



Mettre fin à la fragmentation du système des pensions de retraite

Marie Schwoob

► To cite this version:

Marie Schwoob. Mettre fin à la fragmentation du système des pensions de retraite. China Analysis, 2014, 48, pp.22 - 26. hal-03582868

HAL Id: hal-03582868

<https://sciencespo.hal.science/hal-03582868>

Submitted on 21 Feb 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



5. Mettre fin à la fragmentation du système des pensions de retraite³⁶

MARIE-HÉLÈNE SCHWOOB

SOURCES :

- Shen Liantao³⁷, « Devenir vieux avant d'être riche », *Cajjing*, 16 décembre 2013.
- Zuo Xuejin³⁸, « Mettre fin à la fragmentation », *Caixin – China Reform*, 2014, n° 1.
- Tian Peng et Cao Jinwen³⁹, « Consolider la planification nationale du système des pensions de retraite », *Cajjing*, 4 novembre 2013.
- Chen Lin⁴⁰, « Saisir la réalité de la réforme du système des pensions de retraite », *Cajjing*, 13 janvier 2014.

³⁶ Cet article vient compléter et enrichir un article de *China Analysis* paru à la suite du XVIII^e Congrès du PCC. Voir : Camille Boullenois, « En Chine aussi, retarder la retraite... », *China Analysis*, n° 40, décembre 2012.

³⁷ Shen Liantao est conseiller en chef et membre du conseil international de la Commission de régulation des banques en Chine, président du Fung Global Institute et membre de la Securities and Futures Commission de Hong Kong.

³⁸ Zuo Xuejin est directeur de l'institut de recherches en économie de l'Académie des sciences sociales de Shanghai.

³⁹ Tian Peng et Cao Jinwen sont journalistes à *Cajjing*.

⁴⁰ Chen Lin est journaliste à *Cajjing*.

- Liu Zhirong⁴¹, « Le système de pension est garant du "droit à la vie" », *Gongshi wang*, 20 février 2014.

- Lan Fang⁴², « Les difficultés rencontrées pour résoudre la fragmentation des retraites », *Xin shiji – New Century*, 17 février 2014.

Les décisions prises lors du dernier Plénum ont abouti à un relâchement de la politique de l'enfant unique⁴³, qui constituait pourtant l'un des objectifs principaux des cadres locaux depuis des décennies⁴⁴. Cette évolution illustre l'amplitude des préoccupations du gouvernement quant au vieillissement de la population chinoise. En effet, celui-ci est à l'origine d'incertitudes importantes pour le modèle de développement économique du pays. Selon Shen Liantao, la croissance rapide qu'ont connue les pays asiatiques est basée sur la démographie de ces derniers : les ressources considérables de main-d'œuvre bon marché, que celle-ci leur a offertes, combinées à des économies ouvertes, ont notamment permis à la Chine de construire un avantage comparatif incontestable qui a joué un rôle déterminant dans l'accélération de sa croissance économique.

Le « vieillissement rapide » (迅速老龄化, *xunsu laolinghua*) de la population chinoise remet en question ce modèle et, d'après Shen Liantao, en 2050, un retraité devra être financé par seulement 1,5 actif. Afin de se préparer à ces évolutions, le gouvernement chinois a engagé de sérieuses réflexions sur

⁴¹ Liu Zhirong, ancien vice-directeur de la section de recherche de l'École militaire (entre autres fonctions), est un chroniqueur régulier de la presse chinoise.

⁴² Lan Fang est journaliste à *Xin shiji*.

⁴³ Les couples au sein desquels au moins l'un des deux partenaires est enfant unique pourront désormais avoir un deuxième enfant sans pénalités.

⁴⁴ Le degré d'application de la politique de l'enfant unique a longtemps constitué l'un des trois critères principaux d'évaluation des cadres locaux – avec la stabilité sociale et la croissance économique.

son « système de pensions de retraites » (养老保险制度, *yanglao baoxian zhidu*). Ce dernier constitue en effet un outil clé dans la gestion du vieillissement de la population chinoise. Les différents auteurs, tout au long de leurs articles, proposent d'orienter la réforme du système selon trois objectifs principaux : extension de la couverture à l'ensemble de la population chinoise, unification des différents systèmes existants et recul de l'âge de la retraite. Si la réforme engagée actuellement par le gouvernement prend en effet la direction de ces trois objectifs, les auteurs soulignent l'insuffisance des avancées effectuées.

Une réforme des systèmes de retraite devenue nécessaire

D'après Shen Liantao, la réforme des fonds de pension est capitale. Étendue à une population plus large, la couverture pourrait contribuer à accroître les revenus des retraités, ce qui soutiendrait la Chine dans son effort pour passer d'une croissance économique basée sur les exportations et l'investissement à une croissance fondée sur la consommation intérieure, et cela à deux titres. D'une part, cette extension permettrait d'augmenter les revenus des personnes âgées, permettant à ces dernières de consommer plus. D'autre part, elle allègerait le poids financier pesant sur les enfants, qui « entretiennent » toujours de façon importante leurs parents retraités.

