

La  
Lettre

62

avril 2000

LA RÉFORME DU SYSTÈME D'EMPLOI EN  
CHINELu Ming<sup>1</sup>, Chen Zhao

*En Chine, la réforme du système d'emploi est menée de façon progressive et modérée, car on craint une application trop rapide qui nuierait à l'efficacité et à la stabilité sociale.*

*Nous donnerons, dans cet article, une vue d'ensemble de la réforme en montrant qu'efficacité économique et paix sociale sont interdépendantes. Nous ferons l'historique de la réforme, nous l'étudierons dans son actualité et nous tenterons de prévoir son avenir. Même s'il est justifié que le gouvernement applique progressivement la réforme, il est également indispensable d'unifier le système d'emploi dans les zones urbaines afin d'améliorer la productivité des entreprises d'État et maintenir leurs emplois.*

Alors qu'on étudie largement les avantages d'une réforme progressive de l'économie en Chine, il faudrait aussi réfléchir à la meilleure façon de faire entrer le système économique dans le marché. En d'autres termes, le gouvernement chinois a adopté une réforme à deux vitesses pour limiter les problèmes dûs à la transition, tels que perte de production, chômage élevé et instabilité sociale, mais il convient maintenant de s'intéresser à l'unification du système et au moyen d'y parvenir avec succès. La réforme graduelle a engendré deux régimes économiques différents : l'économie de marché règne dans le tout nouveau secteur privé, tandis que la planification reste prégnante dans le secteur étatique. Après vingt ans de réforme, l'écoulement des marchandises obéit presque totalement à la loi du marché, alors que les capitaux, la terre et le travail subissent encore l'empreinte de l'économie dirigée. La réforme du système d'emploi a été retardée car le gouvernement pense que seule une transformation progressive et modérée peut éviter les conflits sociaux. Ainsi, la lenteur de la réforme constitue un compromis entre efficacité et paix sociale.

1. Lu Ming, économiste, est chercheur à l'Université Fudan de Shanghai. Il a été reçu au CEE pour une mission de trois mois, à l'issue desquels il a présenté l'évolution de la politique de l'emploi en Chine par rapport à la situation économique. L'article proposé ici est la traduction du texte rédigé à cette occasion.

## LE SYSTÈME D'EMPLOI TRADITIONNEL : 1950-1978

Pour comprendre la réforme du système d'emploi en Chine, il faut tout d'abord savoir comment fonctionnaient traditionnellement l'offre et la demande de travail. Le graphique 1 montre l'évolution de la population chinoise de 1952 à 1997. On constate que la population a très rapidement augmenté après la Seconde

politique nataliste qui eut pour effet d'accroître considérablement la population. Réalisant son erreur, il instaura alors une politique de régulation des naissances. La population ayant presque doublé entre 1952 et 1978, les demandes d'emploi ont toujours été beaucoup plus nombreuses que les offres. Dans les entreprises urbaines, publiques ou collectives<sup>2</sup>, ces dernières dépendaient du volume de production fixé par l'État (Yuan, Lu, 1998).

Visant un taux de chômage nul, à l'instar de tous les pays socialistes, et conscient d'une demande de travail pléthorique, le gouvernement planifia l'emploi. Chaque personne capable et désireuse de travailler obtenait un poste et on assignait un quota d'emplois à chaque

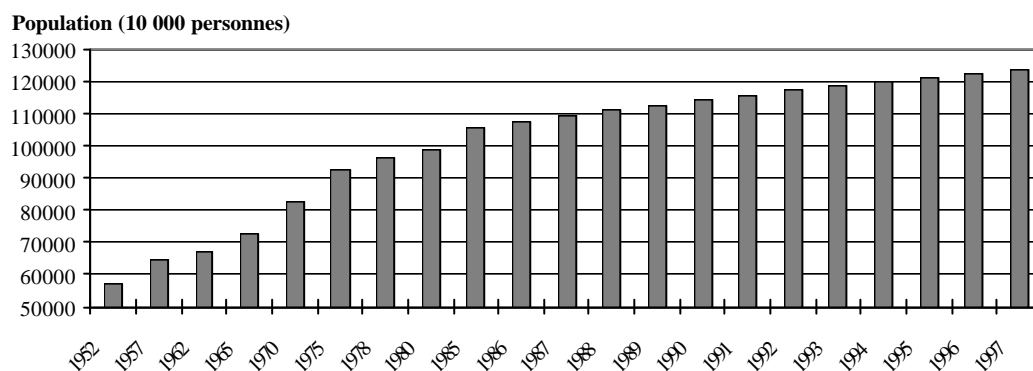
entreprise urbaine. Ainsi, le plein emploi semblait être atteint, mais en réalité le chômage se dissimulait dans les entreprises en prenant la forme de sureffectifs. Le chômage caché représentait la différence entre le volume d'emploi déterminé par le gouvernement et les besoins réels des firmes (Yuan, Lu, 1998).

Avant la réforme, le gouvernement choisit également de combler son retard économique. Pour abaisser le coût du travail et favoriser le plus possible l'investissement industriel, en particulier dans les industries lourdes, il réduisit le salaire de la main-d'œuvre urbaine. Le système traditionnel d'emploi supposait un contrat implicite entre

l'État et les travailleurs (cf. graphique 2). Aucun engagement écrit n'existait, mais chacun savait qu'en

graphique 1

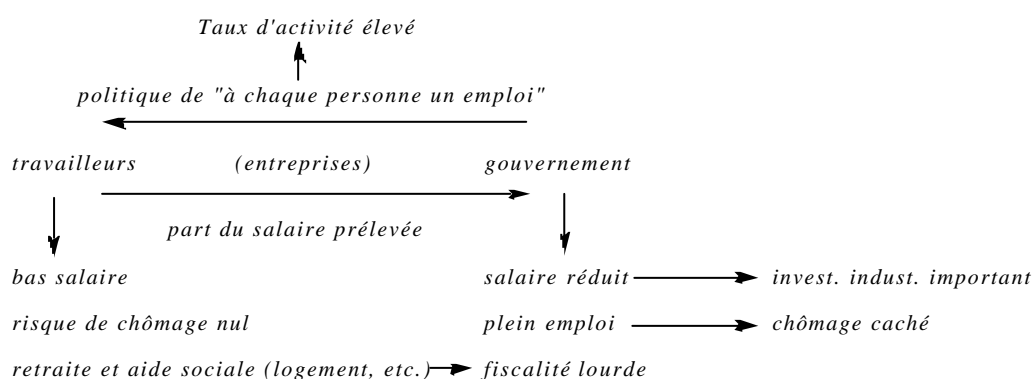
La population chinoise de 1952 à 1997



Source : China Statistical Yearbook 1998, China Statistical Publishing House, 1998.

