Gouvernements locaux et protection sociale en Chine

Ding Kaijie

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/perspectiveschinoises/108>
ISSN : 1996-4609

Éditeur

Centre d'étude français sur la Chine contemporaine

Édition imprimée

Date de publication : 1 juin 2003
ISSN : 1021-9013

Référence électronique

Ding Kaijie, « Gouvernements locaux et protection sociale en Chine », *Perspectives chinoises* [En ligne], 77 | mai-juin 2003, mis en ligne le 03 novembre 2006, consulté le 01 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/perspectiveschinoises/108>

Ce document a été généré automatiquement le 1 mai 2019.

© Tous droits réservés

Gouvernements locaux et protection sociale en Chine

Ding Kaijie

NOTE DE L'ÉDITEUR

Traduit de l'anglais par Raphaël Jacquet

- 1 Depuis le lancement des réformes économiques et de la politique d'ouverture, la Chine est entrée dans une période de transition sociale qui a engendré un nombre croissant de problèmes. C'est pourquoi la mise en place d'un « véritable filet de protection sociale » par les gouvernements locaux est essentielle au maintien de la stabilité sociale et importante pour garantir une croissance économique au niveau local.
- 2 En Chine, le terme de « filet de sécurité sociale » (*shehui anquan wang*) désigne généralement le système de protection sociale tel qu'il existe à tous les niveaux de gouvernement. Étant donné qu'il recouvre des réalités extrêmement diverses, il n'a, pour le moment, aucune signification juridique propre et n'a été l'objet d'aucune politique ou réglementation. Le concept de « filet de sécurité sociale » (*social security net*) est bien une partie du filet de protection sociale (*social safety net*), et certains universitaires font référence au système de sécurité sociale en parlant de « filet de sécurité sociale » — nous utiliserons ces termes indifféremment par souci de clarté. Le but de ce filet est de protéger des groupes défavorisés tels que les pauvres, les femmes, les enfants, les chômeurs, les handicapés, les personnes âgées, etc.
- 3 Les gouvernements locaux jouent le plus souvent un rôle déterminant dans la mise en place d'un tel filet de protection sociale, et ils méritent donc d'être étudiés dans le détail. Toutefois, le concept de « gouvernement local » est vaste puisque la composition des gouvernements locaux varie selon le type de gouvernement local. Dans cet article, le concept de « gouvernement local » doit être compris en relation au gouvernement central, et il fait référence à tous les niveaux du gouvernement, de la province jusqu'au bourg.

Les gouvernements locaux face aux problèmes sociaux

- 4 En 1999, les Nations Unies ont publié un rapport sur le développement humain en Chine. Ce document expliquait que les réformes orientées vers le marché ainsi que la rapide croissance économique avaient résolu quelques problèmes mais qu'elles avaient également posé plusieurs défis. Le rapport énumérait quelques problèmes sociaux importants : « la hausse du chômage », « les conditions de vie difficiles de certaines personnes », « le vieillissement de la population », « une redistribution du revenu défavorable », etc. Dans ces conditions, l'ancien système de protection sociale s'est désintégré sans qu'un nouveau système soit venu le remplacer. Les gouvernements locaux sont donc actuellement confrontés à ce qu'on peut appeler une « société à risque ». Nous aborderons six grands problèmes auxquels ils doivent faire face.

L'émergence d'un sérieux problème de distribution des revenus

- 5 Le coefficient Gini, qui mesure les inégalités de revenus, fait apparaître un écart croissant entre les revenus en Chine¹. Avec l'accélération de la croissance économique, les différences de revenus se sont fortement creusées, surtout entre les régions puisqu'on observe une diminution progressive des revenus de l'Est vers l'Ouest². Des recherches effectuées par Li Peilin et Zhang Yi, de l'Académie des sciences sociales de Chine (ASSC) révèlent que 20 % des foyers aux plus hauts revenus représentaient 38,1% des revenus totaux des populations des villes et bourgs en 1990, contre 43,5% en 1993 et 52,3% en 1998³. L'effet Matthew⁴ induit par le fossé qui sépare les riches et les pauvres est donc en train de devenir de plus en plus prononcé.

Tableau 1: Le coefficient de dépendance de la population âgée en Chine en 1997

Province	Ville	District
Shanghai	17,99	14,37
Zhejiang	14,45	11,94
Sichuan	14,38	9,91
Guangxi	13,42	10,38
Tibet	13,14	8,33
Tianjin	11,87	10,90
Yunnan	11,87	8,99
Fujian	11,86	10,33
Hunan	11,86	10,83
Jiangsu	11,19	12,39
Jiangxi	10,97	9,05
Guangdong	10,90	13,74
Anhui	10,67	10,13
Pékin	10,39	10,60
Hubei	10,32	9,40
Liaoning	10,17	8,81
Shandong	9,81	11,97
Henan	9,69	10,75
Shanxi	9,32	9,16
Hebei	8,93	9,38
Jilin	8,38	7,64
Gansu	8,09	7,14
Guizhou	7,91	7,87
Shaanxi	7,70	9,26
Heilongjiang	7,68	6,36
Mongolie intérieure	7,58	9,32
Hainan	7,03	11,93
Xinjiang	6,24	7,93
Ningxia	6,05	6,85
Qinghai	5,48	6,61

Source: Wang Guojun, « Dui Zhongguo nongcun shehui baoxian tizhi de juxian jiqi gaige de sikao », (Les limites du système d'assurance sociale des résidents ruraux, et considérations sur la réforme), Shanghai shehui kexue yanjiikan (La revue trimestrielle de l'Académie des sciences sociales de Shanghai), n°1, 2000.

La pauvreté : un problème grave dans certaines régions

- 6 En 1993, le gouvernement central a lancé le « Programme de réduction de la pauvreté Huit-Sept » (lequel signifie qu'en 7 ans, de 1993 à 2000, 80 millions de résidents pauvres doivent sortir de leur dénuement à l'échelle de tout le pays). Sept ans plus tard, la Chine a enregistré de bons résultats, même si tous les objectifs de départ n'ont pas été atteints. Selon d'autres critères d'évaluation, moins rigoureux, les campagnes chinoises comptaient en 2000 encore 30 millions de « pauvres ». Par ailleurs, l'approfondissement de la réforme des entreprises d'Etat a fortement aggravé l'état de pauvreté en milieu urbain. On distingue, à ce sujet, deux tendances : d'une part, la proportion de la population vivant dans la pauvreté augmente et, d'autre part, le degré de pauvreté s'accroît d'année en année⁵. On comptait officiellement, en septembre 2002, 19,63 millions de pauvres dans les villes chinoises⁶.

Une population vieillissante

- 7 En 1999, les personnes âgées représentaient 10,1% de la population du pays, ce qui signifie que la Chine était sur le point de devenir une société vieillissante. Aussi la population âgée en Chine est-elle appelée à connaître une forte augmentation au cours des trente années à venir. Pour cette raison, un solide filet de protection social sera essentiel. En outre, il est important que les gouvernements locaux accordent une plus grande attention aux différences de vieillissement selon les régions. Le tableau 1 montre la différence de vieillissement entre les provinces d'une part et entre la Chine urbaine et la Chine rurale d'autre part. Une étude révèle que les 30 provinces chinoises entreranno, en moyenne, en vieillissement en 2005, avec une marge d'erreur de 9,36 ans. L'écart le plus important entre les provinces est de 36 ans⁷.

