

Étude économique de la Chine, 2010

Quels sont les principaux défis de l'économie après la crise ?

Comment la politique monétaire doit-elle évoluer ?

Quelles sont les réformes nécessaires pour les marchés financiers et des produits ?

Comment renforcer la protection sociale ?

Comment le marché du travail a-t-il évolué ?

Le système des retraites peut-il être amélioré ?

Comment améliorer le système de santé ?

Pour plus d'informations

Références

Où nous contacter ?

L'Observateur ocde

Résumé

Depuis la première *Étude économique de la Chine*, réalisée par l'OCDE en 2005, ce pays a continué de connaître une expansion rapide. L'activité résiste aussi remarquablement bien à la crise mondiale, grâce notamment à une action macroéconomique prompt et vigoureuse. Il est prévu que l'expansion économique se poursuive à moyen terme et que la Chine voit sa part dans l'économie mondiale augmenter encore. Malgré le recul récent de l'excédent de la balance des opérations courantes, certains déséquilibres demeurent, notamment un taux national d'épargne trop élevé, mais les réformes en cours devraient les atténuer au fil du temps. Les réformes structurelles se sont poursuivies sur un large front ces dernières années, l'accent étant mis de plus en plus sur la nécessité d'assurer la cohésion sociale. Malgré tout, des efforts sont en cours ou devront encore être consentis dans plusieurs domaines pour préserver l'amélioration des niveaux de vie à plus long terme.

Renforcement du cadre de la politique monétaire. Le cadre de la politique monétaire de la Chine a peu à peu été davantage fondé sur les mécanismes du marché, la croissance monétaire étant le principal objectif intermédiaire. À terme, ce cadre devra accorder moins de place aux contrôles quantitatifs de la liquidité et plus aux variations des taux d'intérêt. Permettre une plus grande flexibilité du taux de change et accorder un poids plus grand à un objectif d'inflation faciliterait l'ajustement de la politique monétaire en fonction des conditions macroéconomiques intérieures.

Poursuivre l'ouverture des marchés de capitaux. Les institutions financières chinoises sont aujourd'hui généralement plus fortes et mieux réglementées qu'il y a quelques années et le secteur financier s'ouvre petit à petit. Cependant, d'autres réformes sont nécessaires, y compris la hausse des plafonds d'investissement étranger dans ce secteur, l'expansion du marché des obligations de société, la création d'un système formel d'assurance des dépôts pour les banques commerciales et le renforcement de la capacité de surveillance. De plus, il faut rester vigilant si l'on veut éviter une accumulation de prêts risquant d'être sous-performants.

Cette Synthèse présente les évaluations et les recommandations de l'Étude économique de la Chine 2010. Le Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, composé des 30 pays membres de l'Organisation et de la Commission européenne, a tenu un séminaire spécial pour discuter cette étude, avec la participation du gouvernement chinois. Une version préliminaire de cette étude a été préparée par le Département Économique de l'OCDE. Elle a été révisée sur la base des délibérations de ce séminaire, et est publiée sous la responsabilité du Secrétaire Général.

Diminuer les obstacles sur les marchés de produits. La concurrence est aujourd'hui robuste dans nombre de secteurs, mais les obstacles sur les marchés de produits restent globalement élevés, ce qui pourrait freiner la croissance à plus long terme. La concurrence et les gains de productivité peuvent être favorisés par un assouplissement des liens traditionnels entre les entreprises d'État et les autorités centrales, la réduction des charges administratives, la possibilité d'une plus grande implication du secteur privé dans les secteurs de réseau et la diminution des obstacles à l'investissement direct de l'étranger dans les services.

Unifier les filets de sécurité sociale. Des réformes ambitieuses ont été lancées dans la sphère sociale ces dernières années et des progrès tangibles ont déjà été réalisés, notamment en ce qui concerne l'éducation et la couverture du filet de sécurité sociale, à l'exception cependant des migrants non déclarés. Pour progresser davantage, il faudra remédier à la fragmentation persistante de l'aide sociale et des systèmes de retraite et de santé, et favoriser dans le même temps une plus grande solidarité budgétaire dans l'ensemble du pays.

Faciliter la mobilité de la main-d'œuvre. Le marché du travail est résistant mais segmenté. Le système d'enregistrement et les restrictions qu'il implique pour l'accès des migrants aux services sociaux font obstacle à la mobilité de la main-d'œuvre et devraient être peu à peu assouplis.

Consolider les régimes de retraite. Pour assurer des taux de remplacement suffisants aux retraités, il faudra qu'une plus grande partie du coût des retraites, notamment dans les zones rurales, soit supportée par l'administration centrale et que l'âge de départ à la retraite soit relevé.

