Les leçons du Succès

Comprendre les progrès (inégaux) de la Chine dans sa lutte contre la pauvreté

Martin Ravallion et Shaohua Chen

CES 25 DERNIÈRES ANNÉES, la Chine a fait d'énormes progrès dans son combat contre la pauvreté et compte à présent parmi les économies les plus dynamiques du monde. De nos jours, le taux de pauvreté y est probablement un peu plus faible que la moyenne mondiale, alors que, vers 1980, l'incidence de la pauvreté dans ce pays était l'une des plus élevée du monde (Chen and Ravallion, 2004a).

Quels enseignements les nombreux pays en développement qui ont lutté avec moins de succès contre la pauvreté pourraient-ils dégager de l'expérience chinoise? Et quelles leçons la Chine peut-elle tirer de son effort sans relâche contre la pauvreté? Sur la base des données d'une enquête portant sur 1980–2001, nous avons analysé les résultats obtenus par la Chine dans son combat contre la pauvreté au cours des vingt années écoulées depuis le lancement par Deng Xiaoping de réformes d'économie de marché (1978). Il ressort de notre étude que, si l'incidence de la pauvreté a fortement baissé, les progrès ont été inégaux. C'est dans les régions rurales que les acquis ont été les plus importants, quoique la migration vers les villes ait contribué à ce résultat. Cependant, la Chine ne saurait progresser davantage sans s'attaquer au problème posé par une inégalité croissante.

Photo ci-dessus : une famille récolte des légumes à Canton, dans le Sud de la Chine.

Mesurer la pauvreté en Chine

En collaboration avec le Bureau national de la statistique de la Chine, avec lequel nous travaillons depuis longtemps, nous avons essayé de rehausser la qualité et la cohérence interne des données disponibles sur la pauvreté et l'inégalité en Chine. À cet effet, nous avons notamment tenu compte des changements apportés aux méthodes utilisées par le Bureau pour le traitement des données des enquêtes auprès des ménages (en particulier aux méthodes d'évaluation de la consommation en nature de produits agricoles). Nous avons en outre travaillé avec lui à l'établissement de nouveaux seuils de pauvreté qui reflètent mieux les habitudes de consommation et le concept de pauvreté prévalant en Chine. Ces seuils ont été conçus de manière à avoir une valeur réelle fixe dans le temps et sont déterminés pour les zones urbaines et rurales. Ils peuvent donc être considérés comme des «seuils de pauvreté absolue», et non comme des seuils de pauvreté relative qui ont tendance à augmenter avec le niveau de vie global. Les paniers de consommation utilisés sont spécifiques à la région et diffèrent selon qu'il s'agit de zones urbaines ou rurales. Ils sont modulés de manière à assurer un apport calorique de 2.100 calories par personne et par jour, dont 75 % proviennent de céréales. Les dépenses non alimentaires sont prises en compte séparément, sur la base des dépenses correspondantes des ménages qui peuvent à peine se permettre la composante alimentaire du seuil de pauvreté.

Indicateurs de pauvreté

En collaboration avec le Bureau national de la statistique de la Chine, nous avons cherché à établir de nouveaux indicateurs de pauvreté qui reflètent mieux les habitudes de consommation et le concept de pauvreté propres à la Chine (voir encadré). Pour la présente étude, nous avons fixé le seuil de pauvreté à 850 yuan (environ 102 dollars au taux de change actuel) par an pour les zones rurales et à 1.200 yuan (145 dollars) par an pour les zones urbaines, aux prix de 2002 dans les deux cas. Compte tenu de ces données, le graphique 1 illustre nos estimations du taux de pauvreté national de la Chine pour 1981–2001, c'est-à-dire du pourcentage de la population que représentent, pour chaque année, les ménages dont le revenu réel annuel par personne est inférieur au seuil de pauvreté fixé. Sur cette période de 20 ans, la proportion de la population vivant dans la pauvreté est tombée de 53 % à 8 %. C'est là un énorme progrès. Cependant, l'amélioration n'a pas été continue. Les progrès ont marqué le pas à la fin des années 80 et au début des années 90 pour reprendre au milieu des années 90, mais ils ont redonné des signes d'essoufflement à la fin des années 90. La baisse du taux de pauvreté est intervenue, pour près de moitié, dans les premières années de la décennie 80.