La marginalisation de certains groupes : une main-d'œuvre flottante massive

- 8 Depuis 1978, le développement de l'industrie non agricole, la croissance des bourgs et l'adoption de l'économie de marché se sont traduits par une migration massive du surplus de main-d'œuvre des campagnes vers les villes. Des chercheurs de différentes disciplines estiment à au moins 200 millions le nombre de chômeurs dans les campagnes. En moyenne, huit millions de travailleurs ruraux sont allés travailler dans les entreprises de bourgs et de cantons et dans d'autres zones non agricoles entre 1978 et 1988, alors que 10 millions de personnes se sont acheminées vers les villes. On estime également aujourd'hui que plusieurs millions de paysans iront s'installer chaque année dans les villes. Il est important de souligner que ce mouvement a provoqué une stratification sociale au sein des populations d'origine rurale. Pourtant, dans le même temps, le système de sécurité sociale dans les campagnes est totalement désorganisé et une grande partie de la main-d'œuvre rurale ne bénéficie pas d'une protection convenable. Ces personnes ont peu à peu formé des groupes marginaux ou marginalisés (*bianyuan qunti*), ce qui implique qu'ils ne peuvent jouir de leurs droits de citoyens dans les villes⁸.

La fréquence des catastrophes naturelles appelle un nouveau système d'assistance

- 9 Le développement social et économique de la Chine a fréquemment été ralenti par des catastrophes naturelles qui contribuent, elles aussi, à l'augmentation du risque social. La Banque mondiale estime que si cette situation affecte les pauvres à court terme, elle réduira les chances d'éliminer la pauvreté à long terme. Depuis 1949, les catastrophes naturelles sont de plus en plus fréquentes en Chine, les régions touchées de plus en plus nombreuses et les pertes économiques de plus en plus lourdes. Selon Wang Shaoguang et Hu Angang, 49,24 millions d'hectares de terres ont été touchés par des catastrophes naturelles, et 25 millions d'hectares ont été directement sinistrés au cours des années

1990-1997⁹. En 1998, les inondations dévastatrices du Fleuve bleu et du Fleuve Songhua ont infligé de lourdes pertes aux riverains. Pendant longtemps, le système traditionnel d'assistance avait trois caractéristiques : (1) il était entièrement financé par le budget central ; (2) il était fondé sur l'économie collectiviste en Chine rurale ; (3) il n'existait pas de politique concernant le paiement d'indemnités. Aujourd'hui, le système n'est plus financé par le système de revenus et de dépenses unifié (*tongshou tongzhi*) au niveau de l'Etat, et, dans les campagnes, la gestion des risques n'est pas assurée de manière adéquate par le système de propriété collective. Dans l'ensemble, un nouveau système de compensation est nécessaire pour venir en aide aux sinistrés. La prévention, la réduction du risque et la gestion des conséquences des catastrophes naturelles ont été et demeurent des objectifs importants pour les gouvernements locaux.

Les gouvernements locaux participent à la mondialisation de l'économie et s'exposent à des risques sociaux

- 10 En accédant à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), la Chine est devenue un acteur social et économique international. Bien que tirant des avantages de cette position, elle s'expose toutefois à de nouveaux dangers. D'une part, les agriculteurs sont désormais confrontés à la concurrence internationale, et les aléas du marché s'en trouvent accrus. Aussi la mise en place d'un filet de protection sociale dans ce domaine représente-t-elle un défi majeur. D'autre part, en devenant membre de l'OMC, la Chine participe activement au flux de ressources humaines et à la division du travail à l'échelle mondiale. Si un système de protection ne peut être mis en place en dehors des entreprises, les entreprises chinoises seront défavorisées face leurs concurrentes étrangères. Habermas a fait remarquer que la mondialisation d'une économie affecte le pays souverain de telle sorte qu'elle a inévitablement un effet sur la protection des citoyens de ce pays. L'utilisation d'un filet de protection sociale pendant la construction économique est, à n'en pas douter, un point central de la politique des gouvernements locaux pour un approfondissement de la réforme et du développement.

La réforme des gouvernements locaux et l'impératif d'innovation

- 11 La transition économique et sociale a contraint le gouvernement à abandonner son rôle de gestionnaire pour adopter celui de prestataire de services. Les gouvernements locaux ont redoublé d'efforts pour mettre en place puis améliorer un filet de protection sociale, notamment dans les villes. Le système de protection sociale a aujourd'hui un cadre de base qui comprend l'assistance aux personnes en difficulté, l'assistance sociale, la protection sociale, l'assurance sociale et l'aide aux vétérans et à leur famille (*yofu anzhi*). Depuis 1990, les gouvernements locaux se sont concentrés sur l'amélioration de trois de ces domaines, y compris l'assurance chômage.

De la protection offerte par l'unité de travail au « dernier filet de protection » : le système de garantie pour le minimum vital

- 12 « La leçon que l'on peut tirer de la pratique de la réforme en Chine depuis 1980, c'est que les mesures de réforme qui marchent ont généralement été initiées au niveau local »¹⁰. Élément clé du système d'aide sociale en Chine, le « système de garantie pour le minimum vital » (*zuidishenghuo baozhang*) a été mis en place à Shanghai en 1993, puis à Xiamen, Qingdao, Dalian, Fuzhou, Canton et Wuxi. Ces six villes ont mis ce système sur pied en l'espace de deux ans environ. En 1996, il était pratiqué dans 206 villes. A partir de septembre 1997, le système de garantie pour le minimum vital a gagné en popularité et a commencé à se répandre dans tout le pays. Cette période se caractérise d'ailleurs par la création et le développement de nouveaux systèmes à l'initiative du ministère des

Affaires civiles (MAC)¹¹. Ainsi, la question de la réduction de la pauvreté en Chine rurale n'était plus seulement une préoccupation morale mais était devenue une préoccupation institutionnelle.

- 13 En septembre 1999, le Conseil des affaires de l'Etat a publié une « Circulaire sur la mise en place de la garantie pour le minimum vital dans tout le pays », qui a largement contribué à promouvoir la création de systèmes organisationnels dans 400 autres villes. Depuis, dans les villes chinoises, la garantie pour le minimum vital est progressivement entrée dans le droit et dans les institutions. En 1999, 2 036 villes et bourgs avaient mis en place ce système, dont quatre municipalités relevant directement du gouvernement central (*zhixiashi*), 227 villes au niveau provincial (*dijishi*), 437 villes au niveau du district (*xianjishi*) et 1 638 bourgs (*zhen*).
- 14 A l'heure actuelle, la plupart des villes ont adopté ce système. A la fin du premier semestre de 1997, le système de garantie pour le minimum vital était en place dans 1 667 (67%) villes, districts et cantons. Plus de 3,06 millions de résidents ruraux en bénéficiaient, soit 0,36% de la population rurale du pays. A la fin du premier semestre de 1999, les fonds investis dans le système de garantie pour le minimum vital dans les zones rurales se montait à 336 millions de *yuan*. En 2000, ce système s'était encore étendue puisque 3,192 millions de ruraux en bénéficiaient, et l'on peut sans conteste affirmer qu'il a joué un rôle important dans le maintien de la stabilité sociale dans les campagnes, et est devenu un véritable « mécanisme de réduction des écarts de richesse »¹².
- 15 Certaines études montrent que les gouvernements locaux sont en accord avec les objectifs du système de garantie pour le minimum vital et partagent des préoccupations identiques au gouvernement central s'agissant des problèmes à résoudre. Toutefois, ils divergent sur le cadre et la méthode de mise en œuvre de ce système. On parle par exemple des modèles de Shanghai, de Wuhan ou encore de Chongqing¹³. Dans la phase initiale, la plupart des provinces, districts et municipalités ont rendu public des instructions concernant les agencements institutionnels. A partir de septembre 1997, les gouvernements locaux ont émis des instructions visant à aider les divers niveaux de gouvernement à mettre en place progressivement le système de garantie pour le minimum vital au plan institutionnel ou pour simplement améliorer les dispositions déjà adoptées. La municipalité de Shanghai et la province du Guangdong ont voté des lois et des règlements sur l'aide sociale. Les « Mesures d'assistance sociale » de Shanghai ont été décidées par le gouvernement municipal, et l'« Ordonnance sur l'assistance sociale » du Guangdong a été promue par l'Assemblée populaire du Guangdong¹⁴.
- 16 Par ailleurs, les gouvernements locaux se sont livrés à des enquêtes approfondies sur leur territoire, et ont reçu des échos positifs sur la gestion du système de garantie pour le minimum vital dans les zones urbaines. Certains gouvernements locaux ont mis en place des réseaux verticaux d'assistance sociale ainsi que des modèles d'assistance complets au niveau institutionnel, y compris des centres d'assistance sociale dans les cantons et les districts, des bureaux d'assistance sociale dans les quartiers, des assistants sociaux dans les comités de résidents, etc. Par exemple, la municipalité de Shanghai et la province du Guangdong ont ensemble conçu un modèle d'assistance complet tenant compte à la fois des besoins de la population concernée et de la capacité financière des gouvernements, et mettant l'accent sur l'application du *siveiyiti* (bien-être, services médicaux, éducation et logement).
- 17 Grâce à ces diverses enquêtes et aux améliorations constantes, les gouvernements locaux ont peu à peu mis en place un système de gestion fondé sur « la gestion par les

gouvernements sous la responsabilité des départements des affaires civiles, la collaboration entre les départements, l'application au niveau de la base locale », et ont créé un système d'opération qui se caractérise par la légitimation, la socialisation et l'information¹⁵.

