

Chine

Le nouveau système de sécurité sociale

Zhuang HAN *

Cet article s'intéresse à la protection sociale des salariés. Ce système est assez différent de celui qui concerne la population paysanne qui représente encore l'essentiel de la population chinoise. Jusqu'à une date récente, la protection sociale des salariés (la maladie et la retraite) a été prise en charge par les entreprises. Ce régime créé par le « décret de la République Populaire de Chine sur l'assurance travail » du 26 février 1951, a été complètement remis en cause dernièrement. Depuis quelques années, le gouvernement a entamé une réforme d'envergure pour instaurer un système de sécurité sociale de solidarité entre entreprises et travailleurs

Le système « d'assurance travail » de 1951, dont le contenu n'avait été que légèrement modifié pendant plus de quatre décennies ¹, était conçu pour une économie planifiée dans laquelle les entreprises d'Etat fonctionnaient comme des unités administratives et les salariés avaient le statut de fonctionnaires. La prise en charge par chaque entreprise de ses salariés permettait une gestion souple

et pratique. Ce régime est devenu obsolète depuis 1978, où une réforme en profondeur du système économique a conduit le pays vers une économie de marché ², dans laquelle les entreprises sont devenues des agents économiques autonomes, séparés du gouvernement.

La transition de l'économie planifiée vers l'économie de marché a confronté les entreprises d'Etat à une concurrence croissante de la part des secteurs non étatiques (entreprises cantonales, sociétés à investissement étranger, entreprises individuelles...). Celles qui n'ont pas su ou pas pu s'adapter à la nouvelle situation (notamment les vieilles entreprises qui comptaient plus de retraités) se sont vite trouvées en difficulté. Certaines d'entre elles étaient tout simplement non viables, leur survie dépendait uniquement des concours financiers de l'Etat.

La « loi sur la faillite », déjà entrée en vigueur le 2 décembre 1986 tardait à être appliquée : une des causes principales était d'ordre social, car sous l'ancien système « d'assurance travail », la faillite d'une en-

* Responsable du Département Chine et Asie, Juriscope.

1. Notamment par le « décret de la RPC sur l'assurance de travail » du 2 janvier 1953, le « décret provisoire du Conseil des affaires d'Etat sur la retraite et le départ des ouvriers » du 2 juin 1978.
2. Dite « économie socialiste de marché ».

CHINE

treprise signifiait la perte de toute protection sociale de ses salariés. Pour sauver les emplois et la protection sociale des retraités, le gouvernement privilégiait, dans un premier temps, la fusion des firmes en difficulté avec des entreprises plus performantes. Très vite, il a bien fallu se rendre compte que les entreprises insolubles étaient trop nombreuses et que des fermetures étaient inéluctables.

L'instauration d'une protection sociale plus large a également été rendue nécessaire en raison de l'augmentation rapide du nombre des entreprises non étatiques. A l'époque planifiée, l'économie nationale était quasiment monopolisée par les entreprises publiques (entreprises d'Etat et entreprises collectives) ; aujourd'hui, la plupart des salariés urbains travaillent dans les secteurs non publics. Ce phénomène a posé deux questions sur le plan juridique et social : d'abord, les entreprises non étatiques étaient plus jeunes et elles avaient à assumer moins de charges liées aux soins médicaux et au paiement des retraités ; de ce fait, elles exerçaient une concurrence pas toujours loyale à l'égard des entreprises du secteur public. Du reste, les salariés qui travaillaient dans les secteurs non étatiques étaient souvent moins bien protégés que leurs homologues des entreprises publiques, notamment en matière d'emploi et de retraite. Il était donc nécessaire de mettre en place un régime de couverture sociale pour garantir leurs droits sociaux.

Les premières tentatives de réforme ont commencé dans les entreprises d'Etat au milieu des années 80. Le Conseil des affaires d'Etat ¹ a promulgué successivement les « dispositions provisoires sur l'assurance chômage des salariés des en-

treprises d'Etat » le 12 juillet 1986, la « décision du Conseil des affaires d'Etat sur la réforme du système de retraite des salariés des entreprises urbaines » le 26 juin 1991, les « dispositions sur l'assurance chômage des salariés des entreprises d'Etat » le 12 avril 1993. Le code du travail du 5 juillet 1994 a également consacré un chapitre au régime de la sécurité sociale.

