

Avancées néolibérales et reculs sociaux en Chine populaire

André Laliberté

Université du Québec à Montréal

Introduction

Les diverses politiques sociales adoptées par les autorités chinoises depuis 1978 s'avèrent diamétralement opposées aux choix effectués par les gouvernements de Taiwan et de Corée du Sud depuis les années quatre-vingt, au point où il est erroné de parler d'un modèle est-asiatique de politique sociale. Gordon White et ses collègues avaient déjà critiqué cette conception un peu simpliste en présentant la grande diversité des politiques sociales mises en place en Asie de l'est. L'absence de modèles uniques pour cette région ne signifie pas pour autant qu'il faut rejeter tout effort de théorisation pour comprendre les déterminants des politiques sociales adoptées par l'état en Asie de l'est. L'objet de cet article s'inscrit dans cette démarche, en ayant recours aux concepts et approches utilisés pour l'étude comparée des états-providences des sociétés industrialisées d'Europe de l'ouest et du monde anglo-saxon pour entreprendre l'analyse des sociétés industrialisées d'Asie de l'est. Cette opérationnalisation de concepts élaborés dans l'analyse de politiques publiques en Occident, a déjà été entreprise dans l'analyse des politiques sociales japonaise, et est maintenant de plus en plus employé pour rendre compte des politiques sociales en Corée du sud et à Taiwan. Le présent article adopte cette approche pour aborder l'analyse des politiques sociales chinoises.

Perspectives théoriques sur l'état-providence

Le présent article utilise comme point de départ la typologie proposée par Esping-Andersen, encore considérée comme point de départ pour l'analyse comparée des politiques sociales. Celle-ci définit trois modèles d'état-providence définis par des variations dans les trois indicateurs suivants: le degré de démarchandisation, la

stratification sociale, et enfin les rapports entre l'état, le marché et la famille. Les deux derniers indicateurs présentent en Chine des caractéristiques qui les distinguent des sociétés occidentales de façon significative, et qui sont appelés à influencer les évolutions futures. Pour des raisons d'espace, le présent article ne retient que le premier indicateur permettant d'identifier la nature d'un état-providence. Celui est considéré par Esping-Andersen comme le plus significatif dans la définition des trois types idéaux qu'il a défini, et les indices qui servent à la construction de cet indicateur, définies par la législation, peuvent être mesurés. La démarchandisation peut être évaluée selon trois dimensions : la générosité des règles d'éligibilité aux services sociaux, le niveau des droits garantis et la durée de ceux-ci.¹ Ces critères permettent de distinguer trois types d'état-providences distincts, définis respectivement par un degré élevé, moyen ou très faible de démarchandisation. Les sociétés scandinaves se rangent dans la première catégorie, l'Allemagne et la France dans la deuxième, et les Etats-Unis dans la dernière.

Le modèle de marché, ou modèle résiduel, adopté aux Etats-Unis, repose sur la prémisse que les mécanismes de marché sont plus efficaces. Les individus sont censés pourvoir à leurs besoins. Si ceux-ci sont incapable de subvenir à leurs besoins, les solidarités familiales, ou sinon des organisations d'entraide privées, doivent intervenir. C'est seulement lorsque ces alternatives ne peuvent fonctionner que l'état doit intervenir. La principale caractéristique de cette approche est la stigmatisation des pauvres, qui sont soupçonnés de vouloir abuser des autres. La protection sociale est limitée à l'assurance sociale pour les personnes âgées, et les politiques sociales font surtout références à des mesures telles que l'assistance médicale et les bons alimentaires pour les plus démunis, ainsi que quelques mesures de soutien ciblées vers les familles monoparentales, les invalides, les aveugles et les personnes âgées sous le seuil de la pauvreté.

Le modèle assurantiel, ou corporatiste, repose sur l'activité laborieuse. Ce modèle repose sur l'approche adoptée par Bismarck pour garantir la paix sociale et empêcher la montée de la contestation par les partis ouvriers au dix-neuvième siècle. Une de ses caractéristiques est de créer plusieurs classes de citoyens : les travailleurs des secteurs jugés plus importants pour l'économie nationale, et les employés de l'état bénéficient d'une plus large protection sociale que les éléments jugés non productifs dans le contexte

¹ François-Xavier Merrien. *L'état-providence*. Paris : PUF, Que sais-je ? 2000, 83-84.

de l'économie de marché. L'Allemagne et la France ont édifié leurs politiques sociales sur de telles bases, et plusieurs sociétés en voie de développement ont emprunté la même voie. Le modèle universaliste fonde les droits sociaux sur la notion de citoyenneté. Cette approche a été développée à des degrés divers : moins forts en Angleterre, le modèle Beveridgien tend vers le modèle résiduel, alors qu'en Scandinavie, l'influence des partis social-démocrates a mené à des modèles universalistes poussés.

La typologie d'Andersen est imparfaite : notamment, elle néglige l'importance des différences de genre, et l'implication de celles-ci sur la prise en compte des besoins spécifiques des femmes et des enfants. Une autre critique faite à cette typologie vaut pour beaucoup d'autres études de l'état-providence : elle est ethno-centriste, ou pour être plus spécifique, elle se limite à l'étude des sociétés industrialisées avancées de l'OCDE. Or, les travaux de Ramesh et autres sur les politiques sociales de la Thaïlande et de l'Indonésie, montrent l'utilité de recourir à cette approche dans l'étude des sociétés en voie de développement. Il émerge clairement que les politiques publiques en Asie, par exemple, empruntent beaucoup plus qu'on ne le croit, et de façon très sélective, aux modèles élaborés en Occident. Non seulement, le recours à la typologie d'Esping-Andersen permet une analyse comparée des régimes de protection sociale appliqués en Chine et dans le reste de l'Asie de l'est depuis 1978 dans un contexte global, ce qui s'avère pertinent à cette discussion sur la mondialisation, mais il permet aussi de remettre en question la conception simpliste selon laquelle il existe un modèle « est-asiatique » de politiques sociales.