graphique 2

Le contrat implicite entre le gouvernement et les travailleurs, et ses conséquences



Guerre mondiale, de 1952 à 1957, mais qu'ensuite trois années de catastrophes naturelles ont ralenti sa progression. Pensant qu'une population nombreuse est synonyme de puissance, le gouvernement adopta une

2. Depuis 1956 il n'y avait plus d'entreprises privées, toutes celles qui existaient en zone urbaine ayant fini par être nationalisées.

donnant une part de son salaire au pays il se mettait à l'abri du chômage, d'autant que cette part était restituée sous forme d'assurance sociale et de retraite. Dans un tel système, les entreprises étaient des pions aux mains du gouvernement. Ne cherchant pas à maximiser leurs bénéfices, elles se préoccupaient peu de la productivité du travail et de son efficacité.

En raison de l'augmentation élevée de la main-d'œuvre dans les années soixante et soixante-dix, les zones urbaines ne purent, même en se conformant à la planification, offrir suffisamment d'emplois. Le gouvernement prit alors d'autres mesures administratives afin de contrôler, dans les villes, la demande de travail. Il institua d'abord un recensement des foyers pour limiter l'afflux de ruraux. Puis, de 1962 à 1979, il envoya 17,7 millions de jeunes citadins formés (*Zhishi Qinnian*) dans les zones rurales<sup>3</sup>.

## 2

### LA RÉFORME DU SYSTÈME D'EMPLOI : DE 1978 À NOS JOURS

#### Contexte et mesures

En 1978, le gouvernement chinois fit appliquer sa réforme économique uniquement dans les zones rurales puis, à partir de 1984, il l'étendit aux entreprises urbaines. À cette époque, c'est-à-dire entre la fin des années soixante-dix et le début des années quatre-vingt, de nombreux jeunes gens envoyés à la campagne exigèrent de rentrer chez eux. À titre d'exemple, en 1978 et 1979, respectivement 2,55 et 3,95 millions de jeunes revinrent en ville avec la permission du gouvernement<sup>4</sup>. La migration de ces jeunes travailleurs provoqua un accroissement brutal de la demande de travail et le taux de chômage urbain atteignit 5,3%, un niveau inégalé dans l'histoire de la réforme. Afin de maîtriser ce chômage, le gouvernement dut maintenir le système de planification des emplois. Entre-temps, les jeunes chômeurs furent encouragés pour la première fois à

trouver eux-mêmes du travail, ce qui rendit le système plus flexible. Cette politique amena trois conséquences. Premièrement, la réforme du système d'emploi fut différée et le chômage caché augmenta dans les entreprises urbaines. Deuxièmement, le chômage déclaré<sup>5</sup> tomba à 1,8% en 1985, soit le niveau le plus bas depuis 1978. Troisièmement, le secteur privé commença à être perçu comme un débouché potentiel pour la main-d'œuvre. Bien qu'illégale dans la pratique, cette idée fit peu à peu son chemin.

La réforme du système d'emploi débuta en 1986. La conjoncture était alors favorable au gouvernement, le taux de chômage se maintenant à un niveau bas. En outre, les entreprises, stimulées par l'évolution en cours, commençaient à rechercher les bénéfices (Perkins, 1994). Selon une enquête effectuée au début des années quatre-vingt-dix, 79,9% des entreprises s'efforçaient d'accroître leurs profits, leur taille ou leur part de marché (Ma, 1992). Ainsi, on peut supposer que les firmes fixaient leurs offres d'emploi de façon à équilibrer la productivité marginale du travail et le niveau des salaires. De même, le chômage caché devait théoriquement correspondre à la différence entre les réserves de main-d'œuvre et le niveau d'emplois induisant le plus de profits (Yuan, Lu, 1998). Il est également intéressant de noter que, depuis 1978, le taux d'activité n'a cessé de diminuer, alors que le volume absolu de main-d'œuvre n'a fait qu'augmenter.

Grâce à la régulation des naissances, la population et la main-d'œuvre ne se sont accrues que lentement. Les chiffres de cette croissance sont toutefois surprenants car ils concernent le pays le plus peuplé du monde (cf. graphique 3). Néanmoins, on peut observer un net déclin du taux d'activité, la Chine ayant, comme presque toutes les économies en mutation, un taux anormalement élevé avant la réforme. Depuis que cette dernière est en marche, d'importants changements se sont produits<sup>6</sup>. Le taux d'activité a baissé progressivement dans les villes, bien qu'il reste encore très élevé. Le graphique 4 montre son évolution dans les villes chinoises depuis 1978 et le tableau 1 établit une comparaison avec quelques pays représentatifs. Si l'on

3. Source : *China's Labor and Wage Statistical Data : 1949-1985*, China Statistical Publishing House, juillet 1987, p. 110. Cette politique porte le nom de *Shang Shan Xia Xiang*.

