

# La Chine dans l'économie mondiale

LES ENJEUX DE POLITIQUE  
ÉCONOMIQUE INTÉRIEURE



OCDE



RAPPORT DE SYNTHÈSE

© OCDE, 2002.

© Logiciel, 1987-1996, Acrobat, marque déposée d'ADOBE.

Tous droits du producteur et du propriétaire de ce produit sont réservés. L'OCDE autorise la reproduction d'un seul exemplaire de ce programme pour usage personnel et non commercial uniquement. Sauf autorisation, la duplication, la location, le prêt, l'utilisation de ce produit pour exécution publique sont interdits. Ce programme, les données y afférentes et d'autres éléments doivent donc être traités comme toute autre documentation sur laquelle s'exerce la protection par le droit d'auteur.

Les demandes sont à adresser au :

Chef du Service des Publications,  
Service des Publications de l'OCDE,  
2, rue André-Pascal,  
75775 Paris Cedex 16, France.

# **La Chine dans l'économie mondiale : les enjeux de politique économique intérieure**

RAPPORT DE SYNTHÈSE



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

## ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1<sup>er</sup> de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale ;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays Membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique ;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays Membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus Membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996), la Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

*Also available in English under the title:*

**China in the World Economy: The Domestic Policy Challenges**  
SYNTHESIS REPORT

© OCDE 2002

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, tél. (33-1) 44 07 47 70, fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, ou CCC Online : [www.copyright.com](http://www.copyright.com). Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

## Avant-propos

L'accession de la Chine à l'OMC est, pour ce pays et sa population, une étape importante sur la voie difficile et ambitieuse d'une économie obéissant davantage aux règles du marché. Une libéralisation plus poussée des échanges et de l'investissement bénéficiera aux consommateurs et aux producteurs de Chine et du monde entier.

Pour pouvoir recueillir tous les fruits d'une intégration accrue dans l'économie mondiale, l'économie chinoise devra subir des ajustements de fond. Une réallocation substantielle des ressources entre les différentes activités économiques et une restructuration majeure du secteur des entreprises s'imposeront pour remédier aux inefficiences généralisées dont elle souffre actuellement. Les pouvoirs publics seront confrontés à de fortes pressions de la société chinoise, qui leur demandera d'atténuer les effets de cette transition historique.

Beaucoup de pays Membres de l'OCDE qui ont connu des mutations économiques similaires considèrent que la coopération internationale au sein de cette Organisation leur a apporté l'assistance dont ils avaient grandement besoin pour concevoir des institutions et définir des politiques qui permettent de tirer le meilleur parti de la libéralisation tout en en réduisant le coût au minimum. Cette étude majeure sur la Chine a été entreprise parce qu'il nous est apparu que les autorités chinoises étaient très soucieuses de partager les connaissances et les expériences communes de développement économique que les pays Membres de l'OCDE ont pu ainsi accumuler.

Depuis 1995, la Chine et l'OCDE entretiennent un dialogue fécond sur une multitude de questions d'intérêt commun dans le cadre d'un vaste programme de coopération coordonné par le Centre pour la coopération avec les non-membres. La présente étude s'appuie sur les résultats de ces activités et analyse les domaines clés qui nécessitent des ajustements pour pouvoir relever les défis d'une libéralisation accrue des échanges et de l'investissement.

J'espère vivement que les autorités et la population chinoises puiseront dans cet ouvrage les encouragements et les instruments qui les aideront à poursuivre leur grande entreprise.

Donald Johnston  
Secrétaire général  
OCDE



## Remerciements

L'étude est le fruit du travail d'une équipe composée d'experts de la quasi-totalité des directions de l'OCDE et dirigée par Charles Pigott (économiste principal pour la Chine dans le Département des Affaires économiques) sous la supervision de Silvana Malle (chef de la Division des économies non-membres). Frédéric Langer (chef de l'unité « Chine et Asie » du Centre de l'OCDE pour la coopération avec les non-membres) en a assuré la coordination. Ont contribué à cette étude :

De l'OCDE : Jón Blöndal, Peter Börkey, Sang Mok Choi, Andrzej Kwiecinski, Christina Tebar-Less, George Holliday, Marie-France Houde, Bernard Hugonnier, Xiande Li, Marie-Ange Maurice, Krzysztof Michalak, Elena Miteva, Makoto Nakagawa, Young-Sook Nam, Stilpon Nestor, Charles Pigott, Anders Reutersward, Udo Pretschker, Sally Van Siclen, John Thompson, Peter Whiteford, Terry Winslow, Aki Yamaguchi, Gang Zhang.

