.

Toute hausse d'exportations de produits pour lesquels l'Inde jouit d'un avantage comparatif risquerait d'inonder les marchés internationaux et de réduire le prix de ces produits, ce qui se traduirait en une forte chute des revenus nets pour le pays. De plus, si le développement d'une telle économie dépendait des entrées d'IDE, cette dépendance devrait impérativement être limitée, dans la mesure où elle représenterait une part considérable des flux mondiaux disponibles. Tandis qu'une économie émergente aux dimensions plus restreinte pourrait se reposer sur de tels flux, partiellement ou entièrement, cette stratégie n'est en aucun cas viable pour des économies aux proportions (exceptionnellement) vastes comme la Chine et l'Inde.

Tous ces constats mettent en valeur le besoin et la conception de politiques sociales d'un vaste pays engagé dans un processus de développement. Il peut être envisageable pour une plus petite économie de se reposer principalement sur des flux de capitaux étrangers en vue de mener rapidement son processus de développement pour ensuite réfléchir à la mise en œuvre de politiques sociales. Pour des pays tels que la Chine ou l'Inde, en revanche, de telles politiques doivent être considérées comme des éléments clé de ce processus, et ce pour deux raisons : premièrement, le modèle de Lewis demande de plus longs délais tandis que les facteurs dont parle S. Kuznet seraient susceptibles de creuser les inégalités tout au long du processus, ce qu'une petite économie pourrait facilement éviter. Deuxièmement, le besoin d'étendre les marchés nationaux dans le but d'assurer le développement dépendra d'un programme de politiques sociales actives ; la Chine se trouve actuellement dans une situation de ce type (Liu, 2011).

En règle générale, l'économie et les sciences sociales n'ont pas considéré que la taille d'une économie donnée puisse déterminer le choix des stratégies et politiques de développement ; elles ne se sont pas non plus attardées sur le poids accordé à l'impératif de la croissance économique et à la conception de politiques sociales. Une étude de la Chine et de l'Inde pourrait combler ces lacunes.

Références:

- De Haan, A. (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.
- Liu, M. (2011). 'Understanding the Pattern of Growth and Equity in the People's Republic of China', *ADB Working Paper*, No. 331. Tokyo, Institut de la Banque Asiatique de Développement, <<http://www.adbi.org/files/2011.12.08.wp331.understanding.pattern.growth.equity.prc.pdf>> (Site consulté le 9 avril 2013).
- Ravallion, M., S. Chen et P. Sangraula (2007). 'New Evidence on the Urbanization of Global Poverty', *Population and Development Review*, 33 (4): 667-701.

Traduit par Amélie Courau.