Inégalité des revenus

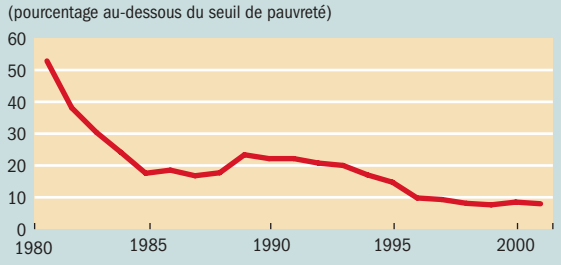
Si la pauvreté absolue a diminué, l'inégalité des revenus est en augmentation en Chine, quoique cette hausse ne soit pas constante et varie selon les périodes et les provinces. Le graphique 2 illustre nos estimations de l'indice de Gini — indicateur d'usage courant dans lequel l'égalité des revenus par habitant des ménages est maximale à zéro et l'inégalité est maximale (tout le revenu est entre les mains de la personne la plus riche) à 100 %. Cet indice de l'inégalité des revenus passe de 28 % en 1981 à 39 % en 2001. Ce dernier chiffre est légèrement inférieur aux estimations passées. En effet, nous avons tenu compte ici de l'écart entre le coût de la vie en zone urbaine et celui en zone rurale, lequel a eu tendance à augmenter au fil des ans en raison d'une inflation plus forte en zone urbaine. Avant ajustement, l'indice de Gini pour 2001 est de 45 %.

Comme dans maints pays en développement, le niveau de vie est généralement plus faible dans les zones rurales que dans les zones urbaines en Chine, où le revenu moyen est plus élevé d'environ 70 %. Cependant, contrairement à la plupart des autres études, notre analyse ne fait pas ressortir une tendance à la hausse de l'inégalité *entre* les zones urbaines et les zones rurales depuis le début des réformes. Cette différence tient aux raisons suivantes : nous avons tenu compte du fait que la hausse du coût de la vie est plus forte dans les zones urbaines et faisons porter notre étude sur une période plus longue; il y a en effet eu des sous-périodes (par exemple de la fin des années 80 au début des années 90), où l'écart entre le niveau de vie des zones urbaines et celui des zones rurales s'est creusé.

Graphique 1

Une progression inégale

Le pourcentage de la population chinoise au-dessous du seuil de pauvreté baisse davantage dans certaines périodes que dans d'autres au cours de l'intervalle 1981–2001.

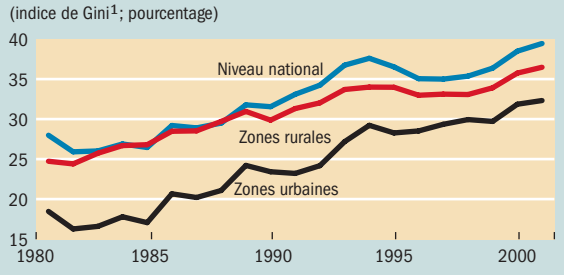


Source : Ravallion and Chen, 2004.

Graphique 2

Une inégalité grandissante

Le fossé entre riches et pauvres s'est creusé en Chine, quoique davantage dans les zones urbaines que dans les zones rurales.



Source : Ravallion and Chen, 2004.
[1]L'indice de Gini mesure l'inégalité des revenus au sein d'une population.

Au bout du compte, pour comprendre les raisons de la hausse de l'inégalité globale, il faut savoir ce qui s'est passé *dans* les zones urbaines et rurales, et en particulier dans ces dernières, qui ont un poids plus important puisque 60 % de la population vit dans les campagnes et que 80 % y vivait au début de la période de réforme.