Progresser encore dans la réforme des soins de santé. Progresser vers des soins de santé universels, sûrs, abordables et efficaces exige qu'un plus grand rôle soit accordé aux soins primaires, que les hôpitaux soient gérés de façon plus efficace, que certains prix relatifs soient modifiés, que le personnel soit mieux formé et, en fin de compte, que les différents systèmes d'assurance soient fusionnés. ■

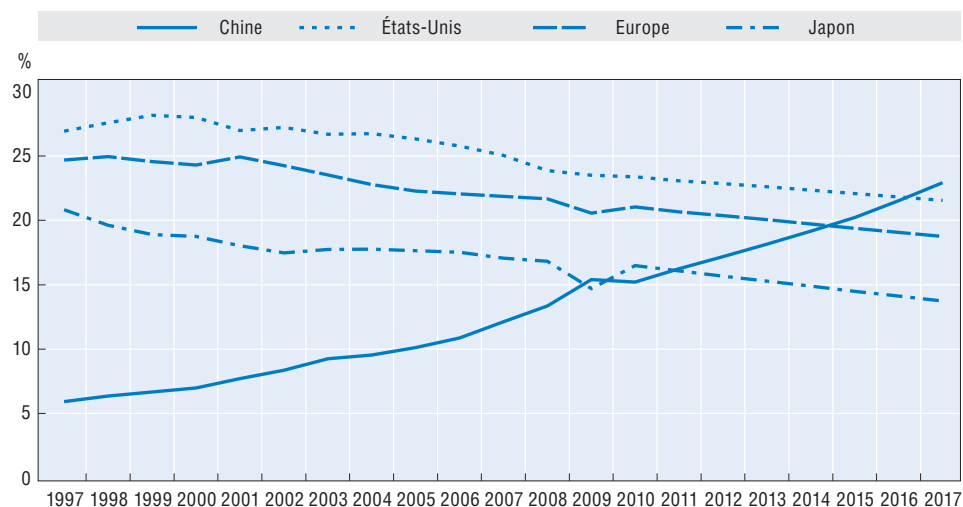
Quels sont les principaux défis de l'économie après la crise ?

Depuis la première *Étude économique de la Chine*, réalisée par l'OCDE en 2005, l'économie chinoise a continué de connaître une expansion rapide, en grande partie sous l'effet du développement du secteur privé. Les exportations ont été durement touchées par la crise mondiale et l'activité s'est fortement ralentie en 2008. Cependant, des actions promptes et vigoureuses, ainsi qu'un ajustement rapide du marché du travail, ont contribué à un redressement de la croissance au deuxième trimestre 2009, plaçant la Chine en tête de la reprise mondiale. À terme, l'importance de la Chine dans l'économie mondiale devrait encore s'accroître, tout comme les niveaux de vie dans le pays. En fait, la Chine se place déjà au deuxième rang mondial à parités de pouvoir d'achat et devrait sous peu se hisser au même rang aux taux de change du marché. Elle a déjà le deuxième secteur manufacturier au niveau mondial et est aussi devenue le premier exportateur de marchandises. La croissance se poursuivra vraisemblablement, principalement grâce à l'investissement et à une réduction tendancielle des activités agricoles à faible productivité, le taux d'urbanisation, proche de 50 %, continuant sa progression. La taille de la population active ne devrait pas s'accroître beaucoup, mais les niveaux de formation ont grimpé depuis le début des années 80, ce qui soutiendra la croissance de la productivité à l'avenir.

Face à la chute spectaculaire des exportations à la fin de 2008, les leviers monétaires et budgétaires ont été utilisés en Chine, de façon encore plus énergique que dans nombre de pays de l'OCDE. Du côté monétaire, les taux d'intérêt directeurs ont été réduits en différentes étapes, tout comme les taux de réserves obligatoires. Dans le même temps, l'appréciation progressive du renminbi par rapport au dollar, qui s'était amorcée au milieu de 2005, a été stoppée, ce qui a entraîné une dépréciation importante du taux de change effectif. Par ailleurs, plusieurs restrictions applicables en matière de crédit, mises en place lorsque l'économie était en surchauffe, ont été assouplies. Du côté budgétaire, la faiblesse de la dette publique et un important excédent budgétaire ont facilité l'introduction d'un programme de relance massif. Il est difficile de quantifier précisément l'impulsion budgétaire additionnelle totale, car certaines dépenses et réductions d'impôts étaient déjà programmées, mais elle surpasse largement les réponses budgétaires de nombre de pays de l'OCDE, en valeurs absolue et relative. Une grande partie de l'action de stimulation revêt la forme de dépenses

Graphique 1.

PARTS DANS LA VALEUR AJOUTÉE INDUSTRIELLE MONDIALE AUX PRIX DE MARCHÉ CONSTANTS 2000



Source : World Development Indicators ; estimations de l'OCDE à partir de 2009.

supplémentaires au titre des transports, de l'énergie et d'autres industries de réseau, où les besoins restent indéniables. Certaines nouvelles dépenses sont aussi consacrées aux programmes sociaux, notamment dans le secteur de la santé, et dans une certaine mesure, dans celui de la protection de l'environnement, où une action est indispensable pour assurer une croissance durable. L'administration centrale ne devrait financer qu'une partie des mesures de relance, les administrations locales, les banques et les entreprises d'État finançant le reste. Dans ce contexte, le crédit s'est envolé au premier semestre de 2009. Il est important que les ressources ainsi investies génèrent une rentabilité suffisante à terme.