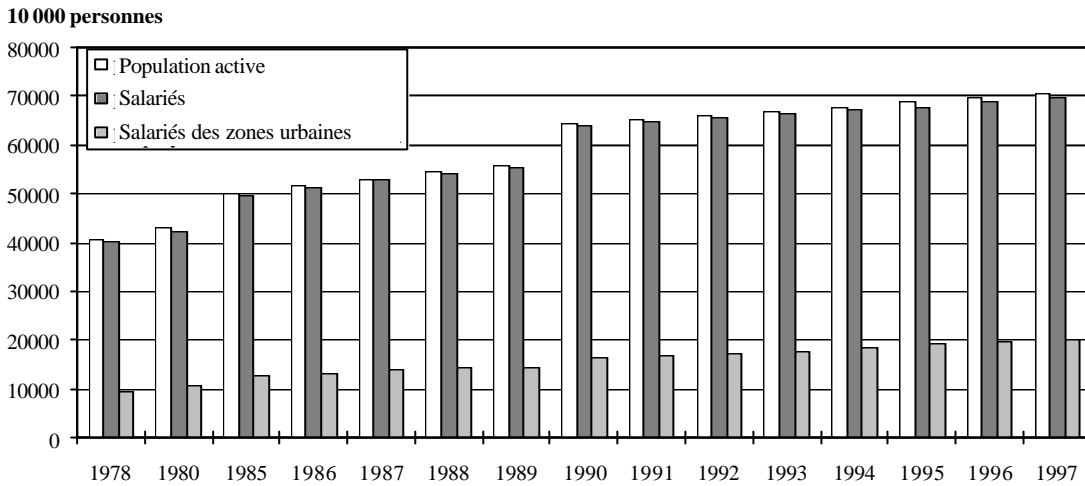
4. Même source.

5. En Chine, seuls les chômeurs des zones urbaines sont inscrits. Dans les zones rurales, les paysans qui n'ont pas assez de travail ne sont pas considérés comme chômeurs, car ils ont la possibilité de cultiver les terres publiques selon un système de fermage.

6. En Russie, par exemple, le taux d'activité a diminué de 4,2% entre 1992 et 1994 (Commander, Yemtsov, 1997).

graphique 3

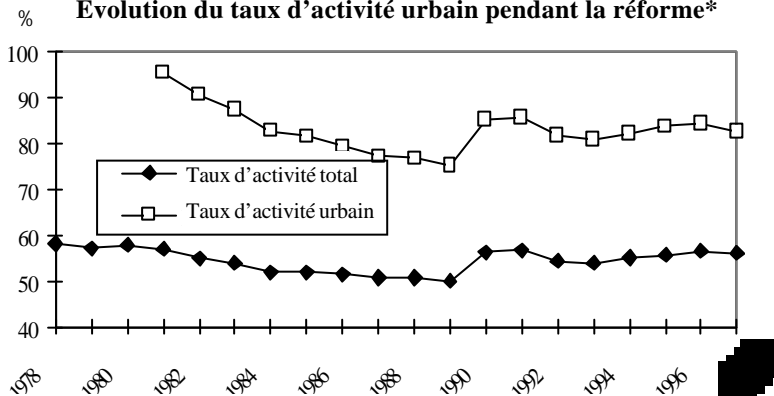
La main-d'œuvre de 1978 à 1997



Source : China Statistical Yearbook 1998, China Statistical Publishing House, 1998 and China Labor Statistical Yearbook 1997, China Statistical Publishing House, 1997.

graphique 4

Évolution du taux d'activité urbain pendant la réforme\*



Source : China Statistical Yearbook (various years), China Statistical Publishing House.

\* Comme nous ne disposons pas de données avant 1980, les taux d'activité des trois premières années n'ont pas pu être calculés.

\* En 1990, les taux d'activité et d'activité total ont considérablement augmenté car le Bureau national des Statistiques a élargi la notion d'emploi.

TABLEAU 1  
Comparaison internationale des taux d'activité en 1995

	Corée	Inde	Japon	France	Allemagne	États-Unis	Pologne	Chine
Taux d'activité (%)	58,75	61,58	68,56	70,01	72,23	72,87	77,45	88,27

Source : World Economic Yearbook 1997, China Social Science Press, 1997, p.850.

était de 56,2%, alors qu'il n'était que d'environ 40% dans les pays développés et de 30% dans les pays en voie de développement. Lu et Ge (1999) ont démontré que la baisse du taux d'activité est due à la transition économique. Durant les périodes d'adaptation, l'écart entre les salaires se creuse et les revenus les plus bas diminuent, ce qui peut inciter certains à ne pas travailler. En outre, les industries tertiaires, en plein essor, recherchent de façon intensive capitaux et matière grise. Elles ont en effet créé de nombreux emplois pour la main-d'œuvre qualifiée, mais très peu pour les personnes faiblement qualifiées, issues des industries traditionnelles.

Après un essai dans des villes comme Shanghai et Guangdong à partir de 1980, le système du contrat de travail fut étendu à tout le pays en 1986. C'est pourquoi cette année est devenue celle de la réforme. Avec la mise en place du nouveau système d'em-

considère le taux d'activité total<sup>7</sup>, on constate qu'il est également beaucoup plus élevé en Chine que dans les autres pays. En 1978, le taux d'activité total en ville

7. Le taux d'activité correspond à la part de la population active rapportée à la population en âge de travailler, alors que le taux d'activité total est la part de la population active ramenée à l'ensemble de la population. Les personnes de 15 à 64 ans forment la population en âge de travailler. Les individus qui, dans l'ensemble de la population urbaine chinoise, ont entre 15 et 65 ans, constituent la population urbaine en âge de travailler.

ploi, les travailleurs se mirent à signer des contrats avec les firmes et la politique de «à chaque personne un emploi» fut abandonnée. Dorénavant, lorsque les contrats de travail expirent, les relations entre les entreprises et la main-d'œuvre s'arrêtent elles aussi. Les firmes ont donc davantage de liberté pour définir leur emploi et les salaires pratiqués, mais le risque de chômage est plus important pour les travailleurs.