Le schéma de croissance

La croissance économique est rarement équilibrée entre les régions ou les secteurs d'une économie en développement, et la Chine ne fait pas exception. Le schéma de croissance a influé sur l'évolution de la pauvreté et celle de l'inégalité.

Dans les années 80 et 90, le recul de la pauvreté tient, pour les trois quarts, à l'amélioration de la situation des pauvres ruraux, due à la croissance de l'activité des zones rurales et aux envois de fonds provenant des zones urbaines. L'expansion du secteur primaire (dont l'agriculture) a bien plus contribué à la réduction de la pauvreté et de l'inégalité que le développement du secteur secondaire ou tertiaire. Or, la disparité des taux de croissance sectoriels (avec la diminution de la part de l'agriculture dans le PIB) a amoindri l'impact de la croissance globale sur la pauvreté. En effet, si la croissance globale avait été équilibrée entre ces trois secteurs, il n'aurait fallu que dix ans au lieu de vingt pour réduire le taux de pauvreté à 8 %.

«Il est essentiel de promouvoir le développement agricole et rural pour assurer une croissance qui bénéficie aux pauvres dans la plupart des pays en développement.»

La répartition géographique de la croissance a, elle aussi, joué un rôle déterminant. Les progrès ont varié selon les provinces, dont certaines ont vu la pauvreté reculer plus rapidement que d'autres. Les régions côtières ont obtenu de meilleurs résultats que les autres; la baisse tendancielle du taux de pauvreté a été de 8 % par an pour les provinces intérieures, contre 17 % pour les provinces côtières. Cependant, si les provinces où la progression des revenus ruraux a été plus rapide ont généralement assisté à un recul plus marqué de la pauvreté, tout compte fait la croissance n'a pas été plus forte dans les provinces où elle aurait eu le plus d'effet sur le taux de pauvreté national.

Le schéma de croissance a aussi influé sur l'évolution de l'inégalité. L'expansion rurale et (en particulier) agricole a eu tendance à atténuer l'inégalité. La croissance économique rurale a réduit l'inégalité au sein des zones rurales ainsi qu'entre zones urbaines et rurales. Elle a en outre bénéficié aux pauvres urbains et réduit par là l'inégalité dans les zones urbaines. Comme dans d'autres pays en développement, le sort des pauvres urbains est en Chine lié à la croissance économique rurale de diverses manières, notamment par la migration, les transferts et le commerce.

Arbitrage ou pas?

La tendance de l'inégalité à se renforcer avec le temps a souvent été considérée comme la preuve que la Chine devait se livrer à un arbitrage global entre croissance et égalité. Dans ce cas, une inégalité croissante était le «prix» d'une forte expansion. Cependant, plusieurs de nos études empiriques nous amènent à remettre en question ce point de vue. Premièrement, les phases d'accélération de la croissance n'ont pas entraîné une hausse plus rapide de l'inégalité; en fait, les périodes de baisse de l'inégalité (1981–85 et 1995–98) sont aussi celles où le revenu moyen des ménages a le plus augmenté (voir tableau). Deuxièmement, les sous-périodes où le secteur primaire a enregistré sa croissance la plus forte (1983–84, 1987–88 et 1994–96) n'ont pas été marquées par un ralentissement de la croissance des autres secteurs. Enfin, nous n'avons pas constaté que les provinces où la progression du revenu rural s'est accélérée ont vu l'inégalité s'accroître à un rythme plus rapide; ce serait plutôt le contraire.

L'absence d'arbitrage global ainsi démontrée a d'importantes implications. D'une part, si la hausse du revenu moyen des ménages n'entraîne pas une dégradation de l'inégalité, l'incidence de la pauvreté absolue aura tendance à baisser lorsque la croissance s'accélérera. D'autre part, le renforcement de l'inégalité qui accompagne la croissance (même s'il n'est pas causé par elle) mettra un frein au recul de la pauvreté. Si le taux de croissance avait été le même pour toute la période 1981–2001 et l'inégalité ne s'était pas accrue, le nombre des pauvres dans toute la Chine aurait représenté moins du quart de son niveau effectif en 2001. Et les provinces où l'inégalité rurale a plus rapidement augmenté sont celles où les progrès dans la lutte contre la pauvreté ont été *plus lents,* et non pas plus rapides.