Le cadre de base d'un système d'assurance chômage

- 18 Dans la phase initiale de la réforme économique, le gouvernement central a publié les « Lignes directrices pour les employés au chômage » et les « Mesures provisoires d'assistance aux employés au chômage ». Le système d'assurance chômage en Chine a véritablement débuté en 1986 lorsque le Conseil des affaires de l'Etat a publié les « Règlements provisoires sur l'assurance chômage pour les employés des entreprises d'Etat ». A partir de 1990, la progressive mise en place d'une économie de marché a renforcé la concurrence entre les entreprises et a provoqué de nombreuses faillites et des pertes d'emplois (*xiagang*). Afin de résoudre le problème de la protection sociale des chômeurs, le Conseil des affaires de l'Etat a, en 1993, publié les « Règlements concernant l'assurance chômage pour les employés des entreprises d'Etat ». Depuis, avec l'approfondissement des réformes des entreprises d'Etat, les idées ont peu à peu évolué et la Chine a accéléré ses réformes concernant le système d'assurance chômage.
- 19 Conformément à la politique du gouvernement central, les gouvernements locaux se sont efforcés de consacrer une partie de leur budget à la garantie d'un minimum vital pour les chômeurs et d'une aide sociale. Par exemple, la restructuration de l'industrie textile par la municipalité de Shanghai s'est traduite par des licenciements massifs et par la mise au chômage de millions de personnes. Face à cette situation, le gouvernement local a amendé son règlement et a publié en 1995 les Mesures pour l'assurance chômage qui réajustait les contributions et les indemnités de l'assurance chômage. En 1997, plus de 20 000 unités de travail, soit 92% des salariés, participaient aux différents plans d'assurance chômage. Shenzhen est un autre exemple. Il s'agit d'une ville récente, où le chômage touche essentiellement les résidents permanents. Pour parer au problème du chômage, le gouvernement de Shenzhen a pris les mesures suivantes : 1) augmentation des opportunités d'emploi ; 2) promotion des échanges entre divers secteurs d'activité et divers types d'emploi ; 3) développement du programme de retour à l'emploi ; et 4) changement des mentalités en encourageant les salariés à participer à des activités de formation et à chercher activement des opportunités d'embauche¹⁶.
- 20 En mai 1998, le gouvernement central a renforcé la garantie de base sur les conditions de vie des ouvriers *xiagang*, ainsi que l'assurance chômage, le système de retraites et le système de garantie pour le minimum vital. En janvier 1999, le Conseil des affaires de l'Etat a révisé ses « Règlements sur l'assurance chômage » pour les employés des entreprises d'Etat de 1993, et a publié ses « Règlements sur l'assurance-chômage ». Cela a constitué un véritable tournant dans la mise en place du cadre fondamental d'un système d'assurance-chômage en Chine. On remarque néanmoins que certains gouvernements locaux adaptent le système de l'assurance chômage en fonction de la situation locale. Au-delà des entreprises d'Etat, certains gouvernements locaux ont mis en place un système d'assurance chômage dans les entreprises collectives des villes et des bourgs, ainsi que dans les entreprises à capitaux étrangers, les entreprises privées, les organismes et institutions administratifs et les groupes sociaux.
- 21 Suite à cette expérience novatrice menée par les gouvernements locaux en matière d'assurance chômage, le gouvernement central a souligné, dans un « Avis du comité central du PCC sur le X^e Plan quinquennal pour l'économie nationale et le développement

social », qu'il fallait « développer l'assurance chômage et transformer expérimentalement la garantie de survie fondamentale des employés licenciés des entreprises d'Etat en assurance chômage ». Depuis 2001, les entreprises d'Etat ont commencé à supprimer les agences de placement pour les ouvriers licenciés, et la garantie du minimum vital pour les ouvriers licenciés (*xiagangzhigong*) a été regroupée avec l'assurance chômage, ce qui signifie qu'on est passé de trois types de protection à deux. En 2001, les ouvriers licenciés dans sept provinces côtières économiquement développées ont commencé à toucher une assurance chômage. Leur nombre dépassait celui des ouvriers licenciés inscrits dans les agences de placement, et le taux de réinsertion des ouvriers licenciés a commencé à chuter. Afin de promouvoir l'emploi, plusieurs gouvernements provinciaux, comme ceux du Liaoning, du Heilongjiang et du Jiangxi, ont mis en place des politiques et des mesures visant à inscrire la question de l'emploi sur la liste des priorités du gouvernement.

- 22 Par ailleurs, à Shanghai, Pékin et dans la province du Jiangsu, les emplois partagés, à mi-temps et temporaires ont été encouragés afin d'aider les « groupes sociaux désavantagés » à trouver du travail dans le système du marché. Par exemple, le « Projet 4050 » à Shanghai a pour objectif d'aider les femmes de plus de 40 ans et les hommes de plus de 50 ans à se réinsérer dans la vie professionnelle. Récemment, le gouvernement de Kunming (Yunnan) a pris des mesures d'envergure pour résoudre le problème du chômage des *xiagang*. Le gouvernement a dépensé 3,88 millions de *yuan* dans la création d'emplois servant l'intérêt public et destinés aux ouvriers licenciés. A l'avenir, le gouvernement s'efforcera de créer environ dix mille postes et de prendre diverses mesures pour réinsérer dans la vie professionnelle plus de sept mille ouvriers mis à pied.
Faire face au problème du vieillissement : l'assurance vieillesse et autres mesures
- 23 Jusqu'en 1984, l'assurance vieillesse dans les villes s'inscrivait dans le cadre du système traditionnel d'annuité. En 1984, la crise due au maintien du système d'annuité dans certaines entreprises d'Etat a conduit le gouvernement central à mettre en place un mécanisme de répartition sociale (*shehui tongchou*) afin de répartir le fardeau des retraites entre les anciennes et les nouvelles entreprises. La même année, le gouvernement avait entrepris des essais de répartition pour les ouvriers licenciés dans cinq villes et districts du Guangdong, du Sichuan, du Jiangsu et du Liaoning. Suite aux réformes, le Conseil des affaires de l'Etat a publié, en 1991, la « Décision sur la réforme de l'assurance vieillesse des employés des entreprises d'Etat ». Le système a alors commencé à s'étendre et les fonds ont augmenté. Des dispositions légales et administratives ont également été adoptées par les gouvernements locaux pour garantir que les entreprises contribuent effectivement et sans retard aux fonds de pension.
- 24 En 1993, les gouvernements locaux ont, avec l'encouragement du gouvernement central, désigné des régions pilotes afin de renforcer la capacité de paiement du système d'annuité et de mettre en place un cadre pour la gestion de l'assurance sociale. Face aux coûts de gestion de l'assurance vieillesse pour les employés, à la concurrence croissante entre les districts et les secteurs d'activités, et au détournement ou à la mauvaise utilisation des fonds, le Conseil des affaires de l'Etat a publié, le 1er mars 1995, une « Circulaire concernant l'approfondissement de la réforme du système de l'assurance retraite des employés des entreprises ». En même temps, il a proposé deux projets aux gouvernements locaux. En dernière instance, ces derniers ont mis en place des projets servant les intérêts locaux et ont amendé le droit de contrôle sur le renflouement des fonds de pension à court terme. La situation est ainsi devenue de plus en plus anarchique dans la mesure où presque chaque district avait établi son propre projet et se livrait à une

véritable guerre à la hausse des fonds. Cette situation accentua les problèmes d'ajustement pour le gouvernement central et limita la mobilité des salariés.