En 1986, un système d'assurance-chômage fut également mis en place pour accompagner la réforme. En fait, celui-ci ne fonctionne pas comme une assurance

TABLEAU 2

**Pouvoirs des responsables d'entreprises publiques en matière d'embauche et de licenciement\***

Réponses	Refus d'embauche	Licenciements
Ne se prononcent pas	2,5%	2,5%
Aucun droit	19,1%	22,1%
Quelques pouvoirs	46,4%	40,6%
Pouvoirs de base	24,6%	25,4%
Pleins pouvoirs	4,2%	8,3%
Indifférents	3,3%	1,2%

Source : Gordon, Li, 1999.

\* Sondage effectué en 1990 auprès de 769 responsables d'entreprises. Nous pensons que les rubriques «pouvoirs de base» et «plein pouvoirs» ont été surestimées. N'ayant qu'une faible connaissance de l'économie de marché, les responsables pouvaient comparer uniquement avec leur droits précédents.

mais plutôt comme une aide, le montant perçu n'étant pas établi en fonction du revenu antérieur des personnes. De plus, les fonds sont insuffisants pour supporter un taux de chômage élevé. La plupart des entreprises publiques n'ont donc pas toute liberté pour décider de leurs embauches et de leurs licenciements (cf. tableau 2).

Afin d'atténuer l'impact du chômage caché et de stimuler la concurrence parmi les travailleurs, les entreprises publiques sont autorisées, depuis le début des années quatre-vingt-dix, à licencier temporairement certains salariés jugés moins productifs, qui attendent chez eux de nouveaux emplois (*Xia Gang*)<sup>8</sup>. Cependant, le nombre des personnes mises à pied est lui aussi contrôlé. En d'autres termes, les firmes, en particulier les plus performantes, n'ont pas pu renvoyer chez elles toutes les personnes excédentaires. Il semble donc que, pendant la période de transition, le marché interne du travail ait fonctionné sur deux niveaux. Le premier niveau comprend les ouvriers moins productifs, mis en réserve. Parmi ceux-ci, seuls quelques-uns sont réembauchés par l'entreprise. Les autres doivent s'orienter vers de nouveaux emplois ou sont officiellement inscrits comme chômeurs après une période d'environ deux ans.

8. Les salariés mis à pied font toujours partie de l'entreprise, alors que les travailleurs officiellement sans emploi sont comptabilisés comme chômeurs par le gouvernement. Les premiers ne sont pas inclus dans les chiffres du chômage. Cf. aussi Yin (1998, note 9).

Certains prennent leur retraite avant l'âge légal, soit parce qu'ils sont âgés et mal portants, soit parce qu'ils ne peuvent pas être formés. Toutefois, cette politique n'est plus encouragée actuellement. De nouveaux salariés ont la possibilité d'entrer dans les entreprises, en commençant au bas de l'échelle hiérarchique, mais, en cas de besoin, les responsables cherchent en priorité à utiliser leurs personnels en réserve<sup>9</sup>. Le second niveau du marché interne compte les salariés en activité qui sont promus ou éliminés. Il est évident que ce fonctionnement à deux vitesses provient du système d'emploi traditionnel, la politique de «à chaque personne un emploi» ayant grandement contribué à accumuler les sureffectifs.

Pendant la période de transition, le gouvernement n'a pas seulement contrôlé l'emploi et instauré dans les entreprises publiques un marché du travail à deux vitesses, il a également contrôlé les salaires. Nous savons qu'une forte inflation a caractérisé la conjoncture macro-économique à partir de 1978. Pour maîtriser le coût du travail et la consommation, donc le taux d'inflation, le gouvernement a réglementé la progression des salaires et empêché que l'écart entre les revenus ne se creuse dans les entreprises publiques. Ainsi, à Shanghai, conformément à la réglementation, le salaire le plus élevé ne doit pas dépasser le quintuple du salaire le plus bas. Selon notre étude menée en 1997 auprès de plusieurs entreprises publiques de Shanghai, 76,2% des travailleurs souhaitaient voir l'écart entre les salaires augmenter. En outre, 85,5% du personnel technique et 71,8% de l'encadrement étaient partisans d'une hausse des revenus. Bien que la Chine soit sortie ces dernières années de la période de forte inflation, il semble que les institutions fondamentales n'aient pas changé.

**Les effets de la réforme du système d'emploi sur la structure du chômage et des emplois**

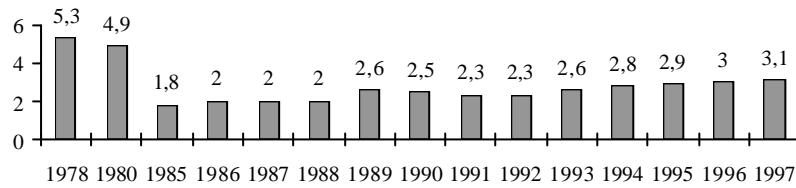
En raison de la progressivité de la réforme, le chômage est formé de trois catégories. Premièrement, le chômage urbain déclaré, comptabilisé dans les statistiques annuelles, fournit le taux officiel. Deuxièmement, de nombreux travailleurs mis à pied ne sont pas comptés parmi les chômeurs et, pourtant, ils n'ont pas d'emploi. Troisièmement, beaucoup d'actifs sont encore sous-

9. Lu et Chen (1998a) ont utilisé un modèle économétrique simple pour vérifier que, dans un système transitoire, les entreprises publiques ont tendance à utiliser leurs réserves de main-d'œuvre en cas de besoin et à maintenir leur niveau d'emploi en cas de récession.



