

CERDI, *Etudes et Documents*, Ec 2006.9



Document de travail de la série

Etudes et Documents

Ec 2006.9

**INEGALITES ET SOUTENABILITE DE LA
CROISSANCE CHINOISE**

Mary-Françoise RENARD¹

avril 2006

8 p.

¹ Mary-Françoise Renard est Professeur à l'Université d'Auvergne, Responsable de l'Institut de Recherche sur l'Economie de la Chine (IDREC) au CERDI et co-responsable du Master professionnel « Economie de la Chine »

INEGALITES ET SOUTENABILITE DE LA CROISSANCE CHINOISE

Le remarquable taux de croissance de l'économie chinoise lui a permis d'être sans doute l'un des rares pays en voie de développement à se situer dans une logique de rattrapage par rapport aux pays développés. Elle a ainsi pu faire fortement diminuer la grande pauvreté et les réformes économiques ont permis un accroissement général des revenus. Mais si cette vision positive correspond bien à une réalité de l'efficacité de la politique économique chinoise, elle s'accompagne de plus en plus d'inquiétudes si l'on s'intéresse à l'aspect équité. Le nombre croissant de manifestations de mécontentement atteste des déséquilibres sociaux importants et conduit à s'interroger sur les contraintes que cela impose à la croissance chinoise. Quelle est l'origine de ces inégalités et quelles en sont les principales conséquences ?

REFORMES ECONOMIQUES ET EVOLUTION DES REVENUS : L'ORIGINE DES INEGALITES

Pendant la période d'économie planifiée, l'un des objectifs de la politique économique était d'atténuer les disparités, aussi bien inter-personnelles qu'inter-provinciales. Les principales différences étaient relatives à la classe sociale ou au rôle joué au sein du Parti communiste, mais ne consistaient qu'assez peu en des différences de revenus. La plupart des moyens de production avaient été nationalisés. Dans les villes, les entreprises et les commerces étaient publics ou collectifs. Le paiement des salaires comme leur gestion relevaient de l'administration centrale. Le niveau général des salaires était bas et l'écart entre les extrêmes assez faible. Les inégalités au sein des zones urbaines étaient donc peu importantes et le Bureau National des Statistiques a estimé à 0,16 le coefficient de Gini² à la fin des années soixante-dix. Dans les campagnes, la terre comme les autres biens de

² Rappelons qu'une distribution est considérée comme égalitaire si le coefficient de Gini est inférieur à 0,2 et raisonnable jusqu'à 0,4.

production, appartenait aux communes populaires. Celles-ci touchaient les revenus de la vente des produits agricoles et les redistribuaient. Le système était donc assez différent de ce qui se passait dans les villes. Il y avait une relative égalité au sein des villages et des communes mais aucun mécanisme de redistribution entre eux, ni d'ailleurs entre les provinces. Il en est résulté des inégalités plus importantes en zone rurale que dans les villes. Mais, comme l'industrialisation était un objectif majeur du gouvernement, il a massivement investi dans les entreprises urbaines, participant à l'amélioration des revenus, alors que les prix agricoles étaient maintenus à un bas niveau.

En 1978, le rapport entre revenus urbains et revenus ruraux était de 2,6 et environ 250 millions de personnes vivaient en dessous du seuil de pauvreté. Les mauvais résultats économiques peuvent être attribués aux institutions telles que les fermes collectives, les entreprises d'Etat, le système d'emploi et de rémunération du travail. C'est cette situation de grande pauvreté, que l'on peut considérer comme un épuisement du système économique, qui a incité Deng Xiaoping à entamer des réformes radicales afin d'augmenter les niveaux de vie, condition du maintien du Parti communiste au pouvoir. L'objectif n'était plus de limiter les écarts de revenu mais de créer des incitations à la croissance économique. La recherche d'efficacité devenait la ligne conductrice de la politique économique.

