



Perspectives chinoises

2009/3 | 2009
L'impasse au Tibet

L'économie politique de l'« aide boomerang » dans la Région autonome du Tibet

Andrew Martin Fischer



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/perspectiveschinoises/5304>
ISSN : 1996-4609

Éditeur

Centre d'étude français sur la Chine contemporaine

Édition imprimée

Date de publication : 1 octobre 2009
ISSN : 1021-9013

Référence électronique

Andrew Martin Fischer, « L'économie politique de l'« aide boomerang » dans la Région autonome du Tibet », *Perspectives chinoises* [En ligne], 2009/3 | 2009, mis en ligne le 01 septembre 2012, consulté le 01 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/perspectiveschinoises/5304>

L'économie politique de l'« aide boomerang » dans la Région autonome du Tibet

ANDREW MARTIN FISCHER

Cet article explique comment la contestation de la domination chinoise au Tibet est exacerbée par la croissance rapide que les régions tibétaines de Chine occidentale connaissent depuis le milieu des années 1990. Dans un contexte général où les populations tibétaines continuent à ne pas avoir accès au pouvoir politique, les stratégies de développement récentes ont abouti à faire affluer une quantité massive de subventions et d'investissements subventionnés par le canal du gouvernement lui-même ou celui d'entreprises chinoises dont le siège se trouve hors des régions tibétaines. Ces stratégies accentuent une tendance déjà très fortement marquée à une externalisation de l'économie locale. L'analyse de ces processus offre un éclairage essentiel sur les récentes explosions de tension dans les régions occupées.

En mars 2008, le Parti communiste chinois mobilise l'alibi habituel du développement pour dénoncer les manifestations de grande échelle qui secouent alors Lhasa et se propagent dans le reste des régions tibétaines. Pékin affirme que les « émeutes » (en référence aux émeutes de Lhasa le 14 mars) sont dues à des interférences et à des manipulations politiques étrangères, et pointe en particulier le gouvernement tibétain en exil ainsi que ses sympathisants occidentaux. En effet, les régions tibétaines ayant connu un développement important accompagné d'une hausse de la prospérité, les populations locales tibétaines n'ont aucune raison valable d'être mécontentes. La foule habituelle de spécialistes et de commentateurs occidentaux soutient cet argument et le pousse parfois même à l'extrême en avançant que les événements tibétains sont l'œuvre secrète des néo-conservateurs américains⁽¹⁾.

En effet, les indicateurs de développement économique et humain éclairent peu sur les raisons du mécontentement tibétain. Le taux de pauvreté a chuté, le revenu moyen par foyer est plus important, et le niveau d'éducation a raisonnablement augmenté. Oubliant les quelques restrictions sur les pratiques religieuses ou culturelles, ou encore l'inquiétante montée des inégalités, certains affirment que le gouvernement chinois a réussi à combler le désavantage des régions tibétaines par rapport au reste de la Chine. Beaucoup de commentateurs chinois vont même jusqu'à affirmer que les Tibétains, choyés par le gouvernement central comme au-

cune autre minorité nationale, sont tout simplement trop gâtés et se plaignent alors que leur estomac est plein⁽²⁾.

Ce discours simpliste sur la croissance ignore malheureusement que la manière dont ont été mises en œuvre les stratégies de développement des régions tibétaines depuis les années 1990 est aussi responsable de l'exacerbation de la contestation du pouvoir chinois dans ces régions. Dans un contexte de privation continue du pouvoir politique des Tibétains, ces stratégies ont en effet canalisé une quantité massive de subventions et d'investissements subventionnés (relatifs à l'économie locale) entre les mains du gouvernement lui-même ou encore celles d'entreprises chinoises dont le siège se trouve à l'extérieur des régions tibétaines. Ces stratégies accentuent la tendance, déjà très fortement marquée, à une externalisation de la circulation des richesses dans l'économie. Elles créent en outre une structure socio-économique favorisant une strate supérieure réduite, constituée d'une minorité de Tibétains et d'une majorité de migrants non tibétains, concentrée dans les zones urbaines et bénéfi-

1. Le spécialiste le plus connu à cet égard est Barry Sautman, « Protests in Tibet and separatism: The Olympics and beyond », *China Left Review*, 2008, 1. Pour une position extrême, voir W. Engdahl, « Risky geopolitical game: Washington plays "Tibet roulette" with China », Center for Research on Globalization, 10 avril 2008. Voir Emily T. Yeh, « Tibet and the problem of radical reductionism », *Antipode*, à paraître (Août ou Octobre 2009), pour une excellente revue et critique de cette littérature.
2. Sautman, « Protests in Tibet and separatism: The Olympics and beyond », *art. cit.*, fait allusion à ces arguments.

çant donc d'un accès privilégié à la circulation des richesses qui traversent la région avec une rapidité grandissante.

Les stratégies de financement constituent ainsi une sorte « d'aide boomerang ». Les subventions retournent pour une grande part à leur expéditeur et affaiblissent les formes indigènes de création de richesses et d'accumulation dans la majorité des secteurs économiques hors secteur agricole. Les politiques du gouvernement accentuent donc la situation de grande inefficacité et d'extrême dépendance dans le développement de l'économie locale, ainsi que les importantes distorsions culturelles, linguistiques et politiques qui résultent des usages du groupe dominant, comme l'usage du chinois, les habitudes de travail chinoises et les relations au sein du gouvernement et des réseaux d'affaires en Chine intérieure. Ces travers sont particulièrement évidents dans le contexte de la compétition qui oppose Tibétains et migrants non tibétains venant de Chine intérieure, et qui a fait l'objet d'une de nos publications précédentes⁽³⁾. Il est néanmoins important de noter que l'immigration de non-Tibétains (et de Tibétains) est elle-même le fait de la polarisation entraînée par les stratégies de développement.

Nous nous distinguons ici clairement de l'argument selon lequel les inégalités ethniques dans la Région autonome du Tibet sont le résultat d'inégalités spatiales (les Tibétains sont en majorité ruraux et pauvres et les inégalités ethniques reflètent ainsi des inégalités entre villes et campagnes⁽⁴⁾). Au contraire, ces inégalités diffèrent du reste de la Chine car elles sont causées par le traitement particulier que l'État chinois accorde aux régions tibétaines. Ce traitement favorise une appropriation progressive de l'économie locale par des étrangers et désavantage les Tibétains malgré la profusion de subventions destinées à la région. Que ces tendances discriminantes soient voulues ou non par les stratégies du gouvernement importe probablement moins que les discriminations effectives causées par l'implantation de ces stratégies. Dans tous les cas, le fait que les Tibétains se considèrent victimes de discriminations permet un éclairage important sur l'explosion du mécontentement en mars 2008.

Cet article est basé sur un projet d'analyse quantitative de données statistiques officielles combinée avec un travail de terrain cumulé de plus d'un an en Chine de l'Ouest et réalisé entre 2003 et 2008⁽⁵⁾. L'analyse se concentre sur la Région autonome du Tibet (RAT) par nécessité. Elle est en effet la seule juridiction de province à être entièrement tibétaine, alors que les Chinois han dominent les données urbaines et rurales du Qinghai, qui dispose de la deuxième plus haute proportion de Tibétains au sein de sa population. Ce choix est néanmoins approprié pour notre étude puisque l'exemple

de la RAT est souvent mobilisé par certains observateurs pour affirmer que Pékin est généreux à l'égard des Tibétains. Si cette affirmation semble correspondre faiblement à la situation de la RAT, elle est hors de propos pour ce qui est des autres régions tibétaines, beaucoup moins privilégiées fiscalement, bien que présentant les mêmes désavantages structurels, et notamment un retard important de l'éducation.

Cet article se compose de trois sections. La première évoque le retard de la RAT dans les années qui suivent le lancement des réformes ainsi que son décollage économique à partir de la seconde moitié des années 1990. La deuxième, à travers l'analyse des dépenses et des investissements du gouvernement, examine les politiques de financement à l'origine de ce décollage. La dernière section explique comment les modes de propriété institués par les politiques de financement du gouvernement accentuent l'état de dépendance et les discriminations ethniques de la RAT. La conclusion porte sur les implications de l'« aide boomerang » chinoise sur les conflits dans les régions tibétaines.

Récession et expansion économiques du Tibet au cours des réformes

La croissance économique de la RAT a été d'une rapidité phénoménale, même comparée aux critères de croissance en Chine intérieure. Son produit intérieur brut (PIB) a plus que quadruplé entre 1997 et 2007. Au cours de la même période, le PIB chinois a, quant à lui, triplé, ce qui constitue un record de rapidité (et sur l'échelle la plus large) dans l'histoire mondiale. La vitesse de la croissance de la RAT dépasse celle du reste de la Chine d'environ un tiers.

Ceci n'a pas toujours été le cas. La RAT et le Qinghai, qui rassemblent les trois quarts de la population tibétaine en

3. Voir Andrew Fischer, *State Growth and Social Exclusion in Tibet: Challenges of Recent Economic Growth*, Copenhagen, Nordic Institute of Asian Studies Press, 2005 ; Andrew Fischer, « A Theory of Polarisation, Exclusion and Conflict within Disempowered Development: the case of contemporary Tibet in China », Thèse de doctorat, London School of Economics, 2007 ; Andrew Fischer, « "Population Invasion" versus Urban Exclusion in the Tibetan Areas of Western China », *Population and Development Review*, vol. 34, n° 4, 2008, p. 631-662 ; Andrew Fischer, « Educating for Exclusion in Western China: Structural and Institutional Dimensions of Conflict in the Tibetan Areas of Qinghai and Tibet », *CRISE Working Paper* (juillet 2009), Oxford, Centre for Research on Inequality, Security and Ethnicity, Queen Elizabeth House ; <http://www.crise.ox.ac.uk/abstract.shtml?wp69>.
4. Voir Barry Sautman et Irene Eng, « Tibet: Development for Whom? », *China Information*, vol. XV, n° 2, 2001, p. 20-74.
5. Pour plus de détails sur les données et les méthodes utilisées, voir l'appendice de Andrew Fischer, « "Population Invasion" versus Urban Exclusion in the Tibetan Areas of Western China », *art. cit.*

Chine, représentent les cas les plus graves de retard économique en Chine du début des réformes jusqu'au milieu des années 1990. Ce retard n'est pas simplement relatif au décollage économique dont la Chine côtière fait alors l'expérience : la RAT connaît en réalité une récession en termes réels par tête (qui s'explique par l'inflation et la croissance de la population) depuis les années 1980 et jusque dans les années 1990, et elle dispose en 1996 du deuxième PIB le plus bas du pays. Les conditions économiques dans les régions tibétaines extérieures à la RAT sont similaires, voire pires : moins privilégiées sur le plan fiscal, elles seront plus sévèrement affectées par ces dynamiques de développement régional.

Le retard économique découle de plusieurs changements majeurs dans les politiques de développement régional qui accompagnent les réformes. Ces changements ont pour résultat immédiat une stagnation macroéconomique dans le nord-ouest de la Chine et dans la RAT au début des années 1980. L'investissement industriel est redirigé de l'intérieur du pays vers les zones côtières. La décentralisation fiscale et la réforme des entreprises érodent rapidement le système de redistribution régionale, ce qui conduit à un déclin net des subventions accordées par le centre aux provinces occidentales⁽⁶⁾. Par ailleurs, la stratégie qui consiste à sous-évaluer les prix de la production des matières premières et de la production agricole afin de financer les industries côtières est maintenue jusqu'au début des années 1990. Cette combinaison a un effet dépressif disproportionné sur les provinces occidentales : leur économie est en effet davantage basée sur l'agriculture et la production de matières premières que celle des provinces du littoral, et leur revenu public dépend pour une très grande part des subventions de l'Etat. Les régions tibétaines sont particulièrement affectées puisqu'elles représentent alors les régions les plus agricoles de Chine⁽⁷⁾.