L'épargne et l'investissement sont depuis longtemps très élevés en Chine. Ces dernières années, l'épargne nette des ménages comme de l'État s'est encore accrue, d'où un gonflement de l'excédent de la balance des opérations courantes, qui a atteint plus de 10 % en pourcentage du PIB en 2007. Les importations ayant mieux résisté que les exportations durant le ralentissement mondial, notamment grâce à l'action de stimulation macroéconomique, cet excédent devrait se contracter pour tomber aux alentours de 5½ pour cent du PIB d'ici à 2010 et la croissance économique devrait se redresser pour dépasser 10 %. Dans le même temps, l'épargne publique devrait diminuer, ce qui est une évolution bienvenue. En fait, ces dernières années, la plupart des observateurs n'ont pas bien apprécié l'importance des excédents budgétaires des administrations publiques, notamment parce que le système de sécurité sociale n'est pas intégré dans le budget national. Plus généralement, la qualité et la pertinence des données sur les finances publiques seraient améliorées par la publication de données financières agrégées pour toutes les sociétés d'infrastructure d'aménagement urbain ainsi que par une plus grande transparence dans l'utilisation des fonds provenant de la vente des droits d'usage de la terre (qui ont représenté plus de 5 % du PIB en 2007). L'épargne des ménages pourrait aussi se tasser progressivement à mesure que la couverture et les taux de remplacement du filet de sécurité sociale défini au sens large augmentent, rendant moins nécessaire l'épargne de précaution. L'approfondissement des marchés du crédit aux ménages et le vieillissement de la population pourraient aussi aller dans la même direction. D'autres déséquilibres et tensions demeurent, comme la persistance de capacités inefficaces dans certains secteurs de l'industrie lourde et de graves atteintes à l'environnement. Sur ces deux fronts, les pouvoirs publics ont récemment fait des annonces, concernant en particulier leur intention d'encourager une plus grande efficacité dans l'utilisation de l'énergie. Se rapprocher davantage d'une tarification de marché pourrait contribuer à créer les bonnes incitations dans ce domaine.

À terme, lorsque les programmes de relance budgétaire en cours seront démantelés, il importera d'éviter que ne se reconstituent des excédents budgétaires. La solidité de la position budgétaire de la Chine faisait des envieux à la veille de la crise économique mondiale et cela continuera d'être le cas d'ici à 2010-11, même avec un niveau plus élevé de dépenses publiques. Pour soutenir les réformes sociales qui ont été lancées ou qui sont nécessaires dans des domaines comme l'éducation, l'aide sociale, les retraites et la santé, il faudra continuer de privilégier dans la composition des dépenses publiques une augmentation des investissements au titre du capital humain et des transferts sociaux, avec une meilleure redistribution au niveau national. Une progression des dépenses publiques consacrées à l'éducation pourrait aider en particulier à accélérer la productivité et à réduire les inégalités. ■

Comment la politique monétaire doit-elle évoluer ?

Le cadre de la politique monétaire chinoise est peu à peu passé d'un système administratif planifié à un régime davantage fondé sur le marché, la croissance monétaire étant le principal objectif intermédiaire. Au cours de cette transition, certains taux d'intérêt ont été libéralisés, les rendant plus réactifs aux signaux du marché, et les instruments de la politique monétaire ont été modernisés. La banque centrale exerce aujourd'hui un contrôle considérable sur les taux d'intérêt à court terme du marché interbancaire et une plus grande influence sur les taux à long terme par le biais de la structure des échéances. À terme, le cadre opérationnel de la banque centrale doit accorder moins d'importance aux contrôles quantitatifs de la liquidité et davantage aux variations des taux d'intérêt. Les taux de référence pour les dépôts et les prêts aux banques commerciales sont de moins en moins utiles dans la conduite de la politique monétaire et devraient progressivement être supprimés. Le secteur bancaire s'est déjà considérablement réformé et l'économie est beaucoup plus réactive aux mesures fondées sur le marché : l'investissement au niveau des entreprises est plus sensible aux variations des taux d'intérêt et les modifications des pressions de la demande globale exercent une plus forte influence sur l'inflation. Dans ces conditions, le mécanisme de transmission est devenu plus efficace en Chine et la politique monétaire peut jouer un plus grand rôle pour encourager la stabilité. Cependant, le régime de change actuel limite l'efficacité de ce mécanisme en empêchant la valeur de la monnaie de s'ajuster pour compenser les chocs macroéconomiques. Laisser une plus grande souplesse en matière de change et accorder davantage de poids à l'objectif d'inflation – tout en surveillant les prix des actifs – donnerait à la banque centrale une plus grande marge de manœuvre pour adapter la politique monétaire aux conditions macroéconomiques intérieures et réduire les coûts et les risques de la stérilisation des entrées de devises. En outre, il faut s'attendre en tout état de cause à une appréciation du taux de change réel à moyen terme dans une économie où le processus de rattrapage est rapide. ■

Quelles sont les réformes nécessaires pour les marchés financiers et des produits ?

Beaucoup d'avancées ont été faites dans la mise en œuvre des principales réformes financières, y compris celles examinées dans l'*Étude économique* précédente. Ce progrès a été facilité par l'expansion économique vigoureuse et, associé à une exposition limitée aux actifs étrangers toxiques, a permis aux banques chinoises de bien résister jusqu'ici au ralentissement mondial de l'activité. La récente envolée du crédit, toutefois, fait craindre des emprunts imprudents par les sociétés d'infrastructure des collectivités locales ainsi qu'une résurgence des prêts improductifs. Les institutions financières ont élargi l'éventail de leurs activités, le crédit au logement et à la consommation s'est accru rapidement et de nouveaux instruments et facilités financiers ont été mis en place. Les structures de gouvernance des entreprises et les systèmes de gestion des risques des banques commerciales ont été améliorés. Les restrictions applicables à la négociation en bourse des actions détenues par l'État et les personnes morales ont été assouplies, et les institutions du marché des titres ont été modernisées. Conjointement avec la nouvelle possibilité donnée aux banques de prêter pour des fusions et acquisitions, ces évolutions pourraient créer un marché du contrôle des entreprises. Cependant, il n'y a eu jusqu'ici que peu d'exemples de négociation effective des nouvelles actions échangeables. Des efforts sont aussi faits pour améliorer l'accès au crédit de segments encore mal desservis, notamment les petites et moyennes entreprises et les zones rurales. Des mesures ont été prises pour assouplir les contrôles sur les flux internationaux de capitaux et les établissements financiers chinois sont de plus en plus présents dans les pays de l'OCDE et d'autres pays étrangers, bien que

la libéralisation ait été lente et que la proportion des participations étrangères au capital de ces établissements reste très faible.

