



Le cours de la recherche

La Chine par elle-même

1. L'invention de la protection sociale

par Jean-Louis Rocca

Cet article est le premier d'une série qui paraîtra régulièrement sous la responsabilité de Françoise Mengin et Jean-Louis Rocca. Y seront abordées certaines des questions qui font aujourd'hui débat au sein du monde chinois.

depuis le début des années quatre-vingt-dix, le gouvernement chinois s'est lancé dans une complète refonte des bases mêmes de la société urbaine. Jusque-là, la population urbaine était quadrillée par un système de contrôle et de protection reposant à la fois sur le travail et la résidence. Système de contrôle car, bien évidemment, l'objectif du pouvoir était de mettre en place une surveillance aussi fine que possible des individus ; mais aussi système de protection dans la mesure où les

travailleurs, dans leur unité de travail (entreprise, administration ou établissement d'enseignement) ou dans leur village, et les citadins dans leur quartier, profitaient de fonds de « bien-être » (*fuli*) destinés à les assister face aux aléas de la vie¹.

Ce système a été brutalement remis en cause après la relance de la politique dite de réformes et d'ouverture en 1992. L'objectif était moins de supprimer le *fuli* en tant que tel que de décharger les entreprises publiques, en pleine adaptation aux normes du capitalisme, du poids de la protection sociale. D'autant plus que la conjonction de l'allongement de la durée de la vie, de la politique de l'enfant unique et du ralentissement de l'emploi avait conduit à une situation absurde dans laquelle, pour beaucoup d'entreprises, les retraités étaient plus nombreux et coûtaient beaucoup plus cher que les actifs. Même constat dans le domaine de la santé : l'accroissement de l'espérance de vie, l'élévation du niveau de vie et les progrès de la médecine (en ville tout du moins) avaient conduit à une augmentation considérable des dépenses de santé. Ces frais étant au surplus entièrement pris en charge par l'entreprise, il n'y avait guère de raison de se priver².

Néanmoins, si chercheurs et fonctionnaires s'accordent à reconnaître l'inadéquation de l'ancien système à la situation actuelle, les avis sont partagés quant au nouveau dispositif à construire. Or l'époque n'est guère propice à la création d'une

protection sociale. Les retraités des générations précédentes sont censés recevoir leur pension des nouveaux fonds de retraite sans jamais avoir cotisé. Ensuite, si l'économie chinoise connaît une forte croissance, celle-ci se déploie dans le cadre d'une restructuration industrielle brutale et d'une crise de l'emploi. Enfin, dernier obstacle, la situation politique – croissance des inégalités entre régions, protectionnisme local, non-institutionnalisation du social, etc. – affaiblit toute tentative de construction d'un État social.

Dans ce contexte de renouvellement et de crise, le débat entre chercheurs³ débouche sur une série d'oppositions touchant aux principes même de la protection sociale. Ces oppositions se transmettent au politique en raison des particularités de la recherche en Chine : la plupart des chercheurs sont conseillers des « princes » des différents niveaux de l'administration et privilégient la recherche appliquée. Il s'agit donc moins d'analyser le contexte et les enjeux de la protection sociale que de trouver des solutions concrètes.

Protection « sociale » ou responsabilité individuelle

Une première ligne de clivage oppose ceux qui défendent l'idée d'une protection « sociale » et ceux qui considèrent que la protection doit être individuelle. Ces derniers se placent dans le cadre philosophique anglo-saxon de la responsabilité individuelle comme base de la vie sociale, et de ce qu'ils pensent être le « modèle américain »⁴. Ils tablent également sur une excellente conjoncture économique. La Chine future sera celle du plein emploi et d'une élévation continue du niveau de vie. Tout le monde, ou presque, pourra donc se soigner et se payer une retraite. Il est certes nécessaire de développer une sécurité sociale « de base » et un nouveau secteur d'organisations caritatives pour ceux qui ont des difficultés, mais leur nombre, important aujourd'hui, tendra à diminuer très fortement à l'avenir. Dans ce schéma, les chômeurs, les pauvres et les retraités sont censés être des sous-produits des erreurs du passé. Ils font partie de « générations perdues » qui disparaîtront peu à peu. On compte aussi sur les solidarités familiales pour passer ce mauvais cap : les enfants devront s'occuper de leurs parents. Les jeunes générations, elles, seront d'une autre trempe. Bien formées, habituées à se débrouiller seules sur le marché du travail, elles pourront se prendre en charge dans le cadre d'une éthique de la responsabilité individuelle. En bref, l'essentiel de l'effort doit porter sur l'offre d'assurances privées.