Carte : Le niveau de protection sociale en 1996

Source: Zhu Qingfang et. al., *Shehui baozhang zhibiao tixi* (Indice de protection sociale), Zhongguo shehui kexue chubanshe, 2001.

- 25 Afin d'établir son autorité en matière de planification des fonds de retraite et des ressources de protection sociale, le gouvernement central a publié la « Décision sur la mise en place d'un système d'assurance vieillesse unifié pour les employés des entreprises », qui alliait la répartition et la capitalisation individuelle : le système à financement partiel. En août 1998, le Conseil des affaires de l'Etat a publié sa « Circulaire sur les problèmes relatifs au transfert de l'assurance vieillesse de base pour les employés des entreprises au niveau provincial et la répartition commerciale (*hangye tongchou*) vers la gestion locale ». Depuis, le système d'assurance vieillesse n'a cessé de s'améliorer. En 2000, afin de modifier la combinaison de répartition et de capitalisation individuelle, d'établir une capitalisation fonctionnant à partir de vrais comptes et de maintenir la participation des entreprises sans alourdir leur fardeau ni diminuer le traitement des employés retraités, le Conseil des affaires de l'Etat a publié le « Projet de régions pilotes pour l'amélioration du système de protection sociale en Chine urbaine ». En 2001, les essais ont débuté à travers tout le Liaoning et dans une ville de chacune des autres provinces.
- 26 Face au défi du vieillissement de la population, les gouvernements locaux ont mis en place des mesures et acquis une expérience utile. Ces mesures, entre autres, mettent l'accent sur le respect envers les personnes âgées, les droits de ces personnes et l'aide de la communauté à leur égard. C'est à Shanghai que le vieillissement de la population est le plus marqué. Le gouvernement de la municipalité a pris maintes initiatives depuis de nombreuses années pour faire face aux problèmes de protection sociale des personnes

âgées. Il a activement promu la construction d'une communauté où les personnes âgées peuvent avoir accès à des services et à des soins médicaux décentes. La culture du respect des personnes âgées est au centre de la construction de cette communauté. La majorité des communautés de Shanghai ont des centres d'activités pour les personnes âgées. Le gouvernement municipal a également créé des maisons de retraites et promulgué une loi visant à protéger les droits des personnes âgées.

- 27 Par ailleurs, prenant exemple sur d'autres pays, certaines municipalités et provinces comme Shanghai, Pékin et le Jiangsu ont commencé à étendre le système « d'épargne du temps », plus en adéquation avec le contexte local. A Shanghai, le comité des résidents de Tinan a créé ce service en 1998. Il s'agit pour les plus jeunes des personnes âgées de s'organiser pour offrir des services aux membres plus âgés. Le temps de service des plus jeunes est décompté, et quand ces mêmes personnes viendront à être dans le besoin, les gouvernements locaux s'appuieront sur d'autres personnes pour prendre soin d'eux et leur offrir des services équivalents à leur « épargne temps » originelle.

Innovation continue et nouveau modèle d'assurance maladie

- 28 Au début des années 1980, la réforme de l'assurance maladie s'est concentrée sur la réforme de la couverture médicale, initiée par les gouvernements locaux. A cette époque, pour des raisons financières, certaines entreprises ont été innovantes en matière d'assurance maladie et ont encouragé les gouvernements locaux à engager des réformes. En novembre 1985, le district de Shijiazhuang dans la province du Hebei a commencé à faire des essais de prélèvements sociaux pour couvrir les frais médicaux des retraités. D'autres gouvernements locaux qui effectuaient des prélèvements pour la retraite ont recouru à la même méthode pour les frais médicaux. En mai 1987, la compagnie de légumes du quartier de Dongcheng, à Pékin, a mis en place le prélèvement santé pour les maladies graves (*dangbing tongchou*). Ce projet a attiré beaucoup d'attention. Après que le ministère du Travail et de la Sécurité sociale a soutenu cet essai dans un bref rapport, les départements du travail des provinces du Sichuan et du Hebei ont étendu ce projet à l'échelle du canton et du district ou au sein des entreprises commerciales. La réforme de l'assurance médicale s'orientait désormais vers la socialisation.
- 29 Cette réforme spontanée menée par les gouvernements locaux a reçu l'approbation du gouvernement central qui, par la « Décision sur les problèmes relatifs à la mise en place d'un système d'économie de marché socialiste », a lancé plusieurs essais de systèmes de protection médicale. Il a également veillé à ce que l'assurance médicale comporte une part de répartition et une part de capitalisation. En septembre 1994, le Conseil des affaires de l'Etat a fait de Zhenjiang (Jiangsu) et de Jiujiang (Jiangxi) des villes pilotes. Ces deux villes ont publié et mis en place le schéma directeur de l'assurance médicale en Chine. Sur la base de leur expérience, en avril 1996, le Conseil des affaires de l'Etat a étendu les essais à 57 villes. Ce modèle expérimental, qui différait essentiellement par ses approches de gestion et de travail, a été adopté dans ses grandes lignes. Par exemple, le gouvernement municipal de Shenzhen a émis neuf mesures de gestion pour les régions pilotes en juin 1996. En février 1997, il a publié ses « Mesures d'application pour les règlements provisoires sur l'assurance médicale de base à Shenzhen », améliorant ainsi le cadre légal de l'assurance maladie dans cette ville.
- 30 En 1998, afin de mettre en place ce mécanisme contraignant pour les hôpitaux, les patients et le secteur pharmaceutique, d'établir un système visant à répartir les frais et de garantir à tous les salariés et retraités un service médical de base, la Chine a lancé de nouvelles réformes du système d'assurance médicale sur la base de l'expérience de

« Liangjiang » et d'autres régions. En 2000, un système d'assurance médicale de base avait été mis en place pour les employés urbains, et les gouvernements locaux avaient réalisé de nets progrès.

- 31 Grâce aux efforts conjoints du gouvernement central et des gouvernements locaux, l'assurance médicale entre aujourd'hui dans une nouvelle phase puisque, à partir des régions pilotes, il se propage dans tout le pays. Une recherche menée par Tang Xiaolan montre que les modèles typiques de réforme se divisent en trois grandes catégories : 1) le « mélange » (Shenzhen) ; 2) la combinaison du programme dans son ensemble avec la capitalisation (Zhenjiang et Jiujiang) et 3) la séparation et la coexistence des modèles (Hainan)¹⁷.

La pauvreté dans les régions rurales

- 32 Alors que la pauvreté urbaine est un problème récent en Chine, la pauvreté rurale existe depuis bien plus longtemps. Le degré de pauvreté dans les campagnes est aussi bien plus élevé que dans les villes. Traditionnellement, la pauvreté dans les campagnes était l'affaire de l'assistance sociale qui mettait l'accent sur la cellule familiale (*wubaohu*). Depuis 1978, le gouvernement central et les gouvernements locaux ont pris des mesures visant à réduire la pauvreté dans les campagnes, telles que le « Projet d'aide aux pauvres » et, en 1993, le « Programme de réduction de la pauvreté Huit-Sept » du gouvernement central.
- 33 Par ailleurs, les gouvernements locaux ont conçu et mis en application des politiques et des règlements incitant les paysans démunis à travailler dans la construction d'infrastructures dans le cadre du programme « Remplacement de l'Assistance par le travail » (*yigong daichen*). Les gouvernements locaux ont également orienté le surplus de main-d'œuvre des campagnes vers les régions développées, surtout les villes, et ont encouragé les initiatives sociales. Dans la plupart des régions, ils ont mis en place les programmes d'« Aide mutuelle » (*jieduizi*) entre les pauvres (finances, qualifications, savoir et technologie). Entre 1997 et 1999, huit millions de pauvres sont parvenus à s'habiller chaudement et à manger à leur faim toute l'année. L'aide accordée par l'Etat aux pauvres dans les régions les moins riches a permis de réduire la population nécessiteuse de 58,58 millions en 1994 à 17,1 millions en 2000. Cela a également contribué à maintenir un équilibre entre développement et stabilisation de l'économie dans les régions concernées¹⁸.