Récemment, dans un nouvel élan de réforme, le Conseil des affaires d'Etat a adopté la « circulaire sur l'approfondissement de la réforme du système d'assurance vieillesse pour les salariés d'entreprises » le 1^{er} mars 1995, la « décision concernant la construction d'un système unifié d'assurance vieillesse pour les salariés d'entreprises » le 16 juillet 1997, la « décision du Conseil des affaires d'Etat sur la construction d'un système d'assurance maladie des salariés urbains » le 14 décembre 1998, le « décret sur l'assurance chômage » le 22 janvier 1999... ². L'ensemble de ces textes a formé le cadre juridique général du nouveau système de sécurité sociale fondé sur la solidarité entre salariés.

La performance du nouveau système de sécurité sociale est pour le moment assez contrastée, en ce sens que la réforme de l'assurance vieillesse et celle de l'assurance chômage sont assez avancées, alors que celle de l'assurance maladie vient juste de commencer.

La réforme de la sécurité sociale qui était initialement destinée aux entreprises publiques est en train de gagner les autres secteurs. L'accélération de sa mise en place n'est pas sans poser certains problèmes d'ordre financier et gestionnaire.

1. Gouvernement central.

2. L'ensemble de ces textes a été publié dans le quotidien *People's Daily*.

**Les composants de la
sécurité sociale de solidarité**

La nouvelle sécurité sociale est composée de l'assurance vieillesse, de l'assurance chômage et de l'assurance maladie.

Assurance vieillesse

L'assurance vieillesse fut expérimentée au milieu des années 80 dans certaines régions. Le 21 juin 1991, le Conseil des affaires d'Etat a décrété la « décision sur la réforme du système de retraite des salariés des entreprises urbaines » et a établi la nouvelle assurance vieillesse fondée sur la solidarité entre salariés du secteur étatique. L'article 2 de ce texte a disposé que, « à mesure que l'économie se développe, il y a lieu de mettre en place un régime composé de l'assurance vieillesse générale, de l'assurance vieillesse d'entreprise, et de l'assurance épargne. Il faut changer l'ancienne méthode de prise en charge exclusivement par l'Etat et les entreprises, afin d'appliquer un régime de prise en charge conjointe par l'Etat, les entreprises et les salariés ». Le salarié devait donc cotiser à l'assurance vieillesse pour un montant fixé à 3 % de son salaire. En revanche, ce texte n'a pas remis en cause l'ancien mode de calcul des pensions de retraite.

Le 1^{er} mars 1995, fort de plusieurs années de pratique, le Conseil des affaires d'Etat a adopté la « circulaire sur l'approfondissement de la réforme du système d'assurance vieillesse pour les salariés d'entreprises ». Ce texte a pour but de résoudre une des principales difficultés rencontrées sur le terrain, à savoir le changement de régions des salariés. En effet, dans un contexte où les fonds d'assurance sont gérés par les provinces, villes et cantons, lorsqu'un salarié quitte son entreprise pour s'installer dans une ré-

gion plus pauvre, il perd une partie de ses avantages sociaux.

Afin de corriger (du moins partiellement) les écarts régionaux, la « circulaire sur l'approfondissement de la réforme du système d'assurance vieillesse pour les salariés d'entreprises » du 1^{er} mars 1995 a proposé aux autorités locales un système de « compte de retraite personnel ». Schématiquement, il était créé pour chaque salarié un « compte personnel » constitué à la fois d'une partie ou de l'intégralité (aux autorités locales de décider) de ses cotisations et d'une partie des cotisations de l'entreprise. Les sommes déposées sur le compte personnel sont productrices d'intérêts au même taux que les dépôts bancaires. Le compte personnel restait bloqué jusqu'au départ à la retraite du salarié et suivait le salarié en cas de changement de travail. Il pouvait être transféré par voie de succession en cas de décès prématuré du salarié. La retraite du salarié était financée par le « compte personnel », et éventuellement par le fonds d'assurance régional. Il est à noter que ce texte était également applicable aux entreprises privées et aux entrepreneurs individuels.

Ce système a été entériné par la « décision concernant la construction d'un système unifié d'assurance vieillesse pour les salariés d'entreprises », décrétée par le gouvernement le 16 juillet 1997 (ce texte demeure en vigueur aujourd'hui).

Dans le texte ci-dessus, le gouvernement a fixé le taux de cotisations du salarié à 4 % de son salaire, et celui de l'entreprise plafonné à 20 % de la masse salariale. L'intégralité des cotisations du salarié ainsi qu'une partie des cotisations de l'entreprise sont versées sur le « compte personnel ». Le total des deux types de cotisations doit atteindre 11 % du salaire du salarié.

