

## **Le système de protection sociale des personnes âgées en Chine**

WEI Nanzhi

**Le processus de modernisation que la Chine est en train de mener a affecté de manière significative le système familial et le statut des personnes âgées en Chine. La structure sociale traditionnelle chinoise a été déstabilisée, la responsabilité pour l'État chinois d'assurer l'aide sociale des personnes âgées s'en trouve accrue. Cet article détaille les raisons qui ont conduit à l'émergence de la réforme du système de protection sociale des personnes âgées.**

Les paroles du Président Hu Jintao le 23 février 2009, qui demandait que la Chine stimule sa consommation intérieure et se concentre davantage sur l'amélioration des conditions de vie de la population, ont marqué un tournant dans la politique économique et sociale chinoise. Il a déclaré que le pays ne pouvait plus longtemps dépendre entièrement du marché et qu'il devait aussi pouvoir compter sur la protection sociale et la sécurité sociale, ce qui inciterait la population chinoise à consommer plus et aiderait à la prospérité du marché intérieur chinois. Depuis quelques années, la Chine a commencé à insister sur le fait que les moyens d'existence de la population sont la clef du maintien de la stabilité sociale, et le niveau d'assistance sociale a considérablement augmenté.

La piété filiale, qui demande que les gens respectent et soutiennent les personnes âgées, a toujours été une responsabilité morale et légale des plus importantes. Depuis le début du XX<sup>e</sup> siècle, le libéralisme occidental et l'individualisme ont dans une certaine mesure porté atteinte à l'hégémonie du système patriarcal, qui était basé sur la moralité de la piété filiale. La révolution politique de la base au sommet conduite par Mao Zedong et la réforme menée par Deng Xiaoping ont toutes deux obligé la Chine à se moderniser. D'une part, une telle modernisation a grandement mis en danger les fondations sociales, politiques, économiques et

idéologiques de la moralité traditionnelle, tout particulièrement la piété filiale. D'autre part, elle transforme la société, produit des risques sociaux et donc demande la mise en place d'une protection sociale. De plus, le gouvernement chinois, qui a renforcé la politique de planning familial et continue de le faire, est en conséquence responsable des problèmes qu'apportent le vieillissement de la population et la transformation de la structure familiale. Dans ce sens, le besoin de réforme du système actuel de la protection sociale des personnes âgées est devenu de plus en plus pressant.

Cet article analyse pourquoi et comment le système de protection sociale des personnes âgées, particulièrement le régime des retraites, est apparu en Chine. À cet effet, il présente une étude comparative de cas dans différentes régions, départements et groupes sociaux afin de montrer les complexités, les disparités et les conflits au sein du système actuel. Les cas étudiés nous aident à mieux comprendre à quel point la réforme est difficile et compliquée dans un pays aussi vaste et complexe que la Chine.

La Chine a entrepris de grands changements depuis la fondation de la République populaire de Chine. Ce processus de transformation ne peut pas être simplement regardé comme la destruction de l'ancien système et l'établissement d'un nouveau. Il consiste plutôt dans la superposition de différents systèmes, accompagnée d'une succession d'avancées et de reculs. La fragmentation de l'actuel système de protection sociale des personnes âgées résulte, en conséquence, de ce processus.

### **Les pressions politiques à l'origine de l'apparition du système de protection sociale**

Conformément à la tradition politique de la Chine, la légitimité du gouvernement chinois dépend de sa capacité à garantir la paix sociale et un développement durable par la mise en œuvre d'une redistribution économique et d'une amélioration de la protection des droits sociaux de la population, tout particulièrement les groupes sociaux les plus faibles. L'État a maintenu les Règles des Rites et du bien-être de ses sujets, enveloppées dans la piété filiale au sein de la famille, et la loyauté vis-à-vis de l'État. Le système anti-patriarcal est l'une des principales réalisations de la révolution politique conduites par le Parti communiste chinois (PCC). En conséquence, l'égalité sociale est extrêmement importante pour la population chinoise; et les plus jeunes générations exigent un statut d'égalité avec les plus âgés. De nos jours, la doctrine officielle du PCC construit un socialisme aux caractéristiques chinoises, ce qui, en retour, demande que le gouvernement chinois assure le bien-être social.