Des initiatives politiques décisives sont prises pour faire face à cette réalité⁽⁸⁾. Ces initiatives incluent : le plan de réduction de pauvreté 8-7 en 1994, complété dans la RAT par la tenue du troisième forum de travail sur le Tibet ; l'attention particulière portée au développement des provinces occidentales par le neuvième plan quinquennal (1996-2000) ; et le lancement de la campagne d'ouverture du grand Ouest (*xibu da kaifa*) annoncée en 1999 en complément du dixième plan quinquennal et accompagnée dans la RAT par le quatrième forum de travail sur le Tibet en 2001. Par conséquent les dépenses et les investissements destinés aux régions occidentales augmentent et leur situation économique s'améliore à partir du milieu des années 1990. Une croissance rapide se manifeste dans la RAT en 1996 : elle dépasse les taux de

croissance nationaux entre 1996 et 1999 puis encore entre 2001 et 2003. Le Qinghai connaît un décollage en 1998.

Toutefois, la croissance rapide de la RAT ne concerne pas tous les secteurs productifs, et en particulier l'agriculture, qui demeure son secteur économique le plus important jusqu'en 1996 et emploie encore trois quarts d'une main-d'œuvre presque entièrement constituée de Tibétains en 2000. Alors que le PIB agrégé de la RAT double entre 2000 et 2005, la contribution de l'agriculture au PIB ne progresse que d'environ un tiers, et ses parts passent de 42 % en 1995 à 17,5 % en 2006. L'industrie et l'exploitation minière, à l'origine très peu développées, augmentent de trois quarts environ et demeurent à environ 7 % du PIB. Par ailleurs, la part de la construction dans le PIB passe de 11 % en 1996 à 20 % en 2006 : elle dépasse ainsi la part de l'agriculture et devient près de trois fois plus importante que celle de l'industrie et de l'exploitation minière (dans les autres provinces de Chine, la construction ne représente qu'une fraction du secteur industriel). Le secteur de la construction est étroitement lié au secteur tertiaire (administrations gouvernementales et du Parti, services sociaux liés à l'éducation et la santé, commerce et affaires, transports et divers autres services) qui lui aussi triple presque. Il passe de 34 % du PIB total en 1995 à 55 % en 2006, et devient ainsi le secteur le plus important de la RAT (voir figure 1).

L'expérience de la RAT diffère radicalement de celle des autres provinces occidentales chinoises, y compris de celle du Qinghai, province la plus proche en termes de topographie et de démographie.

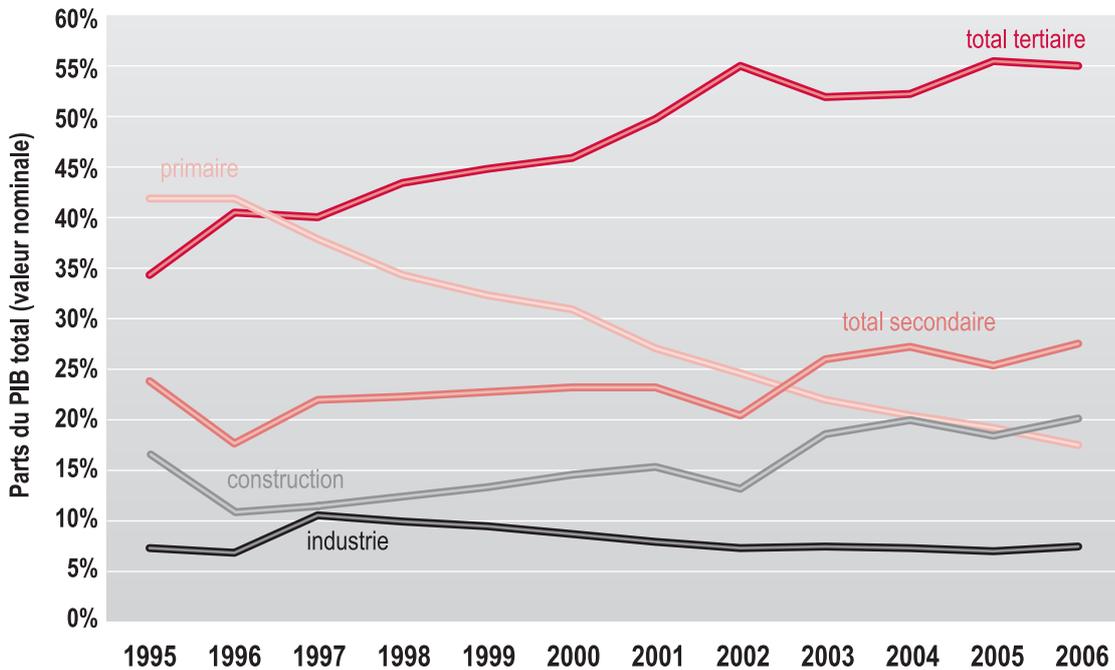
Les politiques de financement dans les autres provinces sont centrées sur la restructuration intensive des bases industrielles, archaïques, héritées des stratégies maoïstes d'industrialisation de l'intérieur des années 1960 et 70. Ainsi le financement intensif et les activités de construction ont renforcé le rôle dominant de l'industrie dans ces provinces en l'espace de quelques années. À l'échelle nationale, l'industrie secondaire (qui comprend l'exploitation minière bien que celle-ci y occupe une part minime) est généralement le plus grand générateur de croissance au cours des années 1990 et 2000 et peut atteindre plus de 40 % du PIB. La

6. Pour une excellente discussion à propos du financement des gouvernements locaux en Chine, voir Christine Wong (dir.), *Financing Local Government in the PRC*, Hong Kong, New York, Oxford University Press, 1997.

7. Voir Dali Yang, *Beyond Beijing: Liberalization and the Regions in China*, Londres, Routledge, 1997 et Fischer, *State Growth and Social Exclusion in Tibet*, op. cit., pour plus de détails sur ces dynamiques de développement régional.

8. Voir Yang, *Beyond Beijing*, op. cit., sur les débats concernant ces questions en Chine au milieu des années 1990.

Figure 1. Parts sectorielles du PIB total de la RAT (valeur actuelle)



Sources: calculé à partir de l'Annuaire statistique de la Chine (2007: Tableaux 3-12 et 3-13) et tableaux équivalents dans les tous les ASC précédents jusqu'en 1997.

part de la construction passe de 6,1 à 5,6 % du PIB au cours de la même période en dépit de son explosion manifeste dans le reste du pays. La part du secteur tertiaire augmente considérablement, mais se stabilise juste au-dessous de 40 % en 2006⁽⁹⁾. Ces tendances sont généralement semblables dans la plupart des autres provinces occidentales, quoique la part du secteur tertiaire et de la construction y soit plus importante depuis 2000 en raison du montant grandissant des subventions et investissements dans le cadre de la campagne d'ouverture du grand Ouest⁽¹⁰⁾.

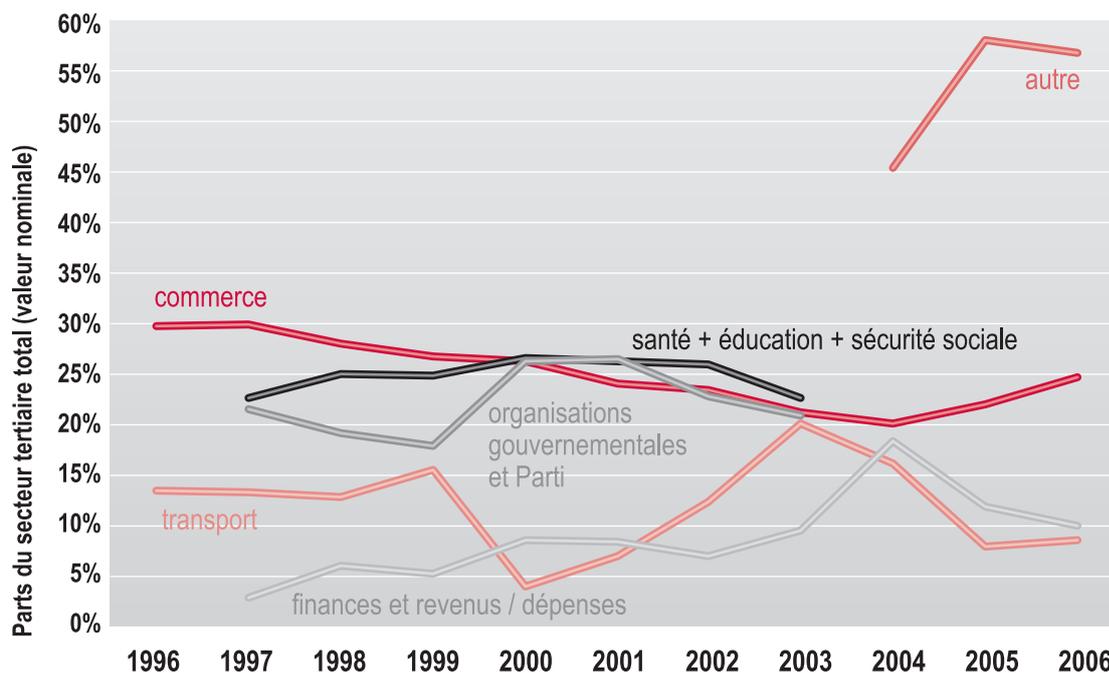
La croissance rapide que connaît la Région autonome du Tibet est, quant à elle, basée sur une tertiairisation rapide et une explosion du secteur de la construction avec une part réduite de l'industrie secondaire dans le PIB. Le gouvernement affirme que la nouvelle stratégie est de s'écarter des efforts acharnés faits dans le passé pour développer une base industrielle secondaire dans la RAT et de miser au contraire sur les industries tertiaires (comme le tourisme) comme nouveau fer de lance de la croissance. De fait, le rôle dominant du secteur tertiaire nécessite une analyse plus poussée.

En ce qui concerne le secteur tertiaire, la RAT diffère une fois de plus du reste de la Chine : en effet la part des agences du gouvernement et du Parti y a toujours été plus

importante que dans les autres provinces. Représentant 20 % du tertiaire au milieu des années 1990 la part de l'administration connaît une brusque montée en 2000 et 2001 pour atteindre 26 % et dominer le secteur tertiaire. Les agences gouvernementales et du Parti représentent ainsi plus de 13 % du PIB total en 2001, soit pratiquement deux fois la part de l'industrie et de l'exploitation minière, et une part très proche du total des activités liées à la construction. L'administration gouvernementale est en effet devenue le moteur de la croissance dans les années qui suivent le lancement de la campagne d'ouverture du grand Ouest et elle progresse de 68 % en 2000 et 28 % en 2001. Cette part retombe quelque peu dans les années suivantes et est dépassée par les services sociaux (éducation et santé). La catégorie « autre » de la figure 2 ci-dessous semble toutefois suggérer que l'administration gouvernementale continue de jouer un rôle dominant dans la croissance jusqu'en 2006. Cette catégorie re-

9. Toutes les données ont été calculées par l'auteur à partir des données du Bureau national des statistiques, *Annuaire statistique de la Chine*, Pékin, China Statistical Press, 2007, Tableau 3-1. Dans la suite des notes de bas de pages, ASC fera référence à l'*Annuaire statistique de la Chine*.