À long terme, le développement du système financier sera vraisemblablement conditionné par les décisions qui seront prises en matière de réformes économiques au sens large, par exemple dans le domaine des retraites. Si, dans l'avenir immédiat, les participations de l'État sont sans doute appelées à prédominer dans le système financier, le rythme auquel cette situation doit évoluer à mesure que le secteur privé se développe est une question d'importance majeure. Le relèvement des plafonds applicables aux investissements étrangers dans les banques et les autres établissements financiers devrait les inciter à améliorer leur gouvernance et à renforcer leurs capacités administratives et techniques tout en facilitant leur expansion internationale. Cette mesure répondrait aussi à la nécessité générale, dans le sillage de la crise financière mondiale, de doper le capital bancaire et d'améliorer la gestion des risques. Bien que le marché obligataire se soit développé, l'émission d'obligations de sociétés reste relativement peu importante. L'établissement d'un système formel d'assurance des dépôts contribuerait à égaliser les conditions de concurrence entre les grandes et les petites banques commerciales. Le renforcement de la capacité de la Commission de réglementation bancaire de procéder pour un plus grand nombre de banques commerciales à des inspections régulières sur place devrait contribuer à accélérer la mise en œuvre des réformes bancaires.

Au cours de trois décennies de libéralisation, marquées notamment par l'accession à l'Organisation mondiale du commerce en 2001, les marchés de produits chinois sont devenus de plus en plus compétitifs et les forces du marché sont généralement aujourd'hui les principaux déterminants de la formation des prix et du comportement économique. Un cadre pour la politique de la concurrence a été établi et la réglementation des entrées et sorties d'entreprises s'est améliorée. Les réformes administratives ont renforcé la capacité de l'administration centrale de superviser une économie de marché et la réglementation est désormais moins tributaire des interventions microéconomiques et davantage axée sur les conditions-cadres, même si la politique industrielle mise en œuvre dans le contexte de la crise économique mondiale s'inscrit dans dix plans sectoriels. En outre, d'après la première cuvée d'indicateurs de l'OCDE sur l'ampleur des interventions publiques sur les marchés des produits en Chine, il apparaît que ces interventions restent généralisées, tant en valeur absolue qu'en valeur relative, et se situent à peu près au même niveau qu'en Fédération de Russie. Cette situation pourrait peser davantage sur la croissance à mesure que l'économie se développe. Le relâchement des liens traditionnels entre les entreprises d'État et le gouvernement est un objectif permanent, qui pourra le mieux être réalisé en réduisant encore la taille du secteur public, en particulier le nombre des petites entreprises de ce secteur. Réduire les goulets d'étranglement administratifs, impliquer davantage le secteur privé dans les industries de réseau et diminuer les obstacles à l'investissement direct de l'étranger dans les services favoriserait aussi à terme la concurrence et la croissance de la productivité. ■

Comment renforcer la protection sociale ?

Assurer un degré suffisant de cohésion sociale et de stabilité dans l'ensemble du pays a été et restera l'une des principales finalités de la politique publique en Chine. Cet objectif améliorera l'efficacité et les perspectives d'une croissance économique robuste et, en tout état de cause, est le résultat souhaitable d'une expansion économique rapide. De nombreuses réformes ambitieuses ont donc été lancées dans la sphère sociale ces dernières années et des progrès tangibles