La main-d'œuvre rurale dans les zones urbaines

- 34 Plusieurs chercheurs estiment que les politiques d'emploi concernant les flux de main-d'œuvre rurale ont évolué depuis vingt ans. Un certain nombre de villes côtières ont réalisé des programmes d'ouverture à l'intention des paysans dans les villes, notamment dans les petites et moyennes villes du Guangdong. De nombreux gouvernements locaux ont mis en œuvre des politiques visant à résoudre les problèmes de sécurité sociale de la main-d'œuvre rurale dans les villes. Le gouvernement du Heilongjiang a promulgué les « Mesures pour la gestion de l'emploi des paysans en Chine urbaine dans les entreprises du bâtiment », mesures qui peuvent aider à résoudre le problème des arriérés de paiement des salaires dans les villes. De son côté, le gouvernement de la municipalité de Pékin a publié les « Mesures provisoires sur l'assurance vieillesse pour les paysans en milieu urbain ». Le document stipule que toute entreprise doit proposer une assurance vieillesse aux travailleurs ruraux dans les villes, d'où qu'ils viennent. Les gouvernements du Sichuan, de l'Anhui et du Xinjiang ont également adopté des mesures similaires.

- 35 Les ministères concernés estiment qu'une centaine de villes et districts ont mis en place mille points de contrôle où les gouvernements locaux peuvent surveiller et mesurer les flux de main-d'œuvre rurale afin d'analyser le rapport entre l'offre et la demande et obtenir des informations permettant de réguler ces flux. Dans certaines provinces, surtout les régions expérimentales où les gouvernements s'efforcent d'établir un véritable système de sécurité sociale, les nouveaux licenciés ne se sont pas rendus dans les agences de placement depuis le 1^{er} janvier 2001. Ils bénéficient directement d'une assurance chômage. En 2002, dans sept provinces côtières développées, le nombre de licenciés touchant une assurance chômage a dépassé celui de ceux s'inscrivant dans les agences de placement.
- 36 Par ailleurs, les gouvernements locaux se sont penchés sur les mécanismes de gestion des problèmes à différents niveaux : assurance accident du travail, assurance maternité, protection sociale, etc., ce qui leur a permis d'adapter le filet de protection sociale en fonction de la situation locale. Par exemple, en avril 1998, le ministère des Affaires civiles a accentué la réforme dans les régions pilotes du Liaoning, du Zhejiang et du Guangdong, et les résultats ont été encourageants.

Les faiblesses des gouvernements locaux

- 37 Des années d'expérimentation ont produit un cadre de base pour un filet de protection sociale en Chine. Mais les problèmes persistent, tant en ce qui concerne la gestion et les opérations que les relations entre les différents acteurs institutionnels.

La fragilité des filets de protection sociale au niveau local

- 38 Le gouvernement chinois comprend bien, désormais, ce que signifie la mise en place d'un filet de protection sociale à l'échelle du pays. Il a pour projet de mettre en place, dans la première moitié du XXI^e siècle, un système de protection sociale regroupant retraite, assurance maladie et assurance chômage. Toutefois, à l'exception de Shanghai et de Canton, la mise en œuvre d'un tel filet de protection sociale est très récente. Cela tient à trois raisons : la faiblesse des institutions ; l'attitude déviante des gouvernements locaux à l'égard des politiques du Centre ; l'apparition de nouveaux types d'emploi et notamment les emplois flexibles.
- 39 La protection sociale est conçue principalement pour résoudre les problèmes des villes. Il existe peu de programmes pour les populations rurales. Le programme de retraite dans les campagnes fonctionne mal et sa couverture est très limitée. Aucun nouveau système n'est venu remplacer le système de santé collectiviste depuis son effondrement. Un grand nombre de paysans pauvres ont de la peine à consulter un médecin et à se procurer des médicaments. La situation de la santé ne fait qu'empirer depuis quelques années. En outre, à la ville, le système de protection sociale couvre essentiellement les employés des entreprises d'Etat et des entreprises collectives, ce qui est loin de représenter la totalité des résidents urbains, notamment la main-d'œuvre rurale des villes. Les limites des dispositions institutionnelles ont ralenti le flux de la main-d'œuvre rurale.
- 40 Deuxièmement, le développement d'un filet de protection sociale est inégal suivant les régions. Au milieu de l'année 2000, près d'un tiers des villes chinoises n'avaient aucun projet de réforme du système de santé, et 58% n'avait pas encore entamé de réformes. D'une part, il existe de véritables difficultés (manque de fonds, de personnel expérimenté et qualifié) et d'autre part, certains gouvernements locaux n'ont pas initié de réforme du système de santé parce que les responsables locaux ne comprennent tout simplement pas l'intérêt de mettre en place un filet de protection sociale. Ils estiment aussi que la

décentralisation du processus de décision les autorise à ne pas agir du tout¹⁹. Cela peut se comprendre quand on voit les différents niveaux de protection sociale nécessaires selon les régions. Dans une étude menée par Zhu Qingfang²⁰ et ses collègues, vingt-quatre indices de protection sociale ont été utilisés pour évaluer le degré de protection sociale pour chaque province (voir Tableau 2). Cette recherche montre que le niveau est élevé dans les provinces développées.

- 41 Le système de retraite ne reconnaît pas d'objectifs de planification au niveau provincial. Deux contradictions apparaissent clairement. Premièrement, les fonds de pension cumulés diffèrent considérablement selon les provinces. En mai 1998, ils se montaient à 70 milliards de *yuan* pour le pays tout entier, dont 20 milliards pour Pékin, le Guangdong, le Jiangsu, le Shandong, le Zhejiang et Shanghai (soit environ un tiers). On remarque donc que la part des régions peu développées est pour le moins congrue. Deuxièmement, le développement inégal des provinces et des villes, y compris au niveau du district, accentue les écarts. Dans plusieurs provinces, certaines villes et certains districts ont accumulé plus d'un milliard de *yuan* de fonds de pension alors que d'autres villes et districts n'ont pu remplir leurs engagements. A la fin mai 1998, le montant des sommes non payées s'élevait à 8,7 milliards de *yuan*, et le montant total de fonds de pension détournés ou utilisés à d'autres fins se montait à 5,56 milliards de *yuan*, soit 63,9% du total.
- 42 Troisièmement, alors que les réformes s'accroissent en Chine urbaine, de nouveaux types d'emploi sont apparus, notamment dans les services communautaires. Toutefois, ces nouveaux emplois ne parviennent pas à absorber totalement le nombre considérable de chômeurs. C'est pourquoi il faut encore créer de nouveaux types d'emploi, et les emplois flexibles deviennent pour cette raison de plus en plus importants. Dans cette situation, la protection sociale des personnes occupant des emplois flexibles doit être prise en compte. Dans la mesure où ces emplois sont temporaires, il est difficile pour les employeurs de cotiser à une assurance sociale. Ces employés ne bénéficient généralement d'aucune protection sociale (chômage, retraite, assurance maladie).
- 43 Quatrièmement, des problèmes importants liés au processus de transition dans la mise en application d'un système de protection sociale ne sont toujours pas résolus. Au cours de cette transition, l'on est passé d'un système par répartition (*Pay as you go*) à l'adoption d'un système par capitalisation (d'accumulation partielle et de comptes privés), et les dettes cachées sont devenues apparentes. La faible capitalisation est une caractéristique symptomatique de ces dettes cachées. De plus, l'assurance maladie est fondée sur un modèle qui allie capitalisation et répartition, mais la part entre les fonds individuels et la répartition reste mal définie, alors qu'il s'agit d'un point qui devrait en pratique être décidé par les gouvernements locaux.