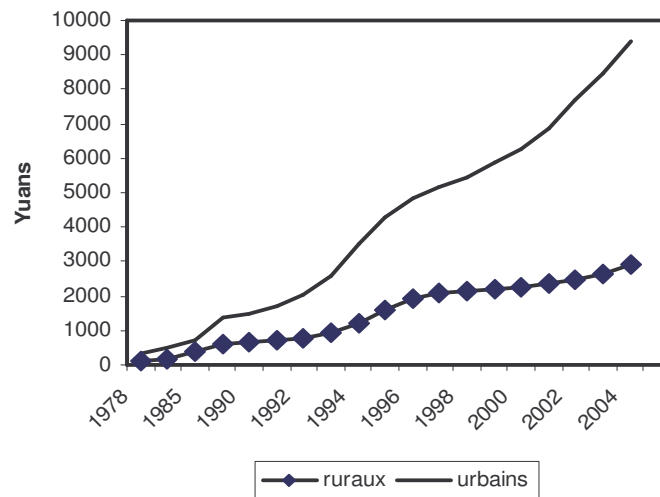
La première réforme importante a été appliquée dans les zones rurales ; le système de responsabilité des ménages permettait d'établir un lien entre production et revenu puisque les agriculteurs n'étaient plus contraints de vendre l'ensemble de leurs produits à l'Etat, à des prix administrés. Une deuxième grande catégorie de réformes a concerné la décentralisation, et plus exactement le système de partage instauré entre gouvernement central et gouvernements locaux dès 1984. Chaque province négociait avec le gouvernement la part de ses recettes qu'elle devait lui reverser. Celle-ci est bien sûr devenue liée au pouvoir de négociation de chacune d'elles et les plus riches étaient en position de négocier des contrats qui leur étaient favorables. La 3^{ème} réforme cruciale a été l'ouverture progressive de la Chine aux échanges extérieurs et aux investissements directs étrangers. Au début, en 1985, seules certaines zones situées dans les provinces côtières pouvaient bénéficier de cette opportunité. Cette politique délibérément inégalitaire avait pour but de générer de la croissance dans certaines provinces, qui devait se diffuser ensuite aux autres provinces. En fait, ces effets ont été très limités (Brun et alii, 2002) et, d'une façon générale, les résultats des réformes se caractérisent par une amélioration de l'efficacité accompagnée d'un accroissement des disparités. Celles-ci résultent des inégalités de revenus qui vont avoir de nombreuses implications sociales. Elles s'observent surtout entre les urbains et les ruraux et entre les provinces.

Le choix de l'efficacité aux dépens de l'équité : l'accroissement des écarts de revenus entre urbains et ruraux.

La cause première des inégalités réside bien sûr dans la répartition des revenus. La Banque mondiale a estimé que le coefficient de Gini mesurant les inégalités de revenus est passé de 0,30 en 1982 à 0,45 en 2002, c'est-à-dire qu'il a augmenté de 50% en 20 ans.

La première manifestation en est de profondes inégalités entre les urbains et les ruraux qui ne doivent toutefois pas masquer les succès de la lutte contre la grande pauvreté.

Graphique 1 : Evolution des revenus urbains et ruraux



Source : Calculs de l'auteur d'après China Statistical Yearbook, 2005.

Pendant les premières années des réformes, le partage des terres a été favorable aux ruraux en leur assurant un minimum de niveau de vie et en limitant le risque de famine. La possibilité de vendre une partie de leur production à des prix de marché a nettement amélioré leurs revenus. Ensuite, c'est la possibilité d'emplois non agricoles qui explique la hausse des revenus. La croissance des Township and Village Enterprises (TVE), entreprises rurales collectives, a permis aux ruraux de quitter l'agriculture tout en respectant le système du Hukou, qui interdit les migrations des campagnes vers les villes. Quand on sait que 99% des pauvres, c'est-à-dire ayant un revenu de 0,6 ou 0,7 dollar par jour, sont des ruraux, on comprend l'impact de la réussite de ces premières réformes. Le nombre de personnes vivant dans la pauvreté est passé de 250 millions en 1978 à 29 millions en 2003 (OCDE, 2005).

Les inégalités sont plus importantes entre les ruraux qu'entre les urbains, reflétant le caractère égalitaire des salaires.

La faible productivité dans l'agriculture, la baisse des prix agricoles, une fiscalité trop lourde, ont pénalisé les ruraux. Toutefois, il semble que ce sont surtout les revenus non-agricoles qui sont source d'inégalités (Benjamin et alii). D'une façon générale, on estime que le revenu par tête disponible était de 3,23 fois supérieur en milieu urbain, sans tenir compte de la fiscalité ou des différentes aides perçues par les urbains, et la consommation par tête 3,6 fois supérieure.

Les inégalités urbains-ruraux sont favorisées par le système du *hukou*. En effet, malgré les fortes différences de revenus entre urbains et ruraux, les migrations restent limitées. Cela s'est traduit par un accroissement de la « population flottante » qui atteindrait aujourd'hui 100 millions de personnes. Il s'agit d'une population illégale, sans protection sociale et très vulnérable.

