

China Analysis

Les Nouvelles de Chine

Cette rubrique, préparée par le Asia Centre (www.centreasia.org) s'appuie essentiellement sur la presse en mandarin et a pour objectif de présenter le point de vue de la RPC sur les questions internationales et relatives au monde chinois.

Réforme du système de santé

Les contradictions d'un projet ambitieux et participatif

Analyse de Camille Bondoïs d'après :

- « Il faut remédier immédiatement au processus d'élaboration de la réforme du système de santé », éditorial du *Zhongguo Xinwen Zhoukan* (China Newsweek), 23 octobre 2008.
- Yang Zhongxu, « Derrière la réforme, les intérêts des organes gouvernementaux: Le contrôle gouvernemental sur les prix des médicaments ne peut pas empêcher la corruption », *Zhongguo Xinwen Zhoukan* (China Newsweek), 23 octobre 2008.

Le 14 octobre 2008, la Commission Nationale pour le Développement et la Réforme a publié sur son site internet l'avant-projet de réforme du système de santé chinois, en appelant les citoyens à donner leur avis et à émettre des suggestions sur ce projet.

Ce projet de réforme, en gestation depuis plus de deux ans, est en effet particulièrement attendu par la population et les enjeux sont importants. Entièrement sous contrôle étatique jusqu'aux années 1980, le secteur médical a vu, depuis 1992, un fort désengagement de l'Etat, le laissant davantage ouvert à une dynamique de marché et de profitabilité.

Or, cette politique a, depuis lors, entraîné de graves dysfonctionnements et des inégalités croissantes dans l'accès aux soins. Les patients doivent couvrir eux-mêmes 52% de leurs dépenses de santé⁽¹⁾ et celles-ci constituent donc une grande partie de leur épargne. Par ailleurs, 400 millions de Chinois⁽²⁾ n'ont à l'heure actuelle aucune couverture médicale. Ces dernières années, les cas de décès de personnes n'ayant pas les moyens de se faire soigner se sont multipliés, aggravant le malaise de la population déjà exacerbé par l'augmentation du coût des soins et des médicaments et certaines pratiques abusives des établissements de soins. Contraints à s'autofinancer, ces derniers n'hésitent pas à surfacturer les services et à sur-prescrire des soins ou des médicaments à leurs patients. En conséquence, une enquête effectuée en 2007 par le Bureau National des Statistiques désigne les coûts médicaux comme l'un des principaux facteurs sociaux « déstabilisants »⁽³⁾. La réforme du système de santé est donc indispensable non seulement pour libérer

l'épargne et stimuler la consommation intérieure, mais aussi pour assurer la stabilité sociale.

Toutefois, en appelant ses concitoyens à discuter le projet de réforme, la commission pluri-ministérielle ne s'attendait peut-être pas à cette réponse massive : « on ne comprend pas ». Dans deux articles complémentaires, *China Newsweek* revient donc, avec scepticisme, sur ce projet de réforme qui replace l'Etat au cœur du système, et sur cet appel, plutôt singulier, à l'avis populaire. L'hebdomadaire évoque en particulier les incohérences du projet, dans son élaboration et son contenu, ayant entraîné une incompréhension de la population face au résultat. Par ailleurs, le réengagement fort de l'Etat est-il le signe d'un retour à une économie planifiée dans ce secteur et, surtout, peut-il apporter de véritables solutions?

L'élaboration du projet de réforme, rappelle le journaliste de *China Newsweek* Yang Zhongxu a été initialement confiée aux ministères de la Santé, de la Protection sociale, des Finances et à la Commission nationale pour le développement et la réforme. Mais devant leur incapacité à s'entendre sur un projet commun, l'Etat a ensuite invité la Banque Mondiale, l'OMS, Mac Kinsey Consulting, et trois universités chinoises (Beida, Fudan, Qinghua) à soumettre leurs propositions, intégrées par la suite au projet et chaque ministère a finalement rédigé la partie du projet dont il avait la responsabilité.

1. L'Etat chinois ne couvre que 18% et les assurances 30%. Etude publiée par *The Lancet*, revue médicale Britannique
2. Selon les chiffres annoncés par le ministère de la Santé de la RPC.
3. "Wen: China's Health Care Reform Focuses on Public Service", *Xinhua*, 15 avril 2008.