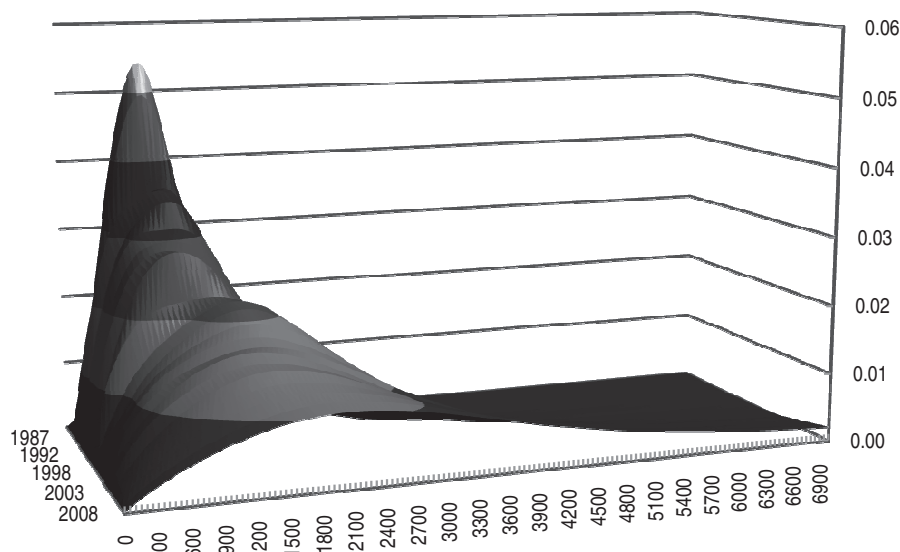
ont déjà été réalisés. En particulier, la couverture du filet de sécurité sociale s'est élargie, bien que beaucoup moins pour les migrants non déclarés, qui représentent probablement plus de 40 % de l'emploi total dans les zones urbaines. Cependant, pour que d'autres progrès majeurs soient possibles, il faudra remédier à la fragmentation persistante du marché du travail et des systèmes d'éducation, de protection sociale, de retraite et de santé, que certaines des réformes récentes ont en fait accentuée. Des améliorations majeures sont aussi nécessaires dans l'administration des prestations, notamment l'indemnité minimale de vie, qui ne permet pas de réduire la pauvreté autant qu'elle le pourrait. La nécessaire unification des dispositifs de protection sociale devrait transférer les responsabilités pour les soins de santé et les retraites des villes aux provinces, puis au niveau national. Un système national devrait se caractériser par une grande solidarité budgétaire entre les régions du pays, mais pas par des droits uniformes, ceux-ci devant dépendre des conditions locales et/ou des expériences personnelles. Cela faciliterait beaucoup la mobilité de la main-d'œuvre, à la fois des zones rurales vers les villes et d'une ville à l'autre. D'importantes nouvelles migrations sont nécessaires pour soutenir la croissance et l'urbanisation.

Grâce en partie aux diverses réformes sociales lancées au cours de la dernière décennie, on observe des signes encourageants d'un essoufflement de l'aggravation tendancielle au niveau national de l'inégalité des revenus observée ces dernières années. Une série de nouveaux indicateurs donne à penser que cette inégalité pourrait même avoir reculé quelque peu à certains égards. En particulier, les disparités de revenu entre les provinces ont eu tendance à diminuer légèrement ces dernières années, surtout sous l'effet des migrations, qui dopent les revenus dans les zones les plus pauvres par le biais de l'envoi de fonds de travailleurs migrants et qui tendent à augmenter les salaires des travailleurs restant sur place. Cela étant, l'inégalité géographique demeure très importante par rapport à la norme internationale, malgré le plan de développement de l'ouest du pays, peu peuplé et sous-développé. L'une des raisons du peu de succès remporté à cet égard est que l'essentiel des dépenses au titre de cette politique sont consacrées depuis longtemps à de grands projets à forte intensité capitalistique destinés à acheminer

Graphique 2.

DISTRIBUTION NATIONALE DU REVENU DES MÉNAGES

Probabilité du revenu des ménages par intervalle de 50 CNY (prix urbains 1990)



Source : Estimations de l'OCDE selon la méthode de Chotikapanich et al. (2007) et les données émanant du Bureau National des Statistiques.

les ressources naturelles vers les zones côtières. Il faut accorder un rang plus élevé de priorité à l'éducation, en particulier dans les établissements du deuxième cycle du secondaire, afin de renforcer le capital humain et de contribuer à réduire les écarts de revenu au fil du temps ; il faut aussi mettre davantage l'accent sur le développement de l'entrepreneuriat privé. ■

Comment le marché du travail a-t-il évolué ?

Le marché du travail s'est révélé remarquablement résistant face au ralentissement de l'activité économique, malgré l'ampleur des licenciements intervenus il y a un an et les craintes corrélatives d'un chômage massif. L'emploi s'est contracté durant quelques mois à la fin de 2008 et au début de 2009, mais a recommencé depuis de progresser, bien qu'à un rythme plus faible. Les migrants qui ont perdu leurs emplois en grand nombre à la fin de 2008 avaient presque tous retrouvé de nouveaux emplois en zone urbaine au milieu de 2009, mais pas nécessairement sur le même lieu de travail. Ce revirement, qui est beaucoup plus rapide que dans la plupart des pays de l'OCDE, tient au redressement de l'activité ainsi qu'à la modération des salaires, en particulier l'acceptation par les migrants de réductions importantes de leurs salaires.

Une série de nouvelles lois sur le travail ont été introduites en 2008, remplaçant la législation de 1995, qui devait être adaptée aux réalités du marché. L'objectif a été de mieux protéger les salariés sur un marché qui est aujourd'hui dominé par les employeurs du secteur privé. Cette protection est passée par le recours plus systématique à des contrats de travail afin d'assurer que tous les employeurs respectent les droits fondamentaux des salariés, comme le versement de la rémunération en temps voulu. Cependant, les pouvoirs publics ont souligné que la législation n'a pas pour objectif de créer l'emploi à vie. La nouvelle législation pourrait aussi accroître les coûts pour les entreprises dans la mesure où elle conduit à une plus grande conformité avec les règles relatives aux salaires minimums, à la durée du travail et à la législation en matière de sécurité sociale. En principe, les salariés auront individuellement plus de facilité à faire reconnaître leurs droits, même si l'exécution de tout jugement à cet effet peut se révéler difficile. Comme dans d'autres domaines, la mesure dans laquelle la nouvelle législation et les règlements d'application seront effectivement mis en œuvre est très importante car actuellement les inspecteurs du travail n'ont guère de moyens de sanctionner les entreprises. Pour l'heure, la protection de l'emploi *de facto* est bien moindre que la protection *de jure*, avec une prépondérance pour des contrats à durée déterminée soumis à peu de restrictions. Dans la mise en œuvre des nouvelles lois, il importera d'éviter des contrats trop rigides, qui ne feraient qu'enraciner le dualisme du marché du travail.