Selon l'auteur, la question des fonds de pension est primordiale, car ces derniers jouent un rôle important dans le développement du marché du capital, la réallocation des ressources et la stabilisation du système financier. Selon Shen Liantao, l'investissement des fonds de pension se concentre principalement sur le long terme. C'est pourquoi leurs capitaux peuvent servir à financer des investissements aujourd'hui stratégiques, tels que les infrastructures, les

technologies vertes, les petites et moyennes entreprises, ou encore les entreprises sociales. Par ailleurs, ils peuvent permettre de réduire la dépendance excessive des investisseurs de l'économie chinoise aux financements de court terme ou aux financements étrangers, soumis aux risques de liquidité et à la volatilité du marché.

De la nécessité de mettre un terme à la fragmentation du système

Depuis quelques mois, les débats concernant la réforme du système des retraites insistent sur la nécessité d'en rétablir l'équité. Le système des pensions est en effet « fragmenté » en trois différentes sections : les « pensions de retraite de base des employés des villes » (城镇职工基本养老保险, *chengzhen zhigong jiben yanglao baoxian*), les « pensions de retraite des habitants ruraux » (农村社会养老保险, *nongcun shehui yanglao baoxian*) et les « pensions de retraite des résidents urbains »⁴⁵ (城镇居民社会养老保险, *chengzhen jumin shehui yanglao baoxian*). Pour Tian Peng et Cao Jinwen, cette fragmentation pose plusieurs problèmes.

Tout d'abord, le manque d'intégration et de planification nationales du système crée d'importantes difficultés d'ajustement pour les provinces : les régions souffrant de déficits consomment d'importantes subventions gouvernementales pour combler ces derniers, ce qui n'est pas durable.

Par ailleurs, selon Tian Peng et Cao Jinwen, mais également selon Zuo Xuejin, la fragmentation des systèmes affecte directement le marché du travail. Or, pour les auteurs, le développement économique nécessite que la main-d'œuvre puisse se

⁴⁵ Ce système couvre (théoriquement) les travailleurs indépendants et les migrants, qui ne sont pas des *zhigong* (职工, travailleurs plus permanents, employés dans les entreprises et les administrations gouvernementales).

mouvoir librement, ce qui est rendu difficile par la situation actuelle de fragmentation des systèmes. En effet, selon eux, le fonctionnement des systèmes régionaux de pension de retraite est destiné à répondre en priorité aux intérêts de la région, ce qui restreint les mouvements des bénéficiaires – ou des contributeurs – d’une région à l’autre. Pour Wang Yin, ce sont les différences considérables entre les différents systèmes (au niveau des contributions et au niveau des bénéfices) qui bloquent les flux de main-d’œuvre.

Enfin, la fusion des systèmes permettrait d’en rétablir l’équité. Les discussions du dernier Plénum ont particulièrement insisté sur la nécessité, pour la Chine, de rééquilibrer le modèle de croissance du pays, afin d’assurer la paix sociale. L’harmonisation du système permettrait d’homogénéiser la redistribution et de combler les inégalités sociales, qui sont toujours majeures – notamment entre habitants ruraux et habitants urbains. D’après Zuo Xuejin, l’unification nationale du système devrait être conduite, et les fonctionnaires devraient cotiser plus pour leur retraite, ce qui permettrait d’accroître les ressources disponibles.

Aujourd’hui, une grande partie de la population ne bénéficie pas pleinement du système de retraites. Les auteurs insistent sur la nécessité d’en étendre la couverture, notamment en y intégrant l’ensemble des migrants et des ruraux (aujourd’hui plutôt réticents à profiter des systèmes de pensions de retraite en raison du taux élevé de cotisation). Pour Zuo Xuejin, les « travailleurs indépendants, urbains ou ruraux » (城乡个体

经营, *chengxiang geti jingying*) et les « emplois informels » (非正规就业人员, *feizhengui jiuye ren yuan*) sont également pour l’instant peu intégrés au système, en raison du faible niveau de leurs revenus et de l’importante mobilité des travailleurs. Les travailleurs indépendants et les employés du secteur informel sont en effet souvent des ruraux ayant migré en ville dans l’espoir d’améliorer leurs revenus. En raison de la rigidité du système du *hukou*, les travailleurs

migrants ne réussissent guère à s’intégrer dans les systèmes urbains et choisissent parfois de revenir à la campagne, temporairement (en cas d’accident du travail ou de licenciement) ou définitivement (lors de la retraite)⁴⁶. L’auteur suggère de diminuer les montants de leurs cotisations et d’autoriser le cumul des droits acquis en milieu rural et en milieu urbain. Ceci permettrait non seulement d’améliorer la mobilité des migrants, mais également d’augmenter le volume des

contributions au système de retraites, afin de financer la masse croissante de retraités.

