

Ambassade de France en Chine
Service économique régional de Pékin

CHINE

La Chine reporte l'âge de départ à la retraite

Le vieillissement de la population chinoise s'accélère. La part de chinois âgés de plus de 60 ans devrait passer de 19 % à 35 % de la population d'ici 2035 ; tandis que la taille de la population active diminue. Cette situation pose la question du financement des retraites et du niveau de vie des retraités. Le régime chinois actuel, d'organisation complexe, est universel mais sert un niveau de pension globalement faible et inégalitaire. La réforme annoncée le 13 septembre, qui prévoit notamment le report de l'âge de départ à la retraite de 3 ans à horizon 2040, est certes essentielle pour assurer la soutenabilité financière du système, mais pourrait rester insuffisante à moyen terme. De plus, elle ne prévoit pas de mesures relatives à la lutte contre la pauvreté.

1. Une réforme nécessaire pour limiter l'impact des évolutions démographiques sur le financement des retraites

Complexe, l'organisation du système de retraite chinois repose sur trois piliers :

- 1-L'assurance universelle (6 400 Mds RMB d'actifs). Ce régime obligatoire par répartition est géré au niveau local, selon des règles complexes et différentes entre les régions. Il se divise en deux régimes :
 - o 1a- Pour les travailleurs urbains (503 millions d'affiliés dont 142 millions de bénéficiaires ; dépenses totales de 5860 Mds RMB soit 5,4 % du PIB en 2022 (ce qui reste limité).
 - o 1b- Pour les résidents urbains et ruraux qui n'ont pas de contrat de travail formel (549 millions de personnes affiliées dont 173 M bénéficiaires ; dépenses totales de 440 Mds RMB).
- 2-L'assurance complémentaire organisée par les entreprises, avec une partie privée (créée en 2004, 2870 Mds RMB d'actifs, 128 000 entreprises concernées soit 0,5 % du total, 30 millions d'affiliés et 3 millions de bénéficiaires, dépenses totales de 74 Mds RMB en 2022) et une partie publique (créée en 2014, 1 800 Mds RMB d'actifs, 38 millions d'affiliés, dépenses totales non divulguées).
- 3-L'épargne personnelle, assurance complémentaire commerciale (créée en 2022, 33 M d'affiliés)

Les évolutions démographiques sont marquées par un véritable « effet de ciseau » dû à la combinaison du vieillissement de la population et de la baisse de la population active. Dans un contexte de baisse de la population totale depuis 2 ans, l'augmentation continue de l'espérance de vie (aujourd'hui à 78 ans) et la baisse du nombre de naissances (de 18 millions en 2016 à 9 millions en 2023) conduit au vieillissement de la population : les plus de 60 ans représentent 283 millions de Chinois aujourd'hui (19 % de la population totale), et ils devraient être 487 millions (soit 35 % de la population) d'ici 2035. En parallèle, le nombre d'années d'études augmente (de 8 ans à 14 ans entre 1983 et 2023) et la population en âge de travailler diminue depuis 2013, perdant 5 millions d'actifs en 2023. Il en résulte l'augmentation du ratio de dépendance des personnes âgées : le ratio entre les plus de 60 ans et la population active est passé de 1/6 en 1990, à 1/3 aujourd'hui, et s'établirait à 1/1,3 en 2050 hors modification de l'âge de départ.