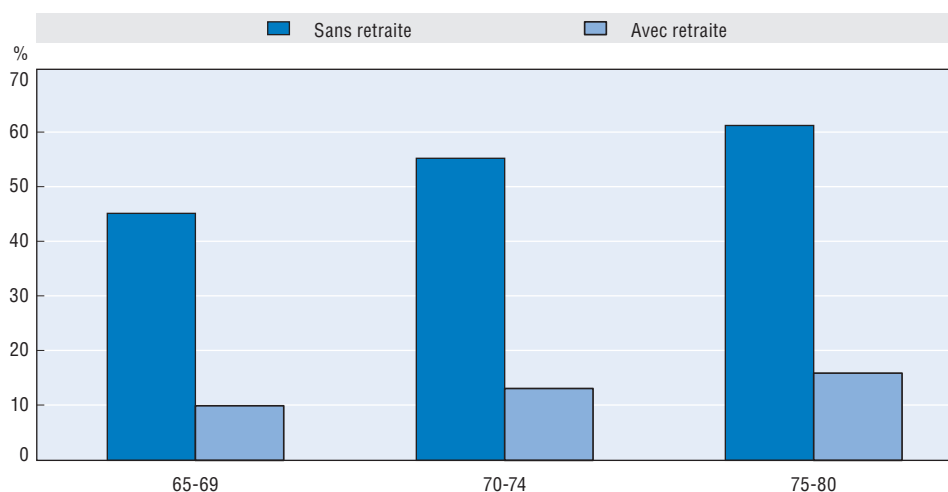
Si les restrictions liées au système d'enregistrement de l'état civil (*hukou*) ont été assouplies au fil du temps, notamment dans les régions continentale et occidentale, elles conduisent encore à une segmentation du marché du travail, empêchant la mobilité géographique et divisant les familles. Dans les grandes villes, les migrants peuvent maintenant s'enregistrer comme résidents temporaires mais n'ont pas les mêmes droits que les résidents permanents. Les pouvoirs publics mettent en avant le fait que les enfants des migrants doivent être scolarisés dans les villes, mais, en réalité, une grande partie de ces enfants restent dans le lieu d'origine avec leurs grands-parents et les règlements continuent de stipuler que les examens d'admission à l'université doivent être passés dans la localité de l'*hukou* de l'étudiant, sur la base du programme de cours local. Le système d'enregistrement local doit être progressivement démantelé pour mettre fin non seulement à la distinction entre les populations rurale et urbaine

dans une localité, mais aussi aux distinctions entre les localités et les provinces. Davantage de programmes pilotes devraient être lancés dans les grandes villes de l'Est pour assouplir les règles d'enregistrement local et faciliter ainsi l'accès aux avantages sociaux, comme l'éducation, les logements à loyer aidé et l'assurance médicale locale, sur la même base que les résidents locaux. Des subventions supplémentaires des administrations centrales et provinciales pourraient à cet effet être nécessaires. D'autres réformes parallèles pourraient aussi se révéler nécessaires. En particulier, une rémunération réaliste doit être versée aux détenteurs des droits d'usage de la terre, lorsque ces droits sont acquis par l'État. ■

Le système des retraites peut-il être amélioré ?

La population de la Chine vieillit rapidement, en raison de faibles taux de fécondité et de l'augmentation de l'espérance de vie. Du fait de la poursuite de l'émigration des cohortes jeunes vers les zones urbaines, le rapport de dépendance économique des personnes âgées augmentera encore plus dans les zones rurales que dans les zones urbaines. Les régimes de retraite sont très disparates d'une région à l'autre du pays, avec des régimes divers et segmentés dans les zones urbaines, des taux de remplacement faibles et une retraite différée dans les zones rurales et des règles spéciales applicables aux retraites des agents de la fonction publique. Il en résulte des problèmes d'efficacité, car la mobilité de la main-d'œuvre est freinée, et des problèmes d'équité, l'expérience professionnelle dans un secteur n'étant pas prise en compte dans le calcul de la retraite une fois que l'individu part ailleurs. En zones urbaines, les retraites ont fait l'objet d'une réforme paramétrique vers le début du millénaire et de nouveau en 2005. Dans les deux cas, les prestations ont été réduites. En outre, un certain regroupement géographique a aussi été introduit. Néanmoins, les taux de cotisation sont faibles dans les zones qui connaissent un accroissement démographique rapide du fait des migrations et beaucoup plus élevés dans les villes où la base industrielle est en déclin et où se trouve une proportion importante de personnes âgées. Des mesures ont aussi été prises en 2005 pour étendre la couverture des travailleurs indépendants et des individus exerçant des formes d'emploi flexibles. Un nouveau régime de retraite pour les zones rurales a été annoncé au milieu de 2009 et des dispositions pour couvrir les migrants ont été proposées. Certaines des réformes récentes ont accru la fragmentation, alors que d'autres, notamment celles prévoyant un plus grand regroupement géographique, n'ont pas été pleinement mises en œuvre. En outre,

Graphique 3.
PERSONNES ÂGÉES
URBAINES DÉPENDANT
PRINCIPALEMENT
DE LEURS ENFANTS



Source : Exploitation des données de la *China Health and Nutrition Survey* de 2006.

en vertu des règles actuelles, les taux effectifs de remplacement sont très faibles et devraient diminuer encore, tant pour les résidents ruraux que pour les résidents urbains. Cette tendance pourrait être difficilement tenable, car les personnes âgées ont de moins en moins de chances de vivre avec leurs descendants. Par ailleurs, étant donné que la majeure partie de la population âgée sera vraisemblablement concentrée dans les campagnes, une forte proportion de la charge supplémentaire sera supportée par les administrations locales, dont un grand nombre se trouvent dans des zones pauvres aux ressources insuffisantes.