Néanmoins, depuis la réforme de 1978 le gouvernement chinois a assimilé à tort le retrait et la fin du rôle du gouvernement dans le domaine des services publics, ce qui a détruit l'équilibre traditionnel entre la légitimation de l'autorité et la sécurité en matière de protection sociale<sup>1</sup>. En particulier, depuis que la réforme est devenue un jeu à somme nulle dans les années 1990, l'accroissement des disparités sociales et économiques<sup>2</sup> a provoqué des conflits sociaux et des manifestations, qui représentent un sérieux défi pour le gouvernement et l'autorité du Parti.

Par conséquent, un dispositif de protection sociale basé sur les traditions chinoises et la doctrine officielle du PCC a vu le jour dans le pays ; c'est-à-dire que le gouvernement chinois fait désormais un effort concerté pour réincorporer l'économie à l'intérieur des relations sociales par la dé-commercialisation<sup>3</sup> et assume de plus en plus les fonctions d'un service public offrant une prise en charge complète.

La question des relations entre le centre avec les provinces joue un rôle décisif dans la politique de réforme. Pour le gouvernement central, la légitimité du régime est cruciale, mais pas pour les gouvernements locaux. Ils ne dépendent pas d'élections locales ; en conséquence, l'incitation et la pression qui pourraient être exercées sur eux pour mettre en place un dispositif de sécurité sociale sont grandement limitées. De plus, après la réforme de la fiscalité sur la répartition des impôts et taxes qui a été conduite depuis 1994, le moteur des gouvernements locaux en matière de développement économique n'est plus la perspective de gains offerte par le système financier, mais les bas salaires et la pression qu'exerce l'accroissement des responsabilités<sup>4</sup>. Alors que le gouvernement central a assigné aux gouvernements locaux de nouvelles responsabilités, comme la prise en charge de l'ancien programme d'assurance sociale des ruraux âgés, il y a là une classique « obligation fallacieuse ». Il en résulte que les disparités économiques et les capacités financières entre les

---

<sup>1</sup> Xu Yuebin & Zhang Xiulan, « Zhongguo Zhengfu zai Shehui Fuli zhongde Jiase Chongjian », (中国政府在社会福利中的角色重建, Reconstruire le rôle du gouvernement chinois en matière de protection sociale), *China Social Science*, 2005, vol.5, p. 80-92.

<sup>2</sup> En 2007, le coefficient de Gini pour la Chine était de 0.48

<sup>3</sup> Wang Shaoguang, « Dazhuanxing : 1980 nian yilai de Shuangxiang Yundong », (大转型：1980年代以来中国的双向运动, La Grande transformation : le double mouvement en Chine), *China Social Science*, vol. 1, 2008, p. 132.

<sup>4</sup> Zhou Feizhou, « Fenshuizhi Shinian : Zhidu jiqi Yingxiang », (分税制十年：制度及其影响, Une décennie de répartition de l'impôt : le Système et son évolution), *China Social Science*, 2006, vol. 5, pp. 100-15

gouvernements locaux conditionnent directement le niveau des transferts sociaux que reçoivent les résidents ruraux. Cela montre une transformation majeure dans la relation entre le centre et les provinces en ce qui concerne le système des pensions en Chine.

Deng Xiaoping a prôné de « traverser la rivière en tâtonnant de pierre en pierre ». Et bien évidemment, la réforme du système de protection en Chine ne peut certainement pas être achevée en une seule fois. Après avoir commencé par établir le programme de transferts sociaux pour les entreprises urbaines, et ensuite pour les résidents ruraux, la réforme se concentre maintenant sur les institutions publiques. Dans ce contexte, le système actuel de protection sociale des personnes âgées en Chine est une combinaison complexe de différents régimes et activités professionnelles.

### **Transformations économiques et conflits**

En 1949, la proportion d'entreprises privées dirigées par des citoyens chinois (民族资本主义) était de 17 % du total de l'économie nationale, tandis que la part du pouvoir économique étranger était estimée à moins de 20 %. La majorité de l'économie nationale reposait encore sur de petites exploitations paysannes, qui formaient l'économie de base du système patriarcal. La Chine était alors un pays agricole. De 1949 à 1978, en adéquation avec le modèle de développement économique impulsé par le gouvernement, l'économie chinoise s'est transformée en une économie planifiée et nationalisée, est passée d'une économie rurale à la collectivisation et a mis en place un système industriel relativement complet et indépendant et un ensemble d'infrastructures. La famille n'est plus l'unité sociale et de production de base, ce qui a grandement réduit l'autorité parentale et détruit en partie le système patriarcal.

