

Réduction des inégalités : prendre au sommet pour distribuer tout en bas

Agatha Kratz



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/perspectiveschinoises/6670>

ISSN : 1996-4609

Éditeur

Centre d'étude français sur la Chine contemporaine

Édition imprimée

Date de publication : 15 septembre 2013

Pagination : 86-88

ISBN : 979-10-91019-08-8

ISSN : 1021-9013

Référence électronique

Agatha Kratz, « Réduction des inégalités : prendre au sommet pour distribuer tout en bas », *Perspectives chinoises* [En ligne], 2013/3 | 2013, mis en ligne le 15 septembre 2013, consulté le 28 octobre 2019. URL : <http://journals.openedition.org/perspectiveschinoises/6670>

© Tous droits réservés

Cette rubrique, préparée par Asia Centre (www.centreasia.eu), a pour objectif de présenter les débats sur le monde chinois et les questions internationales en RPC, à Hong Kong et à Taiwan en s'appuyant sur la presse en langue chinoise.

China Analysis
Les Nouvelles de Chine

Réduction des inégalités : prendre au sommet pour distribuer tout en bas

Analyse d'Agatha Kratz à partir des sources suivantes :

- Gan Li ⁽¹⁾, « 缩减收入差距 » (Réduire les disparités de revenus), *Caijing*, 6 janvier 2013.
- Zhu Guozhong ⁽²⁾, « ‘二次分配’ 难奏效 » (La "2ème distribution" peine à donner ses fruits), *Caijing*, 6 janvier 2013.
- Chen Tao ⁽³⁾, « 什么在影响中国人未来的收入 » (Qu'est-ce qui influencera les revenus futurs des Chinois ?), *Nanfang zhoumo*, 3 janvier 2013.
- Feng Lei et Qiu Yue ⁽⁴⁾, « 收入分配改革警惕四大误区 » (Les quatre erreurs de la réforme de la distribution des revenus), *Guangming ribao*, 28 janvier 2013.
- Éditorial, « 跳出分配看收入分配改革 » (Sortir du concept de redistribution pour regarder la réforme de la redistribution), *Diyi caijing ribao*, 19 décembre 2012.

Selon Chen Tao, 2012 a constitué une année charnière au cours de laquelle l'attention politique et publique s'est détournée des préoccupations sur le PIB et la croissance pour se focaliser davantage sur la redistribution des richesses. Les articles de chercheurs, journalistes et académiciens chinois ont aussi largement abordé le double thème de la croissance durable et de la qualité du développement. Dans toutes ces réflexions, la question de la répartition équitable des revenus tient une place importante. Le débat a notamment été relancé par la publication du premier coefficient de Gini officiel depuis 2008 – selon le Bureau national de statistiques (BNS), celui-ci serait passé de 0,49 en 2008 à 0,47 en 2012 – et par le lancement d'un « plan de réforme pour la distribution des revenus » (*shouru fenpei gaige fang'an* 收入分配改革方案), présenté aux deux Assemblées en mars.

Les auteurs reconnaissent l'étendue des travaux réalisés par le gouvernement, et notent l'importance, du moins symbolique, des mesures annoncées dans le plan de redistribution. Tous confirment qu'il était grand temps que le gouvernement aborde la question des inégalités, car une croissance forte sans redistribution équitable sera à l'avenir de plus en plus difficile à justifier, et potentiellement porteuse de risques sociaux.

Mais nombre de critiques émergent rapidement : les chiffres de Pékin seraient irréalistes, tout comme le programme proposé. Quelle est la réalité de l'inégalité sociale, économique et territoriale en Chine ? Qu'apporte le plan d'action prévu ? S'il n'est pas suffisant, quelles sont ses faiblesses ?

Mesure et détail des disparités de revenus en Chine

Peu de données sont disponibles pour mesurer les disparités de revenus en Chine et, lorsqu'elles existent, elles ne sont pas toujours cohérentes. Dans ce contexte, le coefficient de Gini (*ji'nixishu* 基尼系数) est sans doute l'outil le « moins mauvais » pour appréhender ces inégalités. Selon les chiffres of-

fiels les plus récents (émanant du BNS), en Chine, le coefficient de Gini était de 0,474 ⁽⁵⁾ en 2012. Bien qu'élevé – la moyenne mondiale est de 0,44 –, ce résultat est contredit par plusieurs sources. En effet, en 2010, l'ONU avait publié son propre calcul du coefficient chinois et obtenait un ratio voisin de 0,52.

