



issa

ASSOCIATION INTERNATIONALE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE | AISS

Etude de cas sur la crise

République populaire de Chine

Cette étude de cas fait partie d'une série d'études nationales produites dans le cadre du projet de l'AISS *Regards sur la crise*.

Association internationale de la sécurité sociale, Genève, 2010

REMERCIEMENTS

Ce rapport a été élaboré dans le cadre du programme de travail de l'Observatoire de la sécurité sociale de l'AISS.

Il a été préparé par Yukun Zhu.

Ian Orton était responsable de la gestion du projet.

L'Association internationale de la sécurité sociale (AISS) est l'organisation internationale mondiale principale qui rassemble les administrations et les caisses nationales de sécurité sociale. L'AISS fournit des informations, des plates-formes de recherche, de l'expertise pour ses membres afin de construire et de promouvoir des systèmes et des politiques de sécurité sociale dynamique à travers le monde.

Les études de cas sur la crise s'intègrent dans le projet de l'AISS consacré à la surveillance et à l'analyse de l'impact de la crise mondiale économique et financière sur la sécurité sociale. Ces études sont basées sur des données collectées et des recherches effectuées entre juin 2009 et le premier semestre 2010. Bien que l'exactitude et la précision des données aient fait l'objet d'une attention toute particulière, la situation des pays évolue constamment.

Les dénominations employées ici, qui sont en conformité avec la pratique des Nations Unies, n'impliquent en aucun cas l'expression d'une quelconque opinion de la part de l'AISS quant au statut juridique de tel ou tel pays, région ou territoire ou de leurs autorités, ou la délimitation des frontières de ces pays, régions ou territoires.

Ce document fait partie d'une série d'études disponibles à l'adresse <http://www.issa.int/Resources>. Pour connaître les termes et conditions, veuillez consulter le site web de l'AISS. Les opinions et les points de vue exprimés ne reflètent pas nécessairement ceux de l'AISS ou ses membres.

Etude de cas de l'AISS sur la crise: République populaire de Chine

Résumé

Face aux répercussions de la crise financière et économique, lesquelles se sont principalement manifestées par une perte massive d'emplois dans les entreprises tournées vers l'exportation en raison du repli des échanges commerciaux, la Chine a réagi par le développement d'une sécurité sociale pluridimensionnelle. Celle-ci a eu des résultats positifs et a permis d'atténuer l'impact négatif des chocs. Parmi les déterminants d'un tel succès figure une forte volonté politique associée à des engagements financiers de la part du gouvernement central.

Institutions de sécurité sociale étudiées

Ministère chargé des Ressources humaines et de la Sécurité sociale (MoHRSS).

Aperçu du système de sécurité sociale

L'évolution du système chinois de sécurité sociale, lancé en 1951 sur le modèle soviétique avec l'adoption de la réglementation sur l'assurance-travail, peut être sommairement divisée en trois étapes.

La première est celle de l'assurance-travail (1951–78). La réglementation de 1951 sur l'assurance-travail (modifiée en 1953, 1958 et 1978) couvrait les prestations d'assurance sociale à l'exception du chômage. Cependant, la couverture s'est limitée jusqu'au milieu des années 1980 aux travailleurs urbains, l'accent étant particulièrement mis sur les entreprises d'Etat (SOEs). La seconde étape est celle de la réforme (1978–2002) durant laquelle le gouvernement a établi des programmes d'assurance sociale basés sur l'emploi et financés par les cotisations (principalement dans les zones urbaines). Les régimes d'assurance chômage, maternité et accidents du travail et maladies professionnelles ont été respectivement mis en place en 1986, 1995 et 1996. D'importantes décisions ont été prises en 1998 et 1999 pour étendre, dans l'ensemble du pays, l'assurance médicale de base et l'assurance pension de base des travailleurs urbains. La troisième étape a été celle, à partir de 2003, d'un développement rapide depuis 2003 (voir tableau 1), caractérisé par une organisation unique s'appliquant aussi bien aux zones urbaines qu'aux zones rurales et par l'intensification des efforts d'extension de la couverture. Le gouvernement s'est engagé à mettre en place un système complet de sécurité sociale qui devrait couvrir l'ensemble de la population à l'horizon 2020.