CHINE

Les adhérents doivent cotiser pendant au moins 15 ans pour pouvoir prétendre à une retraite mensualisée. Ceux qui n'auront pas cotisé pendant cette période recevront une fois pour toutes le solde de leurs comptes personnels. Le montant de la retraite mensuelle est fonction du salaire moyen de la région et des sommes déposées sur le « compte personnel ». Concrètement, il est constitué de :

- 20 % du salaire moyen mensuel de la région et,
- 1/120 des sommes accumulées dans le « compte personnel » du retraité.

Par exemple, supposons que Monsieur Chang a un salaire annuel de 12 000 yuans¹ qui correspond à la moyenne générale de la région. Il doit verser sur son « compte personnel » 4 % de son salaire (480 yuans par an) ; son employeur y versera une somme équivalant à 7 % du salaire de Monsieur Chang, soit 840 yuans par an.

Lorsque Monsieur Chang partira à la retraite au terme de trente années de bons et loyaux services, sans que ces hypothèses soient remises en cause pendant cette période, sa pension mensuelle sera :

1) 20 % du salaire moyen régional, soit 200 yuans et,

2) 1/120 de son « compte personnel », soit 330 yuans [480 x 30 (les cotisations de monsieur Chang) + 840 x 30 (les cotisations de l'employeur) x 1/120].

Soit une retraite totale de 200 + 330 = 530 yuans par mois.

Assurance chômage

Le « décret de la RPC sur l'assurance travail » du 26 février 1951 ne contenait aucune disposition relative au traitement du chômage, censé être inexistant à l'époque, car l'Etat menait une politique de plein emploi, en imposant à chaque entreprise un quota d'embauches. Néanmoins, la loi de l'économie n'obéissant pas toujours à la volonté politique, la Chine a connu la première vague de chômage au début des années 60 (le taux de chômage était estimé à environ 10 %). Le problème était « résolu » par diverses mesures administratives telles que la restriction de la hausse des salaires, le transfert de citadins vers la campagne, réduisant ainsi la pression du chômage dans les villes...

Au lendemain des réformes de 1978, le retour en ville des citadins transférés vers la campagne a provoqué une autre vague de chômage² ; en 1979 le taux de chômage a atteint 5,6 %³. La grande majorité (plus de 80 %) des chômeurs était ce que l'on appelait des « jeunes en recherche d'emplois » (*Daiyeqingnian*) ; ils attendaient que le gouvernement leur attribue un travail. A cette époque, les personnes qui avaient déjà un travail dans les entreprises publiques n'étaient pas inquiétées par le chômage : elles étaient encore, tel que je l'ai évoqué ci-dessus, des fonctionnaires. Cette situation a changé au milieu des années 80, lorsque le gouvernement a décrété, en juin 1986, les « dispositions provisoires sur l'applica-

1. Un yuan correspond à environ 0,9 franc français.

2. LI Qi, in « China Enterprise Bankruptcy and Reorganization », Editions People's Daily, Beijing, 1996, p. 134.

3. ZENG Xianshu, *La sécurité sociale et le guide du règlement des conflits en matière de sécurité sociale*, collection pratique du droit social, Editions Cours Populaires, Beijing, 1997, p.60.

tion du contrat de travail dans les entreprises d'Etat ». Fin 1988, plus de 8,05 millions de salariés ont signé le contrat de travail, soit 8,3 % de la totalité des salariés employés par les entreprises d'Etat¹. Ce fut le début de la fin du « bol de fer ».

L'assurance chômage fut expérimentée en 1986. Le gouvernement a adopté, le 12 juillet 1986, les « dispositions provisoires sur la mise en place de l'assurance chômage dans les entreprises d'Etat ». Ce texte a pris en compte l'introduction des contrats de travail dans les entreprises d'Etat, dans la mesure où une assurance chômage était prévue non seulement pour les salariés des entreprises liquidées ou en redressement judiciaire, mais aussi pour les salariés contractuels dont le contrat n'était pas renouvelé, ainsi que les salariés licenciés par leurs entreprises.

Les dites dispositions ont créé un fonds d'assurance chômage. Celui-ci était financé par des subventions du gouvernement local et par les entreprises d'Etat qui devaient verser des cotisations équivalant à 1 % de la masse salariale. En revanche, les salariés en étaient exonérés. Les allocations chômage variaient entre 50 % et 75 % du salaire que l'allocataire touchait avant d'être au chômage et ce pour une durée limitée à 24 mois.