Les problèmes de gestion d'un filet de protection sociale

- 44 Le système de protection sociale en Chine se heurte à deux problèmes majeurs : la définition du groupe que ce filet de protection sociale est censé protéger, d'une part, et la gestion des fonds destinés à la protection sociale, d'autre part.
- 45 Il ne fait aucun doute que les chômeurs et les personnes âgées ont besoin d'une aide urgente. Mais c'est aussi le cas de certains groupes marginalisés, dont une large frange de la main-d'œuvre rurale dans les villes. A long terme, l'exode de la main-d'œuvre rurale vers les villes est inévitable. La discrimination sociale est un obstacle à la protection sociale des travailleurs ruraux dans les villes et, à cause de cela, elle nécessite une attention particulière. Nous avons déjà souligné que certains gouvernements locaux ont

mis en place des politiques en matière de protection sociale des travailleurs ruraux dans les villes, mais d'autres ont pris des mesures visant à limiter ce flux.

- 46 Par ailleurs, il y a une contradiction entre une gestion sûre et fiable des fonds et la recherche de bénéfices lors de l'investissement de ces mêmes fonds. Certains gouvernements locaux ont, pour diverses raisons, mis en place des filets de protection sociale alors que leurs caisses étaient vides ou en ne pensant qu'à leurs propres intérêts. Le détournement de fonds est aussi un problème majeur.

Une relation fragile entre le gouvernement central et les gouvernements locaux

- 47 La situation économique et la taille de la population varient d'une province à l'autre. Depuis 1978, les provinces se sont développées à un rythme différent. Pour ces raisons, les divers gouvernements locaux ne jouent pas le même rôle dans la mise en place d'un filet de protection sociale.

- 48 Ils doivent d'abord appliquer les politiques et les mesures imposées par le gouvernement central. En ce qui concerne le système de garantie pour le minimum vital, le gouvernement central exige que « les fonds destinés au système de garantie pour le minimum vital des résidents urbains soient inclus dans le budget fiscal du gouvernement local, qu'ils soient versés sur les comptes spéciaux des fonds d'assistance sociale, et qu'ils fassent l'objet d'une gestion et d'une utilisation particulière ». Sur ce point, la capacité fiscale des gouvernements locaux détermine la relation entre le gouvernement central et les gouvernements locaux. Certains chercheurs ont qualifié cette situation par la formule : « des gouvernements locaux forts contre un gouvernement central faible ». En fait, cette description ne reflète que partiellement la réalité. Ainsi, la décentralisation a exposé certaines régions, notamment les provinces les plus pauvres, à des risques financiers. Par exemple, les régions du sud-ouest ont connu un développement plus lent, leurs revenus sont limités et elles dépendent en grande partie des subventions du gouvernement central. Dans la province du Yunnan, 120 (94%) des 128 districts nécessitent des subventions. Il revient donc au gouvernement central d'améliorer la capacité de collecte des revenus au niveau local, notamment en matière d'extraction fiscale. Il doit aussi fournir une assistance financière et un soutien politique aux régions de l'Ouest. L'existence d'intérêts locaux n'est qu'un problème parmi d'autres. Dans le cadre de la décentralisation, des gouvernements locaux ont mis en place certaines politiques dans le seul but de protéger leurs propres intérêts. Ces problèmes doivent être résolus par la gouvernance locale.

- 49 Face à ces difficultés, le manque d'innovation institutionnelle explique en grande partie le retard de certaines régions par rapport à d'autres. Dans les années 1980, les régions de l'Est se sont développées plus rapidement parce que des gouvernements locaux ont été innovants et ont encouragé le développement d'entreprises non étatiques. Ainsi, le retard de certaines localités ne s'explique pas uniquement par le manque de ressources mais aussi par un manque d'innovation sur le plan institutionnel. En termes d'innovations institutionnelles, l'attitude des gouvernements locaux varie fortement. Dans le domaine de l'assurance santé, certains gouvernements locaux ne comprennent pas que l'assurance santé de base dépend des finances locales et des entreprises. Dans le cadre de la réforme de l'assurance santé, ces gouvernements locaux ne s'intéressaient qu'aux besoins du moment. Certains gouvernements sont très en retard dans ce domaine, mais leur approche est inadaptée et le rythme des réformes inégal.

Du gouvernement local à la gouvernance locale

- 50 Que ce soit en théorie ou en pratique, le débat sur le modèle de protection sociale à adopter en Chine n'est pas récent. Certains pensent que la Chine devrait mettre en place un modèle uniforme, alors que d'autres sont partisans d'une plus grande flexibilité. D'autres encore estiment que le filet de protection sociale idéal serait un modèle d'intégration et de socialisation à plusieurs niveaux. Certains, enfin, proposent que « la Chine fasse, dans un premier temps, de la protection sociale non plus un objet gouvernemental mais un objet social » et demandent qu'il y ait « un ajustement du système de distribution des revenus qui reflète le statut des différents groupes et la répartition des pouvoirs, et une mise en adéquation des divers systèmes de sécurité sociale par l'entremise de la "bonne" gouvernance »²¹.
- 51 Selon nous, la formule institutionnelle uniforme est la meilleure, non seulement parce qu'elle est efficace sur le plan de la gestion mais aussi parce qu'elle est équitable. Elle requiert toutefois des conditions particulières, telles qu'une économie développée, de gros moyens financiers, une similarité des besoins à travers les régions, un développement régional équilibré, etc. A l'heure actuelle, ces conditions n'existent pas en Chine. En tant que telle, la formule institutionnelle uniforme ne peut être en Chine qu'un objectif à long terme, et les diverses formules peuvent être adoptées comme des objectifs transitionnels à court terme.
- 52 A n'en point douter, les gouvernements locaux jouent plusieurs rôles importants dans cette période de transition. Ils sont à la fois les administrateurs de politiques, les organisateurs directs, mais aussi des prestataires dont le but est d'offrir un environnement qui soit juste, stable, sûr et agréable pour les gens tout au long de leur vie..
- Le rôle des gouvernements locaux dans la transition
- 53 Les gouvernements remplissent plusieurs rôles dans la mise en place d'un filet de protection sociale.
- 54 *Un rôle expérimental en tant qu'agents du gouvernement central.* Avant de mettre en place une politique de protection sociale, le gouvernement central doit consolider les expériences menées au niveau local et en analyser les résultats. C'est le gouvernement central qui décide de toute nouvelle élaboration institutionnelle. Comme l'a montré Xie Yue²², les disparités croissantes entre les régions ont été prises en compte dans un programme réfléchi. Si l'expérience est limitée, un éventuel échec ne risque pas de mettre l'économie nationale en danger. Par ailleurs, conformément à ce qui était pratiqué avant les réformes, le gouvernement central espère également mettre en place un modèle étalon qui soit la fenêtre de la réforme.
- 55 *Un rôle de contrôle dans la mise en œuvre des réformes.* Après que le gouvernement central a mis en place une nouvelle institution, les gouvernements locaux agissent en tant qu'administrateurs. Ils organisent et mettent sur pied le système de protection sociale et les politiques qui en dépendent, et prélèvent les fonds nécessaires. Alors que les gouvernements locaux contrôlent les revenus financiers nécessaires au fonctionnement du système, ils surveillent également les dépenses. En d'autres termes, ce sont les gouvernements locaux qui veillent au fonctionnement des opérations.
- 56 *Un rôle d'innovateur institutionnel.* La relation entre le gouvernement central et les gouvernements locaux est fondée sur la coopération et l'assistance mutuelle. Du fait que les gouvernements locaux connaissent mieux la situation locale, ils sont généralement à l'origine des innovations institutionnelles. Depuis la décentralisation, c'est bien aux