La même année, le Centre de recherche et d'investigation sur les finances des ménages chinois du Sud-Ouest, dirigé par Gan Li, publiait également une étude sur le sujet, le Chinese Households Financial Survey (CHFS). Selon ce rapport, le coefficient de Gini du pays était probablement plus proche de 0,61. D'après cet organisme, le ratio se décomposait comme suit : 0,56 pour les ménages urbains et 0,60 pour les ménages ruraux. Il apparaît aussi, dans cette étude, que la principale source d'inégalité en Chine est la disparité des salaires. Dans les zones urbaines, 53 % des inégalités de revenus proviennent des disparités salariales ; en milieu rural, la contribution au coefficient de Gini est de 33 % pour le secteur industriel et de 22 % pour le secteur agricole. Le CHFS montre également que les disparités sont d'autant plus élevées que la région est développée et que son économie est libéralisée. Dans l'étude, le coefficient de Gini s'établissait en 2010 à 0,59 dans l'est du pays, 0,57 dans le centre, et 0,55 dans l'Ouest.

Gan Li doute fortement que les disparités chinoises aient pu décroître de 2010 à 2012, *a fortiori* dans les proportions exprimées par les deux études. Gan Li fait l'hypothèse que ces divergences viennent notamment du fait que, ces dix dernières années, les chiffres du BNS ne prennent en compte que les ménages ruraux.

Malgré les divergences dans les conclusions fournies par les trois sources,

1. Directeur du centre de recherche et d'investigation sur les finances des ménages chinois du Sud-Ouest.
2. Professeur à l'école de gestion et de management Guanghua de l'université de Pékin.
3. Journaliste économique à *Nanfang zhoumo*.
4. Feng Lei et Qiu Yue sont tous deux journalistes au *Guangming ribao*.
5. Chiffres du bureau national de statistiques (BNS), cités par Feng Lei et Qiu Yue.

celles-ci placent toutes la Chine au-dessus de la moyenne internationale, et démontrent le caractère réel du problème de la distribution des revenus en Chine. Les chiffres avancés par Gan Li placent même la Chine parmi les pays les plus inégaux du monde. Selon lui, s'il est normal pour un pays en croissance rapide d'avoir un coefficient de Gini élevé, une valeur de 0,61 est exceptionnellement élevée.

Lancement de mesures gouvernementales

Conscient des risques de tensions sociales, économiques et politiques associées à une telle disparité de revenus, le gouvernement chinois a lancé en 2012 une réflexion sur les moyens de rééquilibrer la distribution spatiale et sociale des revenus en Chine. La synthèse finale de ces réflexions se présente sous la forme d'un plan d'action pour la réforme de la distribution, et a été présentée à l'Assemblée nationale populaire en mars.

Zhu Guozhong note que cette réforme était déjà en discussion (sous d'autres formes) depuis près de huit ans. L'étendue du problème, son aspect controversé, la forte résistance de certains milieux et les nombreux retards et reports du débat expliquent la durée exceptionnelle du processus. Mais, durant la période, l'intérêt du public n'a cessé de croître et, aujourd'hui, c'est avec une réelle impatience qu'une grande partie de la population attend des mesures concrètes.

Avant même sa publication⁶, le plan d'action faisait déjà l'objet de nombreuses critiques, notamment par les auteurs présentés ici. Point encourageant, concède Zhu Guozhong, le gouvernement s'est enfin résolu à « prendre aux riches pour donner aux pauvres » (*jiefu jipin 劫富济贫*). Pour ce faire, le plan envisage une réforme fiscale (et notamment une augmentation de l'imposition des classes les plus aisées), et un accroissement des transferts financiers vers les populations à bas revenus. Mais cela est insuffisant, et ne pourra pas résoudre les nombreux problèmes liés aux inégalités de revenus en Chine.

Ce qu'il manque à la loi de redistribution

Tout d'abord, les autorités économiques n'ont pas précisé quelle serait la source principale des nouvelles recettes fiscales. Même si, en principe, ces contributions devraient venir des classes les plus aisées, Zhu Guozhong s'inquiète du fait que celles-ci sont souvent détentrices de pouvoir, de relations et d'influence, leviers qu'elles pourraient actionner pour se soustraire aux nouveaux prélèvements. Cela reporterait le poids de la réforme sur les classes moyennes qui gagnent assez pour être taxées davantage, mais qui n'ont pas assez d'influence pour éviter de payer de nouveaux impôts. Zhu Guozhong explique que le gouvernement risque ainsi de « tondre la classe moyenne » (*zhongchanjieji bei jianle yangmao 中产阶级被剪了羊毛*) ou encore de « traire les classes moyennes pour sauver les pauvres » (*sougua zhongceng jieji diceng 搜刮中层接济底层*). L'auteur ajoute que, alors que la classe moyenne deviendra petit à petit « maigre et faible » (*shouruo 瘦弱*), le « gâteau » (*dangao 蛋糕*) des riches ne cessera de croître. Cette mesure ne règlera donc pas le problème des inégalités puisqu'il pèsera en priorité sur les classes moyennes et préservera largement les hauts revenus.