Depuis 1978, après que le gouvernement chinois a lancé la réforme économique, les principes du marché ont dominé l'économie chinoise, tandis que le système de responsabilité familiale dans les zones rurales correspond dans une certaine mesure à un retour à l'échelle réduite de l'économie paysanne. À l'époque où Deng Xiaoping donnait priorité au développement, pour le gouvernement chinois, développement signifiait simplement développement économique et économie de marché. Néanmoins, l'impulsion donnée par l'économie de marché a inévitablement apporté des pressions et des changements dans d'autres aspects tels que la structure sociale, l'éthique familiale, etc, qui, en retour, ont menacé l'hégémonie de l'économie de marché : cela a été décrit comme « le double

mouvement »<sup>5</sup> chinois. Ce double mouvement qui s'est déployé dans presque tous les aspects du pays a remis en question ce que l'on entendait par développement et a rendu plus compliqué le processus de modernisation de la Chine.

Le gouvernement chinois a adopté l'économie de marché sans percevoir et comprendre entièrement les risques sociaux que cela impliquait, ce qui a mis en danger les groupes les plus faibles tandis que l'économie de marché rendait les individus plus dépendants de la société, et moins de la famille. Un tel processus de transformations économiques et de réformes structurelles, accompagné par la privatisation des fonctions de protection sociale, a eu pour résultat un nouveau creusement des inégalités et, pour les gens, une conscience nouvelle de leurs droits et des cas flagrants de corruption et de mauvaise conduite parmi les responsables gouvernementaux, ainsi que du traitement injuste réservé à certaines tranches de la population qui révélaient l'instabilité sociale derrière la prospérité économique<sup>6</sup>. Dans ce sens, la mise en place d'un dispositif de sécurité sociale est devenue impérative.

Depuis le début du XXI<sup>e</sup> siècle, la Chine a maintes fois insisté sur la nécessité de dynamiser la consommation intérieure. Sans un dispositif de sécurité sociale, tout particulièrement d'un système de retraites satisfaisant, la population chinoise pourra difficilement changer ses habitudes d'« épargne surpassant la consommation ». Face à la situation grave d'une forte baisse de la demande externe et de la montée du protectionnisme commercial, la Chine doit dépendre de la consommation intérieure et donc améliorer son système de sécurité sociale. De nombreux universitaires chinois ont défendu l'importance et l'urgence de construire un système de sécurité sociale et, au début de l'année 2009, la Fondation pour la recherche et le développement a publié son fameux rapport, *Construire un système de sécurité sociale bénéficiant à toute la population*. Il mettait l'accent sur le fait que les revenus du travail devaient être augmentés pour pousser les gens à consommer et d'autre part sur le fait qu'un système de sécurité sociale devrait être instauré pour inciter les gens à consommer davantage. De plus, le système de sécurité sociale peut produire plus d'emplois et d'investissements, et ainsi stimuler la consommation intérieure.

---

<sup>5</sup> Wang Shaoguang, « Dazhuanxing : 1980 nian yilai de Shangxiang Yundong », *China Social Science*, 2008, pp. 131-48.

<sup>6</sup> Wang Shaoguang, Hu Angang & Ding Yuanzhu, « The Social Instability Behind the economic Prosperity » (L'instabilité sociale derrière la prospérité économique), *The Chinese Economy*, vol. 36, N° 5, 2003. pp. 5-35

## **Le cadre idéologique de la protection des personnes âgées**

L'éthique confucéenne centrée sur la famille aussi bien que d'autres traditions philosophiques et de politiques légalistes a profondément influencé la société chinoise. Le culte traditionnellement rendu aux ancêtres a conduit à un système patriarcal durable et développé un respect pour l'autorité comme les valeurs sacrées de la famille. Le bien-être ou même les privilèges des personnes âgées dans la Chine traditionnelle ont longtemps été basés sur le *Sangang Wuchang* (三纲五常) confucéen<sup>7</sup>, tandis que l'État assurait la suprématie d'une telle idéologie filiale et le maintien du système familial de prise en charge des personnes âgées.

Dans l'intérêt du développement de la Chine, le concept de « droit » et le libéralisme furent importés à la fin de la dynastie des Qing (1636-1912), alors sous la pression des invasions étrangères. Cependant, l'impact d'une telle idéologie importée était essentiellement limité aux jeunes élites. Depuis le début des années 1950, même si les orientations politiques du gouvernement, tout particulièrement pendant la période de la révolution culturelle, critiquaient sévèrement la pensée traditionnelle, l'idéologie de l'égalité et de la participation active, forgée pendant l'ère Mao, et la pensée traditionnelle ont influencé tout autant la Chine l'une que l'autre. Pourtant, le modèle politique traditionnel *Famille et Pays, une même structure* (家国同构), qui assimile le pays à une grande famille, ne peut plus désormais jouer son rôle sacré ; et, dans ces conditions, l'éthique familiale traditionnelle est compromise.

