



# À LA RECHERCHE DE L'ÉQUILIBRE

La Chine s'efforce d'adapter sa protection sociale aux besoins de l'économie de marché

**Ken Wills**

**L**e développement moderne de la Chine (l'époque à partir de 1949 avec la création de l'État-providence du berceau à la tombe) allait forcément connaître un moment où les exigences de vie meilleure de son peuple dépasseraient la capacité de la République populaire à tenir ses promesses.

Ce moment est peut-être arrivé.

La Chine a prospéré pendant des décennies de croissance à presque deux chiffres depuis que Deng Xiaoping a autorisé pour la première fois les marchés locaux et la libéralisation de certains secteurs de l'économie soumis au contrôle de l'État dans les années 80 et 90. La progression rapide du pays, passé du statut de pays en développement à celui de deuxième puissance économique mondiale, a donné naissance à une énorme classe moyenne et à des centaines de milliardaires.

Cependant, une croissance inégale laisse encore des fossés béants entre riches et pauvres, entre villes côtières

prospères et régions intérieures négligées, en grande partie rurales.

En cours de route, la Chine a cherché, avec des résultats mitigés, à adapter des prestations telles que les pensions et les soins de santé aux exigences d'une économie de plus en plus axée sur le marché. Aujourd'hui, tandis que le gouvernement de Xi Jinping s'efforce de concilier les aspirations de la classe moyenne montante avec les besoins de millions de personnes qui vivent encore dans la pauvreté, il doit également surmonter les difficultés résultant du ralentissement de la croissance.

Dans une allocution prononcée en octobre 2017 devant le Congrès national du Parti communiste et précédant son deuxième mandat de cinq ans, Xi a reconnu que le gouvernement n'avait pas répondu aux attentes de la population. Il a voulu redéfinir la façon dont le Parti communiste répondrait aux besoins de ses citoyens pendant les décennies à venir.

« Maintenant que le socialisme à la chinoise entre dans une nouvelle ère, la principale contradiction qui défie notre société a évolué », déclarait Xi à des milliers de délégués du parti réunis dans le Grand Hall du peuple à Pékin, pendant que des centaines de millions de spectateurs regardaient son allocution nationale à la télévision. « Nous sommes maintenant confrontés à une contradiction entre un développement déséquilibré et inadéquat et les besoins sans cesse croissants de la population qui demande une vie meilleure. »

Ces besoins, dit-il, « sont de plus en plus vastes ».

Faisant état des réalisations de son gouvernement, Xi s'est vanté que la Chine avait sorti quelque 60 millions de personnes de la pauvreté au cours des cinq dernières années précédentes, mais il a également noté qu'il fallait faire davantage. Il a appelé à mettre fin à la pauvreté rurale d'ici 2020, une tâche herculéenne, sans doute, « en prenant appui sur les efforts conjoints du gouvernement, de la société et du marché ».

Tandis que d'autres présidents qui ont suivi Deng Xiaoping ont voulu libérer les forces du marché pour alimenter la croissance et réduire la pauvreté, Xi Jinping inverse la tendance et réaffirme le rôle du parti et de l'État, selon certains universitaires et observateurs politiques.

« Il favorise le secteur public et étend sa portée sociale, politique et économique », écrivait Evan Feigenbaum, spécialiste de la Chine, dans un article publié en novembre 2017 pour le Carnegie Endowment for International Peace à Washington. « Le parti ne s'est tout simplement pas bien adapté aux conditions changeantes d'une société vieillissante et aux inégalités économiques croissantes. »

Lorsque les marchés boursiers ont chuté en 2015, le gouvernement a rétabli une série de contrôles sur les sorties de capitaux et le libre-échange. Xi a aussi renforcé la présence des membres du parti au sein des conseils d'administration de sociétés privées et publiques.

En même temps, son gouvernement a rouvert les vannes du crédit pour les entreprises publiques (en les privilégiant par rapport au secteur privé en plein essor) afin de stimuler la croissance économique. Pendant que les pouvoirs publics tentaient de limiter les risques financiers résultant d'un endettement galopant, l'une des trois principales « campagnes » mentionnées par Xi, les restrictions sur les prêts aux entreprises ont affecté le secteur privé de manière disproportionnée. Entretemps, le gouvernement a accéléré le processus pour les entreprises publiques, qui bénéficient des prêts libérés par la réduction récente des réserves statutaires des banques. Néanmoins, l'expérience montre que les prêts au secteur public sont un moyen moins efficace de stimuler l'économie et qu'ils viendraient, en fait, augmenter le nombre de prêts non performants.