10. Voir Fischer, « A Theory of Polarisation », *art. cit.*, pour plus de détails sur le Sichuan, le Gansu, le Qinghai et le reste de la Chine.

Figure 2. Parts des catégories sélectionnées dans le secteur tertiaire, RAT

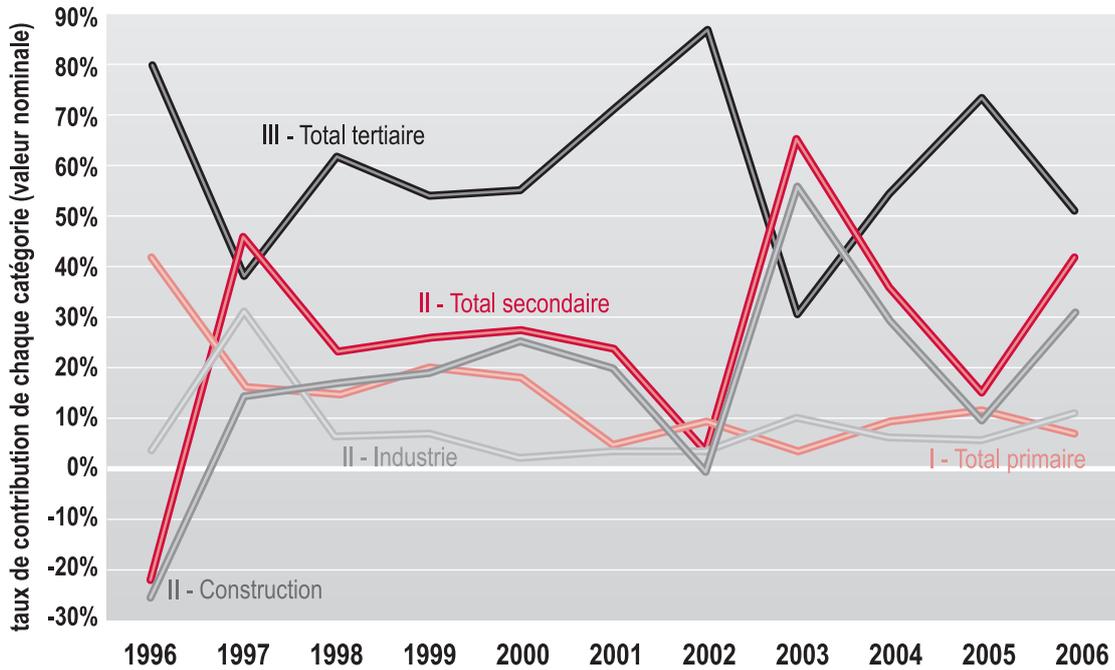
Sources: calculé à partir de l'Annuaire statistique de la Chine (2007: Tableau 3-13) et tableaux équivalents dans les tous les ASC précédents jusqu'en 1997.

présente en effet une agrégation de toutes les catégories tertiaires qui n'ont plus été rapportées à partir de 2004, et dont l'administration gouvernementale et les services sociaux sont les composantes principales. L'administration gouvernementale a fort probablement maintenu sa part au sein de cette catégorie étant donnée l'augmentation proportionnelle des dépenses à la fois destinées à l'administration et aux services sociaux. Vue la part du tertiaire dans le PIB en 2006, il est fort probable que l'administration gouvernementale maintienne une part d'environ 13 % du PIB total, sinon plus. En comparaison, l'administration gouvernementale sur la totalité du pays ne représente que 2,7 % du PIB total en 2006, alors qu'elle en représente 7,7 % au Qinghai.

Cette croissance inhabituellement importante et rapide de l'administration du gouvernement dans la RAT (ainsi que dans le Xinjiang et dans le Qinghai, où sa croissance est également très rapide en 2000 et 2001) peut indiquer indirectement une activité militaire et/ou de sécurité dans le cadre de la campagne d'ouverture du grand Ouest dans ces provinces. Cette déduction est par ailleurs soutenue par des observations de l'expansion des équipements militaires autour de Lhasa au cours de ces années.

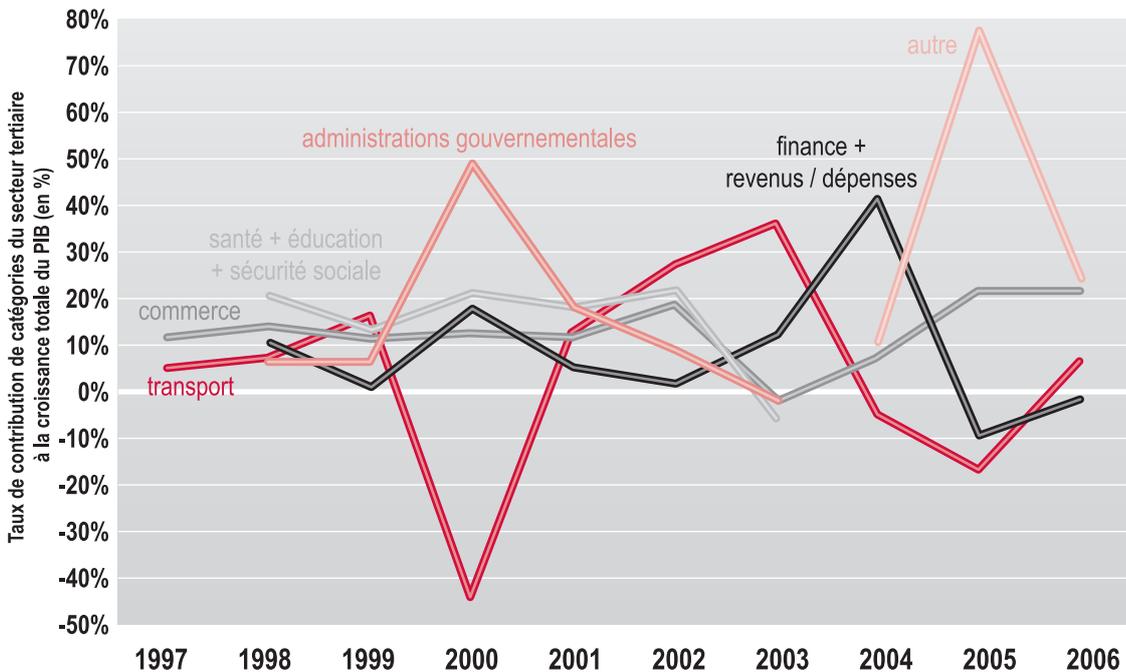
Ces tendances sont plus clairement vérifiées par la contribution, calculée à partir des données ci-dessus, des secteurs sélectionnés à la croissance chaque année (voir figure 3). En Chine et dans la plupart des provinces occidentales, la contribution sectorielle la plus importante provient généralement de l'industrie et de l'exploitation minière. Dans la RAT, le secteur tertiaire joue un rôle crucial dans la croissance du PIB jusqu'en 2006, en dehors d'un bref interlude en 2003. Cette année-là sa contribution est dépassée par celle du secteur secondaire, en raison d'une montée impressionnante de la construction qui représente alors 56 % de la croissance du PIB. Cette remontée brusque est certainement liée à la construction de la ligne de chemin de fer Qinghai-Tibet, qui, en 2003, entame la RAT sur une importante distance. En temps normal, les activités tertiaires contribuent en moyenne à plus de 50 % de la hausse du PIB au cours de cette période, atteignant des sommets à 80 % en 1996, 87 % en 2002, en 73 % en 2005. Cela signifie non seulement que ce secteur est important (en termes de part du PIB), mais également qu'il se développe rapidement (en part du PIB), ce qui contraste avec l'agriculture qui est un secteur important mais qui contribue peu à la croissance du

Figure 3. Taux de contribution de chaque secteur à la croissance du PIB, RAT



Sources : voir Figure 2.

Figure 4. Sélection de taux de contribution, dans le secteur tertiaire, à la croissance du PIB de la RAT



Sources : voir Figure 2.

PIB. Une autre caractéristique importante à relever est que le secteur de la construction domine entièrement la contribution du secteur secondaire jusqu'en 2006, alors que l'industrie demeure, au mieux, marginale et n'est en rien comparable aux contributions de la construction ou du secteur tertiaire.

La contribution du tertiaire est représentée dans la figure 4. L'administration gouvernementale contribue à 49 % de la croissance du PIB en 2000, et représente ainsi la quasi-totalité de la contribution du secteur tertiaire qui est de 55 % cette même année. Cette performance, qui n'était que le reflet des subventions de l'État, décline en 2003, et, comme nous l'avons évoqué plus haut, la construction et les transports deviennent les moteurs principaux de la croissance. Cependant, les grandes phases de la construction des chemins de fer étant achevées après 2004, la catégorie « autre » du secteur tertiaire progresse de nouveau et représente 78 % de la croissance du PIB en 2005. Comme nous l'avons relevé plus tôt, nous pouvons sans risque affirmer que près de la moitié de la croissance de cette catégorie « autre » est due à l'expansion des administrations gouvernementales. Ainsi, le tourisme, bien qu'ayant connu un développement remarquable qui a manifestement été un moteur de la forte expansion du secteur commercial urbain⁽¹¹⁾ ne joue qu'un rôle secondaire comparé aux administrations gouvernementales (et aux activités militaires et paramilitaires qui y sont liées et ne sont pas incluses dans ces statistiques).

En d'autres termes, la croissance de la RAT au cours de ces années est générée par l'alternance d'activités tertiaires (dominées par l'activité des administrations gouvernementales) et d'activités de construction (dominées par d'importants projets liés à la construction de la ligne de chemin de fer Tibet-Qinghai). Ces deux moteurs sont en grande partie déterminés par les politiques de financement et d'investissement fixées par Pékin, et, dans une bien moindre mesure, soutenus par les riches provinces littorales. Étant donné le poids considérable de ces moteurs de croissance dans l'économie locale, les changements dans la structure économique provinciale ont été beaucoup plus radicaux et explosifs que dans n'importe quelle autre province de Chine, y compris dans le Qinghai dont les caractéristiques sont pourtant les plus proches de celles du Tibet.

Les sources d'une croissance dépendante des subventions de l'État

La part grandissante des subventions directes et indirectes dans la RAT défie presque la logique, puisque, à partir de 2001, son montant excède le PIB total de la province. Aucune autre province, pas même le Qinghai, la deuxième province la

plus subventionnée, n'est traitée avec cette priorité absurde. Il est donc utile de détailler la composition de ces subventions qui ont un caractère exceptionnel. Rappelons tout d'abord que les subventions directes font référence au soutien budgétaire accordé directement par Pékin aux provinces afin de couvrir les déficits provinciaux (les revenus moins les dépenses), sachant qu'à quelques exceptions près, les provinces chinoises ne peuvent pas emprunter. Les subventions indirectes font référence aux investissements subventionnés, c'est-à-dire la quasi-totalité des investissements dans la RAT (on notera parmi eux la voie de chemin de fer, entièrement financée par Pékin, ainsi que de nombreux projets d'aide à la province, entièrement financés par diverses provinces côtières).

Pour ce qui est des dépenses du gouvernement, l'éducation en est invariablement le plus grand bénéficiaire à travers la Chine. Ceci est également le cas dans les provinces occidentales qui connaissent une hausse importante de l'investissement et de la construction dans le cadre de la campagne d'ouverture du grand Ouest⁽¹²⁾. À ce propos, le Tibet et le Qinghai font encore exception. À la fin des années 1990, la construction devient la part la plus importante des dépenses du gouvernement dans ces deux provinces. Cette part augmente encore au cours des années, jusqu'à atteindre des sommets à 30 % des dépenses gouvernementales au Qinghai en 2001 et 41 % dans la RAT en 2003. Ces chiffres commencent à diminuer par la suite, bien que demeurant en 2006, à 29 % de la dépense totale contre 10 % destinés à l'éducation dans la RAT, à 17 % contre 11 % dans le Qinghai.