Contrairement à ce que l'on pourrait penser, on ne trouve pas les tenants de cette ligne dans les milieux les plus politiquement libéraux. Bien au contraire, certains sont enseignants à l'Université du Peuple (*Renmin daxue*), considérée comme l'un des refuges de la pensée orthodoxe⁵. Le paradoxe n'est qu'apparent : le dogme ayant changé, la nouvelle *doxa* étant celle du marché, ces universitaires s'en font les zéla-

teurs⁶. Ils se font aussi les hérauts de ces « classes moyennes » qui peu à peu apparaissent dans les grandes villes chinoises et qui sont fermement opposées à toute forme de sécurité sociale. Ils sont jeunes, en mesure de se constituer par eux-mêmes une solide épargne de précaution et, comme membres de toute classe moyenne, fortement réticents à payer pour les vieux et les malades. Et lorsqu'ils sont en outre consultants pour des compagnies d'assurance privée, ils n'en défendent cette ligne que plus âprement...

Face à cette position, certains chercheurs s'insurgent contre la détérioration des conditions de vie que l'absence d'une véritable protection sociale entraîne pour une partie sans cesse plus large de la population urbaine. J'ai souvent assisté lors de colloques à de véhémentes déclarations en ce sens. Une petite minorité en appelle au retour à l'ancien système, tournant généralement son regard vers le « modèle social européen ». Celui-ci est malheureusement fort mal connu et fort mal promu, par les instances de Bruxelles en particulier. Certains spécialistes perçoivent donc ce modèle comme un modèle étatique. Quoi qu'il en soit, une frange non négligeable de la recherche chinoise en sciences humaines reste attachée à des idéaux de justice sociale dans un climat économique qu'elle juge d'une manière bien moins optimiste que les collègues susmentionnés. Ces idéaux ne sont pas dénués de préoccupations politiques : à l'avenir, une grande partie de la population urbaine ne pourra pas profiter des assurances privées ; comment pourra-t-on alors garantir la stabilité sociale ?

En ce domaine, les positions sont donc révélatrices à la fois d'intérêts individuels et de spécialisations académiques, les économistes mettant en avant la rationalité, les sociologues étant plus sensibles aux problèmes sociaux.

Mutualisation ou budgétisation du risque

Une autre ligne de partage oppose ceux qui sont favorables à une prise en charge totale de la protection sociale par l'État et ceux qui maintiennent l'idée d'un système financé par les cotisations des employeurs et des employés. Les arguments des premiers s'appuient sur un constat de bon sens. Comme le système qui est en train de se mettre en place est municipalisé, les caisses de sécurité sociale redistribuent dans une ville donnée les fonds perçus dans celle-ci. Même dans le cas du Liaoning, province pilote où un système « inter-municipal » est en train d'être institué, la péréquation provinciale se limite à la création d'un fonds d'urgence (équivalent à 10 % des cotisations) destiné à aider les villes en difficulté. Autrement dit, les écarts économiques en augmentation vertigineuse entre villes débouchent sur des écarts tout aussi effrayants du niveau de la protection sociale. Certains en concluent que seule une budgétisation des risques pourra assurer une certaine stabilité. Ils font justement remarquer que, *de facto*, c'est vers ce système que l'on s'oriente. Non

seulement les retraites, les allocations de chômage ou les aides d'urgence sont souvent payées par le Trésor public en raison des carences des finances locales, mais la création en 2001 d'un Fonds de sécurité sociale approvisionné chaque année par le budget est venue officialiser la pratique.

D'autres chercheurs considèrent néanmoins que ce serait une erreur que d'abandonner toute mutualisation des risques. La responsabilité des risques reste pour eux une donnée essentielle. Il faut simplement moduler les taux de cotisation en fonction des situations locales et, bien entendu, garantir une certaine péréquation.