Dans la mesure où il interdit aux ruraux d'accéder aux services dont bénéficient les urbains, le *hukou* est considéré comme le premier facteur explicatif de ces inégalités (Liu, 2005). De plus, il s'oppose à une unification nationale du marché du travail.

L'inégalité entre urbains et ruraux peut aussi s'illustrer par l'accès à la propriété. Parmi les 10% de la population ayant le moins de possessions, 75% sont des ruraux (PNUD, 2005).

Mais cette inégalité a une forte dimension géographique qui conduit à envisager les inégalités au niveau des différentes provinces.

Décentralisation budgétaire et disparités inter-provinciales

Les disparités inter-provinciales ont toujours été importantes en Chine et si l'on ne s'intéresse qu'aux cas extrêmes, la situation n'a pas beaucoup changé ; en 1978 comme en 2003, la province la plus pauvre en termes de PIB par tête est celle de Guizhou et la plus riche est en fait une ville, celle de Shanghai. Le rapport entre les deux est de 9,55 en début de période et de 10,44 en fin de période (en yuan 1995). Mais, il est important d'observer que l'ordre des provinces a changé. Les provinces industrielles du nord-est de la Chine, où les entreprises d'Etat étaient très nombreuses, représentaient le fleuron de la Chine maoïste. Désormais, ces provinces sont en reconversion et connaissent un fort chômage alors que les provinces côtières, grâce à la politique d'ouverture sont celles qui connaissent la plus forte croissance. Même si l'on exclut les municipalités de Shanghai, Pékin et Tianjin, les écarts sont de 1 à 6.

La position géographique et les dotations en facteurs de production sont bien sûr des explications, mais de nombreux travaux se sont intéressés au lien existant entre la décentralisation budgétaire et les inégalités et, la Banque mondiale (2002) considère que la décentralisation budgétaire peut

exacerber les inégalités en matière de dépenses publiques. C'est d'ailleurs ce que l'on a observé depuis la réforme budgétaire de 1994.

Les provinces côtières ont eu un taux de croissance beaucoup plus élevé que les autres, notamment grâce aux investissements directs étrangers. Elles continuent à attirer les entreprises, les personnes les plus qualifiées et leur enrichissement a conduit à un accroissement du prix des terres. Cette nouvelle source de revenu a permis aux provinces les plus riches d'avoir des taux d'imposition plus faibles que les provinces pauvres et donc d'être encore plus attractives. De plus, le système de ressources extra-budgétaires qui autorise les différentes régions à percevoir des recettes qui échappent au gouvernement central avantage les régions les plus attractives pour les entreprises. On observe donc un processus cumulatif d'accroissement des inégalités de revenu.

Celles-ci sont d'autant plus inquiétantes qu'elles ont des implications très fortes sur les conditions de vie qu'elles déterminent pour de nombreuses années.

LES IMPLICATIONS SOCIALES DES INEGALITES DE REVENU

Pendant les premières années des réformes, la croissance économique et l'augmentation générale des revenus ont été telles que pratiquement tout le monde gagnait aux réformes.

On doit constater que la Chine a accompli des progrès remarquables si l'on raisonne en termes de développement humain, indicateur qui ajoute au niveau de développement économique l'espérance de vie et le niveau d'éducation. L'indicateur de développement humain a connu une croissance continue, passant de 0,557 en 1980 à 0,755 en 2003, lui permettant de passer du 101^{ème} au 85^{ème} rang mondial (PNUD, 2005). Une analyse plus fine permet d'estimer l'IDH urbain à 0,816 et l'IDH rural à 0,685.

Mais des réformes plus difficiles ont dues être mises en place et la baisse de la part du secteur public a privé une partie de la population d'un emploi et d'une protection sociale. L'objectif de maximisation de la croissance est un objectif de court terme et les améliorations de long terme, en matière d'éducation et de santé notamment, sont passées au second plan.

Cette nouvelle situation est inquiétante car les disparités en matière d'éducation et de santé sont croissantes et engendrent non seulement un fort mécontentement mais aussi une vulnérabilité d'une partie de la population. La question se pose maintenant de savoir si cette situation peut se poursuivre sans risque de forts déséquilibres sociaux et d'instabilité politique.