Cette situation met en tension le financement du premier pilier et rend nécessaire une réforme. Depuis 2014, le solde entre montants collectés et pensions versées connaît un déficit, de -1 060 Mds RMB (134 Mds EUR) en 2022. Ce déficit est accentué par des baisses de cotisations pour les employeurs, visant à réduire le coût du travail. Dans ces conditions, le gouvernement augmente les subventions (76 Mds EUR en 2021), et alloue d'autres ressources (ex : profits des SOE ou du Fonds de sécurité sociale). Un fonds de péréquation interrégional a aussi été créé en 2018 pour financer les régimes des provinces les plus pauvres (mais sans effet sur le déficit global du système), les provinces devant y verser 4,5 % de leurs recettes. Une fois ces autres

revenus ajoutés, le solde du premier pilier est positif en 2022 (à 74 Mds EUR). Cependant, d'après l'Académie chinoise des sciences sociales (2019), en l'absence de réforme le solde du premier pilier sera négatif à partir de 2028 (à -15 Mds EUR) et les 1 153 Mds EUR (soit 7 % du PIB) d'excédents accumulés seront consommés en 2035. Le déficit du 1^e pilier atteindrait les 11 280 Mds RMB (1 430 Mds EUR) en 2050.

Pour cette raison, le gouvernement a reporté l'âge légal de départ à la retraite. Jusqu'aux annonces récentes, il était fixé depuis 1949 à 60 ans pour les hommes, 50 ans pour les femmes employées et ouvrières, et 55 ans pour les femmes cadres et fonctionnaires. Evoquée depuis 2013, la réforme prévoit le passage progressif de 50, 55 et 60 ans à respectivement 55, 58, et 63 ans (avec + un mois tous les deux à quatre mois selon les âges). Elle prévoit aussi que la durée minimale de cotisation passe de 15 à 20 ans, au rythme de +6 mois par année. Les personnes n'ayant pas atteint cette durée minimale pourront effectuer un paiement de la différence ou étendre leurs contributions pour commencer à bénéficier de la pension minimale.

Au total, aucune estimation de l'impact financier de la réforme n'a été publiée par les autorités.

2. La réforme n'évoque pas la question des inégalités et de la pauvreté des séniors

Les montants des pensions reçues au titre du premier pilier sont faibles et inégalitaires. Pour les travailleurs urbains (*régime « 1a » ci-dessus*), la moyenne reçue est de 3 300 RMB par mois (418 euros) avec des disparités régionales ou entre salarié du privé ou du public. Ces montants sont revalorisés annuellement (+3,8 % en 2024, en baisse par rapport aux années précédentes). Pour les résidents urbains et ruraux (*régime « 1b »*), chaque province établit un montant de pension minimum ; au total la pension moyenne est à 170 RMB par mois (21 euros), contre un seuil de pauvreté absolu à 192 RMB. En effet, les affiliés au régime « 1b » sont d'abord les ruraux (477 M de personnes) et les travailleurs migrants (298 M) qui ne cotisent presque pas (et en tout cas pas sur une durée longue), car ils sont souvent employés du secteur informel. Par ailleurs, le taux de remplacement (rapport entre le montant de la pension et le dernier salaire) est en diminution constante depuis 20 ans. La moyenne nationale est ainsi inférieure à 50 % (contre un niveau « approprié » jugé entre 70% et 85% pour les pays développés). **Cela peut expliquer que les séniors ruraux et migrants continuent parfois à travailler en Chine.**

La réforme n'a pas permis d'avancer sur des pistes de réduction des inégalités ou de la pauvreté, pourtant parfois déjà évoquées par les autorités : renforcement du 2^e et 3^e pilier, uniformisation des régimes entre privé et public, intégration des travailleurs ruraux et migrants au régime par répartition, hausse progressive des pensions. Au contraire même, l'augmentation à 20 ans de la durée minimale de cotisations limite l'accès aux pensions pour les plus précaires.

Face à une crise démographique qui devrait continuer, la réforme est bienvenue pour le financement du système de retraite. Cependant, elle ne règle pas complètement les déséquilibres et en appellera donc d'autres. De plus, la question de l'amélioration du niveau des pensions, qui pourrait être facilitée par le relèvement de l'âge de départ, reste posée. Elle serait un élément clé d'un éventuel « rééquilibrage » du modèle de croissance chinois, et permettrait de réduire l'accumulation d'épargne de précaution et d'augmenter la consommation.