graphique 5

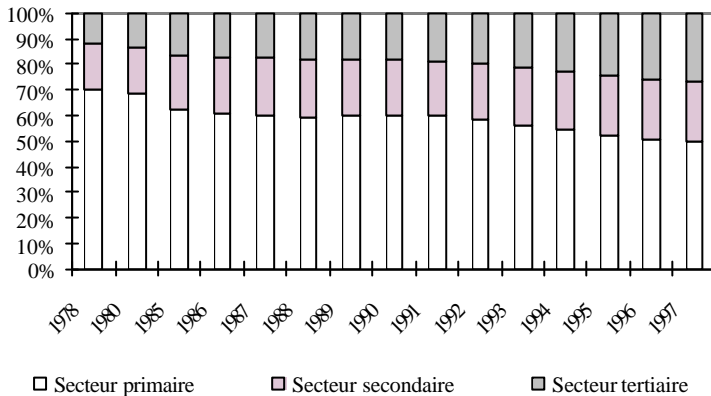
Taux de chômage déclaré dans les zones urbaines



Source : China Labor Statistical Yearbook 1998, China Statistical Publishing House, 1998.

graphique 6

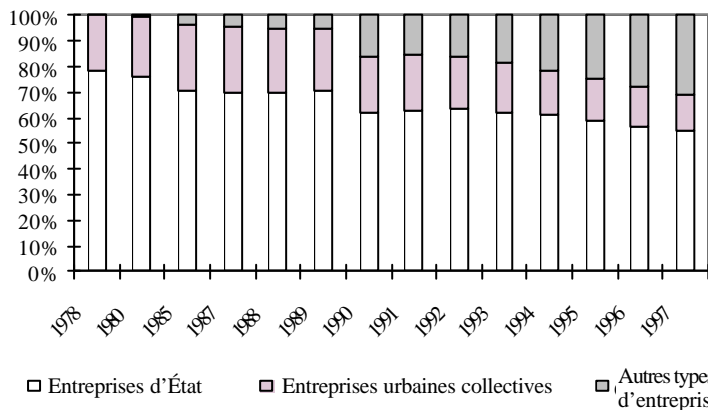
Structure des emplois par secteur



Source : China Labor Statistical Yearbook 1998, China Statistical Publishing House, 1998.

graphique 7

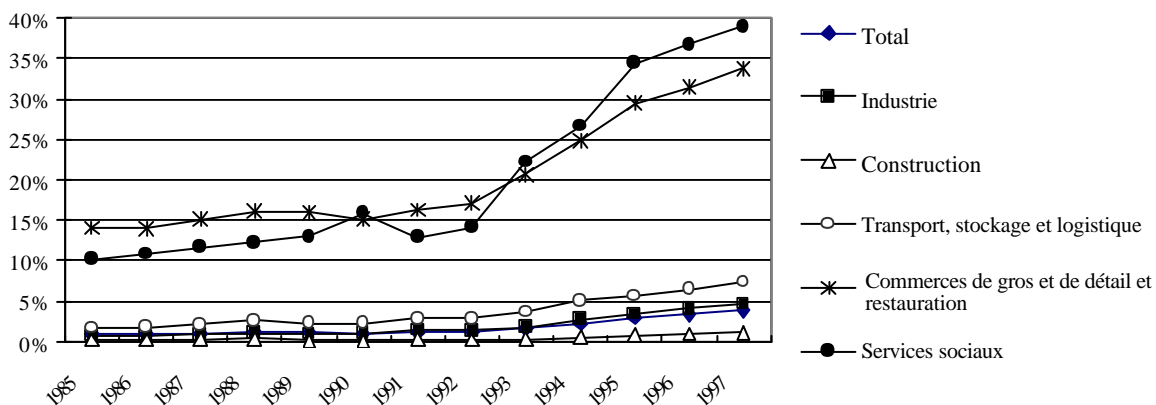
Structure des emplois urbains selon le statut des entreprises



Source : China Labor Statistical Yearbook 1998, China Statistical Publishing House, 1998.

graphique 8

Part des emplois privés et indépendants dans différents domaines



Source : China Labor Statistical Yearbook 1998, China Statistical Publishing House, 1998.

employés. Les firmes ne souhaitent pas garder ces travailleurs à temps partiel, mais les responsables d'entreprises publiques n'ont ni la liberté de se séparer d'eux ni celle de les renvoyer chez eux. Les travailleurs de la seconde et de la troisième catégorie constituent des sureffectifs et sont donc des chômeurs déguisés. Depuis 1986, à cause de la réforme, le chômage urbain déclaré n'a cessé de croître, augmentant même fortement en 1989 et 1990 lors de la récession économique (cf. graphique 5). Il est très difficile de mesurer l'ampleur du chômage caché dans les villes. Quelques études ont été réalisées à cet effet, mais leurs résultats sont extrêmement variables. Selon l'étude entreprise en 1995 par l'Organisation internationale du Travail et le Département chinois du Travail auprès de différentes entreprises urbaines, le chômage caché était estimé à 18,8%.

Autre conséquence de la réforme, la structure des emplois s'est fortement modifiée. Auparavant, comme dans toutes les économies planifiées, les emplois industriels étaient sur-représentés par rapport à ceux du secteur privé et du tertiaire. Mais cela a beaucoup évolué depuis la réforme. La restructuration de l'économie a entraîné une nouvelle répartition des emplois, ainsi qu'une montée du chômage. La part du secteur tertiaire s'est rapidement accrue alors que celle de l'agriculture a diminué (cf. graphique 6). En même temps, le développement du secteur privé a généré une augmen-

tation fulgurante de ses emplois (cf. graphique 7). Cette croissance est plus marquée dans le commerce de gros et de détail, la restauration et les services sociaux, secteurs dans lesquels le marché fonctionne pratiquement selon les règles de la concurrence parfaite et où les firmes privées ont un accès relativement aisé (cf. graphique 8).