Depuis le lancement des réformes économiques, l'économie de marché a souligné la rationalité économique et l'individualisme autocentré, et, par suite, profondément entamé le système patriarcal traditionnel et l'éthique de la responsabilité familiale. Les principales tendances idéologiques dérivent de la tradition confucéenne, du Maoïsme et des conceptions modernes du libéralisme et de l'individualisme essentiellement importées de la pensée occidentale, et forment donc un ensemble enchevêtré de pensées différentes.

Chacun de ces courants idéologiques représente certaines classes sociales ou certains groupes sociaux ; et, parmi eux, ceux qui bénéficient le moins des réformes économiques ont aussi perdu tout ou en partie le bénéfice de l'aide sociale. Ce double échec a conduit les

---

<sup>7</sup> *Sangang Wuchang* correspond aux trois guides cardinaux (le dirigeant guide ses sujets, le père guide son fils et le mari guide sa femme) et aux cinq vertus permanentes (bienveillance, droiture, propriété, sagesse et fidélité) comme spécifié dans le code d'éthique confucéen.

perdants, principalement les travailleurs et les paysans, à protester contre les riches et même contre le gouvernement ; ce qui en retour a produit une instabilité qui va contre le développement économique et le contrôle politique. Dans ce sens, au-delà des divisions de classes, de groupes et les réclamations idéologiques, l'exigence commune est que l'État doit être entièrement responsable pour ce qui est d'apporter une aide sociale aux personnes âgées.

### **La transformation de la structure sociale**

Quand bien même les personnes âgées chinoises ont pu bénéficier de privilèges, elles étaient sujettes de l'Empire. D'une part, les personnes âgées (comme tous les individus) ont toujours appartenu à une collectivité spécifique – famille, clan ou communauté – où les mécanismes de l'aide sociale centrée sur la famille leur assuraient ce privilège. D'autre part, elles étaient sujettes de l'Empire, et assurer le bien-être social des sujets<sup>8</sup> relevait de la responsabilité des autorités chinoises qui fondaient là leur légitimité. La structure sociale traditionnelle chinoise correspondait au schéma « individu-famille-État », ce qui signifie que la famille, ou dans une acception plus large, la famille élargie et le clan, étaient les facteurs clefs combinant l'individu et l'État dans la Chine ancienne.

L'orientation politique du modèle d'administration gouvernementale qui a dominé la Chine entre 1949 et 1978 était fondée sur une intégration hautement centralisée du Parti et du gouvernement. Mao a essayé de rompre avec la structure traditionnelle de la Chine et a instauré un système de protection sociale basé sur l'unité de travail. Il a été intitulé le système « du berceau à la tombe » car il a rendu les entreprises nationalisées responsables non seulement de l'emploi de leurs salariés tout au long de leur vie mais aussi de la fourniture de logement, frais médicaux, pensions, et même de l'éducation des enfants par l'école. Dans les zones urbaines, l'unité de travail, et dans les zones rurales, les communes populaires, devinrent les unités sociales de base. La famille nucléaire a rapidement pris de l'importance tandis que la famille traditionnelle pouvait difficilement conserver ses fonctions. Cependant, le système de protection sociale de l'unité de travail ne remplaça jamais totalement le système de soutien familial. Il en résulte que la structure « individu-travail/unité-État » n'a que partiellement remplacé la structure traditionnelle.

---

<sup>8</sup> L'État assure principalement la protection sociale des personnes âgées de deux manières : de manière indirecte, ce qui renvoie au fait que l'État garde son rôle dirigeant pacifique et efficace sur la société dans le but d'apporter la prospérité à ses sujets, ce qui en retour permet aux familles de subvenir au bien-être des personnes âgées. La manière indirecte implique que l'État doit directement prendre en charge les personnes âgées qui ne disposent pas d'un soutien familial.