Sous le règne de Mao Tsé-toung, qui a dirigé le Parti communiste jusqu'à sa mort en 1976, la Chine a mis l'accent sur le renforcement de la puissance nationale par l'investissement dans l'industrie lourde, tandis que les Chinois travaillaient

côte à côte pour des revenus généralement semblables, mais faibles. La grande majorité de la population vivant à la campagne était organisée en collectivités agricoles ou communes. Ensemble, les entreprises et les organismes gouvernementaux leur fournissaient un « bol de riz garanti » d'avantages sociaux, qui comprenait le logement, l'éducation, les soins de santé, les pensions, un revenu de base et même une participation aux frais funéraires.

Pendant que le pays regardait au-delà de ses frontières après la mort de Mao, les autorités ont commencé à entreprendre des réformes économiques qui reflétaient les mécanismes du marché, mais qui ont été surnommées plus tard « socialisme à la chinoise ». Tandis que Deng offrait des incitations pour stimuler l'économie (par exemple en lançant un plan national au début des années 80 pour permettre aux agriculteurs de conserver les bénéfices de la production excédentaire), il a également commencé à transformer l'État-providence pour répondre aux besoins des travailleurs du secteur privé.

Au début, le nombre de personnes qui s'aventuraient à lancer leur propre entreprise était limité par le risque d'avoir à renoncer aux prestations qui accompagnaient l'emploi dans le secteur public. Quelques mesures ont contribué à encourager

## Dès que certaines personnes ont commencé à s'enrichir, d'autres ont décidé de se lancer dans l'entrepreneuriat à petite échelle.

les individus à devenir plus indépendants, notamment des réformes des contrats de travail et des prix, et des organismes qui, à la différence des collectivités, transféraient la responsabilité des profits et des pertes aux gestionnaires. Dès que certaines personnes ont commencé à s'enrichir, d'autres ont décidé de se lancer dans l'entrepreneuriat à petite échelle.

À la fin des années 70, on a assisté à l'émergence d'initiatives visant à transférer les services sociaux des entreprises publiques aux administrations locales. Un régime de sécurité sociale élémentaire a été mis en place, mais ce n'est qu'en 1994 que de nouvelles lignes directrices ont instauré un régime à plusieurs niveaux d'assurance sociale, de protection sociale et d'épargne individuelle, entre autres avantages. Cependant, ces mesures n'étaient pas suffisantes pour alléger le fardeau des entreprises publiques, qui avaient de plus en plus de difficulté à financer les prestations sociales.

« Sans le soutien d'un régime de sécurité sociale adéquat, les entreprises du secteur public qui supportent toutes les charges sociales auraient du mal à être compétitives sur le marché », écrivait Bingqin Li, directeur du programme de politique sociale chinois à l'université de Nouvelle-Galles

du Sud à Sydney, dans un article intitulé « Welfare State Changes in China Since 1949 ».

Certaines mesures, telles que la suppression des dispositions relatives au logement subventionné par les employeurs, ont été introduites pour améliorer la compétitivité. Les entreprises ont bénéficié d'une aide supplémentaire à la fin des années 90. L'assurance chômage, les allocations de subsistance et les garanties de revenu minimum ont remplacé l'emploi à vie, tandis qu'un régime de retraite de base et une certaine couverture de soins de santé ont été mis en place, même si le taux de couverture initial restait faible.

Le changement s'est accéléré lorsque la Chine s'est préparée à adhérer à l'Organisation mondiale du commerce, une étape importante à la fin de 2001 qui a attiré de nombreux investissements étrangers et a orienté les entreprises chinoises vers les marchés d'exportation. Pour concurrencer les « tigres » que sont la Corée du Sud, la RAS de Hong Kong et Singapour, les entreprises publiques chinoises ont dû rationaliser davantage leurs activités, et les politiques gouvernementales ont entraîné le licenciement de dizaines de millions de travailleurs.

Même pour les employés qui travaillaient encore dans le secteur public, les réformes ont sensiblement modifié les relations des salariés avec les entreprises. Dans le cadre d'initiatives d'amélioration de l'efficacité, les travailleurs sont devenus employés contractuels, réduisant ainsi considérablement les obligations de l'entreprise d'offrir une gamme de programmes d'aide sociale à vie. Les réformes des retraites visaient à fournir un dispositif de protection aux travailleurs, indépendamment des entreprises publiques.

En 2005, un travailleur urbain retraité recevait généralement deux pensions distinctes, expliquent Huoyun Zhu et Alan Walker dans leur article intitulé « Pension System Reform in China: Who Gets What Pensions? » publié cette année. L'une provenait d'un compte contenant les cotisations accumulées de l'employeur, dont les prestations dépendaient du salaire moyen du travailleur, du salaire du travailleur avant sa retraite et du nombre d'années de versement des cotisations. La seconde provenait d'un compte contenant des contributions individuelles.