### Un système d'emploi à deux vitesses

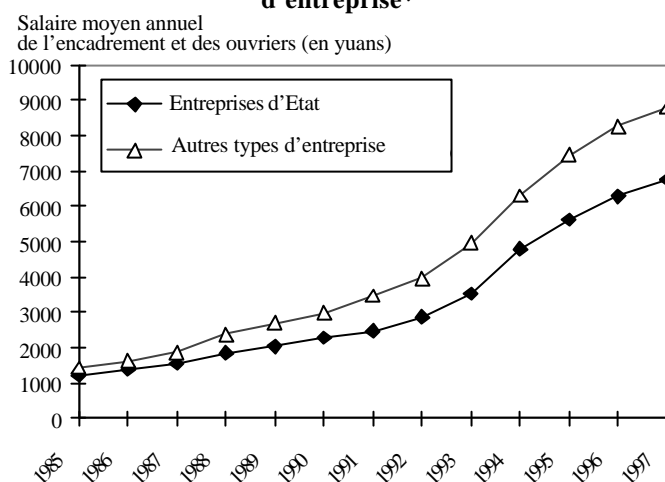
La réforme en cours se caractérise par la dualité du système transitoire d'emploi. L'évolution de ce système se confond avec celle de l'expansion du secteur privé, celui-ci se conformant aux lois du marché. Les firmes privées peuvent librement ajuster leurs effectifs à un niveau qui leur permet de maximiser les bénéfices. De plus, le risque de chômage et la pression exercée sur les salariés contribuent à améliorer leur efficacité. À l'inverse, le contrôle sur l'emploi demeure dans la plupart des entreprises publiques afin de préserver la main-d'œuvre excédentaire de la concurrence qui règne sur le marché du travail. Comme les entreprises publiques sont présentes dans presque tous les domaines d'activité, les sureffectifs représentent une charge qui les empêchent de rivaliser avec le secteur privé et, parfois, avec les firmes étrangères. Au moins trois différences notables distinguent les deux systèmes d'emploi.

Premièrement, les processus de licenciement ne sont pas identiques. Pendant la transition économique, les entreprises publiques n'ont le droit de mettre fin aux relations de travail que si les salariés souhaitent démissionner, s'ils ont commis des fautes graves ou si les contrats arrivent à expiration. Lorsque les entreprises ont à gérer des sureffectifs hérités de l'ancien régime ou de la récession économique, elles ne peuvent se séparer que temporairement des travailleurs, tout en maintenant leurs contrats de travail. Le gouvernement estime particulièrement nécessaire que les ouvriers âgés conservent des liens avec les entreprises publiques. Sous le régime traditionnel, conformément au contrat tacite passé entre l'État et les travailleurs, ces derniers ne pouvaient pas être licenciés car ils avaient contribué au bien du pays en sacrifiant une partie de leurs salaires, et le gouvernement avait le devoir de maintenir leurs emplois. En outre, le nombre des mises à pied est contrôlé dans le secteur public, alors que les entreprises privées bénéficient d'une marge de manœuvre plus importante vis-à-vis des ouvriers jugés inefficaces.

Deuxièmement, la fixation des salaires répond à des logiques divergentes. Comme sous l'ancien régime, les salaires pratiqués dans les entreprises publiques ne sont pas modulables. La rigidité provient de ce que l'ancienneté et la qualification rentrent davantage en ligne de compte que le rendement. D'autant que, pour appliquer les directives gouvernementales, les entreprises publiques limitent souvent le revenu des actifs et les augmentations salariales. Au contraire, les salaires du secteur privé sont plus modulables, une part variable non négligeable entrant dans leur composition. En raison de l'encadrement des salaires, tel qu'il est pratiqué dans le secteur public, les firmes privées n'ont pas à

graphique 9

### Écart salarial entre le secteur public et les autres types d'entreprise\*



Source : China Statistical Yearbook 1998, China Statistical Publishing House, 1998.

\* Le terme «autres types d'entreprise» s'applique à toutes les firmes qui ne sont ni publiques ni collectivisées dans les zones urbaines.

négozier âprement avec les syndicats. Etant relativement bien payés et craignant de perdre leurs emplois, les salariés du privé n'éprouvent pas le besoin de s'organiser pour être mieux traités. En conséquence, le salaire moyen est plus bas dans les entreprises publiques et l'écart salarial se creuse entre les deux secteurs (cf. graphique 9).

Troisièmement, les ouvriers mis à pied sont traités différemment des chômeurs. Selon la législation, les entreprises publiques devraient souscrire une assurance-chômage pour leurs travailleurs, mais en réalité seules quelques personnes provenant de ces entreprises sont inscrites comme chômeurs et perçoivent à ce titre une allocation. Les entreprises publiques continuent de réduire le coût du travail et d'améliorer leur efficacité

interne par les mises à pied temporaires. Pourtant, elles devraient verser un salaire aux travailleurs mis en réserve et supporter le coût des ré-embauches. Paradoxalement, ce sont les chômeurs du secteur privé qui perçoivent des prestations sociales. Les firmes privées ont souscrit des assurances et il leur incombe uniquement de verser les indemnités de licenciement. Comme il a été dit, il appartient à l'État d'aider les chômeurs à retrouver un emploi. En général, les prestations versées aux ouvriers mis en réserve sont supérieures à l'allocation-chômage. Il est en effet naturel que le gouvernement, conformément au contrat en vigueur dans le système traditionnel, fixe un niveau de revenu plus élevé pour les travailleurs mis à pied que pour les chômeurs. A fortiori, quand on sait qu'il a promis aux salariés qu'ils ne seraient pas licenciés et que, s'ils perdaient malgré tout leurs emplois suite à la réforme, ils recevraient une compensation (Yuan, Lu, 1998)<sup>10</sup>.