Depuis 1978, l'adoption de l'économie de marché a considérablement affaibli l'éthique traditionnelle de la protection sociale et miné les privilèges des plus âgés. En ce sens, la protection sociale des plus âgés en Chine a subi une transformation des privilèges vers le droit. Pour ce qui est de la majorité de la population, elle ne bénéficie plus désormais de la protection sociale de l'unité de travail. L'économie de marché et la liberté de mouvement des travailleurs a mis fin à la structure « solidarité verticale-dépendance » et produit une « interdépendance horizontale » ou une structure « individu-état », qui oblige l'État à assumer la protection sociale de ses citoyens.

### **Difficultés démographiques**

L'accroissement démographique a joué un rôle majeur dans le développement économique rapide de la Chine. Cependant, la politique de l'enfant unique a rapidement conduit non seulement au déclin du nombre de naissances, mais aussi au vieillissement de la population. L'enquête nationale sur ce sujet montre que le taux de fertilité total de la population se situe au dessous de 1,5<sup>9</sup>. On considère aussi qu'en 2020, la proportion de personnes âgées dans la population passera de 7 % aujourd'hui à 11,8 %. Le vieillissement de la population en Chine continuera à augmenter et affectera de plus en plus la population en âge de travailler. La politique de l'enfant unique est responsable de la structure familiale de type 421 (4 grands-parents – 2 parents – 1 enfant) et a rendu insoutenable l'approche du soutien par la famille. La Chine entre maintenant dans une ère de vieillissement de la société, de baisse de la fertilité et de population vieillissante, et le développement du système de sécurité sociale est sensiblement à la traîne.

Plus encore, le planning familial et l'urbanisation ont changé l'éthique familiale. Le processus d'urbanisation a conduit à une plus grande attention portée au logement et aux frais d'éducation des enfants, et ainsi de suite. Dans les villes, de plus en plus de gens dans la fleur de l'âge ne parviennent pas à subvenir à leurs propres besoins. La politique de l'enfant unique a contraint les parents à chérir leur seul enfant et a changé le modèle antérieur : au lieu de parents élevant des enfants pour que ces derniers prennent soin d'eux lorsqu'ils seront vieux (养儿防老), les jeunes adultes ont maintenant tendance à vivre à l'écart de leurs parents (啃老). Au lieu de recevoir une aide, beaucoup de gens doivent maintenant payer pour leur enfant