Pour compliquer la tâche des planificateurs chinois, l'essor de nouvelles industries dans les grandes villes a attiré des foules de travailleurs ruraux à la recherche d'emplois mieux rémunérés. Ces migrants avaient souvent besoin de nourriture, d'un logement et de services sociaux ; les zones rurales ont été laissées en marge de la population en âge de travailler.

Un grand bouleversement des prestations sociales s'est produit à la fin de la première décennie 2000, en réaction à la crise financière mondiale. Comme l'économie de la Chine n'était pas complètement ouverte sur l'extérieur, elle a été partiellement isolée des pires effets de la récession. Sa situation financière plus solide lui a également permis d'entreprendre un vaste programme de relance qui a stimulé la croissance économique à l'échelle nationale et mondiale, et a donné lieu à un renouvellement de la protection sociale.

La stimulation des investissements a permis d'augmenter le nombre de logements abordables, et les impôts ont été réformés pour être plus progressifs. Les dépenses en matière de soins de santé, d'éducation et de culture ont été dirigées vers les régions rurales, qui ont également bénéficié des budgets affectés aux réseaux routiers, ferroviaires et électriques.

Néanmoins, l'écart de revenu entre les régions urbaines et rurales et les régions côtières et intérieures a persisté ou même continué à se creuser, et le coefficient de Gini est resté obstinément supérieur à 0,4 (zéro dénotant l'égalité totale de la répartition des revenus et 1 une concentration complète des revenus).

Il manquait encore de grandes parties du dispositif de protection sociale. Un grand nombre de résidents ruraux, de résidents urbains au chômage et de migrants sans emploi n'étaient pas couverts par les régimes de retraite avant 2009. D'autres révisions en 2015 ont étendu la portée de la couverture dans le cadre d'une transition d'un modèle d'État-entreprise à un modèle d'État-société, notent Zhu et Walker.

En conséquence, la plupart des 1,4 milliard d'habitants de la Chine sont maintenant couverts, mais le système inégal aggrave les inégalités, notent les auteurs. « Premièrement, un aspect important de la stratification sociale a été remodelé en cinq catégories distinctes de régimes de retraite », écrivent-ils. « Deuxièmement, le nouveau modèle de retraites a renforcé le lien entre les prestations et les cotisations, ce qui favorise les mieux nantis. »

En même temps, la Chine a considérablement amélioré la couverture de l'assurance maladie. Les travailleurs urbains des entreprises publiques et privées sont couverts depuis 1998. À la fin de 2009, les étudiants, les enfants, les chômeurs urbains et les résidents ruraux ont été ajoutés.

« Il y a dix ans, la plupart des Chinois n'avaient pas accès à l'assurance maladie ; aujourd'hui, 96 % environ sont couverts d'une manière ou d'une autre », explique dans une entrevue Dali Yang, professeur de sciences politiques à l'université de Chicago. On peut toujours dire que la quote-part est trop élevée ou que la couverture est inégale, mais, en fait, elle est très importante. »

Bien que le dispositif de protection sociale ait été élargi par Xi, le gouvernement affirme qu'environ 30 millions de personnes, soit près de 2 % de la population, vivent en dessous du seuil de pauvreté, avec environ 95 cents par jour. Les chiffres officiels font abstraction des quelque 500 millions de personnes qui vivent juste au-dessus du seuil de pauvreté, avec moins de 5,50 dollars par jour, selon les estimations de la Banque mondiale.

Une solution prévoyait de déplacer les habitants pauvres des zones rurales vers les villes, où les possibilités d'emploi sont peut-être plus nombreuses. En 2014, le gouvernement de Xi a lancé un plan sans précédent qui vise à déplacer quelque 250 millions de personnes vers les villes d'ici 2026, en retraçant les limites municipales pour absorber les zones rurales avoisinantes, en réinstallant les habitants

des campagnes et même en bâtissant de nouvelles villes. Ce plan répond simultanément à divers objectifs nationaux : accroître le pourcentage de citadins en Chine conformément aux normes mondiales des pays avancés, stimuler la consommation intérieure pour rééquilibrer l'économie en la détournant des exportations et améliorer la prestation des services sociaux.

Les fonds de réduction de la pauvreté alloués par le budget du gouvernement central au cours du premier mandat de Xi ont plus que doublé par comparaison aux dépenses totales des cinq années précédentes. Ces fonds sont affectés principalement aux infrastructures, aux subventions agricoles et aux prêts à escompte. Cependant, les dépenses consacrées à un autre programme important de réduction de la pauvreté (une disposition relative au niveau de vie minimum appelée *dibao*) ont diminué en pourcentage du PIB, d'après les chiffres du ministère des Finances.