Une nécessaire recentralisation du système : les résistances locales de la réforme

« De l’avis des experts », notent Tian Peng et Cao Jinwen, « la coordination d’un système national de couverture des retraités implique de mettre en place un système national unifié des fonds de pension »⁴⁷. Ceci suppose

⁴⁶ Voir notre article : Marie-Hélène Schwoob, « L’intégration des immigrants de l’intérieur », *China Analysis*, n° 42, avril 2013.

⁴⁷ 在学者们看来, 基本养老保险全国统筹的实质内涵是全国统一的养老金制度, *zai xuezhemen kanlai, jiben yanglao baoxian quanguo tongchou de shizhi neihan shi quanguo tongyi de yanglaojin zhidu*.

que les agences du gouvernement central imposent un contrôle central des fonds de pension, dans une logique de management top-down. Les gouvernements locaux courent ainsi le risque de « se retrouver sans rien » (地方政府无涉, *difang zhengfu wushe*), la réforme les privant du contrôle qu'ils exerçaient auparavant sur les fonds de pension.

Pour les deux auteurs, il sera donc particulièrement difficile de conduire la réforme du fait que celle-ci va à l'encontre des intérêts de certaines régions. Les auteurs donnent l'exemple de Shenzhen, qui est aujourd'hui en situation de surplus, et dont les habitants profitent d'un faible taux de cotisation. L'harmonisation au sein d'un système national pourrait dégrader la situation de ses fonds de pension (qui auraient à assumer la dette contractée par d'autres fonds de pensions situés en dehors de la région) et mener à un renchérissement des coûts pour les entreprises (qui devraient payer de plus importantes cotisations pour financer les nouveaux déficits), ce qui porterait atteinte à la compétitivité de la région.

Selon les auteurs, au sein des agences locales de sécurité sociale, des formes de résistance sont déjà apparues. Les employés, qui ne veulent pas compromettre leurs opportunités d'avancement (une dégradation de la situation des comptes due à l'harmonisation au sein d'un système national pourrait risquer d'amener à une telle situation) et qui ne veulent pas non plus voir leurs relations avec les gouvernements locaux se dégrader (l'harmonisation au sein d'un système national pourrait conduire à revoir à la baisse les pensions des futurs retraités), s'opposent donc à ces réformes.

Enfin, selon les deux auteurs, la coordination nationale posera nécessairement la question de savoir qui prendra en charge les dettes

« historiques », contractées par certains gouvernements locaux pour remédier aux déficits de leurs fonds de pension⁴⁸.

Pour Chen Lin, les problèmes posés à différents niveaux par les conflits d'intérêts entre les acteurs ne peuvent permettre d'atteindre un compromis, et retarderont nécessairement la réforme – ce qui ne pourra que rendre la transition plus pénible.

La récente décision de fusionner les systèmes urbains et ruraux : une véritable avancée des réformes ou un (petit) premier pas ?

Pourtant, le 7 février 2014, le Conseil d'État a décidé de fusionner les systèmes de « pensions de retraite des habitants ruraux » et de « pensions de retraite des résidents urbains » : les modèles de fonctionnement, les modes de financement ainsi que les paiements doivent désormais être regroupés au sein du même système, le « système de pensions des habitants des villes et des campagnes » (城乡居民社会养老保险, *chengxiang jumin shehui yanglao baoxian*).

Cependant, selon Liu Zhirong, la fusion de ces deux systèmes de retraite était la fusion la plus facile à réaliser. Par ailleurs, cette « réforme » ne règlera en aucun cas les problèmes de déséquilibre entre villes et campagnes. La création d'un système unique pour les habitants ruraux et urbains ne constitue, pour lui, qu'une avancée mineure

⁴⁸ Lors de la mise en place du système actuel des retraites, à la fin des années 1990, les gouvernements locaux ont emprunté de l'argent afin de subvenir aux besoins des retraités, particulièrement nombreux dans les anciennes provinces de l'industrie lourde comme le Liaoning, où certaines des anciennes entreprises d'État déficitaires avaient mis leurs employés à la retraite bien avant l'âge légal. À ce propos, voir l'article : Camille Boullenois, « En Chine aussi, retarder la retraite... », *China Analysis*, n° 40, décembre 2012.

de la réforme des fonds de retraite. L'auteur appelle à une réforme plus globale, qui doit concerner l'ensemble du système. Lan Fang partage le même avis. Selon le journaliste de Xin shiji, les barrières institutionnelles (dont nous avons cité des exemples plus haut) restent importantes, et la fusion des systèmes de pensions des ruraux et urbains décidée début février ne constitue que le premier pas de la réforme destinée à résoudre le problème de la fragmentation du système des retraites.