Le 30 juin 1992, le gouvernement a adopté le « décret sur la transformation du mécanisme d'administration des entreprises industrielles relevant du régime de propriété populaire » dont l'article 17,

alinéa 5 a reconnu aux entreprises d'Etat le droit d'adopter librement la contractualisation générale de l'ensemble des salariés². La planification des emplois fut définitivement abandonnée. Comme on pouvait s'y attendre, l'année suivante fut marquée par une autre hausse du chômage dont le taux fut estimé à 2,6 %³.

Depuis la généralisation des contrats de travail et la reconnaissance du pouvoir de licenciement aux entreprises d'Etat, la nature du chômage a évolué. La planification de l'emploi a laissé derrière elle un surnombre important de salariés dans les entreprises d'Etat. La déréglementation en matière du travail a mis à jour le problème de ces travailleurs en surnombre. Une partie de ces travailleurs a été licenciée, les autres, plus importants, ont été mis au chômage technique (*Xiagang*) mais ne sont pas inscrits en tant que chômeurs. En 2000, le taux de chômage officiel dans les villes était de 3 %, mais si l'on incluait les personnes au chômage technique, le chiffre serait le double⁴. Désormais, l'assurance chômage doit les prendre en charge.

Le 12 avril 1993, le gouvernement a décrété les « dispositions sur la mise en place de l'assurance chômage dans les entreprises d'Etat » qui a réduit le taux de cotisations des entreprises à 0,6 % de la masse salariale, et a énoncé le principe de la gestion régionale des fonds d'assurance chômage. Ce texte a été modifié par le « décret sur l'assurance chômage » adopté par le Conseil des affaires d'Etat

1. ZHENG Guangliang, « Approfondir la réforme des entreprises, redynamiser les entreprises », in *The first Decade of Enterprises Reform in China*, Editions Réformes, Beijing, 1990, p.260.
2. Selon le *People's Daily* du 3 janvier 2000, 98,1 % des salariés des entreprises d'Etat, collectives et à investissement étranger sont des contractuels.
3. ZENG Xianshu, *La sécurité sociale et le guide du règlement des conflits en matière de sécurité sociale*, collection pratique du droit social, Editions Cours Populaires, Beijing, 1997, p.60.
4. *Rapports Statistiques sur le Développement des affaires Sociales* (2000, 2^e semestre), ministère du Travail et de la Sécurité sociale.

CHINE

le 22 janvier 1999. En vertu de ce texte toujours en vigueur, le montant des indemnités de chômage est fixé par les autorités municipales et provinciales ; il ne peut être ni inférieur au salaire minimum de la région ni supérieur à un minimum social garanti.

Le droit à l'allocation chômage est limité à 12 mois pour les personnes ayant cotisé entre 1 et 5 ans, à 18 mois pour celles ayant cotisé entre 5 et 10 ans, et 24 mois pour celles qui ont cotisé pendant plus de 20 ans. On note deux autres modifications majeures : en premier lieu, ce texte a élargi l'assurance chômage aux entités non publiques (entreprises privées et individuelles, etc.) ; en second lieu, les salariés qui étaient exonérés des cotisations doivent verser 1 % de leur salaire, alors que les cotisations de l'entreprise à l'assurance chômage ont été portées à 2 % de la masse salariale.

Assurance maladie

La réforme de l'assurance maladie a démarré très tardivement. En 1996, à peine 150 entreprises et institutions étaient concernées. En septembre 2000, plus de 17 millions de personnes sont couvertes par l'assurance maladie,¹ mais ce chiffre est de loin inférieur à celui des membres de l'assurance vieillesse et de l'assurance chômage².

Le 14 décembre 1998, le Conseil des affaires d'Etat a adopté la « décision sur la construction d'un système d'assurance maladie des salariés urbains » qui prévoit une assurance maladie conçue dans le même esprit que l'assurance vieillesse :

1. Les cotisations : La part versée par l'entreprise représente 6 % de la masse

salariale, celle du salarié équivaut à 2 % de son salaire. Le total des cotisations est ensuite affecté à deux comptes distincts : un « compte social » (abondé exclusivement par les cotisations de l'entreprise, pour un montant égal à 70 % de l'ensemble des cotisations des entreprises) et un « compte personnel » (alimenté par la totalité des cotisations des salariés et le reliquat des cotisations des entreprises, soit 30 % de l'ensemble des cotisations des entreprises).

2. Les prestations : les dépenses lourdes sont financées sur les fonds de l'assurance maladie sociale, les autres (dites « peu importantes »), sur les fonds du « compte personnel » sous réserve qu'elles suffisent à les couvrir.