Compte tenu du ralentissement de l'économie, l'objectif de Xi de mettre fin à la pauvreté rurale d'ici 2020 est un programme ambitieux. Le ralentissement a entraîné une pause, voire un renversement de tendance, dans les plans visant à rationaliser davantage les entreprises publiques.

« Xi ne désire absolument pas renforcer l'autonomie des intérêts privés ni « élargir » la composition du Parti », écrit Feigenbaum. « Son équipe considère le démantèlement de certaines politiques antérieures comme une étape nécessaire vers une répartition nouvelle et, de leur point de vue, plus satisfaisante, des rôles entre les sphères publique et privée. »

Les initiatives de renforcement du dispositif de protection sociale ont également faibli, car les autorités locales concentrent davantage leurs efforts sur le rétablissement de la croissance que sur des objectifs tels que la généralisation des pensions, l'amélioration de l'éducation ou l'assouplissement du système du *hukou*, qui associe les individus et leurs avantages sociaux à un endroit particulier, explique Mary Gallagher, professeure de sciences politiques à l'université du Michigan à Ann Arbor.

« Des objectifs qui, à mon avis, n'ont pas été intégrés efficacement dans le système d'évaluation des fonctionnaires locaux », dit Mme Gallagher lors d'une entrevue.

D'autres défis se profilent à l'horizon. L'adoption de nouvelles technologies (une autre priorité nationale pour Xi) a placé la Chine dans une position concurrentielle mondiale, mais a également exacerbé ses besoins sociaux. Par exemple, l'intention de la Chine d'investir dans la robotique risque d'engendrer un chômage à grande échelle dans certains secteurs, de la logistique à la fabrication, sources d'emplois à vie dans le passé. Le déplacement d'un plus grand nombre de travailleurs pourrait semer le mécontentement si la Chine redouble d'efforts pour rationaliser les entreprises publiques et y instaurer des régimes d'avantages sociaux nationaux souvent moins généreux que ceux offerts par les employeurs.

« Lorsqu'ils ferment ces entreprises, ils affirment souvent que les travailleurs auront toujours un emploi..., mais

peut-être comme balayeur de rue », explique dans une entrevue Elizabeth Economy, directrice des études asiatiques au Council on Foreign Relations de New York. « Il y a une énorme différence dans le type d'emplois et d'avantages sociaux qu'ils obtiennent. »

La reconnaissance par Xi des lacunes économiques et son programme d'action augmentent l'enjeu pour son gouvernement lorsque les priorités ne sont pas à la hauteur des attentes, affirme Mme Economy.

« La réforme de l'économie, la réduction de la pauvreté et la résolution des problèmes environnementaux sont toutes des initiatives politiques qu'il juge essentielles pour préserver la légitimité du Parti communiste et faire progresser le pays », dit-elle.

Le plus grand défi auquel est confronté le gouvernement de Xi est probablement une tendance démographique inévitable : l'écart grandissant entre les cotisations de retraite et les paiements dans une population vieillissante.

Le Conseil d'État, ou cabinet, prévoit qu'environ un quart de la population aura plus de 60 ans d'ici 2030. Les estimations de l'insuffisance de capitalisation des régimes de retraite du pays au cours des prochaines années varient de 130 à 175 milliards de dollars, un écart que l'État doit

## Compte tenu du ralentissement de l'économie, l'objectif de Xi Jinping de mettre fin à la pauvreté rurale d'ici 2020 est un programme ambitieux.

comblé. Bien que Xi s'engage à améliorer le système, son gouvernement a donné peu de détails. L'an dernier, le gouvernement a ordonné à quelques grandes sociétés publiques de transférer 10 % de leurs actions à des caisses de retraite afin de réduire l'insuffisance de leurs actifs. Cette année, le gouvernement a pris des mesures pour éliminer les disparités régionales en matière de prestations ; il pourrait aussi puiser dans ses coffres bien garnis pour apporter des cotisations à partir des recettes générales.

Dans le cadre d'autres solutions (aucune n'étant facile), les pouvoirs publics investiraient les fonds plus efficacement pour accroître les rendements, réduiraient les prestations (ce qui risquerait d'aliéner les retraités), ou augmenteraient les taux de cotisation des entreprises et des particuliers, qui sont élevés par comparaison à d'autres pays. Déjà à la traîne par rapport aux attentes croissantes de la population chinoise, le gouvernement doit se dépêcher rien que pour rattraper son retard. **FD**

Ancien chef de bureau de Bloomberg News à Pékin, **KEN WILLS** est un rédacteur indépendant basé à Evanston (Illinois).