Universalisation ou limitation de la protection

La troisième ligne de partage est essentielle puisqu'elle touche à la définition de la population à couvrir. Ici, un certain consensus se dégage : la protection sociale doit se limiter à la population urbaine. L'analyse s'appuie sur un lieu commun très répandu : dans la mesure où la famille rurale possède un lopin de terre, elle n'est pas sans moyens de production ni donc sans protection. Les citadins, en revanche, n'ont que leur force de travail pour survivre, et lorsqu'ils ne peuvent plus la « valoriser », ils se retrouvent sans rien. De plus, les solidarités sociétales jouent davantage dans les campagnes et pourront résoudre de nombreux problèmes. Ce raisonnement s'appuie sur le fait que les ruraux migrants ne sont pas encore considérés comme des citadins même s'ils habitent en ville, et parfois en famille, depuis plusieurs années. Ils n'ont pas accès aux services publics, et leurs enfants ne peuvent suivre leur scolarité dans une école urbaine. À l'exception des ouvriers du bâtiment, qui sont embauchés en groupe et pris en charge – y compris en cas de maladie⁷ – par l'entreprise, les migrants n'ont ni protection sociale ni même contrat de travail.

Une minorité de chercheurs s'écartent de ce consensus. Ils relèvent que la distinction entre ruraux et urbains est de plus en plus floue. Il existe en permanence une centaine de millions de paysans-ouvriers – plus ouvriers que paysans d'ailleurs – dans les villes chinoises. Sont-ils censés être pris en charge eux aussi par la « solidarité » ? Mais sous quelle forme ? Peut-on considérer qu'ils possèdent encore des moyens de production alors qu'ils vivent loin du village une très large partie de l'année ? On peut bien sûr émettre l'hypothèse que les revenus de ces paysans-ouvriers viendront irriguer les solidarités rurales, mais est-on sûr du maintien de ces revenus et de la pérennité de ces solidarités à moyen terme ? Les plus radicales de ces critiques sont émises par ceux qui mettent en avant les excès des réformes. Pour eux, économistes encore influencés par le marxisme ou sociologues non « américanisés »⁸, la croissance des inégalités ville-campagne et l'absence de toute protection sociale dans les zones rurales conduiront tôt ou tard à une seconde révolution dans les campagnes. On ne pourra pas indéfiniment sacrifier l'agriculture. Néanmoins, lorsque l'on aborde les questions concrètes, les solutions proposées man-

quent de consistance. On parle de financement public pour créer une couverture minimale ou de mutuelles locales.

Des spécialistes de l'université Fudan (Shanghai) considèrent qu'il est inutile de créer un système rural de protection sociale mais militent en revanche pour une semi-intégration des ouvriers-migrants sur leur lieu d'exercice. Le système serait le suivant : dans les grandes villes, marquées par un vieillissement de la population très important, les migrants cotiseraient aux fonds de retraite ; une fois rentrés chez eux, ils récupérerait la somme cumulée de leurs cotisations propres, les cotisations patronales venant financer les retraites des urbains en surnombre. Néanmoins, ce système pose de multiples questions. Que se passera-t-il si les migrants s'installent définitivement en ville ? Comment va-t-on collecter les cotisations alors que la plupart des migrants n'ont pas de contrat et parfois n'ont même pas d'employeur⁹ ?

Minimalisme ou diversité des dispositifs

La quatrième question touche à la nature du dispositif. Doit-on se contenter d'un revenu minimal (*baozheng zuidi shouru*) ou au contraire diversifier les dispositifs en fonction des situations concrètes ? Certains sont partisans d'un revenu minimal assez élevé et de la disparition des autres formes de protection comme l'assurance-chômage. À quoi bon verser pendant deux ans une allocation aux chômeurs alors qu'ils n'ont généralement aucune chance de trouver un emploi ? D'autres considèrent que le chômage n'est pas un problème, car les personnes sans emploi arrivent toujours à en trouver un, même s'il est précaire. On rejoint ici la logique « privée » dont il a été question précédemment. L'essentiel de l'effort doit porter sur l'assurance-maladie et notamment sur les gros risques (opérations chirurgicales, maladies graves, etc.) non couverts, de fait, dans de nombreuses villes en restructuration industrielle.