Du point de vue du deuxième poste de dépenses, la RAT est exceptionnelle même en comparaison du Qinghai, étant donné la part dominante des dépenses allouées à l'administration gouvernementale à partir de 1996. En 2004, celles-ci représentent 18 % du total des dépenses dans la RAT. Le Qinghai montre une tendance similaire jusque dans le milieu des années 1990. Il s'aligne par la suite sur les normes des autres provinces occidentales et la dépense consacrée à son administration se stabilise légèrement en dessous de la part consacrée à l'éducation dans les années 2000. La plupart des autres gouvernements provinciaux dépensent considérablement moins pour leur propre administration que pour l'éducation.

11. Le nombre de touristes dans la RAT (venus presque exclusivement de Chine intérieure) atteindrait 1,6 million en 2005 et plus de 4 millions en 2007, et dépasserait la population totale de la RAT d'environ 2,7 millions en 2007 (voir « Tertiary sector bolsters Tibet economy », *People's Daily Online*, 18 janvier 2006, http://english.peopledaily.com.cn/200601/19/eng20060119_236599.html; voir également *People's Daily* « Official figures: Tibetan tourism booming before riots », *People's Daily*, 25 avril 2008).

12. Les données relatives aux dépenses sont calculées à partir de l'ASC, 2005, tableau 8-15 et tableaux équivalents dans les ASC des années 1996 à 2004.



Chantier à proximité du Potala de Lhassa (juin 2006).

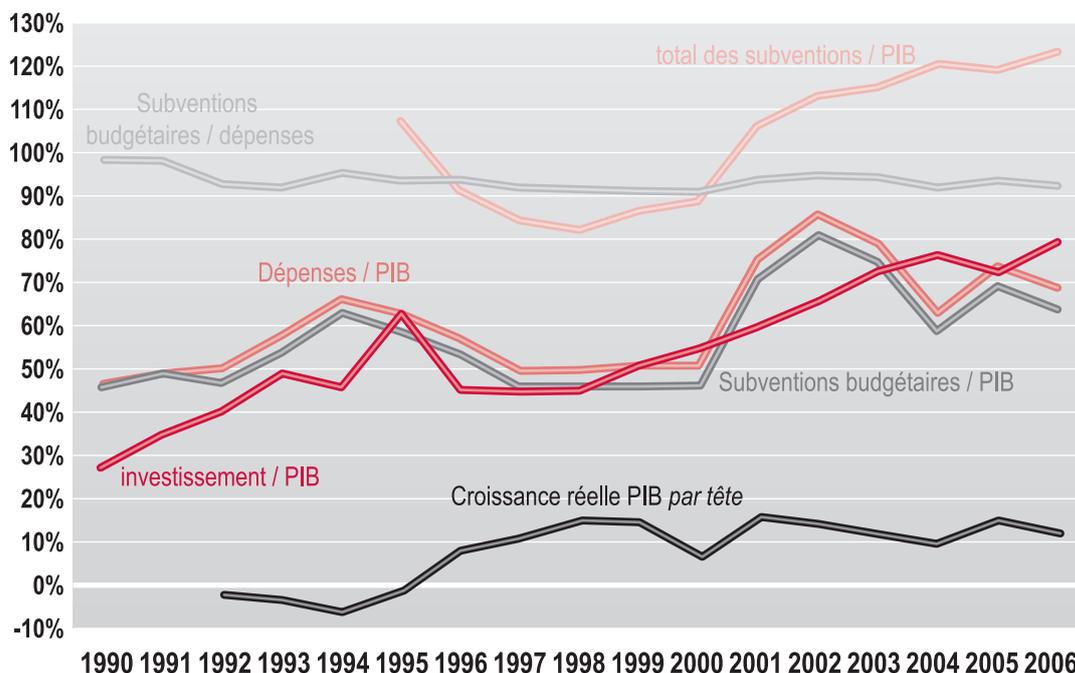
© AFP

En ce qui concerne les investissements, leur composition présente quelques caractéristiques qui distinguent une fois de plus la RAT des autres provinces, y compris du Qinghai⁽¹³⁾. Premièrement, l'investissement total dans la RAT provient en majorité d'unités d'État, soit à 84 % en 2004, contre 52 % dans le Qinghai et 36 % seulement dans le Sichuan. Deuxièmement, le secteur d'investissement le plus important dans la RAT est « le transport, le stockage et la poste », qui représente 36 % de l'investissement total en 2004. La construction de la ligne de chemin de fer Qinghai-Tibet mobilise une grande part de ce secteur. En comparaison, le secteur le plus important dans toutes les autres provinces est celui des industries de transformation, qui rassemble presque 28 % de l'investissement national en 2004. L'investissement dans le secteur des industries de transformation dans la RAT est marginal, 4,3 % de l'investissement total, et seulement 0,6 % de l'investissement est destiné à l'exploitation minière. Le second secteur d'investissement le plus important dans la RAT est celui de « l'administration publique et les organisations sociales » (terme d'investissement utilisé pour faire référence à l'administration gouvernementale), qui représente 14 % de l'investissement total en 2004, contre seulement 6 % dans l'éducation et 1 % dans « la santé, l'aide et la protection sociale ».

Dans les autres provinces de Chine, l'investissement dans l'éducation est, à l'inverse, habituellement deux fois plus important que dans l'administration gouvernementale. Enfin, 59 % de l'investissement total dans la RAT est financé par les appropriations budgétaires de l'État en 2004, alors que cette source de financement demeure mineure dans les autres provinces occidentales et représente seulement 10 % de l'investissement dans le Qinghai et 3 % dans le Sichuan. Dans toutes les provinces en dehors de la RAT, la majorité des investissements provient des ressources propres des entreprises, c'est-à-dire en fait de profits réinvestis. Les ressources propres sont aussi la seconde source d'investissement la plus importante dans la RAT et représentent 22 % de l'investissement total. Cependant, étant donné que la majorité des entreprises en activité dans la RAT sont domiciliées à l'extérieur de la province, il est probable que ces ressources propres sont elles aussi levées à l'extérieur.

En effet, et concernant ce dernier point, bien que l'origine des investissements ne soit pas divulguée dans les sources statistiques, il est toutefois possible de se faire une idée de

13. Les données relatives aux investissements sont calculées à partir de l'ASC, 2005, tableaux 6-3, 6-4, 6-5 et 6-7.

Figure 5. Dépenses, subventions et investissements, RAT, 1990-2004

Sources: calculé à partir de l'Annuaire statistique de la Chine (2007: Tableaux 3-1, 3-12, 3-13, 6-3, 8-14, 8-15, et 9-5) et tableaux équivalents dans les annuaires précédents de 1996 à 2004; les données pour la période précédant 1995 sont issues de tableaux équivalents dans les Annuaires statistiques du Tibet.

la provenance des fonds dans la RAT. Les 62 projets d'aide du neuvième plan quinquennal représentent 4,6 milliards de yuans, provenant à parts égales de Pékin et de différentes provinces riches du littoral. Cette somme est équivalente à plus de la moitié du PIB et à 1,6 fois le total des investissements dans la RAT en 1996. De la même façon, dans le cadre de la campagne d'ouverture du grand Ouest et du dixième plan quinquennal, le gouvernement annonce qu'il investira 31,2 milliards dans la RAT tandis que d'autres provinces investiront 1,6 milliard⁽¹⁴⁾. Ceci équivaut en tout à environ 2,7 fois le PIB et 3,9 fois le montant total des investissements dans la région en 2000. Il est estimé, au lancement du projet en 2001, que la construction de la voie de chemin de fer Qinghai-Tibet nécessitera à elle seule un investissement de 26 milliards de yuans⁽¹⁵⁾. Cette somme constitue à elle seule quasiment le double de PIB de la RAT en 2001. Le poids de ce seul projet, bien que réparti sur plusieurs années et sur deux provinces, a donc fait pâlir en comparaison l'économie de la RAT tout au long de sa phase de construction. Vu sous cet angle, il apparaît clairement que la plupart des investissements dans la Région autonome du Tibet proviennent de l'extérieur de la province :

soit d'affectations budgétaires de l'État, soit de fonds propres d'entreprises d'État domiciliées à l'extérieur de la province.

Subventions et investissements comme sources de croissance

Le poids des subventions dans l'économie de la RAT est représenté dans la figure 5. Cette figure mesure les ratios dépense, subvention et investissement sur le PIB nominal, et les compare au taux réel de croissance du PIB par tête mesurés en prix constants de 2006. La mesure du total des subventions (subventions totales / PIB) est obtenue en déduisant les dépenses gouvernementales dites de « capital construction » (c'est-à-dire essentiellement les investissements dans les infrastructures physiques), afin d'éviter de compter deux fois les investissements dans la mesure du total des subventions directes et indirectes. Comme il a été évoqué plus haut, cette mesure combinée reflète approximative-

14. TIN, *China's Great Leap West*, Londres, Tibet Information Network, 2000.

15. ASC, 2005, tableau 6-40.

ment le total des subventions pour le cas spécifique de la RAT.

Ce qui rend le cas de la RAT exceptionnel est que sa dépendance extrême aux subventions ne s'est pas atténuée au cours de la période malgré l'intensité des activités d'investissement. Les dépenses du gouvernement local demeurent financées à plus de 90 % par des subventions directes (« subventions budgétaires/dépenses »). De plus, les subventions budgétaires directes atteignent le niveau étonnant de 81 % du PIB en 2002. Ce niveau descend à 64 % en 2006, mais reste historiquement très élevé. Manifestement, le grand pic des ratios dépenses/PIB et subventions/PIB de 2000 à 2004 et le pic un peu moins conséquent après 2004 sont causés presque entièrement par les dépenses de l'État destinées à la construction. Le taux d'investissement total atteint des niveaux inégalés dans la Chine entière au cours de l'histoire récente : 77 % du PIB en 2004 et 80 % en 2006. Le pic de 2004 est très certainement lié au projet de construction de voie de chemin de fer en cours dans la RAT, terminé en 2006. La nouvelle augmentation en 2006 semble indiquer que le gouvernement s'engage dans de nouveaux projets de construction.

Le niveau combiné des subventions budgétaires et des investissements subventionnés par rapport au PIB offre une image saisissante du poids des subventions dans la RAT. Après un pic à 107 % du PIB en 1995, le total des subventions dépasse 100 % en 2001 et grimpe jusqu'à 123 % en 2006. En d'autres termes, le centre et les provinces ont apparemment apporté plus d'argent à la province que la totalité de son activité économique (majoritairement subventionnée). Il n'est donc pas surprenant que ses taux de croissance soient impressionnants, vu la quantité de financements dont elle est bénéficiaire.