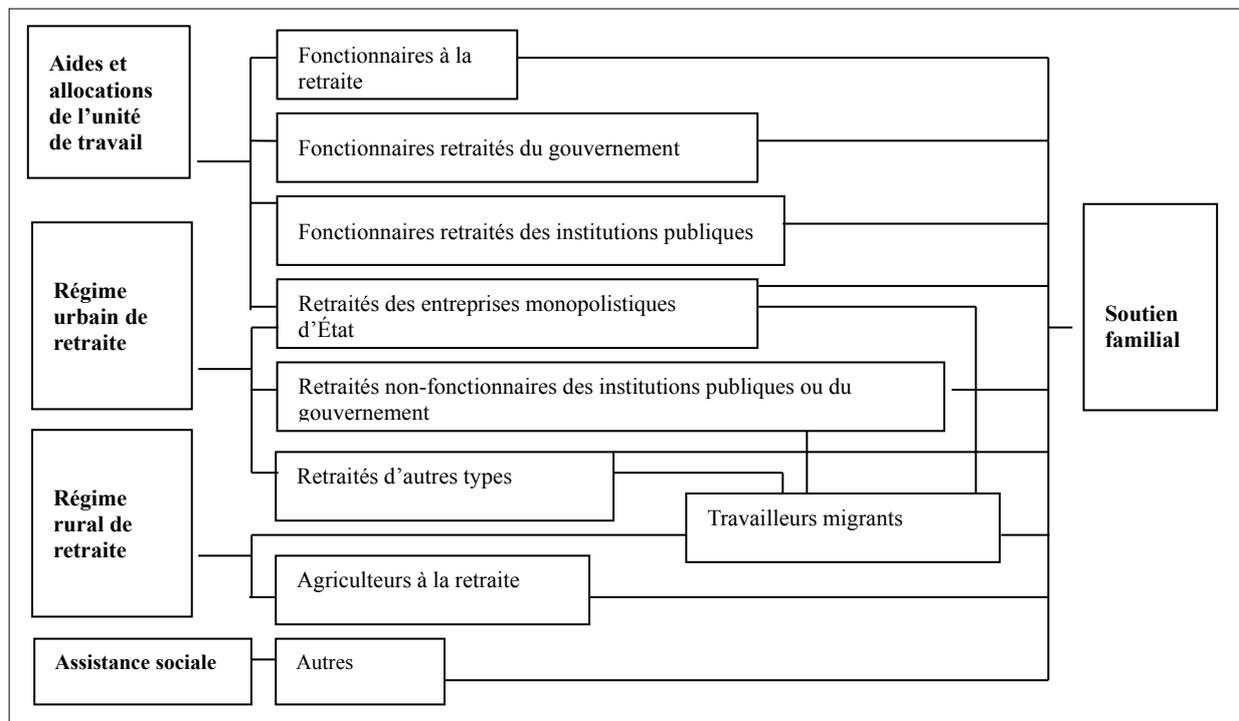
---

<sup>9</sup> Guo Zhigang, « Jinnian Shengyulv Xianzhu Huisheng de Youlai », (近年生育率显著"回升"的由来——对2006年人口和计划生育调查的评价研究, Comment est survenue la « remontée » notable du taux de fertilité dans les années récentes : Évaluation de l'enquête nationale sur la population et le planning familial), *Chinese Journal of Population Science*, 2009, Vol. 2, p. 2-15.

adulte, et un tel phénomène a apporté de terribles risques sociaux et renforcé le besoin d'un dispositif de sécurité sociale pour tous.

### Les réalités du système

Pour expliquer la fragmentation et la complexité de l'actuel système de protection sociale des personnes âgées, et le système des pensions en Chine en particulier, j'aimerais utiliser le graphique suivant comme introduction générale. Il donne un aperçu des disparités profondes de l'actuel système des retraites en Chine qui provient de la division urbain/rural, des disparités régionales, du fait que les ressources sont fournies seulement par certaines unités de travail, et des réformes graduelles.



### Le soutien familial

En accord avec les règles légales du mariage en Chine, la loi sur les successions et la loi pénale, tous les citoyens chinois âgés disposent du droit de recevoir un soutien de leur famille. La loi sur le mariage stipule dans son article 20 que, « ... les enfants ont le devoir de porter assistance à leurs parents et de subvenir à leurs besoins... Si les enfants manquent à ce devoir, les parents qui sont incapables de travailler ou ont des difficultés à subvenir à leurs

besoins ont le droit de réclamer un soutien financier à leurs enfants<sup>10</sup>. » Même les petits-enfants sont soumis à cette obligation en conformité avec l'article 28. Pour ce qui est de la loi de succession, l'article 7 dispose qu'« un héritier sera déshérité s'il a commis un acte grave d'abandon ou de maltraitance envers la personne décédée. » L'article 13 stipule qu'« au moment de la répartition des biens, les héritiers qui avaient la possibilité ou étaient en situation de subvenir aux besoins du défunt mais ont manqué à l'exercice de leur devoir ne recevront aucune part ou bien une part plus petite des biens. » De plus, il existe une qualification de « crime d'abandon » dans le système pénal actuel en Chine. L'article 261 de la loi pénale stipule que « quiconque refuse d'honorer ses devoirs de soutien d'une personne âgée, mineure ou malade ou de tout autre personne qui ne dispose pas de moyens indépendants d'existence, si les circonstances sont établies, sera puni d'une peine de prison ferme d'une durée n'excédant pas cinq ans, placé en détention criminelle ou fera l'objet de mesures de liberté surveillée. » En conséquence, le système juridique chinois protège le droit des personnes âgées à obtenir de leurs enfants les moyens de leur subsistance. La morale de la piété filiale est par conséquent légalement reconnue.

À cause des transformations de l'économie, de la structure sociale et du corpus idéologique, l'éthique de la piété filiale a pourtant perdu son hégémonie morale. Un grand nombre de Chinois âgés, en particulier ceux qui vivent dans des zones rurales pauvres, font face à des difficultés lorsqu'ils vivent seuls, souffrent de maladie, manquent de soutien familial ou de sécurité sociale etc. Bien que l'abandon est un motif criminel de poursuites, les personnes âgées poursuivent rarement leurs enfants pour un tel crime. En effet, même légalement reconnue, la moralité de la piété filiale peut difficilement s'imposer plus longtemps.