Ainsi, Yang Zhongxu regrette que le projet de réforme soit la superposition de différents projets liés aux intérêts de chacun et non le fruit d'un consensus: le ministère de la Protection sociale était en charge de l'assurance maladie universelle (lancée en 2007) et le ministère de la Santé des questions relatives au monopole de l'État sur l'achat et la vente des médicaments, de la mise en place de comptes séparés pour les revenus et dépenses des hôpitaux (*shou zhi liangtiao xian*)⁽⁴⁾, ainsi que du renforcement des centres de soin au niveau des communautés. Ainsi, selon lui, ce manque de coordination a entraîné de nombreuses incohérences. La principale concerne la coexistence du système d'assurance maladie de base et la séparation des revenus et des dépenses des hôpitaux.

Comme dans un effort ultime pour atteindre un consensus général, le projet abouti a finalement été soumis à l'avis populaire. Toutefois, comme le souligne *China Newsweek*, ce processus n'est pas véritablement constructif. Selon l'auteur, l'incompréhension de la population face au projet tient davantage au manque d'information quant au contexte du projet qu'à la formulation complexe du texte. Les responsables auraient dû fournir un mode d'emploi clarifiant non seulement les conditions d'élaboration, les choix faits par les différents auteurs, mais aussi les règles et conditions de cet appel à la population.

Le manque d'organisation et d'indications claires quant au processus de consultation et de délibération permettant de prendre en considération les critiques émises dans la décision politique risque de rendre cette tentative de consultation « démocratique » stérile, ne provoquant qu'une excitation vaine auprès de la population sans que cela n'ait de réel impact auprès de l'administration centrale.

Pour en souligner les incohérences et les limites, Yang Zhongxu revient sur les différents points du projet de réforme dans lequel l'État sera l'acteur principal. Celui-ci prévoit notamment :

- la mise en place d'une assurance médicale de base universelle d'ici à 2010.
- la définition de trois types d'établissements de santé: les établissements publics, considérés comme centraux, les établissements à but non lucratif, également privilégiés, et les établissements à capitaux privés, perçus comme complémentaires.
- le contrôle et la fixation des prix des médicaments et des soins de base par l'État ainsi que le contrôle de la production et la vente de médicaments génériques.
- une meilleure allocation et répartition des ressources et du personnel de santé par l'État.
- le renforcement du système médical et de la qualité des soins dans les zones rurales.
- le développement des activités caritatives liées à la santé à l'initiative de la société civile.

Face à ce projet, le journaliste évoque plusieurs problèmes. Tout d'abord, le projet de réforme va globalement dans le sens d'une restriction des capitaux privés alors que ceux-ci constituent une réponse potentielle aux problèmes de financement dans ce secteur. D'autant plus qu'ôter toute dynamique de marché dans le secteur n'est pas idéal.

« *Que les établissements publics de santé deviennent leaders ou non, ce n'est pas à l'État d'en décider mais au marché* ».

De plus, la séparation rigide des revenus et des dépenses pour les hôpitaux subordonne les établissements publics aux bureaux de santé dont ils dépendent et rend difficile la mise en place du principe de « séparation entre la gestion et l'opérationnel »⁽⁵⁾ dans les hôpitaux. Ce principe, comme le souligne Yang Zhongxu, se trouve en contradiction avec l'investissement massif de l'État dans la construction des centres de santé, l'amélioration des conditions de santé et des soins, en particulier dans les zones rurales.

Enfin, et c'est peut-être le problème majeur, la mainmise du gouvernement sur les prix crée des conditions favorables à la corruption des cadres.

Le chemin est donc encore long avant de pouvoir résoudre les difficultés liées à l'accès aux soins. Malgré tout, comme le souligne *China Newsweek*, le projet comporte des éléments essentiels pour la future réforme, en particulier la notion de couverture maladie universelle, le développement d'une politique favorable à l'engagement social dans les activités médicales « non lucratives », et la volonté d'assurer la mobilité des ressources et de développer le multiservice pour les médecins. Finalement, dans sa consultation populaire, le gouvernement trouvera-t-il la solution d'un juste équilibre entre un contrôle étatique fort et une dynamique de profitabilité se faisant au détriment des patients ? •

4. Il s'agit de séparer, dans les comptes des hôpitaux, les revenus générés par les soins et par les médicaments des dépenses, évitant ainsi que les établissements puissent générer un profit notamment sur la vente des médicaments.

5. Par opposition au système où gestion et direction des établissements de santé sont unifiées au sein d'une même structure (*guan ban he yi*). Ainsi, le responsable du bureau de santé est également le directeur de l'hôpital. Le principe de séparation entre la gestion et l'opérationnel (*guan ban fen li*) signifie que le bureau de santé et la gestion générale doivent être détachés du fonctionnement opérationnel de l'hôpital.

La résistance des localités à la gratuité de l'éducation

Analyse de Pierre Nordmann d'après :

• Zhang Yanling, « Contrôler la gratuité de l'éducation obligatoire », *Caijing*, 21 juillet 2008.