### **L'avenir : l'unification du système d'emploi dans les différents secteurs**

Nous avons montré jusque-là pourquoi il était prudent de la part de la Chine de réformer son système d'emploi progressivement et modérément. Cependant, nous avons constaté que cette économie à deux vitesses était néfaste à l'efficacité des entreprises publiques. Tout d'abord, celles-ci devraient supporter un coût du travail plus élevé que les entreprises privées en rémunérant les salariés mis en réserve et en les aidant à retrouver du travail. Deuxièmement, l'emploi et les salaires des entreprises publiques font, dans une certaine mesure, l'objet de négociation entre les firmes et le gouvernement. Si celui-ci continue à exiger le plein emploi en échange de la paix sociale et à maintenir des bas salaires pour contrôler l'inflation, les entreprises publiques pâtiront des excédents de main-d'œuvre et de la limitation des revenus, d'autant que les travailleurs du secteur public sont moins motivés que leurs homologues du privé (Lu, Chen, 1999). Troisièmement, étant donné le contrôle des salaires, les meilleurs éléments sont enclins à quitter les entreprises publiques et le secteur privé renforce grâce à eux sa productivité (Gordon, Li, 1999). De plus, si l'on s'intéresse aux choix des travailleurs en

matière de prise de risques, on s'aperçoit que les personnes hautement qualifiées, en particulier celles qui aiment prendre des risques et celles qui y sont indifférentes, ont tendance à aller vers le secteur privé où elles espèrent être mieux rémunérées. Les salariés hautement qualifiés qui restent actuellement dans le secteur public, sont soit des individus qui n'aiment pas prendre de risques, soit des gens qui y sont contraints par des mesures administratives (Lu, Chen, 1999). Face à un secteur privé actif, les entreprises publiques manquent de compétitivité. Aussi est-il urgent d'uniformiser le système d'emploi de façon à rendre ces entreprises aptes à affronter la concurrence.

Pour unifier le système, il faudrait que le gouvernement accorde plus de liberté aux entreprises publiques. En effet, il conviendrait que celles-ci puissent peu à peu fixer elles-mêmes le nombre d'actifs leur permettant de maximiser les bénéfices, donc leur niveau d'emploi. Autrement dit, il faudrait que le chômage caché sorte progressivement de ces entreprises et que les travailleurs mis en réserve soient officiellement déclarés chômeurs. Actuellement, afin de réaffecter ces ouvriers, on les centralise dans une agence, financée par l'État et les entreprises publiques, qui est chargée de les aider à retrouver un emploi. Mais cette institution est temporaire. Les pouvoirs locaux s'efforcent de mettre rapidement un terme à cette phase transitoire et de faire prendre en charge par le système de protection sociale tous les travailleurs excédentaires, issus des entreprises publiques. Outre l'effacement progressif du contrôle sur l'emploi, ces dernières devraient aussi pouvoir fixer plus librement les salaires. En admettant que la politique des revenus soit remplacée par une politique monétaire pour limiter l'inflation, elles devraient, en déterminant elles-mêmes les salaires, pouvoir attirer une main-d'œuvre qualifiée et plus motivée. De surcroît, il semble indispensable qu'elles relèvent le niveau de rémunération de leur personnel technique et de l'encadrement. Sinon, ces derniers seront tentés de démissionner ou de faire jouer la corruption pour améliorer leurs revenus.

Comment va évoluer le chômage ? On peut espérer, même si cela n'est pas sûr, que le pays abaissera son taux de chômage global. La régulation des naissances demeure essentielle pour contrôler la population totale. De même, on peut prévoir que le taux d'activité continuera à diminuer de façon significative en raison de la transition économique et du développement rapide de la formation pour les jeunes. Ainsi, à l'avenir, la demande

---

10. Dans la pratique et selon la réglementation nationale, l'allocation de mise à pied est plus élevée que l'assurance-chômage. À Shanghai, par exemple, cette allocation s'élevait, en 1998, à plus de 244 yuans par mois la première année et 205 yuans les douze mois suivants. L'assurance-chômage était de 236 yuans la première année et de 195 yuans la deuxième.



d'emploi augmentera modérément. Si le gouvernement réussit à stimuler l'offre d'emploi, il est probable que le chômage global baisse. Il est aisé, dans ce contexte de transition économique, d'accroître l'offre de travail. Premièrement, la Chine a su, ces dernières années, en tête des pays en voie de développement, attirer les investissements étrangers directs. Si elle est admise au sein de l'Organisation mondiale du Commerce (OMC), il se produira un nouvel afflux d'investissements étrangers. Deuxièmement, bien que la concurrence sur le marché du travail soit encouragée par la réforme, les travailleurs des villes sont toujours protégés de celle des ruraux. À Shanghai, par exemple, les firmes doivent payer une taxe administrative au gouvernement lorsqu'elles veulent employer des ouvriers provenant des zones rurales, et ces derniers sont exclus de certains postes, peu fatigants mais relativement bien rémunérés pour des personnes non qualifiées. L'ouverture du marché du travail urbain est inévitable. Ainsi, le coût du travail dépendra de l'état de la concurrence et les offres d'emploi progresseront en proportion. Troisièmement, grâce à la restructuration économique et à la croissance de certains secteurs, de nombreux emplois nouveaux devraient être créés, notamment dans les services sociaux. Quatrièmement, la réforme a engendré de nouvelles formes d'emploi comme le travail temporaire, indépendant, saisonnier et horaire. Néanmoins, de nombreux travailleurs mis en réserve et chômeurs attendent encore que le gouvernement et les entreprises publiques leur fournissent des emplois stables à temps plein. Pourtant, les mentalités évoluent, semble-t-il, lentement. Le cas exceptionnel de Wenzhou, une cité commerciale bien connue, en est la preuve. Les gens de cette ville n'attendent pas un emploi du gouvernement, mais explorent d'eux-mêmes toute forme nouvelle d'emploi. Aussi l'état d'esprit qui règne à Wenzhou est-il fortement encouragé par l'État.