### **La protection sociale de l'unité de travail/prestations**

Trois groupes de retraités bénéficient de la protection sociale de l'unité de travail. Ils sont reconnus publiquement comme bénéficiant du système de retraite. Leur relation à l'unité de travail n'est pas réglementée par la loi sur le contrat de travail. Le premier groupe est constitué des fonctionnaires retraités, dont le paiement des pensions de retraite est entièrement assuré par les finances publiques en conformité avec la Réglementation des fonctionnaires

---

<sup>10</sup> Cette disposition a une longue histoire. Au début de la dynastie Han (206 avant notre ère – 220 de notre ère), quand un homme ne subvenait pas aux besoins de ses parents ou grands-parents, il était puni de mort en conformité avec le code pénal de l'époque. Avec la loi sur le mariage de 1950, les enfants ont l'obligation légale de subvenir aux besoins de leurs parents.

nationaux. Le second groupe est composé des retraités ayant occupé une fonction officielle dans le gouvernement (*shive bianzhi renyuán*, 事业编制人员). Le troisième groupe correspond aux retraités non fonctionnaires ayant travaillé dans une institution publique (*shiyè danwei*, 事业单位). Depuis 2009, du fait de la réforme du régime de retraite de la fonction publique, les retraités de ce groupe vont bénéficier du régime de retraite. En outre, bien qu'ils participent à ce même régime, les retraités des entreprises monopolistiques d'État<sup>11</sup>, reçoivent fréquemment des aides financières de leurs unités de travail. Cependant, de telles aides vont être réduites dans la mesure où la réforme de 2009 tend à un régime de retraite en zone urbaine, uni, universel et relativement égalitaire.

### **Le régime de retraite en zone urbaine**

Les retraités entrant dans le régime de retraite en zone urbaine comprennent trois catégories : 1) les retraités des entreprises monopolistiques ; 2) les retraités n'appartenant pas à la fonction publique (*qiye bianzhi renyuán*, 企业编制人员) mais ayant occupé une fonction officielle dans le gouvernement ou les institutions<sup>12</sup>, et 3) les retraités des autres sociétés/organismes (y compris les sociétés urbaines, les organisations économiques individuelles, les unités privées (hors entreprises) et les travailleurs indépendants). Le régime de retraite n'a été institué qu'en 1997<sup>13</sup>, lorsque le gouvernement chinois a publié la Décision du Conseil d'État sur la mise en place d'un système d'assurance-vie de base unifié pour les employés des entreprises (关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定, hereafter Decision). Outre les pensions de base, le régime de retraite comprend deux autres aspects : l'assurance complémentaire de l'entreprise<sup>14</sup> et l'épargne personnelle pour une assurance vieillesse.

---

<sup>11</sup> Les plus grandes et les plus puissantes entreprises en Chine sont essentiellement monopolistiques (垄断企业). Ces sont des industries agissant dans des domaines tels que le pétrole, l'électricité, l'acier, les télécommunications etc. Elles sont sous contrôle gouvernemental.

<sup>12</sup> L'article 2 de la loi sur le contrat de travail stipule que « ... l'établissement de relations de travail, ainsi que la conclusion, l'accomplissement, les amendements, la rupture et l'expiration des contrats de travail entre les ministères d'état, les institutions publiques, les organisations sociales et leurs employés sera soumis aux dispositions de cette loi. »

<sup>13</sup> Jusqu'aux années 1990, les sociétés chinoises ne faisaient aucune provision dans un objectif de sécurité sociale : l'État stipulait que tous les profits des entreprises propriétés de l'État ou dirigées par l'État devaient être remis à l'État dans leur totalité et que les pensions ou les fonds de retraite des travailleurs devaient être comptabilisés comme des coûts par ces compagnies. Zhang Zhuoji, « Sur la question de la construction d'un système de sécurité sociale », *The Chinese Economy*, Vol. 36, n° 5, septembre-octobre 2003, p. 45-76.

<sup>14</sup> Le nombre de sociétés qui mettent en place un système d'annuités pour que leurs employés puissent avoir une vie meilleure après leur retraite augmente.

Les disparités régionales manifestes proviennent du fait que les administrations provinciales ou même celles des villes contrôlaient séparément leur propre fonds d'assurance-vie et du fait que les capacités de l'économie locale décidaient du niveau de contribution sociale et des pensions comme celui de la contribution financière à l'assurance-vie. Par exemple, depuis janvier 2009, Beijing a réalisé l'intégration dans un programme d'assurance-vie urbain-rural et est donc devenue la première ville de Chine où tous les résidents permanents enregistrés bénéficient du régime de retraite. Cependant, les retraités des entreprises collectives de la province du Gansu ne bénéficient du régime de retraite que depuis novembre 2009. Le 22 décembre 2009, le Conseil d'État a publié les Mesures intérimaires sur le transfert des comptes des pensions de base de retraite des travailleurs des entreprises urbaines entre différentes provinces (城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法), ce qui marque une avancée majeure dans la construction d'un système national d'assurance sociale en Chine pour les personnes âgées. Il profite aussi grandement à la liberté de mouvement des travailleurs et réduit les disparités de traitement régionales et départementales dans la retraite des personnes âgées.