Hors OCDE : Chunlai Chen, Hunter Colby, Sylvie Demurger, Gerry Dickinson, Jean-François Huchet, Scott Jacobs, Gilles Lelong, Shantong Li, Wayne Morrison, Albert Park, Scott Rozelle, Jian-Guang Shen, Qihong Sun, Cunzhi Wan, Wei Wang, Shiqiu Zhang, Zhujian Zhou.

Soutien à la recherche : Chuen-Mui Wu.

Le CCNM remercie les experts des pays Membres de l'OCDE et de la Chine qui ont participé au séminaire informel organisé le 10 décembre 2001 à Paris sous les auspices du Comité d'Examen des situations économiques et du développement de l'OCDE et qui ont contribué de façon appréciable à la finalisation de l'étude par leurs commentaires. Les experts chinois, qui ont participé à titre personnel, étaient : Mr Wen Hai, directeur adjoint, Centre Chinois de recherche économique, Université de Pékin, Mr Jun Han, directeur Général, Département de recherche de l'économie rurale, Centre de recherche et de développement du Conseil des affaires d'État de Chine (DRC), Mr Kang Jia, directeur, Institut de science fiscale, et Mrs Shantong Li, directeur général, Département de stratégie du développement, DRC.

## **A propos du rapport de synthèse**

Le présent rapport de synthèse résume une vaste étude réalisée par le Secrétariat de l'OCDE. Il a été rédigé par Charles Pigott, économiste principal au Département des affaires économiques de l'OCDE, à partir des 22 chapitres de l'étude complète (voir ci-dessous) qui sera publiée séparément.

## **A propos de l'étude**

L'étude s'inscrit dans le cadre du programme de dialogue et de coopération entre l'OCDE et la Chine, qui est géré, côté OCDE, par le Centre de coopération avec les non-membres. Les sujets traités par ce programme sont la fiscalité, les statistiques, l'environnement et les indicateurs environnementaux, l'agriculture, la concurrence, la gouvernance des entreprises, la réforme du secteur financier, les assurances, l'éducation, la science et la technologie. Bien que l'étude bénéficie de l'apport de plusieurs années de dialogue avec de nombreux ministères et organismes publics chinois, elle a été réalisée de façon indépendante par le Secrétariat de l'OCDE.

## Synthèse des principales conclusions de l'étude

Le progrès enregistré par la Chine pendant la période des réformes qui a commencé en 1978 est l'un des plus beaux exemples de réussite économique de l'après-guerre. La Chine est devenue la septième économie mondiale et le deuxième pays d'accueil de l'investissement direct étranger. Pendant la deuxième moitié du XX<sup>e</sup> siècle, seuls le Japon et la Corée ont atteint un niveau comparable de croissance rapide et soutenue. Les performances de la Chine sont d'autant plus remarquables que les réformes y sont progressives et que ce pays se développe en dépit du contrôle important, bien que déclinant, exercé par l'État sur le capital des entreprises et de l'intervention des pouvoirs publics dans l'économie.

Plutôt qu'une nouvelle orientation, l'accession de la Chine à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) constitue une étape importante sur le chemin de la réforme dans lequel ce pays s'est engagé depuis plus de vingt ans. Depuis le milieu des années 80, la Chine libéralise sa politique relative aux échanges et aux investissements internationaux. Son économie est aujourd'hui aussi ouverte que celle de certains membres actuels de l'OMC. Même si la Chine aura beaucoup à gagner de l'ouverture de ses marchés d'exportation que permettra son adhésion, elle s'est engagée à libéraliser l'accès à son économie de façon plus poussée et plus large que ce qui avait été convenu avec les membres précédents de l'OMC. Cette volonté montre que l'ouverture aux marchés internationaux encourage la discipline de marché, l'accès à la technologie et d'autres bienfaits qui constituent des objectifs majeurs des réformes économiques nationales. A cet égard, l'entrée à l'OMC est un aspect complémentaire de la prochaine phase de réformes en Chine.