Reprenons l'exemple de Monsieur Chang. Considérant qu'il perçoit un salaire annuel de 12 000 yuans, ses cotisations personnelles se montent à 240 yuans (2 % de son salaire total), et celles de son employeur à 720 yuans (6 % du salaire annuel de M. Chang). Les cotisations personnelles de M. Chang sont entièrement versées sur son « compte personnel » ; celles de son entreprise se répartissent ainsi : 216 yuans pour le « compte personnel » de M. Chang (30 % du total des cotisations de l'entreprise) et 504 yuans (70 % du total des cotisations de l'entreprise) pour le « compte social ». Autrement dit, le « compte personnel » de M. Chang s'élève à 456 yuans : ses 240 yuans de cotisations personnelles auxquelles s'ajoutent les 216 yuans des cotisations de son entreprise.

Le taux de remboursement est progressif, par exemple, 85 % pour la tranche entre 10 % du salaire annuel et 5 000

1. Selon *China Insurance Network* du 6 novembre 2000.

2. Rappelons qu'en septembre 2000, plus de 100 millions de salariés urbains étaient affiliés à l'assurance vieillesse et à l'assurance chômage.

LE NOUVEAU SYSTEME DE SECURITE SOCIALE

yuans ; 89 % pour la tranche entre 5 000 et 10 000 yuans ; et 98 % entre 10 000 et 30 000 yuans. Le gouvernement a l'intention de plafonner le remboursement à quatre fois le salaire moyen annuel de l'adhérent¹, et encourage les entreprises et les salariés à avoir recours aux assurances complémentaires² tels que les assurances d'entreprise, les assurances épargne...

Le financement de la nouvelle sécurité sociale générale

En 2000, on comptait plus de 200 millions de personnes en activité dans les villes chinoises, 99 millions d'entre elles ont adhéré à l'assurance chômage, plus de 13 millions à l'assurance maladie, près de 100 millions de personnes ont adhéré à l'assurance vieillesse³.

Tableau 1.
Evolution du nombre de salariés en activités, des chômeurs inscrits et des retraités (en millions)

	Salariés	Chômeurs	Retraités
1993	150,4	4,2	27,5
1994	148,49	4,761	28,992
1995	149,08	4,761	30,941
1996	148,45	4,761	31,354
1997	146,68	4,761	33,507
1998	123,365	5,71	35,936
1999	121,3	6,52	37,3
2000	118,98	6,99	NC

Source : Rapports statistiques sur le développement des affaires sociales, ministère du Travail et de la Sécurité sociale.

Tableau 2.
Evolution du nombre des adhérents à la nouvelle sécurité sociale universelle (en millions)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Assurance vieillesse	25	105,734	109,793	111	112,044	112,031	124,86	129,01
Assurance chômage					79,614	79,279	98,52	99,292
Assurance maladie					3,693	4,017	4,698	13,96

Source : Rapports statistiques sur le développement des affaires sociales, ministère du Travail et de la Sécurité sociale.

1. « Les principales politiques de la réforme du système d'assurance maladie général des salariés urbain » du ministère du Travail et de la Sécurité sociale, *People's Daily* du 7 décembre 1998.
2. L'article 75 du code du travail du 5 juillet 1994 stipule que « l'Etat favorise les unités à constituer des systèmes d'assurance complémentaire... et les travailleurs à souscrire une assurance épargne ».
3. *Rapports statistiques sur le développement des affaires sociales* (2000, 2^e semestre), ministère du Travail et de la Sécurité sociale.

CHINE

Une réforme d'une telle ampleur ne va pas sans rencontrer certaines difficultés. D'abord, l'avancement de la réforme des entreprises d'Etat et le vieillissement de la population ont entraîné une hausse régulière du nombre des chômeurs et des retraités¹, aggravant le décalage entre recettes et dépenses.

La nouvelle sécurité sociale reste globalement déficitaire. Les déficits étaient d'environ 30 milliards de yuans en 2000². Sur un total de 31 provinces, 25 n'arrivent pas à équilibrer leurs comptes de sécurité sociale³.

Cette situation ne semble pas s'améliorer. Les déficits de la sécurité sociale pourraient bientôt atteindre 100 milliards de yuans⁴, soit près de 20 % de l'ensemble des cotisations actuelles.