L'inefficacité de telles politiques de financement est, quant à elle, plus étonnante. En effet, ces subventions et investissements produisent un « effet multiplicateur négatif » sur la croissance. Normalement, un dollar d'investissement ou de dépenses du gouvernement entraîne une activité économique de plusieurs dollars en une année, le dollar étant de nouveau dépensé par les personnes qui en bénéficient. Cependant, dans la RAT, l'augmentation du PIB est seulement de 0,5 yuan pour chaque yuan de plus dans les subventions et les investissements en 2001. La situation ne s'améliore pas en 2004, l'augmentation du PIB n'étant que de 0,65 yuan pour chaque nouveau yuan de financement. Dans le Qinghai, deuxième province la plus subventionnée, le multiplicateur tombe en dessous de 1 entre la fin des années 1990 et le début des années 2000, ce qui reflète l'intensité

des politiques de financement issues des stratégies de développement de l'Ouest ces années-là. Cependant le multiplicateur redevient positif (au-dessus de un) après quelques années car, comme nous l'avons évoqué plus haut, les subventions ciblent alors la restructuration industrielle de la province.

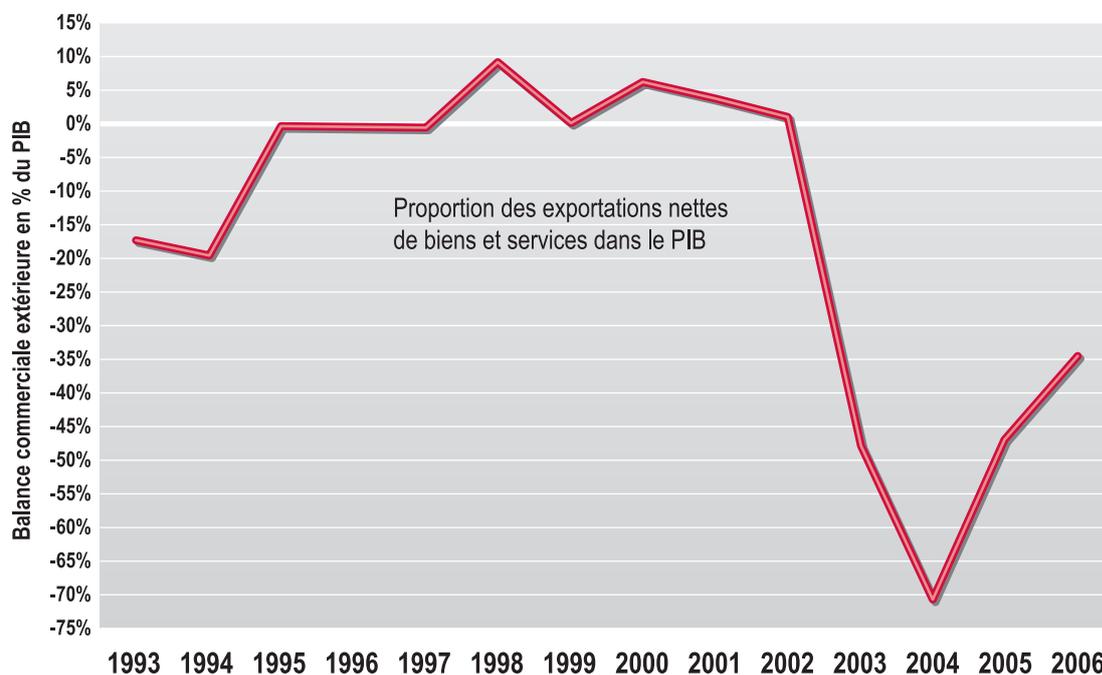
L'inefficacité remarquable des politiques de financement dans la RAT n'est pas nouvelle. Elle remonte en fait à la fin des années 1960 lorsque, comme le révèlent Wang et Bai, le gouvernement central commence à subventionner massivement la région⁽¹⁶⁾. Ces deux chercheurs montrent en effet qu'entre 1957 et 1983, les subventions augmentent de 1,24 yuan pour chaque yuan d'augmentation de la valeur de la production, et qu'elles ont donc alors un effet multiplicateur négatif. Selon leurs données, le montant des subventions commence à augmenter radicalement en 1968. La part des subventions du gouvernement central dans la valeur de la production (équivalent à la mesure subvention/PIB décrite ci-dessus) augmente pour passer de 31 % dans les années 1950, à 45 % dans les années 1960, 80 % dans les années 1970, et 97 % en 1980-1983 (p. 73). Autrement dit, l'effet multiplicateur que Wang et Bai ont calculé entre 1957 et 1983 s'intensifie à partir de 1968. Les deux chercheurs ne précisent pas que cette intensification des subventions s'est produite au moment de la mise en place tardive de collectivisation dans la RAT, alors que la Révolution culturelle bat son plein et en même temps que les stratégies d'industrialisation intensive de l'intérieur du pays (abordées plus bas) sont mises en place.

Des tendances semblables sont observables au cours des réformes. Par exemple la valeur nominale des dépenses de l'État double quasiment en 1984 (pour atteindre 75 % du PIB) mais l'économie ne sort de la récession que brièvement, durant deux années environ. Les dépenses de l'État déclinent ensuite radicalement et remontent progressivement au cours des années suivantes, moins rapidement, toutefois, que l'inflation. Ceci explique les tendances à la récession du PIB réel par tête entre le milieu des années 1980 et le milieu des années 1990. Ce n'est que l'augmentation, à partir des années 1990, des subventions et des investissements et leur immense montant combiné qui permet de revigorer le PIB réel par tête, bien que de manière extrêmement inefficace.

Pour ce qui est de la situation actuelle, la raison la plus évidente pour laquelle les subventions sont plus importantes

16. Xiaoliang Wang and Nanfeng Bai, *The Poverty of Plenty*, Basingstoke, Macmillan, 1991 (traduction de la version originale publiée en 1986).

Figure 6. Balance commerciale internationale de la RAT, 1993-2006



Source: calculé à partir de l'Annuaire statistique de la Chine (2007: Tableau 3-19) et tableaux équivalents dans les annuaires des années précédentes.

que le PIB est qu'une part importante de ce dernier est dépensé pour les importations de l'étranger ou d'autres provinces en Chine. En principe, le déficit commercial ainsi créé est déduit des données du PIB provincial. Par exemple, la balance commerciale des biens et services de la RAT passe brusquement d'un léger surplus en 2002 à un déficit massif équivalent à 48 % du PIB en 2003, 71 % en 2004, et remonte à 34 % en 2006 (Voir figure 6). Ce déficit est semblable au déficit commercial qui répond à la montée, un peu plus tôt, de l'investissement entre 1992 et 1994. Le déficit plus récent est probablement dû à la construction du chemin de fer, qui s'est lourdement appuyée sur l'importation de produits étrangers (wagons Bombardier venus du Canada, services IT de Nortel, également au Canada, ingénieurs japonais, etc...). Si l'on déduit ces importations du montant des subventions, cela réduit considérablement leur proportion dans le PIB, du moins des années 2003 à 2006. Cependant cela n'explique toujours pas pourquoi le total des subventions excède le PIB à partir de 2001, en dépit d'un surplus commercial en 2001 et 2002. En d'autres termes le poids écrasant des subventions dans l'économie de la RAT serait plus endémique que causé par une ponctuelle folie dépensière du gouvernement pour la construction d'un chemin

de fer dernier cri de haute technologie. Une autre explication serait que les subventions sont instantanément éjectées de l'économie locale à cause du déficit commercial de la province avec le reste de la Chine. Ce dernier point constitue l'une des critiques principales formulées par Wang et Bai dans l'article cité précédemment. Ils montrent en effet qu'en 1983 le montant de l'écart commercial entre la RAT et les autres provinces occidentales pauvres avec le reste de la Chine correspond quasiment au montant des subventions reçues par ces provinces. Ils notent en particulier que 94 % de la marchandise vendue dans la RAT en 1983 sont importés des autres provinces chinoises⁽¹⁷⁾. Ils soulignent encore que les flux financiers sortant de ces provinces sont équivalents au total des subventions qui leur sont octroyées par le gouvernement central⁽¹⁸⁾.

Bien que les données permettant de mettre à jour ces estimations passées ne soient pas accessibles au public, il est tout à fait évident que les observations de ces deux auteurs sont pertinentes, et même qu'elles gagnent en pertinence aujourd'hui. La désindustrialisation relative de l'économie lo-

17. Wang et Bai, *The Poverty of Plenty*, op. cit., p. 75-76.

18. *Ibid.*, p.71-72.

cale associée à l'augmentation flagrante de la consommation des produits importés dans les zones urbaines implique que la production locale contribue relativement moins à la consommation locale que par le passé. De la même manière, les projets de construction de grande échelle, de plus en plus exigeants en matière de technologie, s'appuient sur des ressources importées plutôt que locales, comme l'indiquent les données relatives au commerce extérieur ci-dessus. De ce fait, il est probable que, en termes structurels relatifs, le déficit commercial de la RAT avec les autres provinces de Chine se soit aggravé depuis les années 1980.

En d'autres termes, le haut niveau d'importation dans la consommation locale et les investissements constituent la structure même de l'« aide boomerang », dans ce sens où toutes les subventions qui pénètrent en RAT en ressortent aussitôt via le compte commercial. Les subventions apportent peu à la valeur ajoutée économique locale, sauf à travers les profits engendrés par les intermédiaires, ou encore les salaires occasionnés par des emplois générés par les subventions. Cependant, si ces profits et ces salaires bénéficient à des personnes non indigènes, ils entraîneront tôt ou tard des flux sortants, puisqu'ils seront rapatriés vers d'autres provinces chinoises, comme nous en discuterons dans la suite de cet article. Ainsi, le seul moyen de maintenir la croissance est d'intensifier le flux des subventions pour générer plus de rotation, bien que ceci puisse également tendre à dissocier davantage ces flux de formes d'accumulation locales.

Institution d'une dépendance et discrimination effective

Les arguments et analyses de Wang et Bai, en dépit de leur pertinence, sont problématiques du fait qu'ils sont ancrés dans une interprétation qui tient la culture responsable des perversions du développement qui ont eu lieu dans la région. Ils en attribuent les causes à un « retard intrinsèque » des minorités ethniques dans les provinces occidentales reculées, et avancent que ce retard conduit à un manque de demande d'investissement plutôt qu'à un manque d'épargne. Ainsi, les subventions seraient sous ou mal utilisées, l'accumulation locale de capital ne décolle pas comme cela est le cas dans les provinces à majorité han, et rien ne peut empêcher les fonds de s'échapper à l'extérieur de la région ou d'être dépensés pour l'importation de biens de consommation. Rien, donc, ne permet la synergie de l'esprit naissant du capitalisme⁽¹⁹⁾. Cette variante des théories marxisantes de la modernisation est assez répandue parmi les chercheurs et hauts fonctionnaires chinois même encore aujourd'hui⁽²⁰⁾.

Wang et Bai mettent malheureusement leur précieuse perspicacité au service du biais paternaliste des Han à l'égard des minorités ethniques. Au lieu de blâmer un mode de gestion de l'État dans un contexte de subordination ethnique, ils ciblent des modes locaux de création et d'accumulation de richesse. Ceci est particulièrement ironique. Ces deux chercheurs semblent en effet ignorer que l'économie rurale de la RAT commence seulement sa décollectivisation au moment où ils effectuent leur travail de terrain et que sa collectivisation totale a été achevée dix années plus tôt seulement. Autrement dit, la société qu'ils observent alors laisse très peu de place aux tendances « intrinsèques » ou traditionnelles. L'économie urbaine demeure quasi entièrement contrôlée par l'État, le plus souvent gérée par des fonctionnaires han plutôt que tibétains, en particulier jusqu'en 1981. Nous pouvons rectifier leur analyse en concentrant l'attention sur la question de la propriété. Il s'agirait alors de considérer la propriété comme étant à la base des mécanismes de dépendance responsables de la polarisation, des discriminations ethniques et de l'exclusion.