Ce rapport synthétise les principales conclusions et recommandations de l'étude horizontale de l'OCDE sur les enjeux de politique économique intérieure liés à la poursuite de la libéralisation des échanges et de l'investissement en Chine. Cette étude comprend 22 rapports détaillés rédigés par 9 Directions de l'OCDE couvrant les ajustements et enjeux auxquels seront confrontés les secteurs clés de l'économie réelle au cours des dix prochaines années, ainsi que leurs conséquences sur les mesures qui seront nécessaires pour relever ces défis. Cette étude présente le point de vue de l'OCDE sur la base, d'une part, de l'expérience de ses pays Membres dans le domaine des transformations économiques et, d'autre part, des travaux de l'OCDE menés avec la Chine et d'autres économies



émergentes au cours de la dernière décennie. La question fondamentale est la suivante : comment la Chine peut-elle tirer le meilleur parti de son ouverture et des autres réformes économiques au cours des dix ans à venir afin d'atteindre ses objectifs de développement fondamentaux ? Les différents rapports analysent les entraves actuelles à son développement économique et identifient les grandes priorités et les principaux objectifs. Ils proposent en outre certaines mesures spécifiques afin de maximiser les avantages de l'ouverture de la Chine et des autres efforts de réforme. Ces analyses soulignent l'interdépendance des mesures, et le besoin croissant de les coordonner dans les différents domaines.

### **Messages**

Ces études retracent dans le détail les progrès impressionnants réalisés par la Chine pour transformer son économie pendant les années de réforme. Dans le même temps, elles indiquent que les principaux moteurs qui ont tiré la croissance de ce pays par le passé s'essouffent. La raison essentielle en est la fragmentation et la segmentation considérables de l'économie chinoise, qui ont accentué la sous-utilisation ou l'utilisation inefficace des ressources. La libéralisation des échanges et de l'investissement imposera des ajustements difficiles à certains segments de l'économie, mais elle en stimulera d'autres et conférera des avantages nets à l'économie dans son ensemble sur le long terme. Cependant, en tant que telle, elle a peu de chances de résoudre les problèmes fondamentaux qui freinent aujourd'hui le développement économique de la Chine.

Comme cela avait été le cas pendant toute la période des réformes, la Chine ne pourra exploiter son potentiel économique, y compris l'ensemble des avantages de la libéralisation des échanges et de l'investissement, que si elle parvient à poursuivre et à renforcer ses restructurations économiques intérieures. L'économie chinoise a atteint un stade où d'importants changements sont nécessaires dans la mise en œuvre des réformes. L'économie étant de plus en plus exposée aux forces du marché et les différents secteurs étant de moins en moins capables de se développer de façon autonome, les problèmes rencontrés sont de plus en plus interdépendants. Certaines composantes, telles que les marchés du travail en zone rurale, l'industrie, le système financier et le développement régional, sont désormais autant ou davantage tributaires des évolutions qui se produisent dans d'autres domaines économiques que des évolutions et des mesures qui les concernent spécifiquement. Les différences entre les pans de l'économie qui ont bénéficié de traitements différents s'estompent. Cette interdépendance crée plusieurs « cercles vicieux » dans lesquels les problèmes de certains segments interagissent en se renforçant mutuellement pour freiner les avancées du processus de réforme global. Il est particulièrement difficile de rompre le cercle vicieux responsable des

médiocres performances de nombreuses entreprises chinoises et des problèmes du système bancaire qui sont décrits à la section suivante.

Étant donné la situation actuelle de la Chine, les résultats des différentes réformes dépendent de plus en plus de l'interaction entre les décisions prises par les principaux acteurs économiques (les pouvoirs publics, les entreprises, les travailleurs et le système financier) qui agissent sur des marchés dont le fonctionnement dépend de cadres généraux tels que ceux régissant la concurrence, les droits de propriété intellectuelle et le gouvernement d'entreprise. Plutôt que de mettre l'accent sur des secteurs particuliers, les réformes doivent désormais se concentrer sur des mesures touchant *l'ensemble de l'économie*, afin de promouvoir une allocation plus efficiente des ressources, de renforcer l'efficacité des marchés. Cette étude souligne trois objectifs clés à atteindre dans les dix prochaines années pour que les réformes globales de la Chine donnent de bons résultats.