Tableau 1. Couverture de l'assurance sociale en Chine par branche, 2003–2008

Année & croissance Branche	2003 (millions+ ratios de couverture)	2004 (millions+ ratios de couverture)	2005 (millions+ ratios de couverture)	2006 (millions+ ratios de couverture)	2007 (millions+ ratios de couverture)	2008 (millions+ ratios de couverture)
-------------------------------	--	--	--	--	--	--

Pension de base urbaine	116,46 45,42%	122,50 46,27%	131,20 48,00%	141,31 49,92%	151,83 51,73%	165,87 54,91%
Soins médicaux urbains et ruraux	189,42 14,66%	231,04 17,77%	317,83 24,31%	567,32 43,16%	953,11 72,13%	1 133,22 85,33%
Chômage urbain	103,73 40,46%	105,84 39,98%	106,48 38,96%	111,87 39,52%	116,45 39,98%	124,00 41,05%
Accidents du travail urbains	45,75 17,84%	68,45 25,85%	84,78 31,02%	102,68 36,27%	121,73 41,48%	137,87 45,64%
Maternité urbaine	36,55 14,26%	43,84 16,56%	54,08 19,79%	64,59 22,82%	77,75 26,49%	92,54 30,63%

Source: Zhu (2009).

Le Ministère chargé des Ressources humaines et de la Sécurité sociale s'occupe principalement de cinq régimes d'assurance sociale comprenant une pension de base urbaine, des soins médicaux urbains, le chômage urbain, les accidents du travail urbains et la maternité urbaine. Il est également responsable du nouveau programme-pilote de pension destiné aux agriculteurs, lequel a été lancé fin 2009 et couvrait, en mai 2010, presque 70 millions de personnes dont environ 52 millions de membres cotisants et 16 millions de pensionnés¹.

Impact de la crise

Les institutions financières chinoises n'ont pas été très touchées par la crise. Cela peut s'expliquer en partie par le fait que le yuan chinois (CNY) n'était pas convertible, que ces institutions investissaient peu dans les actions cotées en bourse et que le fonds de sécurité sociale ne faisait pas encore de placements à l'étranger.

Les principales victimes de la crise ont été les entreprises tournées vers l'exportation, étant donné le repli spectaculaire de la demande extérieure (en particulier en provenance des pays développés). En conséquence, un grand nombre d'industries locales (notamment celles tournées vers l'export) ont connu des difficultés au niveau aussi bien de la production que des opérations commerciales ce qui, dans certains cas, s'est traduit par des pertes importantes. A compter du quatrième trimestre de 2008, 40 pour cent des entreprises ont enregistré une nette baisse de l'emploi salarial, avec une perte nette d'environ 3 millions (5 pour cent) d'emplois urbains dans l'ensemble du pays. Au même moment, plus de 20 millions de travailleurs ruraux migrants perdaient leur emploi à la ville et retournaient dans les zones rurales. Durant le second semestre de 2009, les exportations chinoises ont reculé de plus de 50 pour cent par rapport à la période antérieure à la crise. La baisse persistante de la demande sur les marchés extérieurs a entraîné des fermetures d'usines, des licenciements et un net ralentissement de la création d'emplois urbains. Au cours du premier trimestre de 2009, la croissance économique chinoise n'a été que de 6,1 pour cent, soit le niveau le plus bas en 19 ans.

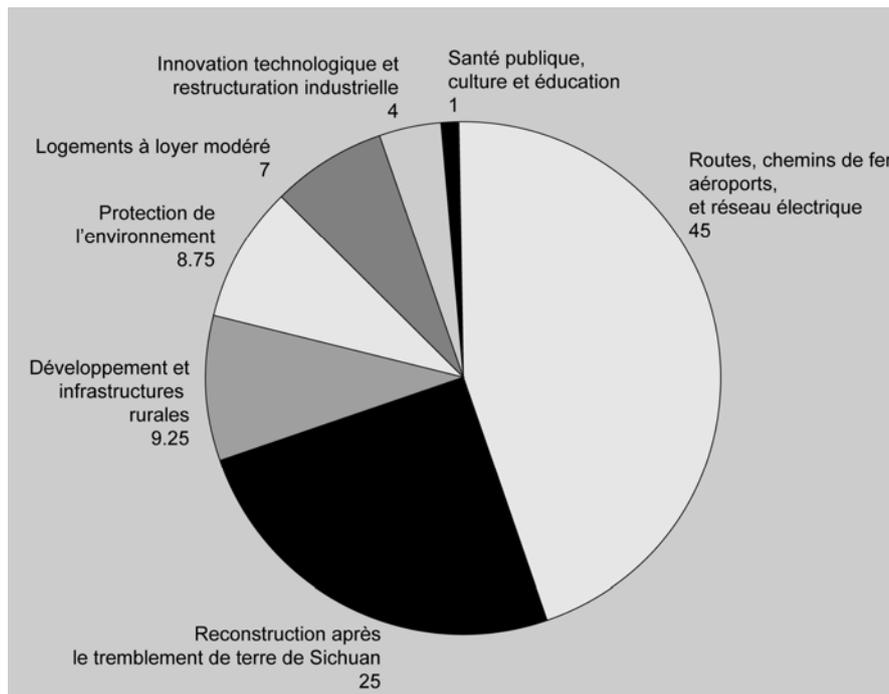
Du point de vue de la sécurité sociale, cette conjoncture économique défavorable a rendu plus difficile la collecte des cotisations et a eu d'importantes répercussions sur la couverture globale.