gouvernements locaux que revient la responsabilité première du système de protection sociale. « La réforme de la protection sociale en Chine constitue un changement inévitable, mais, dans une certaine mesure, elle est aussi un produit dérivé d'autres facteurs. La réforme des entreprises d'Etat constitue une incitation directe ». Face à ces difficultés, les gouvernements locaux ont entrepris une innovation institutionnelle. Selon les principes économiques du néo-institutionnalisme occidental, les innovations institutionnelles couvrent essentiellement trois aspects : les individus, les groupes de volontaires et le gouvernement central. En d'autres termes, les gouvernements locaux ne sont pas communément considérés comme des innovateurs majeurs dans le changement institutionnel. Ils jouent pourtant un rôle déterminant. Par exemple, la province du Jiangsu a mis en place un projet de réinsertion professionnelle en 1995. Toutes les villes et districts de cette province ont désormais une institution dédiée à la réinsertion professionnelle, « une entité composée de quatre assurances sociales » (placement, formation, assurance chômage **et centre d'orientation**).

Vers une bonne gouvernance

- 57 La mise en place d'un système de protection sociale viable est un problème que se pose dans tous les pays, surtout à une époque où les Etats viennent à manquer de ressources. A travers le monde, les systèmes de protection sociale se caractérisent par la multiplicité. Lors de la mise en place d'un filet de protection sociale, de plus en plus d'acteurs coopèrent pour se partager les impératifs de la protection sociale : communautés, entreprises, foyers, individus, gouvernements centraux et locaux, le secteur tertiaire, et même la société internationale. Parmi ces acteurs, les gouvernements locaux jouent un rôle déterminant.
- 58 En général, nous estimons que la multiplication des acteurs participant à la mise en place de filets de protection sociale tient à trois raisons.
- 59 Premièrement, le changement de la structure économique et sociale s'est traduit par un développement progressif de la société civile et par la formation de divers types de partenariat entre les gouvernements et les secteurs à buts lucratifs et non lucratifs en ce qui concerne la mise en place d'un filet de protection sociale. Dans le cas de la Chine, les organisations non gouvernementales (ONG) ont joué un rôle essentiel. Depuis le milieu des années 1980, elles ont en effet mis en œuvre divers fonds sociaux destinés à venir en aide aux pauvres, lesquels représentent un **montant total de 50 milliards de yuan**. En mai 2001, le gouvernement central a élaboré les « Lignes générales du programme de réduction de la pauvreté en Chine rurale (2001-2010) ». Dans ce document, la Chine détaillait une stratégie de réduction de la pauvreté dominée par les divers échelons de gouvernement, mais dans laquelle les forces sociales étaient appelées à participer activement. Parmi ces forces sociales, les ONG participent à la mise à l'œuvre des programmes initiés par les administrations afin de créer de nouveaux modèles et d'accélérer la réduction de la pauvreté. Par ailleurs, avec le développement des communautés en Chine, les services communautaires sont en train de devenir une nouvelle forme de protection sociale²³. De même, le développement des entreprises modernes s'est également traduit par une protection accrue de leur part. Dans la société internationale, les dons et les services bénévoles sont devenus des ressources importantes de certains pays, en particulier dans les pays développés, et jouent un rôle non négligeable dans la mise en place des filets de protection sociale²⁴
- 60 Deuxièmement, l'accentuation de la stratification sociale s'est traduite par une plus grande hétérogénéité sociale. Tant d'un point de vue théorique que pratique, il est

pratiquement impossible qu'un seul acteur participe à la mise en place d'un filet de protection sociale. Le terme de « filet de protection sociale » désigne avant tout les politiques par lesquelles les gouvernements offrent des moyens de survie à des groupes sociaux en difficulté, que ce soit par une aide sociale et par un revenu de remplacement²⁵. Surtout, un filet de protection sociale nécessite une mobilisation active de toutes les ressources sociales afin d'offrir une protection sociale aux personnes nécessiteuses. En pratique, l'accentuation de l'hétérogénéité sociale signifie que les ressources sociales sont réparties dans chaque segments de la société. Dans une société à risque, les ressources dont dispose le gouvernement ne lui permettent pas d'offrir une protection sociale à tous les nécessiteux. Les gouvernements font leur possible pour coopérer avec les secteurs tertiaires et les forces du marché. Par exemple, un certain nombre d'ONG et de communautés ont participé à la construction d'un filet de protection sociale, et des secteurs qui sont publics dans certains pays sont privés dans d'autres.

- 61 Troisièmement, quels que soient les rapports entre l'Etat et la société, entre l'Etat, le marché et la société, ou encore entre la sphère publique, la sphère privée et le secteur tertiaire, ces éléments ne sont pas à même de garantir l'efficacité et l'équité de la distribution des ressources sociales. En termes économiques et sociologiques, ces formes d'incapacité portent le nom d'« échec du marché », « échec gouvernemental » ou « échec du volontariat ». Naturellement, en fonction de la demande en faveur d'un système social, la coopération des divers acteurs constitue une approche efficace à la résolution de ces échecs. Ces dernières années, dans de nombreux pays à travers le monde, et plus particulièrement dans les pays occidentaux, un nouveau mouvement de gestion publique a émergé en réaction à de tels échecs. Ce mouvement s'est traduit par une redéfinition de la sphère publique, une réforme de l'esprit de service public et une réorganisation des finances publiques.
- 62 D'un point de vue international, la mondialisation de l'économie a bouleversé l'environnement administratif de chaque gouvernement, et chaque pays tente de trouver de nouvelles approches de gouvernance et de construire un nouveau modèle de gouvernance plus efficace et plus responsable. En Chine, depuis 1984, la réforme de la protection sociale s'est concentrée sur la réorganisation de la relation entre l'Etat, les entreprises, les particuliers et la société afin de modifier une situation qui était jusque-là régie par les entreprises d'Etat. La Chine finira par mettre en place un système de protection sociale régi par la société. Dès lors, avec la diversification des lieux de pouvoir socio-économiques, la construction d'un filet de protection sociale nécessitera une aide croissante de la part des communautés, des entreprises, des familles, des particuliers, du gouvernement central et des gouvernements locaux, du secteur tertiaire et de la société internationale. Nous estimons ainsi que le futur modèle de filet de protection sociale au niveau local en Chine, conçu comme un choix stratégique, est celui selon lequel les gouvernements locaux jouent un rôle dominant tout en laissant les divers acteurs interagir de sorte que les gouvernements locaux redeviennent les étalons de la « bonne » gouvernance, ayant pour objectif ultime l'élimination de l'« exclusion sociale ». Son succès, de même que le maintien de la stabilité sociale, dépendent par conséquent de l'harmonie des relations entre le gouvernement central et les gouvernements locaux, les entreprises et les gouvernements locaux, les villes et les campagnes et, enfin, la politique sociale « mondialisée » et la politique sociale chinoise.