- Le premier, et le plus immédiat, consiste à jeter les fondations d'une meilleure utilisation des ressources du pays, en levant les obstacles actuels à la restructuration des entreprises et en renforçant l'intégration entre divers segments de l'économie qui se sont développés séparément en suivant différents ensembles de règles.
- Le deuxième vise à améliorer le droit de la concurrence, les droits de propriété intellectuelle, le gouvernement d'entreprise et d'autres principes essentiels au fonctionnement efficient du marché, de manière à déboucher sur une répartition efficiente des ressources.
- Enfin, le troisième s'attache à renforcer la capacité de l'État à soutenir le développement économique, en accroissant l'efficacité des politiques macro-économiques tout en recentrant la réglementation sur l'instauration et le respect des règles régissant le comportement du marché.

Pour atteindre ces objectifs, les réformes doivent être concomitantes et s'enchaîner parfaitement. Les différentes réformes ciblant des problèmes particuliers doivent s'accompagner de réformes complémentaires dans d'autres domaines, menées de manière exhaustive et coordonnée afin de se renforcer mutuellement. La stratégie consistant à privilégier le développement de certains secteurs afin qu'ils « tirent » l'économie sera vraisemblablement nettement moins payante que par le passé, et le risque que les conséquences soient négatives sera plus grand. Dans le même temps, les réformes ne peuvent pas toutes être lancées tout de suite et il convient de veiller à mettre en place les conditions nécessaires aux mesures ultérieures.

Ces deux principes seront particulièrement importants pour atteindre les trois objectifs que l'étude juge indispensables pour rompre les cercles vicieux qui

freinent aujourd'hui les réformes et instaurer les conditions nécessaires à des progrès soutenus dans l'avenir. Voici ces objectifs :

- Rétablir la solvabilité du système financier ;
- Faire des mécanismes de marché le moteur principal de la restructuration des entreprises ; et
- Asseoir les finances publiques sur une base solide et durable.

### Bilan des avancées réalisées et des problèmes restants

L'économie chinoise a subi de profondes transformations au cours des vingt dernières années (tableau 1). La stratégie économique de l'État se caractérise par la création de voies de développement distinctes en dehors du secteur public, suivant des règles et principes différents, afin d'accroître progressivement le champ d'action des forces du marché tout en éliminant peu à peu la planification centralisée. Ce processus, baptisé « sortir de la planification par la croissance »<sup>1</sup>, a donné de très bons résultats, mais il est de plus en plus manifeste que sa capacité à faire avancer le développement économique de la Chine est en train de s'épuiser. Les problèmes structurels de l'économie réelle n'ont cessé de s'aggraver au cours des années 90, ce qui a conduit à une sous-utilisation croissante du travail et à un ralentissement prolongé de la croissance réelle (graphique 1). Ces problèmes structurels sont en grande partie imputables au manque d'intégration des marchés des facteurs, entre les entreprises et entre les régions.

Tableau 1. La transformation de l'économie chinoise

	1980	2000
<b>PIB par habitant<sup>1</sup></b>	168	727 <sup>2</sup>
<b>Pourcentage de population dans les zones urbaines</b>	20	31
<b>Part du PIB (%) dans :</b>		
Agriculture	30	16
Industrie	49	51
Services	21	33
<b>Part de l'emploi dans :</b>		
Agriculture	69	50
Industrie	18	23
Services	13	27
<b>Échanges/PIB (%)<sup>3</sup></b>	12	42

