

Un dispositif de protection sociale

La Chine, nation la plus peuplée du monde, cherche à améliorer son système de retraite et de santé

Steve Barnett et Nigel Chalk

LA CRISE financière mondiale a fait bien des victimes. Des banques ont fait faillite. Les marchés se sont grippés. Des récessions ont suivi. Mais de ce chaos est sortie une initiative qui peut avoir des effets positifs : la Chine s'emploie à renforcer son dispositif de protection sociale.

Lorsque l'économie mondiale s'est effondrée et que la demande extérieure de produits chinois s'est tarie, en particulier celle émanant des pays avancés, le gouvernement chinois a cherché des sources intérieures de demande. Il a mis en place un vaste programme d'expansion budgétaire fortement axé sur les dépenses d'infrastructure, mais accordant aussi une place non négligeable à l'amélioration du système de retraite et à la mise en place d'un système de soins de santé meilleur et plus efficace couvrant tous les Chinois. Les mesures prises récemment n'étaient que le début des efforts redoublés que le pays déploie pour établir un dispositif de protection sociale qui réduise l'inégalité des revenus et améliore les moyens d'existence de bien plus d'un milliard de personnes. Ces réformes tombent à un moment où les pays avancés, dont les États-Unis et une grande partie de l'Europe, sont confrontés aux coûts à long terme de leurs retraites et soins de santé.

Réduire le besoin d'épargner des Chinois

Quasiment tout le monde épargne en Chine (graphique 1). L'épargne des sociétés est élevée. L'État est un épargnant net. Et les ménages épargnent. Non seulement ils épargnent, mais ce sont les jeunes et les personnes âgées qui sont les plus gros épargnants — des groupes d'âge qui, par contraste, sont généralement les moins enclins à épargner dans les pays avancés (graphique 2). Une grande partie de l'épargne des Chinois âgés tient à un motif de précaution important, engendré par la crainte que, vu la longue durée de vie du Chinois moyen, les coûts de subsistance ou des soins de santé n'épuisent leurs ressources et ne les laissent démunis dans leurs vieux jours. Même les jeunes ménages ne sont pas à l'abri d'une maladie catastrophique ou chronique coûteuse. Comme le marché de l'assurance maladie et des annuités privées est sous-développé, il est très difficile pour les Chinois de s'assurer contre de tels risques individuels. En conséquence, les ménages sont fortement incités à épargner plus que nécessaire pour s'autoassurer. Un système de protection sociale plus solide réduirait le besoin de ce type d'épargne de précaution et stimulerait la consommation

privée. Le coup de fouet donné à la consommation est à maints égards un sous-produit bénéfique de réformes qui sont justifiées en soi, leur but étant de protéger les pauvres et d'améliorer les moyens d'existence. Il aurait aussi des retombées positives sur le reste du monde : une partie de l'accroissement de la consommation chinoise proviendrait des importations, ce qui aiderait à réduire les déséquilibres mondiaux.

Améliorer le système de retraite

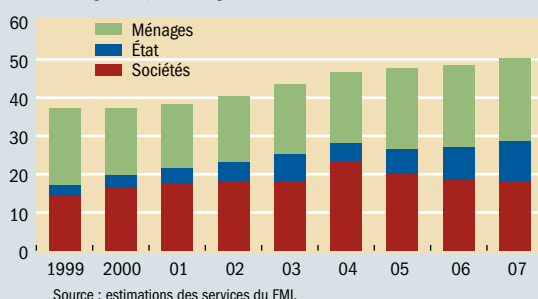
La Chine se débat depuis des années avec un système de retraite fragmenté et complexe qui ne couvre pas une grande partie de la population, et n'offre pas un système de soutien conduant à ceux qui sont couverts. Les systèmes diffèrent sensiblement d'une province à l'autre, selon qu'ils s'appliquent aux résidents ruraux, aux migrants ou aux résidents urbains, et même suivant les professions. Passer de cette toile enchevêtrée à un système plus cohérent est un défi de longue date. Des progrès sensibles ont toutefois été accomplis ces dernières années.

Plus particulièrement, en pleine crise mondiale, le gouvernement a mis en place un nouveau régime de pension rural qui a déjà plus de 55 millions de participants et couvrira environ 23 % des comtés ruraux à la fin de l'année. Le programme fournit une pension mensuelle de base variant entre 60 et 300 yuan, selon la

Graphique 1
Mettre de l'argent de côté

Entre 1999 et 2007, l'épargne totale en Chine est passée de moins de 40 % à plus de 50 % du PIB.

(taux d'épargne, en pourcentage du PIB)



région et la taille du compte du particulier. La participation est volontaire et exige le versement d'une cotisation annuelle comprise généralement entre 100 et 500 yuan. Des fonds additionnels proviennent des administrations centrale, locales et provinciales, mais l'administration centrale couvre la plupart des coûts des provinces occidentales et intérieures à faible revenu. Cette réforme soutiendra la consommation en réduisant l'épargne de précaution et, encore plus directement, en accroissant le revenu des participants : déjà plus de 16 millions de personnes ont fait valoir leurs droits.

Parallèlement à l'élargissement de la portée de la pension de base, les autorités cherchent aussi à améliorer le fonctionnement du système urbain existant. Le gouvernement a mis en place un programme assurant la portabilité des pensions entre provinces et permettant de compter pour la retraite les cotisations versées dans une province même si la personne s'établit ensuite dans une autre province. Ces réformes devraient faciliter la mobilité de la main-d'œuvre. En outre, nombre de provinces cherchent à accroître la mise en commun des risques en regroupant les cotisations aux fonds de pension et leurs dépenses dans toute la province.