NOTES

1. Li Shi & Zhao Renwei, « Zhongguo jumin shouru fen peizai yanjiu » (Etude approfondie sur la distribution de revenus parmi les citoyens chinois), *Jingji yanjiu* (Recherche économique), n° 4, 1999.
2. Zhou Lan, « Zhongguo dangqian jumin shouru de diqu chaju fenxi » (Analyse des différences de revenus entre les habitants des différentes régions à l'heure actuelle), *Jiangnan luntan* (Forum de Jiangnan), n° 6, 1997
3. Li Peilin & Zhang Yi, « Xiaofei fenceng: qidong jingji de zhongyao shidian » (Stratification de la consommation : une perspective intéressante pour la stimulation du développement économique), *Zhongguo shehui kexue* (Sciences sociales de Chine), n° 1, 2000.
4. L'effet Matthew est une expression que l'on doit au psychologue Keith Stanovitch dans le cadre de ses recherches sur les déficiences du langage et de la capacité de lecture chez les enfants. L'effet Matthew indique que s'agissant de la lecture, de même que pour toutes les activités humaines, les « riches ont tendance à s'enrichir davantage et les pauvres à s'appauvrir davantage également [NDLR].
5. Tang Jun, « Zuihou de anquan wang » (Le dernier filet de sécurité), *Zhongguo shehui kexue*, n° 1, 1998, pp. 117-128.
6. Hong Dayong, « Gaige yilai Zhongguo chengshi fupin gongzuo de fazhan licheng » (Le processus de développement de la réduction de la pauvreté en Chine urbaine depuis la réforme), *Shehuixue yanjiu* (Etudes sociologiques) n° 1, 2003.
7. Wang Guojun, « Dui Zhongguo nongcun shehui baoxian tizhi de juxian jiqi gaige de sikao » (Les limites du système d'assurance sociale des résidents ruraux, et considérations sur la réforme), *Shang hai shehui kexue yuanjikan* (La revue trimestrielle de l'Académie des sciences sociales de Shanghai), n° 1, 2000.
8. Ding Yuanzhu, « Wei shehui buli qunti he ruoshi qunti yiji bianyuan qunti—Gou zhuxin shiqi de shehui anquanwang » (Construire un système de protection sociale pour les groupes défavorisés, les groupes vulnérables et les groupes marginalisés dans la nouvelle ère), *Liaowang* (Perspectives), n° 16, 2000 ; Li Qiang, « Chengshi nongmingong de shiye he shehui baozhang wenti » (Les problèmes du chômage et de la sécurité sociale des travailleurs ruraux en zone urbaine), *Xinshi ye* (Nouvelles perspectives), n° 5, 2001 ; Zheng Hangsheng, « Shehui pingdeng he shehui fazhan » (Egalité sociale et développement social), *Jiangsu shehui kexue* (Sciences sociales de la province du Jiangsu), n° 3, 2001.
9. Hu Angang *et. al.*, « Ziran zaihai he jingji fazhan », (Les catastrophes naturelles et le développement économique), *Hubei keji chubanshe* (Editions technologiques du Hubei), 1998.
10. Tang Jun, « Guanxin zhuanxin qide ruoshi qunti (zhi san) » (La protection des groupes défavorisés pendant la transition, 3^e partie), *Zhongguo dangzheng ganbu luntan* (Réunion des cadres du Parti et du gouvernement), n° 5, 2002.
11. Tang Jun, *op. cit.*, 1998.
12. Duoji Cairang, « Zhongguo zuidi shenghuo baozhang zhidu yanjiu he shijian » (L'étude et la pratique du système de garantie pour le minimum vital), *Renmin chubanshe*

- (Editions du peuple), octobre 2001. Duoji Cairang, originaire du Tibet, est l'ancien ministre des Affaires civiles.
13. Tang Jun, *op. cit.*, 1998.
 14. Duoji Cairang, *op. cit.*, 2001.
 15. Duoji Cairang, *op. cit.*, 2001.
 16. Chen Jiagui éd., *Zhongguo shehui baozhang fazhan baogao (1997-2001)* (Rapport sur le développement de la sécurité sociale, Chine [1997-2001]), Zhongguo shehui kexue chubanshe (Editions des sciences sociales de Chine), juillet 2001.
 17. Tang Xiaolan, « Dangqian yiliao baoxian moshi de bijiao he xuanze » (Comparaisons et choix d'un modèle de couverture médicale à l'heure actuelle), *Guangxi shehui kexue* (Sciences sociales du Guangxi), n° 2, 1999, pp. 113-116.
 18. *Zhongguo zhengfu baipishu 2002* (Livres Blancs du gouvernement chinois, 2002), « Zhongguo nongcun fupin kaifa de fazhan » (Le Programme de réduction de la pauvreté orienté vers le développement), <http://www.china.org.cn/ch-book/>.
 19. Zhang Zuojun, *Xinxi ribao* (Quotidien de l'information), 1^{er} octobre 2000.
 20. Zhu Qingfang et al., *Shehui baozhang zhibiao tixi* (Indice de protection sociale), Zhongguo shehui kexue chubanshe, 2001.
 21. Zheng Gongcheng, « Jiaru WTO shenhua shehui baozhang zhidu gaige de xin qiji » (L'accession à l'OMC : un nouveau tournant dans l'approfondissement de la réforme du système de sécurité sociale), *Renmin ribao* (Quotidien du peuple), 3 mars 2002 ; Zheng Gongcheng, « Zhongguo shehui baozhang gaige he zhidu jianshe » (La réforme du système de sécurité sociale en Chine et la construction institutionnelle), *Zhongguo renmin daxue xuebao* (Revue de l'Université du peuple), n° 1, 2003; Zheng Gongcheng, *Zhongguo shehui baozhang moshi bianqian jiqi pinggu* (Changements dans le système de sécurité sociale chinois et évaluation), Zhongguo renmin daxue chubanshe (Editions de l'Université du peuple), novembre 2002; Li Yingsheng, « Tansuo Zhongguo shehui baozhang tixi de chengxiang zhenghe zhilu » (A la recherche de moyens d'intégrer les zones urbaines et rurales et le modèle chinois de sécurité sociale), *Zhejiang xuekan* (Revue du Zhejiang), n° 5, 2001; Ren Baoping, « Zhongguo shehui baozhang moshi de xuanze jiqi goujian » (Choix et construction du modèle de sécurité sociale chinois), *Foruim académique*, n° 1, 1998; Lin Shuming, « Jiedu santiao xianzheng he binzhi » (Interprétation du mécanisme de coopération des trois lignes de sécurité), *Shehui* (Société), n° 2, 2002; Yang Yiyong et al., « Woguo shequ jiuye fazhan zhuangkuang diaocha » (Une enquête sur le développement de l'emploi communautaire en Chine), *Jingji xuejia* (L'Economiste [Chine]), n° 3, 2001; Yang Tuange Daoshun, « Zhongguo chengshi shequ de shehui huibao zhangxin fanshi: Dalian yu Hangzhou shequ gean yanjiu yu tansuo » (Nouvelles formes de sécurité sociale en Chine urbaine : études de cas dans les communautés de Dalian et Hangzhou), *Guanli shijie* (Le monde du management), n° 2, 2002.
 22. Yu Keping éd., *Zhili he Shanzhi* (Gouvernance et bonne gouvernance), Pékin, Zhongguo shehui anquan wang (La reconstruction d'un filet de sécurité sociale en Chine), Tianjin renmin chubanshe, mars 2001.
 23. Huan Peijun, « Shequ fuwu : yi zhong xinxing shehui baozhang moshi » (Les services des communautés de quartier : une nouvelle forme de modèle de sécurité sociale), *Hebei daxue chengren jiaoyu xueyuan xuebao* (Journal de la faculté de formation des adultes de l'Université du Hebei), n° 1, 2002 ; Liu Guizhi, « Tuiguang shequ shehui baozhang de moshi sheji » (L'extension du modèle de sécurité sociale des communautés de quartier), *Shuiwu jingji* (L'économiste des questions fiscales), n° 5, 2002.

24. Ding Yuanzhu, « Wei shehui buli qunti he ruoshi qunti yiji bianyuan qunti... », *op. cit.*, Liaowang, 2000 ; Ding Yuanzhu, *Chonggou Zhongguo shehui anquan wang* (La reconstruction d'un filet de sécurité sociale en Chine), Tianjin renmin chubanshe (Editions du peuple de Tianjin), mars 2001.

25. Shang Xiaoyuan, « Zhongguo shehui anquan wang xianzhuang jiqi zhengche xuanze » (Situation présente du filet de sécurité sociale et choix de politiques publiques), *Zhanlüe yu guanli* (Stratégie et management), n° 6, 2001.