En 2006, l'Assemblée nationale populaire chinoise amendait la loi sur l'éducation obligatoire. L'objectif annoncé : instaurer graduellement la gratuité de l'éducation élémentaire dans tout le pays. La même année, une enquête était lancée par le Bureau national d'audit (*Guojia shenji shu*), le ministère en charge du contrôle des fonds publics, pour rendre compte de la mise en place de la réforme de l'éducation.

Après deux ans d'enquête, les résultats ont été publiés en juillet 2008. Le rapport, tout en soulignant l'avancement des réformes, met en évidence de sérieux problèmes : malgré l'interdiction, les frais de scolarité continuent parfois à être collectés, et les fonds mis en place pour financer la gratuité de l'éducation sont détournés de leur utilisation dans la grande majorité des cas.

La loi sur l'éducation obligatoire, votée en 1986, incluait déjà l'obligation de gratuité pour les neuf années d'enseignement obligatoire. Toutefois, aucun mécanisme n'était prévu pour assurer cette gratuité. Les gouvernements locaux s'étaient alors vus contraints de continuer à collecter des frais de scolarité, ou de lever des fonds auprès des familles sous d'autres noms pour contourner les interdictions.

La révision de 2006 se voulait plus durable. Les nouvelles dispositions renouvelaient l'interdiction de collecte de frais auprès des familles, et instauraient en parallèle de nouvelles sources de revenus pour les écoles. Ces sources de revenus incluent notamment une revalorisation des fonds destinés à la couverture des dépenses courantes des écoles et collèges, et la création de fonds destinés à la construction et à la rénovation des bâtiments scolaires.

Cependant, ces nouvelles dispositions n'ont pas produit l'effet escompté. Les résultats de l'enquête menée par le Bureau national d'audit dans 54 districts (*xian*)⁽¹⁾, dont une majorité dans l'ouest du pays, sont éloquents : un total de 163 millions de yuans (16,9 millions d'euros) a été collecté illégalement, et la somme des montants détournés de leur

utilisation atteint 115 millions de yuans (11,9 millions d'euros). Les raisons de l'échec de la réforme sont multiples.

La pénurie de professeurs explique en partie les effets inattendus de la mise en œuvre de la nouvelle loi. En effet, dans certains territoires reculés, les écoles ont du mal à attirer les professeurs. Pour certaines matières, comme l'anglais, le sport ou la musique, les établissements scolaires n'ont d'autre choix que de faire appel à des professeurs non agréés par l'éducation nationale (*daike jiaoshi*). Or ces professeurs non agréés ne peuvent pas être comptés dans les effectifs des écoles et collèges, et les établissements ne peuvent recevoir de compensation de l'administration du district pour l'emploi de ces professeurs. Privées de transfert des gouvernements locaux, les écoles doivent alors lever elles-mêmes des fonds, ou utiliser d'autres fonds pour faire face à ces dépenses.

Autre conséquence de la pénurie de professeurs : les territoires sont en concurrence pour attirer les enseignants. Dans les zones urbaines prospères, en plus du salaire standard, les professeurs reçoivent du district diverses indemnités et avantages : logement, retraite, ou encore subventions pour les frais de santé. Pour garder leurs professeurs, les districts ruraux doivent s'aligner sur les pratiques des zones urbaines. Il ne leur reste alors qu'à solliciter les familles des élèves pour financer les subventions, ou à utiliser les fonds prévus pour d'autres dépenses.

Une troisième explication est donnée par le rapport d'enquête : les dettes accumulées pèsent sur la gestion quotidienne de l'éducation. Depuis les années 1990, les territoires ont dû généraliser l'accès à l'éducation obligatoire, et se sont vu imposer des restrictions pour la collecte de frais de scolarité. De nombreux établissements scolaires se sont alors forte-

1. Les districts, situés en-dessous des préfectures et des provinces, sont des divisions administratives de 3ème niveau. En zone rurale, l'ordre de grandeur du nombre d'habitants y est de la centaine de milliers.

ment endettés pour financer la construction de bâtiments et l'achat d'équipement.

Enfin, les mauvaises utilisations de fonds sont aussi à mettre au compte de la nouveauté des différents dispositifs. D'une part, il existe encore un flottement entre les dispositions de la réforme et leur application par les différents échelons administratifs. Par exemple, les responsabilités pour la gestion des différents fonds ne sont pas toujours en place. Il arrive alors que les établissements scolaires ne reçoivent qu'une partie des fonds, ou qu'ils reçoivent les fonds plus tard que prévu. D'autre part, ces dernières années, les transferts entre niveaux administratifs ont augmenté au rythme des nombreux décrets et lois sur l'éducation obligatoire. Mais la mise en place de bonnes pratiques budgétaires au niveau des administrations locales est un long processus.