Les déficits sont étroitement liés à la dégradation de l'état financier des entreprises d'Etat dont beaucoup ne peuvent pas payer pleinement leurs cotisations. En 1999 (qui est loin d'être la pire des années), le taux moyen de recouvrement des cotisations des entreprises est de 90,6 % ; et il est même descendu à 72 % dans certaines régions⁵.

Par exemple, dans la municipalité de Chongqing, province de Sichuan, 60,9 %

des entreprises assujetties ne se sont pas acquittées des cotisations dues à l'assurance vieillesse⁶.

Les salariés dont les cotisations étaient jusque là peu importantes sont appelés à augmenter leur contribution. Leurs cotisations à l'assurance maladie ont été revues à la hausse ; de même, les cotisations salariales à l'assurance vieillesse qui se montaient à 3 % de leur salaire de base annuel, ont été élevées récemment à 4 % ; et cette tendance va continuer à un rythme de 2 % par an jusqu'à ce qu'elles atteignent 8 % du salaire annuel⁷.

Le « trou de la Sécu » est essentiellement comblé par des subventions du gouvernement central et des autorités locales. Par exemple, des statistiques ont montré qu'en 1999, les caisses d'assurance chômage régionales étaient financées à 74,6 % par le budget local (contre 11 % par les salariés, et 14,4 % par les entreprises) ; alors que les caisses d'assurance chômage des entreprises sous tutelle ministérielle étaient financées à 31,8 % par le budget central (contre 3,4 % par les salariés, et 64,8 % par les entreprises)⁸.

Embarrassé par les déficits budgétaires, l'Etat souhaite que les autorités régionales contribuent davantage au

1. En 1998, les personnes âgées de plus de 60 ans étaient de 120 millions. Leur nombre augmente à un rythme de 3,2 % par an et pourrait atteindre 25 % de la population au milieu du 21^e siècle (ZHANG Wenfan, « Nous sommes confrontés à un grave problème du vieillissement de la population », *People's Daily* du 3 mars 1998).

2. SHI Bangchen, « Le rideau de la transformation des cotisations en taxe sociale s'ouvre », *People's Daily* du 4 juillet 2000.

3. SHI Bangchen, « Les actions d'Etat valent 220 milliards de yuans », *People's Daily* du 12 septembre 2000.

4. WANG Jun, « Les fonds de sécurité sociale : un cheveu qui peut faire trembler tout le corps », *People's Daily* du 18 septembre 2000.

5. Selon le ministre du Travail et de la Sécurité sociale, *People's Daily* du 27 février 1999.

6. WEN Min, « Les entreprises de Chongqing ont une dette de 2,4 milliards de yuans envers l'assurance vieillesse », *People's Daily* du 6 septembre 2000.

7. « Décision sur la construction d'un système d'assurance vieillesse unifiée des salariés d'entreprises » décrétée le 16 juillet 1997 par le Conseil des affaires d'Etat.

8. CONG Yaping, « Le résultat des contrôles des fonds de sécurité sociale par l'administration de vérification des comptes », *People's Daily* du 11 juin 1999.

financement de la sécurité sociale¹. C'est vraisemblablement pour la même raison que la réforme de la sécurité sociale a été déléguée aux provinces, municipalités ou cantons.

D'autres solutions sont également à l'étude : on parle de la création d'une taxe sociale², de la vente des participations étatiques dans les sociétés cotées en bourse pour financer la sécurité sociale³, du placement des fonds d'assurances sociales sur le marché boursier afin, dit-on, de les faire fructifier⁴, de la diminution des prestations, du prolongement de la durée de cotisation⁵...

Le gouvernement compte beaucoup sur les assurances complémentaires, à l'instar de l'assurance d'entreprise, et de l'assurance d'épargne.

L'assurance d'entreprise est, selon une circulaire de 1991, « constituée par une entreprise pour le compte de ses salariés en fonction de sa capacité financière. Il s'agit d'un acte de gestion et donc décidé par l'entreprise elle-même. Les cotisations de l'entreprise sont prélevées sur ses fonds propres. Cette assurance n'est pas soumise à la répartition entre entreprises, toutes les cotisations de l'entreprise et du salarié sont versées aux 'comptes personnels' des salariés ». Les entreprises qui vont mettre en place une assurance complémentaire doivent satisfaire certaines

conditions : elles doivent être bénéficiaires et s'acquitter des cotisations aux régimes généraux de la sécurité sociale...