Les quelques études effectuées sur les politiques sociales des pays de l'Asie de l'est ont certes fait ressortir quelques caractéristiques communes. Collectivement, ces états dépensent moins que les sociétés occidentales en fourniture de services sociaux, mais ils ont adopté des politiques de développement où l'état a joué un rôle plus important qu'en Occident. Notamment, les états d'Asie de l'est ont adopté des politiques publiques où la croissance était accompagnée d'objectifs d'équité, notamment en matière d'accès à l'éducation. Par ailleurs, des différences notables ont été observées sur le plan de certaines politiques spécifiques, notamment à cause d'héritages historiques distincts, d'arrangements institutionnels et de dotation de ressources très différents. Le Japon, d'une part, se caractérise par une trajectoire très complexe, influencée par les pressions

populaires depuis le dix-neuvième siècle jusqu'à la période de l'après-guerre. Dans le cas de ses deux ex-colonies de Taiwan et de Corée du Sud, la mise en place de modèles assurantiels a servi à des régimes autoritaires en quête de légitimité de se maintenir en place, avant que la dynamique inhérente au processus de démocratisation ait mené à l'élargissement de la protection sociale. Ces évolutions, si elles devraient se prolonger, mèneraient ces pays vers l'application de politiques sociales qui convergent avec les politiques sociales appliquées par les régimes corporatiste européens.

L'évolution des politiques sociales de la Chine a été beaucoup plus chaotique que celle du Japon et de ses deux ex-colonies, et les vicissitudes politiques qu'a connu la République populaire, entre la Libération, en 1949, et le début de la politique d'ouverture et de réforme économique, en 1978, ont accentué les différences entre la Chine, d'une part, et les trois autres états, d'autre part. Bien que la Chine ait signalé depuis 1978 sa volonté d'adopter de nombreux éléments de la stratégie développementaliste adoptée par le Japon depuis la restauration Meiji et ses ex-colonies durant l'après-guerre, les nombreux engagements pris avant la réforme, ainsi que des contraintes sociales considérables, empêchent encore le gouvernement d'avancer plus loin dans cette voie. A cause du manque d'espace, le présent article n'examine pas les spécificités du régime de politique sociale adoptée par la Chine avant 1978, mais il fera ressortir certaines des limites qu'il impose au régime actuel.

Le cas chinois

Si la Chine était caractérisée pendant l'ère maoïste par une certaine mesure de démarchandisation, ses dirigeants ont affirmé depuis le début de la politique de réforme de 1978 leur volonté de s'en éloigner de façon significative. La mise en place de cette politique a dû surmonter de nombreuses objections, en bonne partie provoquées par les craintes qu'une telle démarche puisse mener à une instabilité sociale. Ces considérations expliquent les promesses de Zhu Rongji de mettre sur pied un système de sécurité sociale plus étendu dès 1997. Les mêmes craintes expliquent l'intérêt affiché par son successeur Wen Jiabao à résoudre les « trois questions agraires », depuis 2003. La volonté proclamée de résoudre le problème de la pauvreté dans les campagnes exige des investissements colossaux et la réalisation de ces ambitions, malgré la proclamation

d'une loi sur la sécurité sociale, fait face à d'immenses contraintes. Une base fiscale étroite, d'une part, et de nombreux et coûteux engagements, d'autre part, rendent l'expansion d'une variante chinoise de l'état-providence de type corporatiste très problématique. La revue des politiques sociales couramment en vigueur permet de rendre compte de l'étendue du problème.

En septembre 2004, le conseil d'état publiait un livre blanc sur la sécurité sociale pour la Chine.² Les politiques sociales y sont classées selon quatre « systèmes » conçus pour venir en aide aux problèmes spécifiques de quatre catégories de bénéficiaires. Le premier de ces systèmes, celui des assurances sociales (shehui baoxian zhidu), est théoriquement universel, puisqu'il prend en charge des services, tels les pensions de retraite et la santé, qui concernent l'ensemble de la population. Le deuxième système, celui de l'aide sociale (shehui jiu zhu zhidu), couvre les besoins de populations affectées par des situations exceptionnelles, et inclus notamment le programme de lutte contre la pauvreté. Le troisième système, qui repose sur l'assistance sociale (le « welfare ») (shehui fuli zhidu), vise à soutenir des populations appartenant à des catégories sociales et économiques particulièrement vulnérables, telles que les orphelins, les handicapés, et les gens âgés qui ne peuvent compter sur l'aide de la famille. Enfin, le dernier système couvre des programmes spéciaux dédiés aux vétérans, blessés de guerre, et « martyrs de la révolution ».

Cette catégorisation, cependant, ne rend pas compte des disparités considérables en terme de protection sociale offerte entre les milieux urbains et ruraux.³ Alors que certains citoyens jouissent d'une protection sociale généreuse conforme aux prescriptions de la loi, les paysans n'ont pas accès aux mêmes types de services. L'assignation des agences responsable de la fourniture de services reflète cette disparité, et en conséquence les priorités de l'état. Ainsi, les travailleurs des entreprises d'état, véritable aristocratie ouvrière, voient leurs intérêts pris en charge par le Ministère du travail et de la sécurité sociale, récemment formé pour accomplir cette tâche spécifique. Les paysans, par contre, dépendent du Ministère des affaires civiles, l'agence dont la tâche principale demeure les liens avec les organisations populaires et l'aide à la population en cas de sinistres.

² http://www.chinadaily.com.cn/english/doc/2004-09/07/content_372369_4.htm

³ Allen T. Cheng, "Rich-poor gap among the worst, study finds," *South China Morning Post* (February 26, 2004).