Ces problèmes peuvent être réglés en fusionnant progressivement les divers régimes, en transférant une plus grande partie du coût des retraites rurales à l'administration centrale, en regroupant les cotisations de retraite au niveau national et en relevant l'âge de la retraite. Même si des régimes différents sont appelés à persister pour les différentes catégories de travailleurs (salariés contre travailleurs indépendants en particulier), chaque régime devrait être unifié au niveau géographique au fil du temps, d'abord au niveau provincial puis au niveau national. Ce faisant, la distinction entre résidents ruraux et résidents urbains devrait être éliminée, conformément à la suppression recommandée du système d'enregistrement de la population au niveau local. L'âge de la retraite est actuellement très faible et devrait être sensiblement relevé pour assurer la viabilité à long terme du système de retraite, au moins en fonction de l'augmentation de l'espérance de vie, comme cela est le cas dans certains pays de l'OCDE. Pour le moment, il n'est pas nécessaire de préfinancer les engagements du système de retraite public, car l'épargne nationale est déjà très élevée. ■

Comment améliorer le système de santé ?

À de nombreux égards, les résultats du secteur de la santé se sont considérablement améliorés au cours des dernières décennies, pour une grande partie grâce à la quasi-éradication de certaines maladies infectieuses traditionnelles. Globalement, ces résultats ne sont pas très différents de ceux observés dans les pays de l'OCDE à bas revenu, comme le Mexique et la Turquie, malgré des revenus plus faibles en Chine. En outre, la situation sanitaire varie beaucoup entre les différentes régions du pays et, en général, les taux de décès dus à des maladies chroniques ont augmenté, notamment en raison des changements des modes de vie, y compris la plus forte consommation de tabac. Une amélioration des résultats sanitaires exigera qu'une solution soit trouvée aux nombreux déséquilibres et problèmes d'incitation dont souffre le système de santé, dans un contexte de rapide augmentation de la demande de soins. Les soins de santé sont de plus en plus dispensés par des organismes publics et les hôpitaux absorbent une part croissante des financements publics, au détriment des soins primaires. Le nombre de médecins s'est accru rapidement, mais leurs niveaux de qualification sont souvent modestes et leur répartition géographique ne correspond pas aux besoins locaux. Les budgets des hôpitaux et la rémunération des médecins hospitaliers sont en partie fondés sur les produits pharmaceutiques qu'ils prescrivent et vendent, dont les prix sont réglementés et impliquent des subventions croisées considérables. Dans ce contexte, les dépenses médicales restant à la charge des ménages se sont envolées. Beaucoup de ces problèmes sont reconnus depuis longtemps et, depuis 2003, le gouvernement a lancé plusieurs réformes pour y remédier, notamment l'introduction de nouveaux systèmes d'assurance maladie en zones urbaines et rurales. Ainsi, la couverture et l'utilisation des installations médicales se sont considérablement accrues, sauf pour les migrants. Malgré tout, le coût des maladies graves ou des maladies chroniques entraînent ceux qui en souffrent dans la pauvreté, notamment dans les régions les plus déshéritées. Étant donné que le regroupement des risques au

niveau national reste limité, il est souvent impossible d'assurer aux patients les taux de remboursement auxquels ils ont légalement le droit.

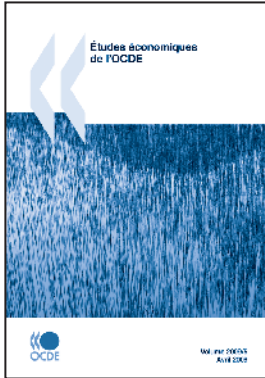
Une nouvelle série de réformes ont été annoncées en avril 2009, afin de mettre en place d'ici à 2020 des soins de santé universels, sûrs, abordables et efficaces. Ces réformes impliquent des dépenses supplémentaires de 850 milliards de renminbi sur la période 2009-11 (soit l'équivalent de 0.8 % du PIB). Bien que ce chiffre soit élevé, il ne représente qu'un acompte sur les dépenses supplémentaires qui seront nécessaires dans le secteur de la santé à long terme. Parmi ces réformes figurent des investissements dans l'infrastructure médicale, la généralisation de la couverture d'assurance, une plus grande priorité accordée à la prévention, le recyclage des médecins les moins qualifiés, un nouveau système applicable aux médicaments essentiels et une réorganisation de grande ampleur, y compris des budgets hospitaliers. Il faudra faire en sorte que les soins primaires jouent un plus grand rôle dans les services de santé, afin de réduire le nombre excessivement élevé de consultations hospitalières pour des problèmes de santé mineurs. Il faudrait aussi que les hôpitaux soient gérés de manière plus efficace, avec des structures moins hiérarchiques, et que le lien entre la rémunération et les prescriptions soit abandonné. Les remboursements effectués par le système d'assurance doivent aussi refléter les coûts effectifs. De fait, l'impuissance à faire face à ces problèmes du côté de l'offre risque de réduire l'efficacité d'une amélioration de la couverture d'assurance, comme l'ont constaté nombre de pays. Il faudra aussi modifier les prix relatifs, en offrant aux médecins des salaires plus attractifs, en diminuant les distorsions dans le prix des produits pharmaceutiques et en relevant les taxes et les prix pour le tabac. Une fois atteinte une couverture quasi universelle, y compris des migrants sur leur lieu de résidence plutôt que sur leur lieu d'origine, les différents systèmes d'assurance devraient être fusionnés et une plus grande partie de leur financement devrait être assurée par l'administration centrale.