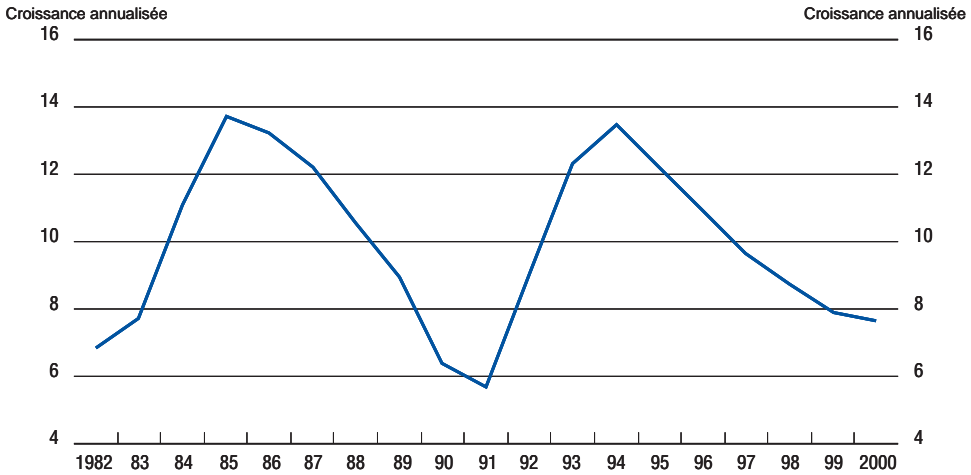
1. En dollars constants 1995.

2. Chiffre pour 1998.

3. Exportations plus importations en pourcentage du PIB.

Source : Banque mondiale, *Indicateurs du développement dans le monde*, 2000 ; *Annuaire statistique de la Chine*, 2000 ; FMI, *Statistiques financières internationales*. Les pourcentages des secteurs dans le PIB et dans l'emploi pour 2000 proviennent du tableau 1.1 du chapitre 1.

Graphique 1. **Croissance du PIB réel**  
Moyenne mobile sur trois ans



Source : Annuaire statistique de la Chine, 2000.

### **Obstacles à l'utilisation des ressources dans l'économie rurale<sup>2</sup>**

L'agriculture chinoise emploie environ 50 pour cent de la population active du pays et se caractérise par une relative pénurie de terres par rapport à la main-d'œuvre et par une production à petite échelle recourant à une faible mécanisation. Comme au Japon et en Corée, la production par unité de terre est élevée par rapport aux critères internationaux, mais la production par travailleur est faible. Les cultures intensives, notamment le blé, le maïs, le soja et le coton se trouvent essentiellement dans la partie septentrionale du pays, tandis que le riz et le sucre sont principalement produits dans la partie méridionale du pays. La culture de légumes, qui nécessite une main-d'œuvre abondante, se concentre dans les provinces côtières et les zones périurbaines. La production de viande est plus équitablement répartie dans le pays et revêt une forme peu intensive. L'agriculture fournit moins de la moitié du revenu rural. Le revenu par habitant des ménages ruraux équivaut à 40 pour cent de celui des zones urbaines et, principalement en raison d'un meilleur accès aux emplois non agricoles, il est le plus élevé dans les zones côtières.

Les mesures en faveur de l'économie rurale sont toujours menées dans le cadre de structures distinctes de celles qui s'appliquent aux autres pans de l'économie. Le

ministère de l'Agriculture est non seulement responsable des activités agricoles, mais aussi du contrôle général des « entreprises de bourgs et de villages » (EBV). Dans les zones rurales, le régime de propriété foncière (les terres agricoles appartiennent à des entreprises collectives villageoises) n'est pas le même que dans les zones urbaines. Le système de passeport intérieur (*hukou*) empêche la migration des travailleurs nés en zone rurale, qui ne peuvent librement résider légalement en ville. Les ressources disponibles pour l'éducation par habitant et le niveau moyen de scolarisation sont nettement inférieurs à ceux des zones urbaines. Les habitants des campagnes n'ont pas accès à la plupart des pensions et autres prestations sociales accordées aux citadins.

Les limites imposées à l'intégration avec le reste de l'économie n'ont pas empêché le secteur rural de fournir deux sources clé du développement de la Chine pendant une grande partie de la période des réformes. La première provenait d'une transformation majeure des mesures s'appliquant à l'agriculture au début des années 80. Le système collectiviste soumis à un contrôle strict et qui prévalait avant la réforme a été remplacé par un système reposant sur les ménages, dans lequel les agriculteurs louent leurs terres auprès des entreprises collectives, sont en grande partie autonomes dans leurs décisions de production, et supportent les gains et les pertes de leurs activités. Les forces du marché se sont en grande partie substituées aux plans et objectifs fixés par l'État. À l'exception des céréales<sup>3</sup>, l'intervention de l'État dans la production, les prix et la commercialisation des produits agricoles est à présent limitée.