Par ailleurs, les distinctions entre citadins et ruraux demeurent muettes quant à la situation des travailleurs migrants (mingong).⁴ La prise en compte de leur situation risque d'avoir des répercussions considérables sur l'évaluation des besoins en terme de fourniture de services sociaux en milieu urbain : les statistiques officielles font état d'un taux d'urbanisation de quarante pour cent en 2004, mais l'inclusion des travailleurs migrants non-enregistrés gonfle ces chiffres à plus de la moitié de la population. Li Yonghai, directeur du service de la recherche de la Fédération des travailleurs de Chine, soulignait que, malgré le fait que les travailleurs migrants représentent le pilier de la classe ouvrière du pays, très peu d'entre eux ont accès à des retraites, l'assurance-chômage, des assurances-maladies, des assurances pour les accidents de travail, ou des congés de maternité. Ces conditions précaires, prévient-il, représentent non seulement une entrave aux bien-être de ces travailleurs, mais une menace pour la stabilité sociale.⁵ Le système d'assurance sociale, le plus important des quatre piliers de la politique sociale chinoise, affecte en théorie un peu moins de la moitié de la population chinoise. Dans les faits, il s'avère encore moins généreux.

1. Système d'assurances sociales

Ce système placé sous regroupe cinq programmes majeurs : les retraites, l'assurance-chômage, l'assurance-santé, l'assurance contre les accidents de travail, l'assurance-maternité. Ces assurances sont liées à l'emploi, et présentent des caractéristiques propres au modèle corporatiste d'état-providence. Comme l'examen détaillé plus loin révèle, elles se distinguent néanmoins du modèle contemporain sur certains points importants, et ressemblent davantage au modèle bismarckien original du dix-neuvième siècle, dans la mesure où le nombre des bénéficiaires est très limité dans les faits.

Assurances retraites (jiben yanglao baoxian)

⁴ "Moving Millions Rebuild a Nation," *China Daily*, 2 October 2004.

⁵ "Survey Shows Migrant Workers from the Countryside are Becoming the Most Powerful Part of China's Working Class," (en ligne : cité le 15 novembre 2004). Disponible à <<http://www.sina.com.cn> July 7,2004> (cité par China Labor Watch, *Labor News Flash*, July 2004)

Le livre blanc publié en 2002 par le Ministère du travail et de la sécurité sociale écrivait que le nombre d'employés participant à des programmes d'assurance vieillesse était passé de 86.71 million d'individus à la fin de 1997 à 108.02 millions à la fin de 2001, et que le nombre de retraités bénéficiant du revenu minimum était passé de 25.33 à 33.81 millions.⁶ Beaucoup reste à faire: la proportion de gens âgés est appelée à croître de façon considérable de sorte que le nombre de retraités soutenus financièrement par chaque travailleur est appelé à augmenter très rapidement. Les autorités s'inquiètent particulièrement de cette transformation démographique dans le contexte où un grand nombre d'entreprises d'état se retrouvent déjà dans l'incapacité de rencontrer leurs obligations à l'endroit de leurs employés. En prévision de ce problème, le Conseil d'état a mis sur pied en 2001 un projet-pilote dans la province de Liaoning, où le partage du risque devait être étendu à l'ensemble de la population. Le projet n'a pas donné les résultats escomptés: les ressources allouées ont été utilisées pour payer les pensions dues aux retraités et le projet de financer les caisses de retraites par la liquidation des entreprises d'état ne s'est jamais concrétisé.⁷

La situation est pire dans les campagnes, admet le Ministère du travail:

“In 1991, China began to try out the old-age insurance system in some of the rural areas. The basic principle for the rural old-age insurance system is that the premiums are to be paid mainly by the beneficiaries themselves, supplemented by collectively pooled subsidy and supported by government policies, the accumulation of funds taking the form of personal accounts.”⁸

Ce constat est confirmé par des études indépendantes : « Quant à l'assurance vieillesse rurale, elle est encore balbutiante; ce système de capitalisation ne couvre que 61,72 millions d'assurés en 2000. »⁹ Le rapport de la Banque asiatique de développement

⁶ Ministère du travail et de la sécurité sociale, *Livre blanc sur le travail et la sécurité sociale*, Beijing : Bureau de l'information du Conseil d'état, avril 2002. (en ligne : cité le 15 novembre 2004). Disponible à http://news.xinhuanet.com/employment/2002-11/18/content_633162.htm

⁷ James Dorn, “A fix for China's Pensions,” *The Asian Wall Street Journal* (February 9, 2004).

⁸ Ministère du travail et de la sécurité sociale, *Livre blanc sur le travail et la sécurité sociale*, Beijing : Bureau de l'information du Conseil d'état, avril 2002. (en ligne : cité le 15 novembre 2004). Disponible à http://news.xinhuanet.com/employment/2002-11/18/content_633162.htm

⁹ Han Zhuang, « Le financement des retraites en Chine : bilan et perspectives. » *Perspectives chinoises* 2003, 16.

sur les retraites notait que: “Talking about rural pensions is not talking about reform but about setting up a system where there has been none before. The pilot schemes in various areas cover only some 10% of the rural population.”¹⁰ Il semble que la réalité n’a pas beaucoup change depuis cinq ans, lorsque l’étude de Benjamin, Brandt et Rozelle affirmaient que:

“extended families, while still important, play a smaller role than in the ‘glory days’ of extended families. The primary difference (between rural and urban households) is that the urban elderly live in higher income households, to some extent because of their more generous state-funded pensions. The main conclusion ... is that the rural elderly merit considerably more attention than has been paid to them, and that it would be unwise to assume that “filial piety” will guarantee the living standards of elderly in rural areas.”¹¹

Assurances emplois (shiye baoxian)

Le ministère du travail affirme que l’assurance-chômage a été établie en 1986 avec le passage par le Conseil d’état des règlements provisoires sur l’assurance-chômage pour les employés des entreprises d’état.¹² Dans les faits, rapporte cependant le Bulletin des travailleurs chinois:

“despite the myths of full urban employment, unemployment has been an intermittent problem for the current Chinese government ever since it took power in 1949. Whereas the State undoubtedly prioritised industrial development and this strategy created many millions of jobs, it was immediately clear to the authorities that nationalised enterprises or newly created SOEs could not provide work for all. A nascent unemployment insurance scheme was introduced in the form of *Interim Rules for Relieving Unemployed Workers* as early as 1950. Yet by 1957 and the

¹⁰ Asian Development Bank, *People's Republic of China - Old-Age Pensions for the Rural Areas: From Land Reform to Globalization* (2002) disponible en ligne http://www.adb.org/Documents/Reports/PRC_Old_Age_Pensions/default.asp