La logique du « saucissonnage » ne disparaît pas pour autant. Maints spécialistes insistent sur l'éclatement des statuts. Aujourd'hui, le travail temporaire, le chômage partiel, les bas salaires, l'emploi multiple, les difficultés des caisses de retraite conduisent à des situations très diverses : pauvreté occasionnelle lors des périodes de non-emploi, apparition de « travailleurs pauvres », retraités sans pension, etc. Loin de s'uniformiser, la protection sociale devrait s'adapter à cette donnée et multiplier les dispositifs.

Faire payer les riches ou favoriser l'investissement

La dernière question concerne le niveau idéal des prélèvements à opérer. Selon la discipline des chercheurs, la réponse est évidemment très différente. Les économistes militent pour un abaissement des taux de prélèvement et des taux d'imposition afin

de renforcer la compétitivité des entreprises. Ils considèrent en effet que le niveau de cotisation n'est déjà que trop élevé¹⁰. Les sociologues ou les spécialistes de la protection sociale poussent au contraire dans le sens du maintien de taux élevés de prélèvement et sont favorables à l'augmentation des impôts. Ils mettent notamment en avant les surprofits réalisés par certaines grandes entreprises monopolistiques¹¹ ou par l'« économie de la nuit » (bars, salons de massage, prostitution, etc.), dont une partie devrait être redistribuée à la collectivité. Ils insistent aussi sur la quasi-inexistence de l'impôt sur le revenu. Seuls les très hauts revenus sont frappés, et, comme le Premier ministre l'a révélé il y a peu, beaucoup de ces milliardaires échappent au fisc.

Un système disparate et quelques sujets tabous

Sans que l'on puisse parler d'un rapport de cause à effet, le système de protection qui fonctionne aujourd'hui est aussi peu unifié que les points de vue des chercheurs sur le système idéal. C'est un mélange complexe de principe beveridgien – une sécurité sociale étatisée –, de « sécu à la française » – fondée sur des fonds autonomes – et de système libéral. Les deux grandes caisses – maladie et retraite¹² – sont financées par des cotisations patronales venant, en tout ou partie, abonder un fonds commun et par des cotisations provenant des employés, versées sur un compte individuel. Pour simplifier, on peut dire que le compte individuel est utilisé jusqu'à ce qu'il soit vide, le relais étant ensuite pris par le fonds commun. Des assurances complémentaires peuvent ou non exister dans les entreprises en fonction de leur prospérité. L'épargne de précaution constitue un troisième niveau d'assurance. Enfin, l'État bouche les trous et assure l'aide sociale versée aux inactifs. Comme souvent en Chine, les statistiques ne contribuent pas à mieux comprendre le système. En théorie, quasiment tous les employés sont couverts par les nouveaux fonds. Dans la réalité, il en va tout autrement. Entre les entreprises publiques qui ne peuvent pas payer les cotisations, le patron d'un commerce privé qui ne déclare pas ses employés et l'entrepreneur individuel qui préfère épargner, nombreux sont les travailleurs sans protection.

Les lignes de partage sont donc moins le produit de clivages politiques que celui de points de vue différents portés sur des situations extrêmement diverses. La Chine vit aujourd'hui un éclatement des statuts sociaux. Quoi de commun entre le paysan pauvre sans aucune protection, le chômeur vaguement « assuré » par quelques subsides étatiques, le *yuppy* jeune, riche et en bonne santé, l'employé d'une grande entreprise profitant d'une protection « maison » à côté du système général de protection sociale ? Autrement dit, chaque citoyen bénéficie ou non de tout ou partie de ce système multiforme, vaste galaxie qui manque de principe directeur. Suivant que l'on se place, par intérêt, conviction ou profession, du point

de vue de l'une ou l'autre de ces catégories sociales, le jugement et les positions de principe seront très différentes.

Les clivages politiques existent, bien sûr, mais ils ne se réduisent pas à des attitudes simples. Il est clair que les nostalgiques de l'ancien régime sont favorables au tout-État et au renforcement de la fiscalité, tandis que les admirateurs du modèle américain lorgnent du côté des principes de la responsabilité individuelle. Mais les vrais clivages sont plus complexes. Ainsi, les tenants du modèle libéral sont aussi parfois les plus étatistes. Ils expriment en effet le point de vue de la classe moyenne émergente, principal soutien du régime, et qui compte sur l'État... pour imposer la libéralisation et donc renforcer le pouvoir des plus forts ! On trouve aussi chez les hérauts du retour en arrière des partisans déterminés de l'exclusion de la paysannerie de tout système de protection.