Propriété et privation de pouvoirs

La notion de propriété renvoie à une question essentielle : il s'agit en effet de savoir qui contrôle les principaux leviers de l'économie, soit par la possession directe d'actifs, soit par l'exercice d'une influence sur les politiques qui déterminent les dépenses et les investissements, et comment sont institués les modes de changements structurels dans l'économie. La section précédente à propos des subventions dans la RAT montre clairement que la propriété de tous les secteurs, hors secteur primaire, est plus ou moins totalement dominée par des entités extérieures à l'économie locale. Notons en particulier qu'une part importante des subventions directes et que la quasi-totalité des projets de construction, importants ou plus modestes, sont confiés à des entreprises (d'État pour la plupart) extérieures à la province. Même les projets qui permettraient idéalement d'utiliser et d'améliorer les compétences des Tibétains sont confiés à des entreprises venues d'autres provinces qui emploient majoritairement des travailleurs migrants han. Si des Tibétains participent à ces projets, leur participation se réduit aux compétences les plus élémentaires et ils sont rarement impliqués dans la propriété ou

19. *Ibid.*

20. J'ai eu l'occasion de le noter plusieurs fois au cours de mon travail de terrain. Pour une excellente discussion à ce propos, voir Emily T. Yeh, « Tropes of indolence and the cultural politics of development in Lhasa, Tibet », *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 97, n° 3, 2007, p. 593-612.

la gestion du projet. Cette réalité est confirmée par les statistiques, mais également par des observations sur le terrain. Elle n'est, par ailleurs, nullement niée par les spécialistes et fonctionnaires locaux. Certains d'entre eux affirment que cette politique est motivée par le besoin d'assistance technique et de renforcement des capacités, d'autres expliquent qu'il s'agit simplement de choisir le meilleur pour l'argent investi, d'autre encore expliquent qu'il n'y a pas d'autre choix possible, la marche à suivre est imposée par la main nourricière⁽²¹⁾.

La politique qui consiste à offrir des contrats subventionnés à des entreprises extérieures à la province, est, pour partie, un moyen d'incitation nécessaire pour les provinces riches pour qu'elles soutiennent les stratégies d'investissement du gouvernement central. Par ailleurs, les dépenses du gouvernement local, subventionnées par le centre et qui ne sont pas connectées à des projets d'aide provinciaux, sont également réalisées pour des entreprises extérieures. Ceci reflète le fait que la coordination de telles stratégies d'investissement est largement déterminée par les priorités régionales et nationales de Pékin en termes de développement, priorités au sein desquelles les intérêts des Tibétains, privés de pouvoir, ont peu de poids. L'aide devient effectivement une forme de soutien industriel pour les entreprises de construction et d'ingénierie. Les contrats représentent souvent des opportunités très avantageuses sur le court terme et les entreprises se soucient peu de la viabilité des projets. La construction de la voie de chemin de fer constitue un bel exemple de ce mécanisme : les sociétés qui y participent acquièrent ainsi une expertise technique et managériale qui va leur permettre d'entrer dans la compétition internationale. Les dépenses de la défense américaine ou les aides internationales opèrent selon la même logique.

Si ces stratégies à l'œuvre dans les régions tibétaines sont utiles à la constitution d'entreprises nationales fortes et compétitives, elles relèguent toutefois au second plan le développement des commerces locaux et des compétences locales. La propriété de l'économie locale est progressivement transférée à des non-Tibétains. La valeur ajoutée économique est de moins en moins concentrée dans les zones rurales où les Tibétains sont propriétaires et de plus en plus concentrée dans les zones urbaines, ainsi qu'au sein d'infrastructures et de projets dont la propriété revient à l'investisseur (comme la voie de chemin de fer, les projets hydroélectriques ou l'exploitation minière). Les seuls projets confiés au gouvernement local ou aux communautés sont en général des projets « sociaux » de taille plus restreinte, comme la construction d'habitations, d'écoles, de cliniques ou de statues commé-

moratives. Mais même ces projets sont souvent coûteux pour les structures qui en ont la charge. On peut donner l'exemple des projets de relocalisation d'habitations pour lesquels les subventions destinées à reconstruire des maisons n'ont couvert que partiellement les frais de construction⁽²²⁾.

Ces caractéristiques institutionnelles de la propriété sont les sources principales des inefficacités dans la RAT. En dehors des cas dramatiques de dépenses gâchées⁽²³⁾, les tendances à une propriété externalisée sont à l'origine des déficits commerciaux et des flux financiers sortants, bien plus que le manque de demandes d'investissement ou encore le « retard intrinsèque » que Wang et Bai mettent en avant (si tant est que leur hypothèse ait une quelconque validité).

L'externalisation de l'économie locale a pour conséquence une faible circulation des profits et des salaires, due aux fuites considérables en dehors de la province. Les entreprises extérieures ont tendance à retenir ou « rapatrier » les profits engendrés par leurs contrats de construction pour les réinvestir dans d'autres projets nationaux plutôt que dans l'économie locale. Les entreprises et leurs équipes retournent généralement dans leur province d'origine après l'accomplissement de leur projet, privant ainsi la région des compétences et des gains acquis plutôt que de les réinvestir dans l'économie locale. En d'autres termes, l'argent entre et sort de la province, générant une rotation qui ne permet pas de bénéficier à l'économie locale. Cette rotation permet tout au plus un écrémage du commerce et des services qui, une fois de plus, est dominé par les acteurs extérieurs et se base sur des importations provenant des provinces intérieures. Dans ce contexte, l'exploitation minière, qui apparaît comme un nouveau pilier du développement économique dans la région, va également tendre à renforcer le dualisme (entre le caractère haute technologie et l'enclave) déjà bien établi de l'économie, puisque par ailleurs le traitement du minerai se fera très probablement en dehors de la province. Enfin, la corruption renforce ce processus de fuite. Contrairement à d'autres endroits en Chine, quand le financement d'un projet de la RAT est détourné, il part vers l'extérieur de la province.

21. Ces arguments ont été récurrents au cours de nombreuses conversations et entretiens que nous avons menés avec des spécialistes et fonctionnaires chinois han, y compris des participants à la récente conférence sur le Tibet, organisée à Pékin en octobre 2008 par le Centre chinois de recherche en tibétologie.

22. Voir Emily T. Yeh et Mark Henderson, « Interpreting Tibet's urbanization: administrative scales and discourses of modernization », *Journal of the International Association of Tibetan Studies*, vol. 4. Voir également Robin dans ce même numéro.

23. Voir Fischer, *State Growth and Social Exclusion*, *op. cit.*, p. 74-82 pour une analyse des mécanismes par lesquels les caractéristiques institutionnelles de la propriété entraînent une inefficacité générale, voire des abus liés à l'utilisation des subventions.

Le tourisme et les industries qui y sont liées, également présentés comme les piliers de la croissance dans la RAT, fonctionnent sur le même mode. Ces industries sont contrôlées par des entreprises extérieures et l'emploi qu'elles génèrent est dominé par les travailleurs migrants. De ce fait, une grande part des revenus du tourisme quitte tout simplement la région après une circulation très courte, probablement aussi courte que les séjours des touristes eux-mêmes, ou bien est mise de côté en vue d'un rapatriement futur. L'investissement dans le tourisme est donc lui aussi limité : il s'agit d'avoir accès aux circuits touristiques et d'en tirer profit, mais il n'existe pas d'incitation aux réinvestissements diversifiés dans l'économie locale une fois les bénéfices acquis. Dans de telles circonstances, l'industrie du tourisme va manifestement accentuer la fuite des richesses engendrées vers l'extérieur plutôt qu'encourager l'accumulation locale. L'industrie de la médecine tibétaine, qui attire de plus en plus d'investisseurs han, suit le même schéma : ses propriétaires et les bureaux qui la contrôlent sont de plus en plus situés en dehors de zones tibétaines.

En somme, ces canaux à travers lesquels les subventions sont dépensées dans les régions tibétaines sont la racine de l'« aide boomerang ». En l'absence de promotion et de protection de la propriété locale, l'intensification des subventions renforce tout simplement l'externalisation de la propriété qui, à son tour, institutionnalise l'accélération de l'externalisation des flux de richesse, court-circuite les processus d'accumulation locale et renforce la dépendance de la région aux subventions. Cette situation est semblable aux descriptions de Wang et Bai, à la différence que ces deux chercheurs ont confondu les causes et les symptômes en postulant que les inefficacités sont dues à un « retard intrinsèque » des minorités ethniques elles-mêmes, plus qu'à la privation de leur pouvoir politique et leur subordination à des processus politiques et économiques au service des Han. En effet, les stratégies de financement dans les régions tibétaines entrent précisément dans la ligne d'une intégration forcée, voulue par le gouvernement, du Tibet au reste de la Chine.

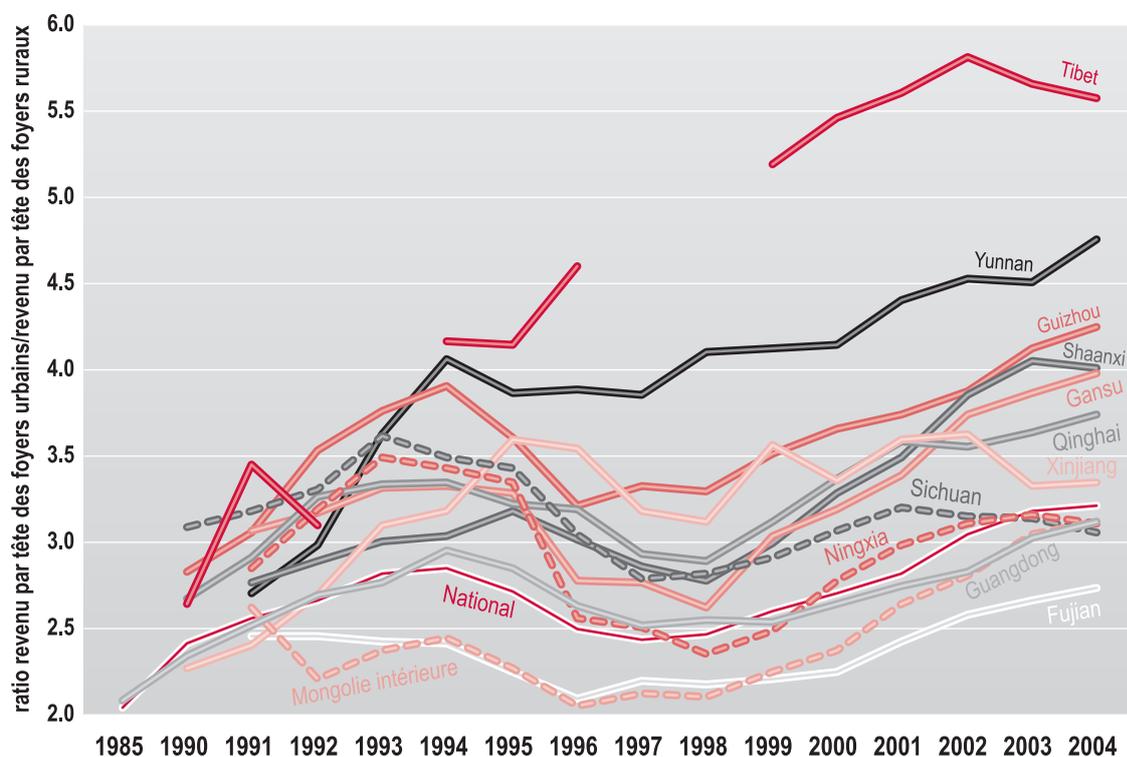
De la dépendance à la polarisation et la discrimination

L'aggravation de l'externalisation des flux de richesse crée un terrain idéal pour le développement d'une polarisation ethnique et de discriminations effectives. Les processus de circulation locale des richesses sont court-circuités car les sources de richesse sont localisées à l'extérieur de l'économie locale. Cela accentue le phénomène de polarisation sec-

torielle déjà prononcée, comme le montre la section 1 de cet article. Il est difficile de pallier le dualisme de l'économie et de faire le pont entre l'économie locale rurale et l'économie urbaine moderne lourdement subventionnée. Par conséquent les Tibétains font face à de nombreuses difficultés pour intégrer les secteurs économiques en forte croissance, en particulier du fait de leur niveau d'éducation souvent bien plus bas, en particulier au niveau du secondaire où la maîtrise du chinois mandarin est acquise. Ces obstacles sont encore exacerbés par la présence de migrants chinois han et musulmans attirés par l'abondance artificielle et subventionnée des villes grandes et moyennes de la RAT. Il est toutefois difficile de blâmer ces migrants qui viennent dans ces zones urbaines pour les mêmes raisons économiques que les Tibétains, y compris les Tibétains venus de l'extérieur de la RAT. La cause des dynamiques polarisantes réside plutôt dans la manière dont les subventions sont canalisées au sein de l'économie.