¹¹ Dwayne Benjamin, Loren Brandt and Scott Rozelle, “Aging, Well-Being, And Social Security In Rural North China,” *Working Papers* benjamin-98-01 (date n.a.), University of Toronto, Department of Economics

¹² Ministère du travail et de la sécurité sociale, *Livre blanc sur le travail et la sécurité sociale*, Beijing : Bureau de l’information du Conseil d’état, avril 2002. (en ligne : cité le 15 novembre 2004). Disponible à http://news.xinhuanet.com/employment/2002-11/18/content_633162.htm

ascendancy of Maoist economic development strategies such as the Great Leap Forward, unemployment was supposed to have disappeared in China, and the unemployment insurance system therefore abolished. For the next 20 years or so, the official extent of urban unemployment in China was more a yardstick of how efficiently the police were able to move unemployed people to the countryside rather than any real attempt to deal with the problem in a just manner”¹³

Entre 1998 et 2001, le nombre de travailleurs contribuant à une assurance-chômage est passé de 79 à plus de 103 millions de travailleurs.¹⁴ La précision de ces chiffres contraste avec les données relatives au nombre de chômeurs, licenciés et autres sans-travails. La Banque mondiale, précise que:

“The official figure is 4.2 percent, but the World Bank says it is closer to 10 percent nationwide - more than 20 million out of a workforce of more than 200 million. The official rate only counts those officially registered as unemployed. The official statistics probably disguise the truth about the impact of massive layoffs as Beijing goes about economic restructuring and closing inefficient enterprises. When trying to calculate the number of laid-off workers, outside analysts reject China's official figures and estimate the real urban unemployment rate to be around 10 percent, and about 12 percent in particularly hard-hit cities such as Shenyang in the northeast, Wuhan in the south, and Shanghai on the coast. China also acknowledges some high numbers: the China Urban Labor Survey conducted by the Chinese Academy of Social Sciences uncovered 12 percent unemployment among respondents in a sampling of major cities.” “A high unemployment rate does not say everything given that the ‘discouraged workers’ are always excluded from calculation of the unemployment rate. Coupling with the rising unemployment, more labourers are withdrawing from labour force. From 1998 to 2000, the labour force participation rate in urban China dropped by 5%, that is,

¹³ “Unemployment Reform,” *China Labour Bulletin* 56 (Septembre-octobre 2000) (en ligne : cité le 15 novembre 2004). Disponible à www.china-labour.org.hk/iso/article.adp?article_id=1612

¹⁴ Ministère du travail et de la sécurité sociale, *Livre blanc sur le travail et la sécurité sociale*, Beijing : Bureau de l'information du Conseil d'état, avril 2002. (en ligne : cité le 15 novembre 2004). Disponible à http://news.xinhuanet.com/employment/2002-11/18/content_633162.htm

from 73% to 68%, suggesting as many as 20 million urban workers were out of the labour force.”¹⁵

Les lois de l’assurance-chômage n’affectent que certaines catégories de travailleurs urbains (notamment, ceux des entreprises d’état, des entreprises collectives urbaines, des entreprises financées par l’étranger).

“The rural workers and peasants, who represent 70% of the total working population, fall outside the ambit of the Regulations. Furthermore, peasants are not covered by unemployment insurance, either. They have always been regarded as “naturally employed”. In fact, natural resources in the rural areas are limited, and the ability of peasants to exploit them is low. There is no way to accommodate the immense labour force of the rural areas. As a result, there may be large numbers of unemployed workers in rural areas who fall outside the scope of unemployment protection.” Civil servants working for national institutions are also excluded.”¹⁶

Assurances santé (jiben yiliao baoxian)

En 2001, annonçait le Ministère du travail, 97 pour cent des préfectures et des villes avaient souscrit à des réformes du régime d’assurance santé, et 76 millions d’employés participaient à divers programmes d’assurances médicales. Cent millions de citoyens participaient aussi à d’autres programmes.¹⁷ La crise du SRAS a représenté un choc pour la Chine qui a exposé l’urgence de mettre en place un système de santé plus efficace : “According to the Development Research Center of the State Council (DRCSC), rural residents pay 90 percent of their medical care cost, while urban dwellers pay 60 percent. But the income of a rural resident is one-third that of his urban counterpart on

¹⁵ Zhang Juwei, “Urban Xiangang, Unemployment and Social Support Policies,” *World Bank Report* (août 2003) (en ligne : cité le 15 novembre 2004). Disponible à

<http://www.worldbank.org/wbi/labormarkets/events/china/readings/oct29/reviewengl.pdf>

¹⁶ Vicky Lee, “Unemployment Insurance and Assistance Systems in Mainland China,” (Hong Kong, Legislative Council Secretariat : Research and Library Services, 2000), 63 pp. (en ligne : cité le 15 novembre 2004). Disponible à www.legco.gov.hk/yr99-00/english/sec/library/e18.pdf

¹⁷ Ministère du travail et de la sécurité sociale, *Livre blanc sur le travail et la sécurité sociale*, Beijing : Bureau de l’information du Conseil d’État, avril 2002. (en ligne : cité le 15 novembre 2004). Disponible à http://news.xinhuanet.com/employment/2002-11/18/content_633162.htm

average.”¹⁸ En réalité, “because of China's transformation over the last 20 years from a socialist economy to a market economy, China's health-care services have been converted from social and public goods to market goods without government planning or intervention.”¹⁹ Liu Yanli notait:

“The transformation and its consequences for both urban and rural health-care systems. Differences in economic growth and in financing, organization and resources between urban and rural regions have made China a country with two health-care systems. The urban system has more resources and is better organized, whereas the rural system lacks resources and is not well organized, and difficulty of access causes concern.”²⁰

Une autre analyse, effectuée par Hu The-wei pour le compte de l'Organisation mondiale de la santé, abondait dans le même sens :

The financing and administration of health services are segmented: the Ministry of Labour and Social Security is responsible for the urban health insurance sector, the Ministry of Health for the rural sector, and the Ministry of Civic Affairs for poor urban and rural households. The Ministry of Health is therefore in a weak position to lead the necessary reform of the health-care system at the central government level.²¹

Selon la Banque mondiale, les trois quarts des dépenses de santé en Chine sont désormais consacrées aux frais d'hospitalisation, dont soixante pour cent est destiné aux médicaments. “In short, the rural population and the urban poor and unemployed increasingly cannot access the health-care system. This is a calamity because these persons are at high risk of contracting and spreading infection.”²²

Le rapport de l'Organisation mondiale de la santé 2002 révélait que si la Chine dépensait en 2000 une proportion respectable de son PNB pour la santé, soit 5.3 pour cent,

¹⁸ “China trials new rural health care network,” *China Daily* (21 novembre 2003).