Ces mesures ont permis d'accroître la productivité agricole et de relever le niveau de vie pendant les réformes. L'augmentation de la productivité agricole a donné la première grande impulsion au décollage de la croissance en Chine durant la première moitié des années 80. Cependant, les contraintes physiques qui pèsent sur les terres et les ressources naturelles du pays empêchent la productivité de progresser au sein du régime de production actuel. L'utilisation d'engrais est déjà excessive et la possibilité d'augmenter l'emploi de pesticides est limitée par l'impact néfaste de ces produits sur l'environnement. En outre, les pénuries d'eau et les autres problèmes environnementaux entravent l'accroissement de la productivité agricole.

Les améliorations fondamentales de la productivité agricole sont tributaires d'une vaste redistribution des ressources, au détriment des produits qui nécessitent beaucoup de terres et au profit de ceux à forte intensité de main-d'œuvre. Mais l'ampleur de cette redistribution est limitée par certaines politiques agricoles de l'État, dont la plus importante est le système d'achat des céréales. Ces dernières années, ces mesures ont également eu des conséquences négatives sur les performances macro-économiques : les excédents de la production céréalière et la baisse des cours ont déprimé le revenu agricole et contribué à un ralentissement marqué de la croissance de la consommation rurale.

---

<sup>12</sup>

L'évolution du rôle de l'agriculture au sein de l'économie rurale constitue la deuxième grande source de croissance et de développement en Chine. En 1980, l'agriculture employait presque l'intégralité de la main-d'œuvre rurale et assurait la quasi-totalité du revenu de cette population. Cependant, la hausse de la productivité agricole s'est accompagnée d'une migration massive des travailleurs de ce secteur vers l'industrie.

Pour donner un emploi aux travailleurs venus de l'agriculture, les autorités locales ont été incitées à encourager la croissance d'entreprises rurales non agricoles, généralement connues sous le nom de EBV<sup>4</sup>. Ce sont principalement ces entreprises qui absorbent ce flux de travailleurs. Il s'agit de petites et moyennes entreprises (PME) situées en zone rurale et spécialisées dans les produits à haute intensité de main-d'œuvre. Avec les entreprises à capitaux étrangers, elles produisent l'essentiel des exportations chinoises. Non concernées par les restrictions dues à la planification centralisée, soutenues par les autorités locales, entretenant des relations commerciales avec les entreprises d'État, bénéficiant d'une plus grande exposition à la discipline financière par rapport aux entreprises d'État, et ayant accès à une main-d'œuvre rurale bon marché, les entreprises rurales ont pu prospérer dès la seconde moitié des années 80. A compter de cette date et jusqu'au début des années 90, ce sont elles qui ont le plus contribué à la croissance cumulée du PIB et de l'emploi. En 1996, elles employaient 131 millions de personnes, soit 28 pour cent de la main-d'œuvre rurale. Leur développement a, à son tour, transformé la structure du revenu rural : plus de 40 pour cent du revenu rural proviennent désormais d'activités non agricoles (tableau 2). Ce phénomène a eu pour effet d'accroître l'interdépendance entre l'économie rurale et urbaine, même si les distinctions administratives traditionnelles demeurent en grande partie en place.

Tableau 2. **Revenu des ménages ruraux par source**  
Revenu net par habitant, %

	Année				
	1985	1990	1995	1998	1999
<b>Revenu total (monétaire et en nature)</b>	100	100	100	100	100
<i>Dont : agriculture et activités connexes<sup>2</sup></i>	75	74	63	57	53
<i>Pour mémoire :</i>					
<i>Revenu annuel total en RMB de 1999<sup>3</sup></i>	1 311	1 370	1 718	2 132	2 210
<i>Taux de croissance réel annuel, %<sup>1</sup></i>	..	0.9	4.6	7.5	3.7

1. Taux de croissance moyen pour les périodes intermédiaires.

2. Y compris l'élevage, la foresterie, la pêche, la chasse et la cueillette.

3. Montant en RMB déflaté de l'indice des prix à la consommation.

Source : Les chiffres sont extraits du tableau 16.4, chapitre 16, qui fournit davantage de détails. Les données proviennent de l'*Annuaire statistique de la Chine* 2000, 10-14 et 10-15. Les données sont issues des enquêtes officielles sur les budgets des ménages qui recourent à des définitions en partie différentes dans les zones urbaines et rurales. Les salaires sont supposés être versés intégralement en numéraire.