Les richesses étant de plus en plus concentrées à l'extérieur de l'économie locale, les bénéficiaires principaux de la croissance sont ceux qui ont le meilleur accès aux flux externalisés, qu'ils soient Tibétains ou Chinois, fonctionnaires du gouvernement, marchands ou hommes d'affaires ou encore travailleurs dans le secteur officiel. De plus, du fait que ces flux sont institués par des membres de la nationalité dominante han, ils produisent également des avantages structurés autour d'attributs han essentiels tels que la maîtrise du mandarin, les habitudes de travail chinoises, les connexions avec le gouvernement ou avec les réseaux d'affaires dans les provinces intérieures. La reproduction sociale, politique et économique de cette minorité dans la main-d'œuvre provinciale est ainsi peu liée à l'indigénité des régions tibétaines. Il est peu avantageux pour ces élites de rediriger leurs richesses vers des formes d'accumulation locale. En effet, alors que le patronage de l'État permet de générer facilement des profits importants, les activités de production locales demandent, quant à elles, beaucoup d'efforts pour des profits moindres. Par conséquent il existe peu de dispersion ou d'ancrage des flux de richesse externalisés au sein de l'économie locale, et les flux sortants de richesse sont privilégiés aux dépens du réinvestissement local. Les personnes exclues des canaux privilégiés, soit la majorité des Tibétains ou encore de nombreux migrants chinois pauvres, sont donc exclues des processus d'accumulation dominants qui alimentent la croissance de l'économie locale. Une nette polarisation des richesses s'ensuit donc.

Cette polarisation s'illustre très simplement à travers l'augmentation des inégalités entre les villes et les campagnes.

Figure 7. Inégalités entre foyers urbains et ruraux, provinces choisies, RMB constants de 2004

Sources : *Annuaire Statistique de la Chine* (2005, Tableaux 9-5, 10-15 et 10-21) et tableaux équivalents dans les annuaires des années précédentes.

Dans la RAT, le ratio du revenu urbain par tête sur le revenu rural par tête augmente radicalement et atteint 5,8 en 2002 (voir figure 7) alors qu'il est déjà le plus élevé en Chine en 1995. Cet écart n'a jamais été atteint ailleurs dans le pays où les inégalités entre les villes et les campagnes sont partout l'objet de grandes inquiétudes⁽²⁴⁾. Par ailleurs, cette augmentation radicale arrive précisément au moment où les inégalités sont en baisse dans le reste du pays ainsi que dans toutes les provinces occidentales grâce à la combinaison de politiques de réduction de la pauvreté rurale et de rétablissement de l'agriculture entre 1994 et 1997. L'augmentation des inégalités dans la RAT reflète le fait que, selon les données officielles, les revenus réels ruraux n'augmentent pas au cours des années 1990, alors que les revenus réels urbains sont parmi les plus hauts de Chine en 2002 et 2004, du fait d'une brusque augmentation des salaires des travailleurs et des personnels (en particulier dans le secteur d'État). En d'autres termes, la croissance que connaît la RAT dans les années 1990 est en premier lieu urbaine et excessivement déconnectée de l'économie rurale locale, du moins jusqu'au début des années 2000.

Les inégalités entre les villes et les campagnes commencent à diminuer dans la RAT après 2002, ce qui reflète en partie la forte hausse officielle des revenus ruraux à cette période. Cependant, si ces données illustrent effectivement des changements, le renversement des inégalités entre les villes et les campagnes à partir de 2002 peut également s'expliquer par le fait que la main-d'œuvre tibétaine se détourne de l'agriculture à partir de la fin des années 1990, ce qui constitue en Chine l'une des transitions les plus rapides, bien que tardive, vers les activités non agricoles. La RAT dispose en effet de la plus importante main-d'œuvre agricole de Chine jusqu'en 1999, avec 76 % de sa main-d'œuvre employée dans le secteur agricole. La RAT demeure une des provinces les plus agricoles de Chine bien que cette part baisse de plus de 12 % en 2004⁽²⁵⁾.

24. Pour la RAT, nous utilisons des données sur le revenu urbain total par tête à partir de 2002 plutôt que les données habituelles sur le revenu urbain disponible par tête, étant donné les inconsistances importantes qui apparaissent dans ces revenus à partir de 2002. Voir A. Fischer, « A Theory of Polarisation, Exclusion and Conflict », *op. cit.*, p. 166 pour des analyses plus complètes des données présentées ici.

25. Voir Fischer, « Educating for Exclusion in Western China », *art. cit.*, pour plus de détails.

Ceci corrobore les observations de terrain réalisées par Goldstein *et al* (2008⁽²⁶⁾), qui affirme qu'un « changement de paradigme » rapide a pris place dans le Tibet rural, passant d'une économie agricole de subsistance à une nouvelle économie mixte dans laquelle le revenu non agricole joue un rôle dominant. Comme, en comparaison avec d'autres régions de Chine, les opportunités économiques à l'extérieur du secteur agricole sont encore limitées dans les zones rurales tibétaines, de tels changements impliquent en général l'urbanisation. L'urbanisation rapide tend à son tour à rééquilibrer les inégalités entre les villes et les campagnes, ne serait-ce qu'en réduisant le nombre absolu de personne vivant dans les zones rurales.

Parallèlement à ces changements, les inégalités entre les villes et les campagnes tendent à se transformer en inégalités intra-urbaines depuis la fin des années 1990. Il est difficile de mesurer avec exactitude ces inégalités dans la RAT du fait que la main-d'œuvre urbaine est dominée par des travailleurs migrants non tibétains habituellement pas inclus dans les sondages menés auprès des foyers (qui incluent seulement les résidents permanents). Les inégalités intra-urbaines parmi les personnes enregistrées comme résidents permanents sont déjà très élevées à la fin des années 1990, comparées au reste de la Chine. Une moitié relativement privilégiée de la main-d'œuvre est employée dans le secteur d'État et bénéficie des salaires les plus élevés du pays, alors qu'une deuxième moitié non privilégiée connaît les taux de pauvreté les plus élevés de Chine⁽²⁷⁾.

À partir de ce niveau de départ de la fin des années 1990, il y a des indications claires que les inégalités intra-urbaines augmentent de manière beaucoup plus radicale dans la RAT qu'ailleurs en Chine⁽²⁸⁾. Cela suggère également que très peu de richesses urbaines échappent au secteur d'État dans cette province et que les ressources des personnes qui n'ont pas accès à un emploi dans le secteur d'État sont tombées rapidement en dessous de celles des employés du secteur d'État au sein duquel les salaires augmentent fortement. Il existe en fait une économie à deux vitesses au sein même des zones urbaines, ce qui confirme que le déclin récent des inégalités entre les villes et les campagnes ne marque pas la fin de la polarisation. La situation suggère plutôt que cette polarisation s'est reconstituée dans les villes à travers le processus d'urbanisation, et que les inégalités intra-urbaines deviennent la nouvelle faille de la polarisation dans la région. Il est également important de noter que les inégalités en matière d'éducation n'ont pas la même démarcation que les inégalités entre les villes et les campagnes. Selon des enquêtes officielles, environ 41 % des résidents permanents adultes ur-

bains sont illettrés en 2004. Ce taux d'analphabétisme urbain est exceptionnellement élevé pour la Chine, et ne trouve pas de parallèles ailleurs dans le pays. De nombreuses raisons donnent à penser que la plupart des analphabètes concernés sont tibétains

Dans ce contexte, en 2005, les 12 % des Tibétains ayant reçu une éducation secondaire ou supérieure sont les plus aptes à profiter du mode de croissance institué dans la RAT⁽²⁹⁾. Ils sont probablement les seuls Tibétains ayant une bonne maîtrise du chinois. Ils sont donc, avec les migrants tibétains venus du Tibet oriental dans le Sichuan, les seuls Tibétains à pouvoir prétendre aux avantages des opportunités économiques basées sur la maîtrise du chinois, les habitudes de travail chinoises, les connexions au sein du gouvernement et du milieu des affaires en Chine intérieure. Cependant, même ces personnes relativement éduquées doivent faire face à de nombreuses exclusions sur le marché de l'emploi local. Leur niveau d'éducation (et notamment leur maîtrise du chinois) demeure en effet plus bas que celui des migrants qui sont en compétition avec eux aux mêmes échelons de la hiérarchie de l'emploi. Cela se ressent plus particulièrement depuis que des procédures de sélection compétitive ont été introduites pour le recrutement dans le secteur d'État⁽³⁰⁾.

Conclusion : De la polarisation à l'exclusion

Cet article montre comment la mise en place d'une croissance rapide dans les régions tibétaines de l'ouest de la Chine depuis le milieu des années 1990 accentue la polarisation et la discrimination ethnique effective. Elle contribue ainsi de manière cruciale à l'exacerbation de l'opposition à la domination chinoise dans la région. Ces mécanismes ont été analysés dans un premier temps à travers l'étude de la structure sectorielle de la croissance depuis les années 1990. Notons que les transformations sectorielles sont apparues beaucoup plus rapidement dans l'économie de la RAT que dans le reste des provinces occidentales en Chine. Cette transformation est unique dans le sens où elle se base en grande partie sur des pics alternés d'expansion de l'adminis-

26. Goldstein, Melvyn C., Geoff Childs, and Puchung Wangdai, « "Going for Income" in Village Tibet: A Longitudinal Analysis of Change and Adaptation, 1997-2007 », *Asian Survey*, vol. 48, n° 3, 2008, p. 514-534.

27. Voir Fischer, *State Growth and Social Exclusion*, *op. cit.*, p. 121-123 pour plus de détails.

28. Voir Fischer, « Educating for Exclusion », *art. cit.*, p. 11-13 pour plus de détails.

29. Calculé à partir de *ASC*, 2006, tableau 4-12.

30. Voir Fischer, « Educating for Exclusion in Western China », *art. cit.*, pour une analyse détaillée de ces processus d'exclusion.

tration gouvernementale, d'une part, et de projets de construction à grande échelle, d'autre part. Il s'agit donc d'activités déconnectées des activités de production locales. Ainsi, il existe une différence marquée entre les parts du primaire et du tertiaire dans le PIB, et peu d'activités productives secondaires pour faire le lien entre les deux, contrairement aux autres provinces en Chine.