¹⁹ Hu Teh-wei, “Financing and organization of China's health care,” *Bulletin of World Health Organization* vol. 82, no.7 (July 2004): 480-480.

²⁰ Liu Yuanli, “China's public health-care system: facing the challenges,” *Bulletin of the World Health Organization* vol. 82, no.7 (July 2004): 532-8

²¹ Hu Teh-wei, “Financing and organization of China's health care,” *Bulletin of World Health Organization* vol. 82, no.7 (July 2004): 480-480.

²² David Lampton, “China's health care disaster,” *Asian Wall Street Journal*, 6 mai 2003.

63 pour cent de ces dépenses provenaient directement de la poche des patients, comparé à 53 pour cent en 1995. Le rapport de la Banque mondiale citant ces chiffres ajoute :

“In rural areas, where 700 million of China’s people live, most people have no insurance and medical costs have risen much faster than farmers’ incomes. The rural health service is comparable with that in India. In both countries, according to an influential WHO report in 2001, ‘the rural poor pay out of pocket for around 85 percent of the total health services that they receive,’ and much of that goes for ‘unnecessary or inappropriate drugs foisted on them by clinics that fund themselves through sales of pharmaceutical products, or to unlicensed and unqualified practitioners.’ Sixty-five percent of rural patients could not afford to go to a hospital for necessary treatment, and of those who went more than half left prematurely. In short, the rural population and the urban poor and unemployed increasingly cannot access the health care system.”²³

Assurances pour les accidents au travail (gongshang baoxian)

Les accidents du travail causent un nombre considérable de victimes: en 2004, annonçait l’administration d’état de la sécurité au travail, plus de 600,000 travailleurs ont été affectés, et près de 100,000 ont péri.²⁴ En 2001, quarante-trois millions d’employés étaient couverts par des assurances-accidents au travail. La législation prévoit que les entreprises qui n’ont pas souscrit à ces polices d’assurances devront assumer les frais d’hospitalisation et les traitements des accidentés du travail.²⁵ Envers de règlements adoptés en 2003, toutes les firmes chinoises sont tenues d’acheter des polices d’assurance-accident pour leurs employés, peu importe leur domaine d’activité.²⁶ Cet aspect de l’assurance sociale représente une application du modèle corporatiste, définie

²³ “Curing China's Ailing Health Care System,” *World Bank Group Transition Newsletter* (spring 2003) (en ligne : cité le 15 novembre 2004). Disponible à

<http://www.worldbank.org/transitionnewsletter/aprmayjun03/pg9.htm>

²⁴ “Figures highlight safety situation,” *China Daily*, 22 October 2004 (cité par *Asian Labour News*, 23 octobre 2004)

²⁵ Ministère du travail et de la sécurité sociale, *Livre blanc sur le travail et la sécurité sociale*, Beijing : Bureau de l’information du Conseil d’état, avril 2002. (en ligne : cité le 15 novembre 2004). Disponible à http://news.xinhuanet.com/employment/2002-11/18/content_633162.htm

²⁶ Vivienne Bath, “Developments in PRC Labor Law in 2003,” *Human Resources Journal* (18 March 2004): 37-39.

par le salariat : l'obligation fait aux patrons de contribuer à des régimes d'assurances-accident n'étant pas pertinente aux paysans employés à leur compte.

Assurances maternités (shengyu baoxian)

A la fin de l'an 2001, trente-quatre millions de femmes recevaient une couverture pour les congés de maternité, soit un tiers des travailleuses. Enterprises not having acceded to such scheme are responsible for paying the childbirth expenses for their employees.²⁷ Une enquête du Groupe pour la protection des droits de la femme et des enfants de Chine notait qu'en 2002, quarante pour cent des travailleuses chinoises ne bénéficiaient d'aucune forme de protection durant leur grossesse. "The booming private sector sees a low percentage of maternity insurance participation and some enterprises are even incapable of participating as their business drops sharply."²⁸ En 2003, les autorités de 15 provinces, régions autonomes et municipalités centrales, ainsi que 190 villes ont décidé d'imposer des lois sur les congés de maternité. Malheureusement, note le rapport :

"However, since women workers cost employers more, many companies refuse to hire women, causing a major stumbling block to women's employment. The maternity insurance system in China has been reformed to establish insurance funds collected through social pools. The new foundations have developed in 28 provinces, autonomous regions and municipalities so far. Women workers' maternity expenses, including salary and medical costs, are paid by the fund, which means companies only pay insurance premiums."²⁹

Ce régime est loin d'être universel, puisque les femmes travaillant à temps plein sont beaucoup mieux protégées que celles qui travaillent à temps partiel ou à la campagne. De plus, ajoute le rapport :

"...women employed by foreign-funded and State-owned enterprises receive the best protection, followed by women at collectively owned enterprises. Women

²⁷ Ministère du travail et de la sécurité sociale, *Livre blanc sur le travail et la sécurité sociale*, Beijing : Bureau de l'information du Conseil d'état, avril 2002. (en ligne : cité le 15 novembre 2004). Disponible à http://news.xinhuanet.com/employment/2002-11/18/content_633162.htm

²⁸ "Legislation needed on maternity insurance: Chinese trade union official," *People's Daily* (18 septembre 2003), (en ligne : cité le 15 novembre 2004). Disponible à http://english.people.com.cn/200309/18/eng20030918_124519.shtml

²⁹ "Maternity insurance covers 36.17 million women," *Xinhua* (18 décembre 2003)

working at private firms receive the worst protection; half of these firms fail to protect women in accordance with the regulations. Enterprises with good economic returns provide better protection than firms with poor returns.”³⁰

2. Système de l'aide sociale

Cet aspect de la politique sociale chinoise évoque davantage le modèle résiduel.