Caijing insiste sur les difficultés diverses que rencontrent les administrations locales. Rappelons qu'en 1994, une importante réforme du système de taxation avait été introduite. Le gouvernement central souhaitait alors renforcer son contrôle sur les ressources fiscales vis-à-vis des territoires. En réorganisant l'administration fiscale, cette première réforme avait fortement limité l'autonomie des territoires en matière de taxation. Ensuite, en 2000, une deuxième réforme fiscale a été initiée par le gouvernement central. Il s'agissait cette fois de remédier aux écarts grandissants entre les revenus des urbains et des ruraux, et de trouver des solutions à l'agitation croissante dans les campagnes. A noter que la réforme des finances publiques reste à l'heure actuelle un chantier encore ouvert.

La réforme, dite « tax-for-fees » (*shui fei gai*), consistait à faire baisser les charges qui pesaient sur les paysans. Dans un premier temps, les différents impôts levés par les villages ont été supprimés, et remplacés par une augmentation de la taxe agricole et une augmentation des transferts du gouvernement central. Dans un deuxième temps, la taxe agricole a été graduellement baissée, jusqu'à son annulation complète en 2006. Cette uniformisation a eu plusieurs conséquences. Suite à la standardisation des impôts agricoles, les villages ruraux ont perdu leur autonomie vis-à-vis des districts. Beaucoup sont devenus de simples extensions des administrations du district. Par ailleurs, villages et districts sont devenus plus dépendants des transferts des échelons administratifs supérieurs. Or plusieurs études⁽²⁾ indiquent que, pendant cette phase de transition, l'augmentation des transferts n'a pas toujours été suffisante pour compenser la perte de revenus des gouvernements locaux.

Si la réforme a pu soulager le fardeau fiscal des paysans, elle a aussi parfois entraîné une perte sèche de ressources pour

les villages et les districts. Les administrations locales doivent donc trouver des solutions pour pallier la perte de certaines sources de revenus et, dans le même temps, se conformer à la complexité croissante des transferts entre les échelons administratifs. D'après *Caijing*, l'éducation représente plus de la moitié des dépenses des districts. Les difficultés des administrations locales face au financement de l'éducation ne font donc que refléter l'état global des finances au niveau local.

Pour remédier à ces difficultés, le gouvernement central augmente progressivement le montant des transferts. Outre les financements décidés lors de la révision de la loi sur l'éducation obligatoire, des fonds ont été mis en place en 2005 pour subventionner les élèves les plus pauvres.

Dans le cadre de ces fonds appelés « deux exemptions et une subvention » (*liang mian yi bu*), les élèves déshérités sont exemptés de frais d'éducation et de frais de scolarité, et les pensionnaires reçoivent une subvention de l'état. En décembre 2007, le gouvernement a également décidé de prendre en charge les dettes des districts et villages. Cependant, malgré les différentes initiatives, les dépenses liées à l'éducation restent assez basses en comparaison avec d'autres pays en développement. Le taux de dépenses en part de PIB, bien qu'en forte progression, n'était encore que de 3 % en 2006.

Il semble que la date de parution de cet article n'est pas anodine. Même si *Caijing* ne l'évoque pas, l'effondrement des bâtiments scolaires lors du tremblement de terre du 12 mai 2008 au Sichuan semble être au cœur de l'article. Les gouvernements locaux ont été accusés de collusion avec les promoteurs immobiliers qui ont négligé les normes antisismiques dans la construction des bâtiments scolaires⁽³⁾.

Caractère chinois

shou zhi liang tiao xian 收支兩條線 • guan ban heyi 管辦合一
Guanban fenli 管辦分離 • guojia shen jishi 國家審計署
xian xian 縣 • dai ke jiao shi 代課教師 • shui fei gai 稅費改
liang mian yi bu 兩免一補

2. Kennedy John James, "From the Tax-for-Fee Reform to the Abolition of Agricultural Taxes: The Impact on Township Governments in North-west China", *The China Quarterly*, n° 189, janvier-mars 2007, pp. 43-59; et Lin Yifu *et. al.*, "Rural Taxation and Local Governance Reform in China's Economic Transition: Evolution, Policy Responses and Remaining Challenges", Conférence *Economic Policy Reform in Asia*, juin 2006.
3. Bruno Philip, "Pékin reconnaît les malfaçons des écoles détruites du Sichuan", *Le Monde*, 10 mars 2008.