Les leçons à tirer

S'agissant des leçons à tirer par les autres pays en développement, il importe de tenir compte des spécificités de la Chine au début de la période de réforme. Le Grand Bond en avant et la Révolution culturelle avaient clairement laissé derrière eux une pauvreté rurale répandue et profonde au milieu des années 70. Et pourtant, une grande partie de la population rurale qui avait été forcée de travailler dans les fermes collectives de l'agriculture socialiste (où il y avait peu d'incitations au travail) savait encore exploiter la terre individuellement. C'était là une situation qu'il était relativement facile d'améliorer en défaisant ces actions infructueuses — c'est-à-dire en décollectivisant l'agriculture et en transférant la responsabilité de l'exploitation des terres aux ménages, comme Deng Xiaoping l'a fait, à compter de 1978. Ces mesures ont considérablement bénéficié aux pauvres du pays (et du monde). Mais c'était là une réforme ponctuelle.

L'un des enseignements manifestes, mais non sans importance, qu'illustre bien le cas de la Chine est qu'il est nécessaire

Arbitrage ou pas?

Les périodes d'inégalité croissante ne sont pas celles où la croissance a été la plus forte.

	Inégalité	Taux de croissance du revenu des ménages par habitant (% annuel)
1981–85	En baisse	8,9
1986–94	En hausse	3,1
1995–98	En baisse	5,4
1999–2001	En hausse	4,5

Source : Ravallion and Chen, 2004.

que les gouvernements réduisent les impôts (explicites et implicites) des pauvres pour améliorer leur sort. En Chine, le gouvernement gérait jusqu'à récemment un vaste système d'achat de céréales vivrières qui taxait les paysans en appliquant des contingents et en fixant le prix d'achat à un niveau inférieur au prix du marché. Le gouvernement chinois disposait ainsi, pour le court terme, d'une arme puissante contre la pauvreté; il a réduit cette taxation en fixant le prix d'achat à un niveau plus proche du prix du marché (milieu des années 90), ce qui a aidé au recul de la pauvreté et de l'inégalité.

L'importance du schéma de croissance est l'une des leçons pour les autres pays. Lorsque la pauvreté est concentrée à ce point dans les zones rurales, il n'est pas surprenant que la croissance agricole joue un rôle important dans la lutte contre ce fléau. Certes, dans le cas de la Chine, l'efficacité passée de la croissance agricole dans ce combat tient (au moins en partie) à un événement historique exceptionnel, à savoir la distribution relativement équitable des terres au moment de leur décollectivisation. Cependant, l'expérience de la Chine confirme les conclusions de nombreuses études antérieures, à savoir qu'il est essentiel de promouvoir le développement agricole et rural pour assurer une croissance qui bénéficie aux pauvres dans la plupart des pays en développement.

La structure géographique de la croissance chinoise était, et non de peu, le sous-produit de la politique économique régionale. Le succès des régions côtières tient à des politiques qui leur étaient délibérément favorables. Les régions intérieures, en particulier les plus isolées, n'ont pas reçu la même attention du gouvernement ou des investisseurs privés. Les administrations centrale et provinciales ont essayé de remédier (de fait) à cette partialité par des programmes de développement des régions pauvres. Beaucoup de ces programmes ont été assez rentables, mais l'effort n'a pas été suffisant pour éliminer la disparité entre les régions côtières et les autres (Ravallion and Jalan, 1999).

S'agissant de la politique macroéconomique, l'expérience chinoise laisse penser que la stabilité macroéconomique (notamment la prévention de chocs inflationnistes) a favorisé le recul de la pauvreté. Les effets négatifs de ces chocs sur les pauvres tiennent probablement à la viscosité à court terme de certains des prix des principaux facteurs et des prix à la production qui déterminent leurs revenus réels. Cette conclusion est valable pour les autres pays en développement.