Le caractère dual des systèmes d'éducation et de santé

Comme cela a été souligné, une des principales oppositions s'agissant des revenus tient à la distinction urbain-rural, qui a des implications très lourdes puisque l'on a parfois deux systèmes qui co-existent, souvent depuis des décennies, avant même 1949. Ainsi dans le domaine de l'éducation, les ruraux sont défavorisés pour deux raisons :

- l'enseignement primaire est financé dans les villes par le gouvernement central alors que, dans les campagnes, ce sont les collectivités locales ou les familles qui en ont la charge.

- la dégradation des niveaux de vie des paysans leur rend inaccessible une éducation qui est le plus souvent payante, et on considère qu'actuellement plus d'un million d'enfants n'a pas suivi d'enseignement primaire. La différence est encore plus grande s'agissant de l'enseignement supérieur puisque les urbains ont trois fois plus de chances d'y accéder que les ruraux.

En matière de santé, les progrès réalisés sous Mao ont souvent été soulignés. L'espérance de vie a augmenté et la mortalité infantile a diminué. Mais avec les réformes, le financement des dépenses de santé s'est modifié, avec une baisse de la participation du gouvernement central. La prise en charge de ces dépenses par les gouvernements locaux ou par la population elle-même s'est traduite par un accroissement des disparités, notamment entre ruraux et urbains. Les hôpitaux sont incités à être financièrement indépendants et les coûts des soins ont beaucoup augmenté. De plus, la disparition de l'ancien système d'assurances publiques a laissé la place à un système d'assurances privées auquel une partie de la population n'a pas accès. On considère ainsi que 80% de la population rurale n'a aucune assurance en matière de santé.

D'autres formes d'inégalités pourraient être soulignées, notamment sur le marché du travail ou encore selon le genre.

Inégalités sociales et soutenabilité de la croissance

Jusqu'où ces inégalités sont-elles acceptables et dans quelle mesure peuvent-elles remettre en cause la croissance chinoise dans l'avenir ?

Les résultats d'une enquête sur la perception qu'ont les chinois des inégalités attestent de la gravité de la situation. Le rapport 2005 sur le Développement humain du PNUD souligne que les chinois ont une faible tolérance face aux inégalités et que 90% d'entre eux les trouvent trop importantes. 80% pensent que c'est au gouvernement qu'il incombe de les réduire. Quand on sait qu'à cet accroissement des disparités s'ajoutent des problèmes de corruption, de chômage...on mesure l'importance pour le pouvoir de conduire une politique sociale s'il ne veut pas voir sa légitimité remise en cause.

Il doit d'abord se soucier des plus vulnérables, à savoir les pauvres des zones rurales pour améliorer non seulement leurs revenus mais aussi leur aptitude à faire face au risque, les pauvres des villes qui ont été licenciés à la suite de la fermeture des entreprises d'Etat ou qui sont des migrants illégaux et les fermiers qui ont été expropriés.

Il doit ensuite mettre en place une politique de redistribution plus efficace que celle qui existe actuellement, permettant un meilleur accès à l'éducation et à la santé, mais aussi à une retraite décente ce qui n'est pas le cas actuellement, surtout dans les campagnes. Si l'on prend en compte les déséquilibres actuels en termes d'inégalités et ceux à venir en termes de vieillissement de la population, d'exode rural et de montée du chômage, on peut dire que la Chine est « condamnée à la croissance ». Mais pour que cette croissance soit durable, le gouvernement doit élargir ses objectifs afin de se donner les moyens d'une politique sociale et prendre en compte les perdants des réformes. Il a rappelé à plusieurs reprises son souci d'atténuer les inégalités ; la poursuite de la croissance et la stabilité politique sont à ce prix.

Bibliographie

- Benjamin D., L.Brandt et J.Giles, 2003, « The Evolution of Income Inequality in Rural China », Working Paper.
- Brun J.F., J.L.Combes et M.F.Renard, 2002, “ Are There spillover Effects Between Chinese Regions ? ”, *China Economic Review*, vol.13, n° 2/3.
- Liu Z., 2005, “Institutions and Inequality: the *hukou* system in China”, *Journal of Comparative Economics*, 33, 133-157.
- OCDE, 2005, « Réforme de la politique agricole en Chine », Synthèses, *L'Observateur de l'OCDE*, novembre.
- PNUD, 2005, *China Human Development Report*, New-York.
- World Bank, 2002, *China National Development and Sub-national Finance: A review of Provincial Expenditures*, Washington DC.