Les salariés sont également encouragés à adhérer à des assurances d'épargne. Dans la municipalité de Mudanjiang (province de Heilongjiang), une des villes pilotes pour la réforme de la sécurité sociale, les salariés peuvent cotiser à une caisse d'assurance vieillesse complémentaire, en versant annuellement 60, 100 ou 160 yuans par an au syndicat. En fonction de la durée des cotisations (2 à 40 ans), la retraite complémentaire rapportera au total entre 312 et 40 000 yuans pour ceux qui auront choisi la formule de 60 yuans⁶ ; entre 400 et 72 000 yuans pour ceux qui auront choisi la formule de 100 yuans ; et entre 810 et 145 000 yuans pour ceux qui auront choisi la formule de 160 yuans⁷.

La gestion des caisses de sécurité sociale

La deuxième difficulté majeure du nouveau système de sécurité sociale est celle de sa gestion.

La nouvelle sécurité sociale avait été confiée aux autorités provinciales ou municipales. Cependant, de nombreuses régions ne disposaient pas de personnels compétents pour mettre en place une or-

1. Article 8, alinéa 2 du « Décret sur l'assurance chômage » le 22 janvier 1999.

2. SHI Bangchen, « Le rideau de la transformation des cotisations en taxe sociale s'ouvre », *People's Daily* du 4 juillet 2000.

3. SHI Bangchen, « Les actions d'Etat valent 220 milliards de yuans », *People's Daily* du 12 septembre 2000.

4. *People's Daily* du 18 septembre 2000.

5. FU Xingyu, « Dalian : les charges sociales vont s'alourdir dans les 20 ans à venir », *People's Daily*, du 30 septembre 2000.

6. 312 yuans pour ceux qui auront cotisé 60 yuans pendant 2 ans ; 40 000 yuans pour ceux qui auront cotisé 60 yuans pendant 40 ans.

7. Groupe de recherche sur le régime de sécurité sociale, Institut d'économie industrielle de l'Académie des Sciences Sociales de Chine, « Effect and Problem of Social Insurance System Reform in Mudanjiang City », *China Industrial Economy*, n°4, 1998.

CHINE

ganisation efficace des caisses d'assurances. La réforme était donc assurée par les services existants dont les actions n'étaient pas toujours coordonnées. Souvent plusieurs services administratifs participaient à la gestion d'une même caisse de sécurité sociale : par exemple, la gestion de la caisse d'assurance vieillesse relevait à la fois du bureau du personnel, du bureau de la sécurité sociale, du bureau du travail, du syndicat, du bureau des affaires civiles ; tandis que la gestion de l'assurance maladie relevait du bureau de la santé publique, du bureau de la sécurité sociale, du bureau de la réforme de la santé publique...¹

Ces confusions organiques étaient souvent sources de conflits d'intérêts entre les objectifs politiques et les considérations sociales, d'autant que les départements administratifs étaient décideurs de la politique de la sécurité sociale et exécutants de cette politique. Il arrivait que des fonds de sécurité sociale soient parfois détournés de leur destination pour être investis dans des projets d'infrastructures, dans des sociétés, ou accordés comme des prêts².

C'est dans ce contexte que le Conseil des affaires d'Etat a adopté, le 14 janvier 1999, le « décret provisoire sur le prélèvement des cotisations de sécurité sociale » qui tente d'unifier la gestion des caisses d'assurances. La création d'une instance (dont la dénomination n'est pas

précisée) chargée de la gestion de la sécurité sociale est prévue. Celle-ci a pour compétences de recouvrer les cotisations, ou de mener des enquêtes sur demande du service de sécurité de travail. Elle doit publier périodiquement l'état du recouvrement des cotisations et se soumet à la surveillance du public.

Ledit décret a prévu que toutes les cotisations doivent être versées sur des comptes spéciaux ouverts auprès des banques commerciales d'Etat et placées sous le contrôle de l'administration des finances et des services d'audit, et a interdit à toute personne d'utiliser les fonds de sécurité sociale à des fins illégales sous peine de sanctions administratives ou pénales.