Les résultats de la réforme commerciale sont moins clairs. L'amélioration rapide du sort des pauvres par une plus grande libéralisation des échanges n'est pas confirmée par nos données. En Chine, les périodes d'expansion plus rapide des échanges ne sont pas associées à un repli plus marqué de la pauvreté. Rien ne nous amène à conclure que les réductions tarifaires entrées en vigueur au milieu des années 90 (dans la période précédant l'accession de la Chine à l'OMC) jouent un rôle plus que secondaire dans le recul de la pauvreté et de l'inégalité; c'est ce qu'ont montré Chen et Ravallion (2004b), qui ont utilisé les données d'une enquête auprès des ménages pour étudier les effets sur le bien-être de ces réformes dans le cadre d'une analyse d'équilibre général visant à déterminer leurs effets directs et indirects par le biais des salaires et des prix. Cependant, ces conclusions appellent deux réserves. Premièrement, il se peut qu'il y ait des gains de productivité à long terme qui ne sont pas pris en compte dans les calculs. Deuxièmement, même si la libéralisation des échanges semble avoir peu d'effet à court terme sur la pauvreté globale, nous en venons à conclure que les réformes commerciales sont appelées à bénéficier à certains pauvres et pas à d'autres, ce qui est porteur de leçons importantes pour les politiques de protection sociale.

La Chine aura du mal à progresser au même rythme que par le passé dans sa lutte contre la pauvreté sans s'attaquer à la croissance des inégalités. Dans la mesure où le passé récent est un guide de prédiction fiable, nous pouvons nous attendre à ce que le degré d'inégalité sans précédent observé aujourd'hui dans bien des provinces compromette les chances d'un recul de la pauvreté — tout comme nous constatons que les provinces où l'inégalité était grande au début de la période de réforme ont un double handicap à surmonter : la croissance y est ultérieurement plus faible *et* elle bénéficie moins aux pauvres.

«La Chine aura du mal à progresser au même rythme que par le passé dans sa lutte contre la pauvreté sans s'attaquer à la croissance des inégalités.»

D'autres facteurs conduisent à la même conclusion. Nous avons vu que la répartition de la croissance entre les secteurs et les régions détermine le taux de réduction de la pauvreté. Cependant, il semble que la croissance économique globale de la Chine provienne de sources et de régions qui offrent des gains plus limités aux pauvres. Les réformes porteuses d'efficience en faveur des pauvres leur sont probablement de moins en moins profitables. L'inégalité continue à augmenter *et* la pauvreté devient plus sensible à cette évolution. Au début de la transition en cours de la Chine à l'économie de marché, le niveau de pauvreté était si élevé que l'inégalité n'était pas un problème préoccupant. Cela n'est plus le cas.

Il semble par ailleurs que la «pauvreté» est perçue sous un angle nouveau en Chine. Il n'est guère surprenant de constater que les normes utilisées pour définir la pauvreté il y a vingt ans ne s'appliquent plus à une économie dont le revenu a quadruplé pendant cette période. La Chine pourrait très bien être parvenue à un stade de son développement où la notion de pauvreté relative prend de l'importance. ■

Martin Ravallion est Directeur de la recherche, et Shaohua Chen, chargé de l'information, au Groupe de recherche sur le développement de la Banque mondiale.

Bibliographie :

Chen, Shaohua, and Martin Ravallion, 2004a, "How Have the World's Poorest Fared Since the Early 1980s?" World Bank Research Observer, *Vol. 19, No. 2, p. 141–70.*

———, 2004b, "Welfare Impacts of China's Accession to the World Trade Organization," World Bank Economic Review, *Vol. 18, No. 1 (May), p. 29–57.*

Ravallion, Martin, and Shaohua Chen, 2004, "China's (Uneven) Progress Against Poverty," World Bank Policy Research Working Paper 3408 (Washington).

Ravallion, Martin, and Jyotsna Jalan, 1999, "China's Lagging Poor Areas," American Economic Review, *Vol. 89, No. 2 (May), p. 301–05.*