Programme de sécurité du revenu pour les plus défavorisés en milieu urbain (chengshi jumin zuidi shenghuo baozhang)

Ce programme a été lancé en 1997 afin d'offrir un revenu minimum garanti pour les citoyens victimes des effets de la réforme. En 2001, onze millions de citoyens bénéficiaient de ce programme, et deux milliards de yuans provenant des coffres du gouvernement central servaient à le financer. En 2002, treize millions de personnes en bénéficiaient.³¹ Le Ministère des affaires civiles annonçait, en 2003, que ce programme a pris de l'expansion puisqu'un total de vingt-et-un million de citoyens en bénéficiait (soit près de deux fois plus que deux ans plus tôt!) Les paiements, cette fois-ci, sont aussi plus généreux puisque les dépenses ont grimpé à plus de neuf milliards de yuans. Les employés licenciés de la « ceinture industrielle » du Nord-est et leurs familles représentent la majorité des bénéficiaires de ces mesures.³² Ces mesures, selon les analystes, traduisent les craintes des autorités de l'instabilité sociale plus qu'un souci d'équité.³³ En 2002, le Ministère du travail annonçait que certaines régions rurales adopteront des programmes similaires.³⁴

L'aide aux sinistrés (jiuzai) et les secours d'urgence (jinji jiuyuan)

³⁰ Pan Jintang, "Labor-Safety System for Women Workers and the Current Situation in China," *Women of China English Monthly* (November 2002).

³¹ Zhao Miaomiao and Wen Chihua, "Holes In China's Social Safety Net Leave Workers Reeling," *Asia Pacific Research Network* 9 mai 2002.

³² "Urban minimum living allowance system covers most of China: report," *People's Daily* (9 octobre 2003).

³³ Zhao Miaomiao and Wen Chihua, "Holes In China's Social Safety Net Leave Workers Reeling," *Asia Pacific Research Network* 9 mai 2002.

³⁴ Ministère du travail et de la sécurité sociale, *Livre blanc sur le travail et la sécurité sociale*, Beijing : Bureau de l'information du Conseil d'état, avril 2002. (en ligne : cité le 15 novembre 2004). Disponible à http://news.xinhuanet.com/employment/2002-11/18/content_633162.htm

Entre 1996 et 2001, plus de 21 milliards de yuan ont été dépensés à travers le pays pour offrir de la nourriture, des vêtements et des couvertures pour un nombre total de 390 millions de sinistrés.³⁵ A cette aide offerte par l'état s'est ajoutée la contribution des organisations humanitaires, la Croix-Rouge chinoise amassant à elle seule des fournitures au pays et à l'étranger pour une valeur de 200 millions de yuan.³⁶ Ce programme représente un autre aspect du régime résiduel, puisqu'il est conçu sur une base ad hoc. Il est cependant particulièrement vulnérable à des détournements de fonds, comme l'ont découvert des inspecteurs chinois en 2003 :

“Investigations show that nine of the 14 flood-hit counties in the Huaihe River Valley, which were in central China's Henan Province and east China's Anhui and Jiangsu provinces, grafted 136 million yuan (US\$16.4 million) from the disaster relief fund, accounting for 19 percent of the compensation fund for house reconstruction in the area.”³⁷

Lutte à la pauvreté (fupin)

Les différents programmes de lutte à la pauvreté représentent une autre dimension de l'adoption du régime résiduel de politique sociale. Certains de ces programmes reposent sur des engagements financiers pris par l'état, mais ils ne s'apparentent pas pour autant au régime fondé sur des droits. Leur exécution est inégale. Comme le soulignait le Programme des Nations Unies pour le développement dans son rapport de 2000 :

“China's poverty programme has tried to address the growing disparities by channelling resources to poor regions - through subsidized loans from the Agricultural Bank of China, a food-for-work infrastructure programme run by the Planning Commission and grants by the Ministry of Finance. The Leading Group for Poverty Reduction is supposed to coordinate and oversee these initiatives, but not implement them. Most activities are managed by sectoral agencies. This arrangement has motivated broad participation by government agencies, but the

³⁵ Ministère du travail et de la sécurité sociale, *Livre blanc sur le travail et la sécurité sociale*, Beijing : Bureau de l'information du Conseil d'état, avril 2002. (en ligne : cité le 15 novembre 2004). Disponible à http://news.xinhuanet.com/employment/2002-11/18/content_633162.htm

³⁶ *Red Cross Society of China*. (en ligne : cité le 15 novembre 2004). Disponible à http://www.chineseredcross.org.cn/english/project/disaster_jzbd.htm

³⁷ *Xinhua*, “Disaster Relief Funds Misused in 2003,” 24 mai 2003.

Leading Group has little say in how the funds are used locally and little information on their impact.”³⁸

Programme des cinq garanties pour les paysans (nongcun wubao jiuzhu).

Le programme des cinq garanties comprend la nourriture, le vêtement, le logis, les soins de santé et les funérailles. Ce programme date des années cinquante mais il a fallu attendre 1994 avant que le Conseil d'état y consacre une législation spécifique. Bien que ce programme est enraciné dans une pratique longtemps liée à la légalité socialiste, dans les faits, il représente une mise en application de la conditionnalité propre aux régimes résiduels : les bénéficiaires doivent démontrer qu'ils n'ont pas de tuteurs (dans le cas des enfants) ou d'aidant pour subvenir à leurs besoins (dans le cas des gens âgés), qu'ils sont inaptes au travail (à cause de leur condition physique), et qu'ils n'ont pas de source de revenus. En 2003, deux millions de personnes recevaient de l'aide dans le cadre de ce programme. De plus, un demi-million de personnes ayant perdu toute autonomie séjournèrent dans des résidences conçues à cet effet.