Si le pays parvient à accroître l'offre de travail plus rapidement que la demande, le chômage global diminuera. Toutefois, comme la réforme incite à *extérioriser* les excédents de main-d'œuvre, le chômage déclaré augmente. Le gouvernement se heurte à un problème crucial : quand faire entrer complètement dans le marché l'organisation du travail ? Il pourrait choisir le moment où le chômage caché aura totalement disparu. Ce serait prudent de sa part, à supposer que le chômage global diminue comme prévu. De toute façon, étant donné le peu de compétitivité des entreprises publiques, il est nécessaire d'éliminer rapidement le chômage

caché et d'uniformiser au plus tôt le système d'emploi. Cela pourrait entraîner une montée brutale du chômage déclaré, et, dans ce cas, il reviendrait aux entreprises publiques les plus saines de le résorber. De fait, beaucoup de chômeurs et de salariés mis à pied travaillent au noir (Yuan, Lu, 1998), ce qui renforce l'intention du gouvernement de faire entrer le système au plus tôt dans le marché.

# 3

---

## CONCLUSIONS

Cet article a permis d'examiner, dans les grandes lignes, la réforme du système d'emploi en Chine. En présentant le système traditionnel, le contrat tacite, ainsi que la composition et l'ampleur du chômage, nous avons exposé les raisons pour lesquelles l'État a entrepris une réforme progressive et modérée. Nous avons également montré que le système à deux vitesses a des conséquences néfastes sur l'efficacité des entreprises publiques. Celles-ci, contraintes d'appliquer la politique des salaires et de l'emploi, n'obtiennent pas la même motivation que les firmes privées et voient les travailleurs hautement qualifiés, en particulier ceux qui ne craignent pas de prendre des risques et ceux qui ne s'en préoccupent pas, partir dans le privé pour être mieux rémunérés. Ainsi, l'État ne doit pas seulement essayer de trouver un compromis entre stabilité sociale et efficacité, il doit aussi risquer une forte hausse du chômage pour débusquer les chômeurs non déclarés et assainir les entreprises publiques pour les rendre capables de lutter contre la concurrence. À long terme, cela contribuera à réduire le chômage. En même temps, l'État doit organiser un marché du travail qui permette aux salariés d'accéder à de nouveaux emplois et de maintenir leur capital humain. Il lui faut également mettre en place un meilleur système de protection sociale pour aider les chômeurs. Pour trouver des fonds, il a relevé le taux de l'assurance-chômage et, depuis 1999, encouragé les salariés à s'assurer eux-mêmes. Il paraît de surcroît utile et raisonnable qu'il vende certaines de ses entreprises de petite taille, afin de financer le système d'assurance. Les sommes prélevées naguère sur les salaires forment un capital substantiel. Si l'État ne dispose pas de fonds suffisants pour verser des

compensations aux chômeurs âgés, il ne lui reste qu'à vendre une partie de ses biens (Lu, Yuan, 1997).

Étudier l'évolution de l'organisation du travail en Chine, nous a fourni l'opportunité de vérifier la légitimité d'une réforme économique progressive. Nous préconisons, dans la mesure du possible, une uniformisation plus rapide du système d'emploi afin de permettre aux entreprises publiques de faire face au marché concurrentiel. Le pays pourrait ainsi sauvegarder à long terme l'emploi dans ces entreprises. Comme il est certain que la situation des chômeurs ira en se détériorant, il est primordial de mettre en place un bon système de protection sociale qui atténuera les difficultés inhérentes au processus de réforme. En outre,

les travailleurs des secteurs public et privé devraient mieux s'organiser pour défendre leurs intérêts. La projection réalisée dans cet article ne représente qu'une des évolutions possibles en matière d'emploi, sachant que nul ne peut prévoir l'avenir du pays. Ceux qui ont pâti de la réforme en cours s'élèvent sans doute contre sa poursuite. Néanmoins, celle-ci est en marche et personne ne peut l'arrêter. Les gens doivent être conscients que la réforme est comme une bicyclette : elle ne se stabilise qu'en prenant de la vitesse<sup>11</sup>.

---

11. Ce texte a été traduit de l'anglais par Sylvie Séris.

## RÉFÉRENCES

**Commander S., Yemtsov R.**, 1997, «Characteristics of the Unemployed» in Klugman J. (ed.) *Poverty in Russia : Public Policy and Private Responses*, The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank.

**Gordon R., Li D.**, 1999, «The Effects of Wage Distortions on the Transition : Theory and Evidence from China», *European Economic Review*, 43.

**Lu Ming, Chen Zhao**, 1998a, «An Econometric Analysis of Shanghai's Ability of Absorbing Labor», *Shanghai Economic Review (Shanghai Jingji Yanjiu)*, No.4.

**Lu Ming, Chen Zhao**, 1998b, «Gradual Reform Measures during the Employment System Transition : A Study on the Two-Tier Internal Labor Market of SOEs», *Economic Research Journal (Jingji Yanjiu)*, No.11.

**Lu Ming, Chen Zhao**, 1999, «Wage and Employment Bargaining in Transitional Economies : A Comparative Study and an Analysis of China Case», *Document de travail CEE*, n°99/58.

**Lu Ming, Ge Suqin**, 1999, «The Economic Transition and the Change of Labor Supply : Theory, Evidence and its Implication», *Journal of Chinese Economic Research Center of Peking University*, No.4.

**Lu Ming, Yuan Zhigang**, 1997, «Transitional Unemployment Insurance Plan and State-Owned Enterprise Reform», *Study and Exploration (Xuexi Yu Tansuo)*, No.2.

**Ma Jiantang**, 1992, «An Empirical Study of Objectives of State Enterprises», *Economic Research Journal (Jingji Yanjiu)*, No.7.

**Perkins D.**, 1994, «Completing China's Move to the Market», *Journal of Economic Perspective*, No.2.

**Yin Xiangkang**, 1998, «The Macroeconomic Effects of Waiting Workers in the Chinese Economy», *Journal of Comparative Economics*, 26.

**Yuan Zhigang, Lu Ming**, 1998, *On Disguised Unemployment*, Shanghai, Lixin Accounting Press.