¹ Les statistiques officielles émanant du Bureau national de statistiques montrent qu'en 2009, la population rurale en Chine continentale est de 712,88 millions, ce qui représente 53,4 pour cent de la population totale. Pour plus d'informations en chinois, veuillez consulter le site : http://www.stats.gov.cn/tjgb/ndtjgb/qgndtjgb/t20100225_402622945.htm.

Réponses à la crise

La première réponse a été de stimuler la demande intérieure par la mise en place en novembre 2008 d'un plan de relance de deux ans d'un montant 586 milliards de dollars EU², auquel s'ajoute un programme d'importants avantages fiscaux de plus de 73,2 milliards de dollars EU par an. Cette politique avait pour but d'assurer une croissance du PIB de l'ordre de 8 pour cent et de créer 9 millions de nouveaux emplois urbains en 2009. La majorité des crédits du plan de relance ont été affectés à des projets d'infrastructure et de sécurité sociale (voir graphique 1).

Graphique 1. Panorama du plan de relance chinois



La deuxième mesure de relance a consisté à injecter 54,17 milliards de dollars EU dans dix secteurs industriels principaux (tels que l'automobile et les technologies de l'information et de la communication (TIC)), sous forme de soutien au crédit et d'avantages fiscaux, s'accompagnant d'une modernisation technologique et d'un ajustement structurel.

La troisième mesure visait à augmenter les crédits budgétaires destinés à la recherche scientifique et aux innovations technologiques de manière à favoriser la croissance économique.

Enfin la dernière, mais non des moindres, a été de renforcer le système de sécurité sociale par une approche pluridimensionnelle mettant l'accent sur le soutien à l'emploi et sur l'amélioration des divers régimes de sécurité sociale. Les initiatives pertinentes comprenaient:

- Un paquet de soutien à l'emploi (en 2009, par exemple, les dépenses liées à la promotion de l'emploi ont atteint un total de 27,53 milliards de dollars EU, ce qui représente une hausse de 131,2 pour cent par rapport à 2008).

² Un dollar des Etats-Unis (USD) est équivalent à 6,83 yuans chinois (CNY).

- L'expérimentation d'un nouveau système de pension destiné aux agriculteurs et subventionné par l'Etat (dans le cadre duquel le gouvernement s'est engagé à couvrir 10 pour cent des zones rurales avant la fin de 2009, soit 10 millions d'agriculteurs bénéficiaires de 60 ans et plus).
- Le renforcement des niveaux de mutualisation de l'assurance sociale (avec pour objectifs une mutualisation provinciale des fonds de pension avant la fin 2009 et une mutualisation nationale des fonds de pension à l'horizon 2012).
- De nouvelles politiques relatives à la transférabilité des pensions et de la couverture santé (de nouvelles réglementations sur la transférabilité inter-provinces des pensions et de la couverture santé ont été adoptées à la fin 2009).
- Un régime de pension destiné aux travailleurs ruraux migrants.
- Un plan triennal de 125 milliards de dollars US venant compléter le plan de relance et visant à mettre en place un système de couverture santé universelle d'ici 2011.

Par ailleurs et dans le but d'alléger les charges financières des entreprises, le gouvernement a autorisé celles d'entre elles qui connaissent des difficultés, à reporter ou réduire le paiement des cotisations de sécurité sociale pendant un certain. En 2009 par exemple, les fonds de l'assurance chômage ont déboursé à eux seuls quelques 3 milliards de dollars EU au titre du report ou de la réduction du paiement des cotisations d'assurance sociale, ainsi que des subventions aux cotisations d'assurance sociale et des subventions aux emplois. Ces mesures ont bénéficié à 25 000 entreprises en difficulté et concerné 7,4 millions de travailleurs.

Quels enseignements à tirer?