Les changements opérés à la suite de la crise contribuent fortement à améliorer le système existant, mais il reste encore beaucoup à faire. En particulier, on pourrait uniformiser les systèmes de retraite dans tout le pays de manière à favoriser la portabilité et à assurer l'égalité entre régions géographiques. En outre, la simplification de la structure actuelle des systèmes provinciaux, nationaux et professionnels s'impose. Les autorités devraient aussi avoir pour objectif ultime de mettre en commun les risques au niveau national pour que le système de retraite devienne un dispositif de protection sociale vraiment efficace qui garantit un niveau de vie minimum à toutes les personnes âgées et, partant, leur donne moins de raisons de constituer une forte épargne de précaution. En outre, la Chine a l'occasion de tirer des leçons des erreurs des pays avancés et de veiller à ce que les coûts budgétaires à court et à long terme de la réforme des retraites sont acceptables.

Étendre la couverture de l'assurance maladie

Outre les changements apportés à la protection sociale, la Chine a annoncé en 2009 une vaste réforme sur trois ans de son système de soins de santé, dont le but est d'assurer l'accès de l'ensemble

de la population à des soins de santé fiables et abordables d'ici à 2020. En voici les principaux objectifs :

- **Rendre le système de soins de santé plus équitable** en accroissant sensiblement les services dans les zones rurales, en élargissant l'accès aux plans d'assurance maladie et en réduisant les tickets modérateurs des ménages. Par exemple, les ménages ruraux obtiennent actuellement le remboursement de 55 % de leurs dépenses, ce qui montre à la fois les gros progrès de ces dernières années (le taux de remboursement était inférieur à 30 % en 2004) et le chemin qui reste à parcourir.
- **Réduire les coûts** à l'aide d'une série de programmes de refonte des prix des médicaments et des services médicaux et d'abolition des incitations à un usage excessif des interventions médicales et des médicaments. Ultérieurement, les honoraires demandés pour les services médicaux seront remplacés par des paiements forfaitaires aux prestataires en fonction de la maladie.
- **Accroître la mise en commun des risques** en renforçant la participation aux plans d'assurance maladie et la portabilité des programmes d'assurance.
- **Améliorer la qualité** en intensifiant la formation et la recherche, en améliorant le contrôle, la réglementation et les normes de qualité applicables aux médecins, hôpitaux et produits pharmaceutiques, en renforçant la lutte contre les maladies, les services de soins préventifs et de santé maternelle et infantile, et en améliorant l'accès à l'éducation sanitaire financée par l'État.

Dans cette optique, les dépenses publiques de santé seront accrues de près de 3 % du PIB sur la période 2009–11. Environ les deux tiers de ce financement additionnel serviront à élargir la couverture de l'assurance maladie dans les zones rurales et à l'étendre aux retraités, aux chômeurs, aux étudiants universitaires et aux travailleurs migrants vivant dans les zones urbaines. Le gouvernement entend faire en sorte que 90 % de la population soient couverts par un plan d'assurance maladie, sous une forme ou une autre, d'ici fin 2011. Ce surcroît de couverture sera financé en partie par une hausse des subventions aux ménages ruraux qui cotisent à des plans d'assurance maladie. Des fonds additionnels seront engagés pour assurer l'accès de toutes les régions rurales aux hôpitaux de comté, centres de santé cantonaux et cliniques de villages. À cet effet, le gouvernement fera construire 29.000 centres de santé cantonaux et 2.000 hôpitaux de comté au cours des trois prochaines années. Il assurera aussi la formation de 1,4 million de nouveaux agents sanitaires qui travailleront dans ces établissements.

Il est encore trop tôt pour évaluer les résultats, mais le gouvernement juge prioritaire de renforcer le système de soins de santé et de le faire d'une manière qui soit viable et évite les problèmes budgétaires que pose l'escalade des coûts des soins de santé dans nombre de pays avancés. Il est clair qu'il y a de la part de la Chine un engagement plus ferme de permettre à la population entière d'avoir accès à des soins de santé de haute qualité et à une pension de base. Les risques pour les personnes âgées seront atténués et, une fois qu'il sera établi de manière crédible que des soins de santé de qualité sont fournis par l'État et sont facilement accessibles, les ménages seront moins enclins à se constituer une épargne de précaution élevée. ■

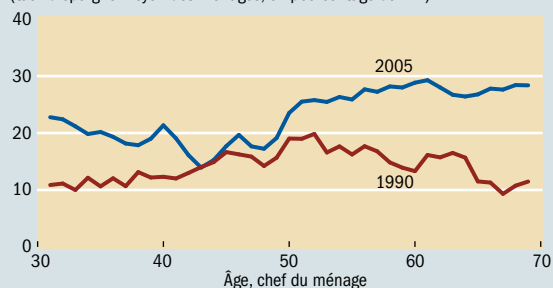
Steve Barnett est Chef de division adjoint et Nigel Chalk Conseiller principal au Département Asie et Pacifique du FMI.

Graphique 2

Jeunes et vieux

En Chine, les ménages qui ont à leur tête des personnes âgées ou des jeunes sont les plus gros épargnants.

(taux d'épargne moyen des ménages, en pourcentage du PIB)



Sources : autorités chinoises et estimations des services du FMI.