### **Le régime de retraite en milieu rural**

Depuis 2009, la nouvelle réforme des retraites de la sécurité sociale a été instaurée dans plusieurs provinces. L'ambition de la réforme est de couvrir tous les résidents ruraux avant 2020. Pour ce qui concerne le régime rural de retraite, les paysans peuvent être divisés en deux catégories : les travailleurs migrants et les paysans retraités. En conformité avec le Schéma de participation des travailleurs paysans au régime de retraite de base, publié par le ministère des Ressources Humaines et de la Sécurité Sociale le 1<sup>er</sup> février 2009, les travailleurs migrants peuvent bénéficier d'un « compte personnel 'transférable' peu coûteux et de droits à pension analogue à celui des résidents urbains permanents ». En ce qui concerne les paysans retraités, tous les résidents ruraux de plus de 60 ans peuvent obtenir une pension de base provenant du nouveau fonds rural du régime de retraite, pour autant qu'ils ne soient pas bénéficiaires d'une retraite du programme de retraite urbain. Le 1<sup>er</sup> septembre 2009, le Conseil d'État a publié la Réglementation du nouveau régime social de retraite pour les zones rurales, qui stipule que le Conseil d'État détermine une part de base unifiée de la pension des assurés paysans, ce qui revient à dire que le gouvernement central subventionne la pension de base. En conséquence, les gouvernements locaux fourniront aux paysans assurés des subsides en relation avec leurs capacités financières.

## **L'assistance sociale**

En ce qui concerne les personnes âgées pauvres qui n'entreront jamais dans aucun régime de retraite, elles peuvent bénéficier d'un programme de garantie de revenu minimum. Il existe une assistance sociale pour les personnes âgées sans soutien familial et qui appartiennent aux « ménages bénéficiant des cinq garanties » (*wubaohu*) aussi bien dans les zones urbaines que dans les zones rurales. De plus, il y a une allocation de retraite pour les personnes particulièrement âgées (par exemple, les personnes de plus de 70 ans dans la province du Gansu). Celles qui n'ont qu'un enfant peuvent obtenir une allocation spéciale. Le niveau et le financement de l'assistance sociale ci-dessus ou de l'allocation publique dépendent de la politique et de la capacité des gouvernements locaux.

La protection sociale des personnes âgées en Chine est une question cruciale. Le processus de modernisation que la Chine a entrepris a affecté de manière importante le système familial et le statut des personnes âgées en Chine. Les régimes de retraite varient grandement d'un pays à l'autre. Il en résulte qu'il est difficile pour nous d'estimer le modèle que la Chine adoptera le plus probablement à l'issue de sa complexe et formidable réforme sociale. Les disparités régionales, départementales et locales dans le système actuel montrent que le processus de réforme, et tout particulièrement la réforme des institutions publiques, est parcouru de conflits d'intérêts, idéologiques, économiques et politiques entre forces sociales. Il peut être regardé comme un processus qui s'efforce de répartir les bénéfices apportés par le développement économique entre et parmi les différents groupes sociaux. Ce que nous pouvons dire sans nous tromper, c'est que la structure sociale traditionnelle chinoise a été minée, sinon détruite, et que la responsabilité de l'État d'assurer la protection sociale des personnes âgées s'en trouve augmentée.

Traduit de l'anglais par Sylvie Taussig

### **Pour aller plus loin :**

Wang Shaoguang, « The Great Transformation : the double movement in China », *Boundary* 2 35 :2, 2008

Li Wen, « The Income and Consumption of Chinese Residents since Reform and Opening-up », *Social Sciences in China*, no 4, 2007, p. 112-127.

Hua Yingfang, «The Development and Prospects of China's old-age security system», *Social Sciences in China*, no 1, 2009, p.185-196.

Zuo Xuejin and Yang Xiaoping, «The Long-term Impact on the Chinese Economy of an Aging Population», *Social Sciences in China*, no 1, 2009, p. 197-208.

Publié sur [laviedesidees.fr](http://laviedesidees.fr), le 9 septembre 2010

© [laviedesidees.fr](http://laviedesidees.fr)