3. Système de l'assistance sociale (shehui fuli zhidu)

Ces programmes sont regroupés dans quatre catégories, selon la source de contribution : les programmes du secteur public (gonggong fuli), ceux des unités de travail (yongren danwei fuli), ceux de l'administration civile (minzheng fuli) et enfin, les programmes spéciaux (xuanze fuli), aux origines mal définies. Ces programmes incarnent les principes du régime résiduel : ils servent des populations qui ne peuvent contribuer à des assurances, mais qui ne sont pas non plus détenteurs de droits spécifiques. L'assistance sociale vise des catégories particulièrement défavorisées: gens âgés, orphelins et personnes handicapées qui ne bénéficient d'aucune autre forme de soutien. En 2001, plus de 4.2 milliard de yuan ont été affectés à ce programme.³⁹ Les contributions qui permettent de financer ces programmes reposent en partie sur la charité publique. Cette

³⁸ UNDP, "China Country Assessment: Two Decades of Poverty Reduction." In *Overcoming Human Poverty: UNDP Poverty Reduction Report 2000*. [online, cited 15 novembre 2004]. Available from <http://www.undp.org/povertyreport/countryprofiles/china1.html>

³⁹ Ministère du travail et de la sécurité sociale, *Livre blanc sur le travail et la sécurité sociale*, Beijing : Bureau de l'information du Conseil d'état, avril 2002. (en ligne : cité le 15 novembre 2004). Disponible à http://news.xinhuanet.com/employment/2002-11/18/content_633162.htm

méthode s'avère cependant nettement insuffisante : les dons reçus par le public par le Ministère des affaires civiles en 2001 se limitaient à 1.59 milliard de yuans. Pour combler ce manque, le gouvernement encourage les entreprises, institutions publiques et organisations de masse à contribuer à ces programmes. Depuis 1994, les syndicats sont encouragés à « reconforter » des familles défavorisées. Sans donner d'autres précisions, le Ministère du travail indiquait que durant « les dernières années », une somme totale de 10.44 milliards de yuan a été amassée et que des « visites ont été effectuées pour reconforter » les familles de près de quarante millions de travailleurs, employés modèles, retraités, blessés, malades ou handicapés particulièrement affligés par la pauvreté.⁴⁰

4. Programmes sociaux réservés aux vétérans, blessés et handicapés (shehui youwu tixi)

Ces autres programmes comprennent le (tuiwu junren jiuye anshu), le (xianshe junren ji qijia wanyoudai), le (shangxian liewan youxue), et les garanties de revenu pour les vétérans (junren tuiti shenghuo baozhang). Cette dernière série de programmes sociaux touche des personnes appartenant à des catégories à part : bien qu'elle ne stigmatise pas ses bénéficiaires comme l'assistance sociale, elle s'écarte aussi du principe d'universalité propre aux assurances sociales. Plus de 38 million de personnes y sont incluses et un budget de 29.2 milliard de yuan y a été investi de 1996 à 2001.⁴¹

III. Analyse

De nombreux observateurs ont noté le désengagement de l'état chinois en matière de couverture sociale. En fait, cette interprétation de l'évolution chinoise s'avère inapproprié dans la mesure où il n'y a jamais eu de véritable état-providence chinois, hors le régime de sécurité sociale offert par les entreprises d'état et la fonction publique, et à l'exception, par ailleurs imparfaite, des communes populaires instaurées entre 1958 et 1984. Le modèle de politique sociale adopté par la Chine entre 1950 et 1958, puis graduellement remis en vigueur après 1978, évoque le modèle corporatiste mis en place

⁴⁰ Ministère du travail et de la sécurité sociale, *Livre blanc sur le travail et la sécurité sociale*, Beijing : Bureau de l'information du Conseil d'état, avril 2002. (en ligne : cité le 15 novembre 2004). Disponible à http://news.xinhuanet.com/employment/2002-11/18/content_633162.htm

⁴¹ Ministère du travail et de la sécurité sociale, *Livre blanc sur le travail et la sécurité sociale*, Beijing : Bureau de l'information du Conseil d'état, avril 2002. (en ligne : cité le 15 novembre 2004). Disponible à http://news.xinhuanet.com/employment/2002-11/18/content_633162.htm

par Bismarck au dix-neuvième siècle, et repris par de nombreux états post-coloniaux en Asie de l'est et du sud-est. Alors que la Japon, la Corée du Sud et Taiwan s'éloignent de ce modèle dans les années quatre-vingt-dix et adoptent des mesures sociales qui tendent vers un régime plus universaliste, les économies émergentes de Thaïlande et d'Indonésie y souscrivent encore (Ramesh). La Chine populaire, quant à elle, s'engage dans la voie inverse, et emprunte la voie des états industrialisés qui ont souscrit aux politiques de désengagement dans les années soixante-dix, mais à partir d'une base socio-économique où les bénéficiaires sont beaucoup moins nantis et relativement moins nombreux, et dans des conditions politiques, c'est-à-dire l'absence de pressions de la part d'un électorat, que les promoteurs de ces politiques en Amérique du nord et au Royaume-Uni doivent leur envier.

Malgré l'absence d'un pluralisme politique qui pourrait permettre à des partis d'opposition de mobiliser l'opposition à une telle politique de désengagement, la mise en place d'un régime d'état-providence résiduel doit composer avec de considérables résistances. Notamment, plusieurs dirigeants du Parti craignent les risques inhérents à la remise en question des privilèges détenus par les bénéficiaires du régime actuel, soit les employés des entreprises d'états et les fonctionnaires, qui représentent la plus importante source de soutien au régime. Même si le Parti a décidé d'inclure les entrepreneurs privés, il ne peut pas compter sur le soutien de ceux-ci sans complètement remettre en question les fondements de sa légitimité, et il lui importe de conserver l'appui des travailleurs de l'état. L'examen des politiques mises en place en 2004 confirme que ce souci de se ménager le soutien des travailleurs correspond à des impératifs d'ordre politique et non à des soucis d'assurer une plus grande justice sociale. Si les considérations de justice sociale et d'équité motivaient les autorités, on devrait s'attendre à un plus grand transfert de ressources consacrées à la paysannerie, puisque les écarts entre celle-ci et la population citadine s'accroît en faveur de ces derniers.