Conclusion

La substitution d'une nouvelle sécurité sociale universelle à l'ancienne protection à la charge de chaque entreprise nécessite un effort titanesque. Actuellement, le taux de couverture de la sécurité sociale reste relativement faible et les difficultés financières sont importantes. En conséquence, l'urgence est d'élargir la réforme aux entreprises et établissements non étatiques qui ne sont pas encore intégrés au nouveau régime de sécurité sociale, cette démarche constitue un facteur bénéfique : l'adhésion d'un plus grand nombre d'entreprises et de salariés per-

1. Pour avoir une idée sur l'organisation de l'administration du travail et de la sécurité sociale en Chine, voir l'ouvrage de Diana Hochraich, *La Chine : de la révolution à la réforme*, Syros, coll. Alternatives économiques, Paris, 1995, p.103.
2. Par exemple, l'usine de fabrication de machines-outils de la municipalité Chongqing, province de Sichuan était en difficulté et les ouvriers ne touchaient que 70 % de leurs salaires. Le bureau de l'emploi de la municipalité a accordé à l'usine une somme de 100 000 yuans prélevée sur le fonds d'assurance chômage pour aider l'usine à résoudre les difficultés de la vie quotidienne des salariés. Peu de temps après, le bureau de l'emploi a de nouveau prêté à l'usine 300 000 yuans, toujours prélevés sur le fonds d'assurance chômage, cette fois-ci pour financer le fonds de roulement de cette dernière (selon Chen Xiaozhong, « L'assurance chômage, la garantie de l'emploi », *People's Daily* du 29 avril 1998).

LE NOUVEAU SYSTEME DE SECURITE SOCIALE

met une meilleure répartition des charges et risques ; par ailleurs, les entreprises non étatiques bénéficient d'une meilleure santé financière.

Le « décret provisoire sur le prélèvement des cotisations de sécurité sociale » du 14 janvier 1999 a prévu que la sécurité sociale universelle sera étendue aux entreprises collectives urbaines, aux entreprises à investissement étranger, aux entreprises privées urbaines ainsi qu'aux institutions non lucratives ayant une comptabilité autonome. Compte tenu de la régionalisation de la gestion de la sécurité sociale, il appartient aux autorités provinciales de décider s'il y a lieu d'intégrer les entrepreneurs individuels dans le régime général d'assurance vieillesse et de l'assurance maladie ; et les associa-

tions, les institutions privées et les entrepreneurs individuels dans l'assurance chômage ¹.

La deuxième remarque concerne le niveau de centralisation de la nouvelle sécurité sociale. Pour l'instant, il n'existe pas de système de sécurité sociale nationale, mais un système par province, municipalité ou canton. Cette « régionalisation » est liée à la décentralisation budgétaire ² et aux déficits du budget central qui n'est pas en mesure de financer la nouvelle sécurité sociale. Dans ce contexte, la centralisation des assurances risque de s'arrêter au niveau provincial. Ainsi, le Conseil des affaires d'Etat a décidé, en septembre 1998, de décentraliser aux autorités provinciales l'assurance vieillesse des entreprises relevant de la

Tableau 3. Evolution du nombre des travailleurs urbains dans divers secteurs depuis 1992 (par milliers)

Année	Les travailleurs dans le secteur public	Les travailleurs dans les secteurs non publics
1992	147 920	8 380
1993	146 970	3 430 (les entrepreneurs individuels urbains non compris)
1994	141 010	28 970
1995	140 310	37 840
1996	139 030	9 420 (les entrepreneurs individuels urbains non compris)
1997	135 829	37 545
1998	107 089	99 691
1999	99 880	110 260
2000	99 280	101 440

Source : Rapports statistiques sur le développement des affaires sociales, ministère du Travail et de la Sécurité sociale.

1. Article 3 al.4 du « décret provisoire sur le prélèvement des cotisations de sécurité sociale » du 14 janvier 1999 et article 33 du « décret sur l'assurance chômage » du 22 janvier 1999.
2. La réforme du système budgétaire qui a eu lieu en 1980 consistait à séparer les recettes et les dépenses entre le centre et les régions. Suite à ces réformes, les entreprises publiques ont été divisées en deux catégories : celles relevant des autorités centrales et celles relevant des autorités régionales.

CHINE

tutelle ministérielle. Conformément à cette décision, l'assurance vieillesse des chemins de fer, du transport, de l'électricité, de la poste, des banques... soit 9 secteurs et 5 banques commerciales a été transférée aux autorités de trente et une provinces et régions. En tout, 2 014 entreprises et plus de 18 millions de salariés sont concernés.

On peut regretter une telle option de la politique de sécurité sociale, car la régionalisation ne permet de résoudre que

provisoirement le financement des fonds d'assurance. En revanche, elle aura des conséquences négatives sur le long terme : la diminution de l'effet de répartition, l'accroissement des difficultés liées au recouvrement des cotisations, à la gestion et au contrôle des fonds d'assurance, au paiement des prestations, aux coûts de fonctionnement... Toutefois, l'Etat a-t-il des moyens financiers pour nationaliser la sécurité sociale ?