Deuxièmement, la polarisation est ancrée dans une stratégie de développement basée sur des dépenses et des investissements très fortement financés par l'État, et dont le montant s'est montré équivalent à plus du total de l'activité économique dans la RAT depuis 2001. Cette situation s'explique par le fait que les stratégies de développement ont aggravé le déficit commercial international et national ainsi que les flux financiers sortants aux dépens du réinvestissement et de l'accumulation locale. La ligne de chemin de fer Qinghai-Tibet récemment achevée constitue le meilleur exemple de ces dynamiques qui, au demeurant, existent depuis la fin des années 1960. Le chemin de fer représente une simple intensification des normes institutionnelles qui guident, depuis la période maoïste tardive, les politiques de financement de cette région très sensible politiquement. Par conséquent, les stratégies récentes n'ont pas altéré de manière significative ce mode de subventions, à la fois intense et inefficace, en place depuis des années. Au contraire, la croissance rapide depuis la moitié des années 1990 est le résultat d'un nouveau sursaut d'intensification inefficace des financements dans la région.

La dernière section examine les modes de propriété de l'économie locale et montre qu'ils sont à la base de l'inefficacité des politiques de financement et de la dépendance externe de la RAT. Ils entraînent une polarisation et une discrimination ethnique effective qui se manifestent par l'augmentation des inégalités entre les villes et les campagnes et des inégalités intra-urbaines. Ces inégalités atteignent dans la RAT des sommets inégalés ailleurs en Chine. En effet, la plupart des entités qui tiennent les rênes de la création et l'accumulation de richesses en dehors du secteur agricole sont implantées à l'extérieur de la RAT. Les stratégies de développement intensifient donc une externalisation des flux de richesse dans les couches supérieures de la structure économique, dans ce sens où les flux entrants et sortants des ressources financières et autres ont la priorité et sont avantagés par rapport à des flux comparables dans l'économie locale. La sortie des flux de richesse est par conséquent exacerbée alors que subventions et investissement arrosent abondamment la région. Ceci crée peu de dynamiques pour l'accumulation et la circulation locales.

Les stratégies de développement financées par l'État comportent un biais institutionnel ethniquement discriminant, car l'accès aux richesses est étroitement associé à des positions permettant d'accéder aux flux externalisés qui engendrent la croissance. Ceci n'implique pas nécessairement que tous les Tibétains sont désavantagés, mais plutôt que l'accès, des Chinois ou des Tibétains, aux positions les plus avantageuses est de plus en plus déterminé par des règles fixées à l'extérieur de la province. Ces règles n'avantagent pas seulement l'obéissance politique mais plus généralement la possession des attributs culturels et linguistiques du groupe dominant. Dans le contexte du Tibet, ces attributs incluent la maîtrise du chinois, les connexions au sein du gouvernement et du milieu des affaires dans les provinces intérieures. Les Tibétains les plus enclins à posséder ces attributs sont ceux qui ont reçu une éducation secondaire ou supérieure, et constituent 12 % de la population tibétaine en 2005.

Cela ne signifie pas que les Tibétains moyens n'ont pas profité de la croissance. Il semble en fait que les Tibétains aient connu en moyenne une amélioration de leur situation économique, lentement mais sûrement, par la force du « ruissellement » comme le suggère la hausse du PIB par tête. Il serait par ailleurs étonnant que ces améliorations ne surviennent pas étant donnée la masse impressionnante de financements que le gouvernement central a concentrée dans la RAT. Le plus surprenant est que ce ruissellement soit si limité. Le gouvernement s'en défend en affirmant que les choses ne sont pas préoccupantes tant que la situation des Tibétains moyens s'améliore. Cette position ignore cependant l'exclusion qui, résultant de la polarisation, entraîne à son tour une forme de ségrégation économique fondée sur l'accès privilégié aux leviers économiques qui, dans presque tous les domaines en dehors du secteur agricole, sont contrôlés par l'État.

Il est important de noter que ces processus d'exclusion sont également à l'œuvre parmi les Tibétains relativement bien éduqués. Les Tibétains les plus aptes à surmonter la disjonction des compétences et les discriminations culturelles, comme les migrants ruraux en pleine ascension sociale, les personnes diplômées du lycée ou de l'université ou encore les employés licenciés du secteur d'État, subissent en fait parmi les plus fortes pressions exclusionnaires. Cette main-d'œuvre doit en effet faire face à une compétition de plus en plus considérable, causée par l'inflation rapide des critères institutionnels qui accompagne l'augmentation massive des financements provenant des autres provinces de Chine. Ainsi, si les inégalités de revenu sont un signe manifeste de ces dynamiques, elles ne rendent pas entièrement compte

des processus d'exclusion à l'œuvre. En effet, de nombreuses personnes qui font face aux exclusions urbaines n'apparaissent pas nécessairement dans le bas de l'échelle de distribution régionale des revenus.

Dans ce sens, les tensions actuelles au Tibet doivent être replacées non seulement dans un contexte historique de subordination politique mais également dans un contexte de polarisation économique et sociale générée par l'intensification des subventions à partir du milieu de années 1990. Les initiatives locales, l'accumulation et les investissements générés localement jouent un rôle minime dans le processus global de transformation économique dans les régions tibétaines. Dans un environnement politique tendu il se peut même que ces initiatives soient découragées. Ceci est particulièrement vrai pour la RAT, où le taux de financement a atteint son zénith et où l'on a assigné à la population locale un rôle pratiquement insignifiant dans la croissance. Aucune décentralisation significative n'a eu lieu au Tibet, comme cela a été le cas dans les autres provinces de Chine au cours des réformes.

Ce déni d'un rôle actif exacerbe particulièrement le sentiment d'aliénation des Tibétains malgré les changements monumentaux qui ont eu lieu et les poches de richesses qui sont apparues. Les politiques qui guident le développement tibétain ont été essentiellement promulguées par Pékin comme autant d'ordres imposés par le haut de suivre les politiques de développement nationales. Ces directives ont par la suite été implantées de manière plus ou moins efficace par les au-

torités locales, elles-mêmes désignées par Pékin, avec l'aide de corps de professionnels et de cadres venus des quatre coins du pays dans le cadre de missions de deux à trois ans. Les élites tibétaines constituent en général une part importante des fonctionnaires du gouvernement local, mais elles occupent rarement des postes haut placés ou disposent de peu de pouvoir. Du fait du monopole fiscal détenu par Pékin et de la paranoïa sécuritaire qui saisit les régions tibétaines, ces fonctionnaires suivent en général les règles imposées par le haut. Même ces Tibétains privilégiés doivent faire régulièrement face à l'humiliation infligée par un chauvinisme han de plus en plus confiant de leurs supérieurs chinois.

Vu sous cet angle, il est vrai que le PCC a dépensé beaucoup d'argent au Tibet mais peu pour les Tibétains. La Chine n'a probablement pas pris plus au Tibet qu'elle ne lui a apporté, comme l'affirment souvent les Tibétains en exil. Cependant, ce que la Chine a apporté au Tibet, elle l'a surtout apporté à elle-même dans ce sens où les bénéficiaires de son aide sont dans la majorité des chinois han. L'aide apportée retourne à l'expéditeur, comme un boomerang, affaiblissant au passage ses prétendus bénéficiaires. Peut-être est-ce précisément ce que Pékin entend faire en procédant de la sorte. Toutefois, si tel était le cas, il serait également logique que s'en trouve renforcé le sentiment parmi les Tibétains que l'autonomie devient urgente comme réponse efficace à leur marginalisation rapide dans le processus de développement. •

• Traduit par Laure Courret

Débats sur la population au Tibet

Adapté de : **Andrew M. Fischer,**

• « “Population Invasion” versus Urban Exclusion in the Tibetan Areas of Western China », *Population and Development Review*, n° 34(4), décembre 2008, p. 631-662.

Comme partout ailleurs dans le monde, les transitions démographiques ont été fondamentales pour l'apparition de la modernité au Tibet. Elles incluent la hausse de la population, l'urbanisation, l'augmentation de l'immigration non tibétaine (en grande partie de Chinois han, et dans une moindre mesure de musulmans chinois). Ces transitions ont plus ou moins débuté au même moment que la domination communiste en 1950, et on a souvent amalgamé les questions de population et d'occupation, deux phénomènes liés mais distincts. Par conséquent, les condamnations les plus virulentes de la domination du PCC, de même que les arguments de sa défense tendent à s'articuler en termes de population. L'argument selon lequel les migrants chinois han envahissent les régions tibétaines et réduisent les Tibétains à une minorité sur leurs propres terres est très répandu en Occident et parmi les exilés tibétains. Il n'en est pas moins partiellement faux. Ce n'est que dans les principales grandes villes et villes moyennes stratégiques que les Chinois han sont plus nombreux que les Tibétains. Ce déséquilibre est comblé par une augmentation rapide des taux ruraux de croissance naturelle (parmi les plus rapides de Chine) de la population tibétaine dans ces régions. Notons en particulier que les régions tibétaines demeurent les plus rurales de Chine et que les zones rurales tibétaines sont presque entièrement peuplées de Tibétains, même au Tibet oriental, hors de la Région autonome du Tibet. Selon le recensement chinois de 2000, les Tibétains restent massivement ruraux dans chacune des cinq provinces chinoises qui incorporent les régions tibétaines, avec un taux général de 87,2 % de résidents en zone rurale, de 91,4 % dans le Qinghai, 90,9 % dans le Gansu, 89,5 % dans le Sichuan, 84,8 % dans la Région autonome du Tibet et 80 % dans le Yunnan. Les taux de croissance de la population sont significativement plus hauts parmi les Tibétains ruraux que parmi les Chinois han (bien que ces taux aient chuté, comme partout en Chine). Les immigrants chinois han ont, par ailleurs, tendance à migrer sans leur famille et à ne pas s'installer, à

l'exception de certains musulmans. Ainsi on peut dire que la proportion de Tibétains dans la population de ces cinq provinces a augmenté et non pas baissé, en particulier dans les provinces extérieures à la Région autonome du Tibet, qui sont largement moins subventionnées par l'État et qui attirent donc relativement moins de migrants. Cependant, même si les Tibétains demeurent majoritaires, ils résident principalement en zones rurales et demeurent donc peu visibles.

Vue sous cet angle, l'idée d'une population croupissante semble se fonder sur une estimation des changements de la composition ethnique du Tibet essentiellement centrée sur les villes. La hausse de la densité de la population ainsi que l'expansion rapide des zones urbaines peut donner l'impression visuelle que les groupes plus urbains ou avantagés économiquement (han ou musulmans) deviennent dominants même si, de fait, ils maintiennent à peine leur part dans la population, ou que leur part est en baisse.

Cela ne signifie pas qu'il n'existe pas de problème de domination, mais plutôt qu'il est mal interprété. Le problème fondamental est que les migrants non tibétains dominent les activités économiques urbaines. C'est dans les grandes villes et les villes moyennes qu'est concentré le pouvoir économique et politique et que se déterminent les trajectoires à long terme de la stratification ethnique. Ceci est particulièrement vrai en cette période de jonction critique de la transition au Tibet.

C'est pour cela que l'impression, partagée par les Tibétains, d'une population croupissante semble surtout exprimer le malaise causé par les processus d'exclusion dans un contexte de développement rapide et centré sur les villes. Bien que partiellement fausses, ces perceptions peuvent être considérées comme des lentilles à travers lesquelles les Tibétains expriment des doléances. Doléances qui, par ailleurs, sont légitimes dans un contexte de privation sévère de pouvoir politique et économique. •

• Traduit par Laure Courret