Ces choix traduisent une vision à long terme des dirigeants, qui souhaitent l'urbanisation de la Chine. La réussite de cet objectif, cependant, ne peut être assurée. Les obstacles politiques, évoquées plus haut, demeurent nombreux, et les autorités elles-mêmes semblent tiraillées quant aux choix à faire, comme en témoigne le maintien de certaines politiques. Le maintien du système de carnet de résidence, par exemple, en

interdisant l'obtention de services sociaux en milieu urbain pour les travailleurs migrants et leurs dépendant, semble indiquer une volonté d'endiguer l'exode rural. D'autre part, la mise en place d'un régime résiduel maintenant des centaines de millions de paysans dans une situation précaire pose de redoutables défis qui pourraient même compromettre la poursuite des réformes. Notamment, l'absence de sécurité sociale pour les retraités en milieu rural risque d'inciter à des comportements traditionnels remettant en question la politique de contrôle des naissances.

Il est donc exact de parler de désengagement de l'état dans la fourniture de services sociaux pour les paysans, et donc de la mise en place d'un régime résiduel dans les campagnes, et du rétrécissement d'un régime corporatiste, graduellement limité aux fonctionnaires, et où les travailleurs urbains seront de plus en plus exclus, au rythme où les entreprises privées se substituent aux entreprises d'état. La stratégie des autorités actuelle consiste à démanteler progressivement un modèle de protection sociale qui privilégie une minorité à un coût énorme pour l'ensemble de la population, et à lui substituer une série de mesures sociales, plus modestes, en coopération avec le secteur privé, le soutien de la communauté, et l'initiative individuelle. Ce choix, compatible avec le modèle néo-libéral, est cependant lui aussi entaché de présupposés idéologiques : il se fonde sur la prémisse que le secteur privé va se préoccuper d'améliorer les conditions de vie des travailleurs, que la communauté est prête et capable d'intervenir, et que les individus ont toute la latitude pour prendre les bonnes décisions.

Les nombreuses études sur le comportement des entreprises privées chinoises ou étrangères en République populaire soulèvent de nombreux doutes sur la première alternative. (Anita Chan) En ce qui concerne le soutien que peut procurer la communauté, de nombreux problèmes se présentent, à commencer par la flou conceptuel qui entoure la définition de « communauté » : alors que dans le contexte nord-américain cela peut référer à une communauté unie par une croyance et servie par une organisation religieuse, une telle réalité en Chine demeure problématique. Malgré de nombreux signes qui suggèrent une revitalisation de l'activité religieuse en Chine, de considérables obstacles politiques empêchent que celle-ci puisse déboucher sur une implication sociale. La communauté définie par la famille étendue, quant à elle, se délite suite aux effets cumulés de l'effort systématique de destruction de la famille traditionnelle poursuivi par la

Révolution culturelle, puis par les phénomènes de dislocation de la famille qui résultent des déplacements et migrations qu'ont encouragés les réformes. Finalement, l'initiative individuelle, dans une société où les libertés d'expression les plus fondamentales demeurent assujetties à de nombreuses contraintes, demeure un mirage, et même lorsque les libertés individuelles sont formellement encouragées, elles pèsent de peu de poids dans des contextes d'inégalités socio-économiques. Or, la Chine, sur ce plan, s'avère une société de plus en plus inégalitaire.

Plusieurs dirigeants chinois, dont Zhao Ziyang et les chantres du « néo-autoritarisme », affirmaient que le modèle de développement adopté par les « dragons » d'Asie de l'est devrait servir de modèle pour la Chine. Malgré le désaveu de Zhao après 1989, le soutien au néo-autoritarisme par le PCC ne s'est jamais démenti. Ce constat pourrait reconforter ceux que préoccupe l'équité en Chine, dans la mesure où le modèle de développement tiré par les exportations adopté par les dragons comprenait un engagement clair de la part des administrations publiques à favoriser la formation de la main-d'œuvre, notamment à travers l'éducation universelle et l'amélioration des conditions sanitaires. Ce modèle, adopté par le Japon de Meiji, puis par Taiwan et la Corée du sud, a jeté les bases d'un modèle développementaliste ayant reçu un support populaire suffisamment important pour assurer qu'une transition vers la démocratie, non seulement maintienne en place les conditions de la prospérité générale, mais renforce leur légitimité. Il n'est pas clair, en 2004, que les dirigeants chinois soient disposés à aller aussi loin.

Conclusion

Les politiques sociales de l'administration Wen Jiabao poursuivent ce que son prédécesseur avait déjà entamé : malgré les résistances de certains secteurs de l'économie qui bénéficient de droits acquis, le passage du temps assure que l'état devrait parvenir à compléter la transition d'un régime corporatiste-conservateur qu'il juge trop coûteux, à un régime résiduel libéral. Les autorités espèrent simplement que par un processus d'« attrition naturel », les charges sociales qu'imposent les entreprises d'état vont diminuer après la disparition de l'actuelle génération de retraités, de sorte que la majorité des obligations de l'état, à moyen terme, soit limitée à offrir une couverture aux

fonctionnaires. Les mesures d'aide aux paysans, malgré les préoccupations affichées par les dirigeants pour régler les trois « questions agraires », vont dans le même sens. Ces mesures sont conditionnelles à la disponibilité de ressources, et elles ne font pas l'objet de droits. Les besoins sont définis par les responsables publics et la protection est limitée, de façon par ailleurs incomplète, aux populations les plus démunies, qui sont par ailleurs stigmatisées. Alors que cette évolution représente pour le gouvernement chinois et la majorité des investisseurs une avancée significative pour édifier une société plus moderne et plus compétitive, elle équivaut pour au moins la moitié de la population à un net recul sur le plan du partage de la richesse et de la dignité.