En fait, le débat manque d'un ingrédient essentiel, une réflexion en termes de philosophie politique. Beaucoup de recherches et de propos sont *policy-oriented*, tournés vers la mise en place du bon système. L'essentiel des projets de coopération avec les opérateurs étrangers (ONG, Union européenne, etc.) sont d'ailleurs « techniques », destinés à apporter un savoir-faire et des équipements performants. Dans ce cadre, on oublie que la problématique de la « sécu » suppose deux ingrédients politiques. D'une part, il est nécessaire d'avoir un État capable d'imposer un système et surtout une péréquation. Or, dans le cas de la Chine, alors que les écarts de développement se font de plus en plus criants, la puissance étatique, de peur d'entraver le ressort de la croissance et d'en perdre les prébendes, « bricole » une forme minimale d'égalisation des conditions plus qu'elle n'impose une véritable péréquation. Le deuxième élément touche à la question du partenariat. Comment créer un système de protection sociale sans créer, face à l'État, des partenaires institutionnalisés : syndicats de médecins, de pharmaciens, de soignants, représentants des laboratoires et des hôpitaux et bien sûr représentants des usagers ? Il ne s'agit pas ici de vouloir à toute force en appeler à une « société civile », mais de reconnaître qu'il est indispensable que l'État désigne des partenaires possédant un minimum d'autonomie en matière d'action et de proposition. Pour l'instant, ces deux questions restent peu évoquées par la recherche et par les autorités chinoises, ce qui ne contribue guère à la clarification du débat. ■

1. Les « prestations » (emploi à vie, retraite, assurance maladie, etc.) étaient évidemment réparties de manière inégalitaire. Sur ce plan, les employés des entreprises publiques étaient privilégiés.
2. Les employés n'avaient même pas à faire l'avance des frais, ils se rendaient dans un hôpital donné et étaient soignés gratuitement.
3. Les propos et analyses présentés ici ont essentiellement été recueillis au cours d'entretiens individuels ou de colloques. De nombreux articles traitent de ces problèmes, mais les positions y sont en général beaucoup plus modérées, et donc moins représentatives des idées en cours. Comme les propos ont été tenus dans un cadre « privé » ou « semi-privé », le nom des chercheurs n'est pas cité.
4. De la même façon que le « modèle européen » est perçu comme plaçant au premier rang la notion de justice sociale et de responsabilité collective, le « modèle américain » est supposé être fondamentalement individualiste. Je n'entrerai pas dans le débat sur la part de vérité que recèlent ces représentations.
5. Cette université est traditionnellement destinée à former les cadres moyens de l'administration.
6. Toutefois, d'autres chercheurs de la même université restent sur des positions plus traditionnelles, voire « gauchisantes ».
7. Mais ils sont aussi parfois renvoyés chez eux lorsqu'ils tombent malades.
8. L'essentiel de la recherche chinoise est financée par les fondations et les universités américaines et plus marginalement par des fondations japonaises ou de Hong Kong. L'influence méthodologique est manifeste : les universitaires chinois privilégient fortement les études par questionnaire et les modélisations dans le cadre de problématiques assez primitives (transition vers l'économie de marché, vers la démocratie, etc).
9. C'est le cas notamment des « chiffonniers ».
10. L'employeur doit verser 6 % de la masse salariale au titre de l'assurance maladie, 20 % au titre de l'assurance vieillesse et 2 % au titre de l'assurance chômage. Les cotisations des employés sont respectivement de 2 %, de 5 à 8 % et de 1 %. Les taux varient légèrement d'une ville à l'autre. Au Liaoning, les cotisations d'assurance vieillesse dues par les employeurs atteignent 22 %.
11. Ce secteur rassemble les entreprises publiques ou contrôlées par le capital public qui occupent une position de monopole dans l'économie moderne : énergie, télécommunications, transports, etc.
12. Il existe aussi une caisse d'assurance chômage, une caisse d'accidents du travail et une caisse maternité.