Les réponses politiques de la Chine ont été généralement considérées comme efficaces pour contrecarrer les effets de la crise. Le taux de croissance de PIB a été de 9 pour cent en 2008, de 8,7 pour cent en 2009 et devrait atteindre environ 8 pour cent en 2010.

D'après les chiffres du Bureau national de statistiques, à la fin du mois juin 2009, plus de 97 pour cent des 150,97 millions d'agriculteurs devenus travailleurs migrants qui cherchaient à gagner leur vie dans les zones urbaines, avaient trouvé un emploi.

Le porte-parole du MoHRSS, M. Chengji Yin, a déclaré lors d'une conférence de presse en janvier 2010, qu'en 2009, les cinq régimes de l'assurance sociale avaient enregistré des recettes totales de 190 milliards de dollars EU, soit une augmentation de 16,6 pour cent par rapport à 2008. Les dépenses des cinq régimes se sont élevées au total de 181 milliards de dollars EU, soit une hausse de 24,9 pour cent par rapport à 2008. Il semble donc que même dans le contexte de la crise, les finances des régimes de sécurité sociale chinois ont été capables de prospérer.

Fin 2009, un total de 127,15 millions de personnes à travers le pays participaient à des régimes d'assurance chômage, ce qui représente une hausse de 16,6 pour cent par rapport à 2008. Dans le même temps, 9,21 millions de personnes étaient inscrites au chômage dans les villes, le taux de chômage urbain atteignant 4,3 pour cent.

En 2009, de nouveaux emplois ont été créés pour un total de 11,02 millions de personnes (soit 122 pour cent de l'objectif annuel de 9 millions) et 5,14 millions de personnes licenciées ou sans emploi ont été réembauchées (soit 103 pour cent de l'objectif annuel de 5 millions). De

plus, 1,64 millions de personnes ayant des difficultés à obtenir un emploi ont trouvé du travail (soit 164 pour cent de l'objectif annuel de 1 million). Grâce à des politiques telles que le report du versement des cotisations, les avantages fiscaux et les subventions exceptionnelles, la charge financière des entreprises en difficulté a été réduite de 6 milliards de dollars sur l'ensemble du pays, avec au moins 1,7 millions d'entreprises bénéficiaires employant un total de 66 millions de travailleurs. Le MoHRSS a annoncé, conjointement avec le ministère des Finances et l'Administration des impôts, le maintien des politiques pertinentes d'aide à l'emploi jusqu'à la fin 2010.

Fin 2009, 234,98 millions de personnes (y compris des retraités) étaient affiliées au régime de pension de base des travailleurs urbains en entreprise, soit une augmentation de 16,07 millions (7,3 pour cent) par rapport à l'année précédente. La mutualisation provinciale des régimes de pension était appliquée dans l'ensemble des 31 provinces de Chine continentale et le gouvernement espère achever la mutualisation nationale à l'horizon 2012.

D'importants progrès ont été réalisés sur le plan de l'extension de la couverture santé. Le régime d'assurance médicale des résidents urbains, subventionné par le gouvernement, est parvenu à couvrir l'ensemble des résidents urbains avec un an d'avance sur le programme. Fin 2009, 400,61 millions de personnes étaient affiliées au régime d'assurance médicale urbaine de base, soit 82,39 millions de personnes de plus qu'en 2008. Si l'on prend en compte à la fois le régime urbain et le régime rural, le système chinois d'assurance médicale de base couvrait plus de 1,2 milliards de personnes à la fin de l'année 2009. Le gouvernement a apparemment mis en réserve un montant de 6,28 milliards de dollars EU pour pouvoir faire bénéficier de l'assurance maladie l'ensemble des personnes mises à la retraite du fait de la fermeture ou de la faillite d'entreprises et fournir une couverture santé à d'autres catégories de personnel. Le tableau 2 donne un aperçu de l'augmentation des dépenses budgétaires du gouvernement central en matière de sécurité sociale entre 2008 et 2010.

Fin 2009, le programme de l'assurance urbaine accidents du travail et maladies professionnelles et le programme de l'assurance urbaine maternité couvraient respectivement 148,61 millions et 108,60 millions de personnes, soit respectivement 10,74 millions et 16,06 millions de plus qu'en 2008.