Par ailleurs, l'alourdissement de la charge fiscale aura au moins deux effets pervers : diminuer l'investissement en neutralisant des ressources importantes, et réduire le pouvoir d'achat des classes moyennes, ce qui est contraire à l'objectif gouvernemental de promotion de la consommation intérieure.

Finalement, le principal regret de Zhu Guozhong concerne le peu d'importance que, selon lui, cette réforme accorde au concept d'opportunité économique. L'auteur décrit une société chinoise pyramidale, au sommet de laquelle les classes aisées, se reposant sur leurs réseaux et leur pouvoir d'influence, bénéficient de privilèges et d'une majorité des opportunités économiques. Les classes moyennes ont comme atouts leurs capacités, leurs qualifications, et parviennent parfois à saisir de rares opportunités lorsque, par chance, celles-ci s'offrent à elles. Les populations les moins aisées n'ont pour leur part aucun accès aux opportunités économiques et restent piégées dans la pauvreté. Les monopoles d'État et la corruption, ajoute Zhu, accentuent encore l'inégalité des chances.

Solutions et améliorations proposées par les auteurs

Les auteurs proposent donc certains aménagements du plan d'action gouvernemental.

Zheng Bingwen, directeur du Centre de recherche sur la sécurité sociale internationale au sein de l'Académie des sciences sociales, et cité par Feng Lei et Qiu Yue, estime qu'il faut laisser agir le marché pour assurer une allocation optimale des ressources. Si les mécanismes de marché étaient plus efficaces en Chine, les distorsions moins nombreuses, alors les opportunités économiques se multiplieraient et entraîneraient l'augmentation du revenu des populations les plus pauvres.

L'éditorial de *Diyi caijing ribao* rappelle que remédier aux disparités en Chine constitue une tâche de longue haleine. Même si la redistribution directe est une solution efficace à court terme car elle soulage des familles dans le besoin, il faudra davantage qu'une réforme fiscale pour régler le problème des disparités entre les villes et les campagnes. Pour y arriver, l'État devra se reposer principalement sur l'effort de développement, et notamment œuvrer sans relâche au rattrapage et au désenclavement économiques. En s'appuyant sur le « gâteau » des régions les plus riches, le gouvernement pourra mettre en place une série de mesures promouvant l'activité économique dans les régions déshéritées.

Gan Li propose pour sa part de ne pas se focaliser sur la redistribution directe et l'augmentation du salaire minimum – qui provoquent des distorsions et affectent les bas revenus en limitant l'embauche. D'après lui, les méthodes de redistribution secondaire, comme l'amélioration des services publics, l'élargissement de la couverture de la sécurité sociale ainsi que l'augmentation des « transferts » (*zhuan yizhifu 转移支付*) et allocations sociales sont des leviers plus efficaces. Il faut également encourager la libéralisation des entreprises publiques, des monopoles, etc. À long terme, enfin, l'investissement dans l'éducation jouera un rôle majeur pour promouvoir l'égalité des chances et assurer des niveaux de revenus moins inégaux.

Gan Li insiste sur la nécessité de développer le système chinois de sécurité sociale. En effet, selon lui, un « système d'assurance sociale parfait » (*wan shan shebao xitong 完善社保体系*) peut réduire sensiblement les effets pervers des inégalités de revenus. Aujourd'hui, celui-ci est encore trop peu développé en Chine : les dépenses de sécurité sociale ne représentent en 2011 que 12,3 % des dépenses publiques (si l'on prend en compte le Fonds d'assurance sociale chinois), contre 36,6 % aux États-Unis. L'assistance publique aux ménages nécessiteux est également insuffisante. En 2010, 71 % des

6. Les articles cités ici ont été publiés avant la présentation du Plan à l'Assemblée nationale populaire, et sa publication.

ménages vivant en dessous du seuil standard de 1,25 dollar par jour ne percevaient pas d'aide du gouvernement, explique Gan Li. Les personnes âgées manquent elles aussi de soutien. Selon le même rapport du CHFS, en 2010, 45 % des personnes à la retraite ne touchaient pas de pension ou d'aide de l'État. Par ailleurs, seules 30 % des personnes licenciées avaient le droit à une assurance chômage. Enfin, bien que l'assurance maladie chinoise couvre une très large population elle reste trop faible, et insuffisamment égalitaire, avec de grandes disparités d'accès. Les populations rurales sont par exemple très mal couvertes. Une homogénéisation de la couverture entre villes et campagnes permettrait déjà de diminuer les disparités de revenus après redistribution.