En résumé, la Chine a lancé un grand nombre de réformes qui commencent à porter leurs fruits en soutenant la demande face à la contraction économique mondiale, en contribuant à réduire les déséquilibres internes et externes, et en restructurant l'économie. Dans beaucoup de pays, entreprendre des réformes structurelles implique de délicats arbitrages entre les coûts à court terme et les effets bénéfiques à plus long terme, surtout parce que les finances publiques ne permettent pas de réaliser ces réformes sans mesures budgétaires restrictives en contrepartie. Mais la Chine se trouve dans une situation favorable à cet égard : elle est à même de poursuivre des réformes sociales ambitieuses dont le financement pourra faire baisser un taux d'épargne nationale trop élevé. En renforçant ses dépenses sociales quitte à ce que les investissements publics en infrastructures en reviennent à des niveaux plus normaux, la Chine bénéficiera d'un niveau de vie en progression et d'une plus forte cohésion interne, et contribuera à une économie mondiale plus harmonieuse. ■

Pour plus d'informations

Pour de plus amples informations à propos de cette Synthèse, veuillez contacter : Richard Herd, courriel : richard.herd@oecd.org ; tél. : +33 1 45 24 79 00 ; ou Samuel Hill, courriel : samuel.hill@oecd.org ; tél. : +33 1 45 24 82 03 ; ou visitez le site Internet www.oecd.org/chine.

Références



Études économiques : Les *Études économiques* examinent les économies des pays membres et, de temps en temps, certains pays non membres. Il y a environ 18 études réalisées chaque année. Elles sont disponibles individuellement ou par abonnement. Pour plus d'informations, veuillez consulter la section des périodiques de la librairie en ligne de l'OCDE à l'adresse Internet suivante : www.oecd.org/librairie.

Pour plus d'informations : De plus amples renseignements concernant les travaux du Département des affaires économiques de l'OCDE, y compris des informations sur d'autres publications, des données statistiques, et des documents de travail sont disponibles pour téléchargement sur le site Internet à l'adresse : www.oecd.org/eco-fr.

Perspectives économiques n° 86, novembre 2009. Pour plus d'informations concernant cette publication, veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : www.oecd.org/eco/perspectiveseconomiques.

Réformes économiques : Objectif croissance – Édition 2010. Pour plus d'informations concernant cette publication, veuillez visiter le site Internet de l'OCDE : www.oecd.org/economie/objectifcroissance.

Les publications de l'OCDE sont en vente sur notre librairie en ligne :
www.oecd.org/librairie

Les publications et les bases de données statistiques de l'OCDE sont aussi disponibles sur notre bibliothèque en ligne : www.SourceOCDE.org

Où nous contacter ?

SIÈGE DE L'OCDE DE PARIS

2, rue André-Pascal
75775 PARIS Cedex 16
Tél. : (33) 01 45 24 81 67
Fax : (33) 01 45 24 19 50
E-mail : sales@oecd.org
Internet : www.oecd.org

ALLEMAGNE

Centre de l'OCDE de Berlin
Schumannstrasse 10
D-10117 BERLIN
Tél. : (49-30) 288 8353
Fax : (49-30) 288 83545
E-mail : berlin.centre@oecd.org
Internet : www.oecd.org/berlin

ÉTATS-UNIS

Centre de l'OCDE
de Washington
2001 L Street N.W., Suite 650
WASHINGTON DC 20036-4922
Tél. : (1-202) 785 6323
Fax : (1-202) 785 0350
E-mail : washington.contact@oecd.org
Internet : www.oecdwash.org
Toll free : (1-800) 456 6323

JAPON

Centre de l'OCDE de Tokyo
Nippon Press Center Bldg
2-2-1 Uchisaiwaicho,
Chiyoda-ku
TOKYO 100-0011
Tél. : (81-3) 5532 0021
Fax : (81-3) 5532 0035
E-mail : center@oecdtokyo.org
Internet : www.oecdtokyo.org

MEXIQUE

Centre de l'OCDE du Mexique
Av. Presidente Mazaryk 526
Colonia: Polanco
C.P. 11560 MEXICO, D.F.
Tél. : (00 52 55) 9138 6233
Fax : (00 52 55) 5280 0480
E-mail : mexico.contact@oecd.org
Internet : www.oecd.org/centrodemexico

Les Synthèses de l'OCDE sont préparées par la Division des relations publiques de la Direction des relations publiques et de la communication. Elles sont publiées sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.