Tableau 2. Dépenses budgétaires du gouvernement central en matière de sécurité sociale, 2008–2010

Objet Année	Total des dépenses inscrites au budget du gouvernement central (milliards de dollars EU) & accroissement annuel	Dépenses inscrites au budget du gouvernement central pour la santé (milliards de dollars EU) & accroissement annuel	Dépenses inscrites au budget du gouvernement central pour la sécurité sociale et l'emploi (milliards de dollars EU) & accroissement annuel	Dépenses inscrites au budget du gouvernement central pour le logement social (milliards de dollars EU) & accroissement annuel
2008	531,77 22,8%	12,11 24,5%	40,12 19,2%	2,66 114,8%
2009	642,77 20,87%	18,70 54,46%	48,27 20,16%	8,06 202,69%
2010*	683,16 6,28%	20,34 8,78%	52,45 8,66%	14,53 80,28%

Les chiffres pour 2010 sont des projections alors que ceux relatifs à 2008 et 2009 sont basés sur l'exécution effective.

La gestion de la crise par la Chine montre qu'une réponse pluridimensionnelle de sécurité sociale est susceptible d'avoir des résultats positifs et d'atténuer l'impact des chocs financiers et économiques. Cela dit, il convient de modérer cette affirmation car la Chine représente un cas particulier du fait de la solidité de son économie et de son important revenu disponible. Néanmoins, la philosophie qui sous-tend son approche, fondée sur de bonnes pratiques, peut servir de modèle à d'autres pays, bien qu'à une échelle différente.

Conclusion

Nous pouvons raisonnablement affirmer, sur la base de l'étude de ce cas, que la Chine et son système de sécurité sociale ont bien réagi face à la crise. L'économie de la Chine a été quelque peu protégée de la crise du fait qu'elle n'était pas en relation étroite avec les marchés volatils de capitaux. Il n'en reste pas moins qu'elle a été affecté par la baisse de ses échanges commerciaux et de la demande extérieure pour ses produits.

Sources

- AISS. 2010. *La Chine: une approche multidimensionnelle de la sécurité sociale*. Genève, l'Association internationale de la sécurité sociale. Disponible à <http://www.issa.int/aiss/Observatory/In-Focus/In-Focus-Social-security-responding-to-the-financial-crisis/Snapshots/China-s-multidimensional-social-security-approach>.
- Chinese central government site web. 2009. *Report (of the Finance Minister) on 2008 Central and local budget implementation and 2009 budget scenario*. Disponible en chinois à http://www.gov.cn/2009lh/content_1259827.htm.
- Chinese central government site web. 2010. *Report (of the Finance Minister) on 2009 Central and local budget implementation and 2010 budget scenario*. Disponible en chinois à http://www.gov.cn/2010lh/content_1556704.htm.
- China Education and Research Network. 2010. *News report on "San Buwei: 'Wuhuan Sijian Sanbutie' Jiuze Zhengce Yanchang Yinian"* (Three ministries: Employment polices of "five deferred payments, four reduced payments and three kinds of subsidies" to be extended for one year). Disponible en chinois à http://jiaoyu.eol.cn/jiuye_7800/20091231/t20091231_436283.shtml.
- Guangming Daily. 2009. "Zhongguo Yingdui Jinrong Weiji Cuoshi Dedang Youxiao" (Chinese responses to the financial crisis are appropriate and effective), 27 janvier. Disponible en chinois à <http://blog.gmw.cn/u/36071/archives/2010/108144.html>.
- MoHRSS *press conference for the 4th quarter of 2009*. Disponible en chinois à http://www.stnn.cc/live/201001/t20100122_1257526_1.html.
- Xinhuanet. 2010. "Wo Guo Xinxin Nongcun Yanglao Baoxian Canbao Renshu Yi Tupo 5000 Wan" (China's number of participants under the new type of rural pension insurance has exceeded 50 million), 18 mai. Disponible en chinois à http://www.cnss.cn/new/gdsy/210105/t20100518_247992.htm.
- Zhang, X. 2010. "Speech (of Vice Minister of Human Resources and Social Security Mr Xiaojian Zhang) at the Workshop on Unemployment Insurance for Selected Provinces". Disponible en chinois à China Labour Market Website http://www.lm.gov.cn/gb/employment/2010-04/29/content_378715.html.
- Zhu, Y. 2009. *A case study on social security coverage extension in China*. Genève, Association internationale de la sécurité sociale. Disponible à <http://www.issa.int/aiss/Observatory/In-Focus/In-Focus-Extension-of-social-security-coverage/Extension-study>.

Promoting and developing social security worldwide
Promouvoir et développer la sécurité sociale à travers le monde
Promover y desarrollar la seguridad social en el mundo
Soziale Sicherheit weltweit fördern und entwickeln
Развиваем и поддерживаем социальное обеспечение во всем мире
دعم و تطوير الضمان الإجتماعي عبر العالم
促进和发展全球社会保障