Le gouvernement chinois a les moyens financiers de ces réformes, mais a-t-il le courage de les mettre en œuvre ?

Il existe donc des solutions simples pour réduire les inégalités en Chine, lesquelles ne demandent qu'une augmentation limitée des dépenses publiques et de la fiscalité, affirme Gan Li.

Aujourd'hui, la Chine dispose d'assez de ressources financières pour mettre en place des mesures efficaces afin de remédier aux disparités de revenus. Selon l'auteur, le revenu public brut en 2011 était de près de 10 000 milliards de yuans, dont 2 000 milliards pouvaient aisément être dégagés pour financer ces réformes. Cette manne correspond à peu près au niveau de pro-

fit des entreprises publiques, lesquelles ne reversent que 2 % de leurs revenus à l'État.

Selon Gan Li, une politique de transfert simplement « raisonnable » aurait déjà des résultats spectaculaires. En redistribuant – directement ou indirectement – à 60 % des familles les plus pauvres, le gouvernement pourrait ramener le coefficient de Gini de 0,6 à 0,4 selon les calculs du CHFS.

Mais comme nous le rappelle l'éditorial du *Diyi caijing ribao*, cette réforme sera difficile à mettre en place car elle demande d'« élever le bas (*tidi* 提低), d'élargir le milieu (*kuozhong* 扩中) et de limiter le haut (*konggao* 控高) » de la pyramide sociale. Il faut donc, pour réduire les inégalités en Chine, procéder à une modification en profondeur de la structure économique du pays, en remettant en cause les privilèges des classes aisées et en partageant leur « gâteau » avec les classes moyennes et défavorisées.

Ce même éditorial souligne que la réduction des disparités appelle un changement de « système » (*xitong* 系统) et, en cela, la réforme des revenus est une composante importante de la réforme générale du système économique chinois. Cette réforme, si elle est mise en place, remettra en question nombre d'intérêts particuliers. Souvent, par le passé, de telles réformes ont été lancées et se sont heurtées à la résistance de ces groupes d'intérêts ; et souvent aussi, ces projets ont « finalement été abandonnés en chemin » (*zuihou zhihao buliaoliao* 最后只好不了了之). Il faudra donc, selon les auteurs de l'éditorial, que le gouvernement fasse preuve de « courage et de sagesse politique » (*zhengzhi yongqi he zhihui* 政治勇气和智慧), mais surtout de « détermination » (*juexin* 决心).

On ne pourra pas sortir de « l'air-pocalypse » urbaine par des mesures administratives

Analyse de Giulia C. Romano à partir des sources suivantes :

- Yi Peng ⁽¹⁾, « 雾霾对城镇化的影响 » (L'influence du brouillard sur l'urbanisation), *Caixin*, 19 février 2013.
- He Chunlu ⁽²⁾, « '毒空气' 凸显中国式低碳治理困境 » ('L'air empoisonné' souligne les difficultés de la gestion bas-carbone à la chinoise), *Zhongguo kexue bao*, 16 janvier 2013.

Urbanisation et pollution

Récemment, le mot « brouillard » est devenu l'un des plus populaires en Chine. Ce terme fait automatiquement penser aux niveaux de pollution exceptionnels enregistrés à Pékin : 886 microgrammes de particules par mètre cube ⁽³⁾ au plus haut du phénomène (au moment de l'écriture des articles cités) selon les stations d'observation de la qualité de l'air de l'ambassade américaine, un chiffre jamais enregistré auparavant.

Selon Yi Peng, le brouillard qui a recouvert notamment la région de Pékin-Tianjin-Hebei a plusieurs origines. Tout d'abord, dans les pires jours de cette « air-pocalypse » (*kongqi mori* 空气末日, comme l'a décrit la presse), l'absence de courants d'air froid et de vents a été un facteur très important.

L'absence de ventilation naturelle a causé une forte concentration des polluants dans l'atmosphère, à un niveau relativement stable, et n'a pas permis leur dispersion. Mais Yi Peng identifie d'autres facteurs, et notamment la pollution provenant des véhicules à moteur, des industries, des concentrations de population, ainsi que de la consommation énergétique des bâtiments. Ces facteurs annexes, également d'une grande importance, sont tous liés de près ou de loin à l'urbanisation. Cela amène donc nos auteurs à re-

1. Chercheur au centre de recherche sur les ressources humaines de l'université de Pékin et éditorialiste dans de nombreux journaux économiques, tels que la version chinoise du *Financial Times*, le *Zhongguo jingying bao*, le *Jingji guancha bao*, etc.
2. Journaliste au *Zhongguo kexue bao*.
3. Niveau de concentration moyen horaire de PM 2.5 dans l'atmosphère.