Les travailleurs ont massivement abandonné les activités à faible productivité dans l'agriculture pour des emplois plus productifs dans l'industrie. Cette mutation constitue un moteur important de la croissance de la Chine, de même qu'il l'a été par le passé pour d'autres pays en développement rapide. En Chine, cependant, l'essentiel de cette mutation s'est effectuée au sein de l'économie rurale, et non par le biais d'une migration des habitants des zones rurales vers les zones urbaines, à cause des lois qui empêchent cette migration. Ces interdictions, qui représentent des désincitations à la migration plutôt que de francs obstacles, ont essentiellement deux origines. La première est liée au *hukou* empêche les migrants venant des zones rurales d'accéder aux services, aux prestations et à la plupart des emplois du secteur formel dans les zones urbaines. La deuxième émane du système de propriété foncière rurale, aux termes duquel les agriculteurs qui s'absentent pendant de longues périodes de leur résidence en zone rurale risquent de perdre leurs droits d'utilisation de la terre, qui constituent leur assurance-vieillesse de base.

L'intégration des travailleurs agricoles par les entreprises rurales est assez inégale. Ces activités se sont principalement développées dans les provinces côtières et sont nettement moins présentes dans les provinces intérieures, en particulier dans l'ouest du pays. Même pendant la phase la plus dynamique, la croissance des entreprises rurales n'a pas suffi à absorber l'intégralité des travailleurs qui ont quitté le secteur agricole. On a par conséquent assisté au développement d'un important excédent de travailleurs ruraux sous-employés. Une grande partie de ces travailleurs (pas moins de 100 millions) sont devenus des migrants « flottants » qui acceptent du travail non déclaré ou dans le secteur informel, en zone urbaine.

Ces dernières années, la croissance de l'ensemble des entreprises rurales s'est étiolée. Depuis 1996, les performances s'y sont considérablement dégradées, et l'emploi y a chuté de près de 2.5 millions. Le ralentissement de la croissance des exportations chinoises après la crise asiatique de 1997 n'explique qu'une petite partie de cette détérioration, qui plonge ses racines dans des problèmes structurels fondamentaux. Les entreprises rurales chinoises souffrent de difficultés financières et d'un fonctionnement inefficent presque aussi graves que ceux qui touchent les entreprises d'État. L'exemption des règles liées à la planification centralisée et le soutien accordé par les autorités locales, qui conféraient autrefois un avantage aux entreprises rurales, ont perdu de leur importance à mesure que les contraintes qui pèsent sur les entreprises d'État ont été assouplies. Le désavantage des entreprises rurales est plus net, notamment en termes d'éloignement des infrastructures et des autres services dont profitent les entreprises en zone urbaine, ce qui limite la portée de leurs activités. Il n'est pas évident qu'il soit compensé par l'accès à une main-d'œuvre meilleur marché, mais aussi moins qualifiée.

La poursuite de l'ouverture de la Chine aux marchés internationaux permet de raviver les forces de croissance de l'économie rurale, mais ne garantit pas que ces possibilités seront exploitées. Les engagements pris par la Chine pour l'agriculture dans le cadre de l'OMC comprennent des réductions de droits de douane et une hausse des quotas d'importation, la suppression de la position privilégiée des entreprises commerciales d'État, et une plus grande marge de manœuvre des intermédiaires privés pour la commercialisation des produits agricoles. L'ouverture aux marchés internationaux implique la réorientation des ressources au détriment des produits nécessitant de vastes étendues de terres, comme les céréales (sauf le riz) et le coton, et au profit des produits à forte intensité de main-d'œuvre, tels que les légumes et l'horticulture. Cependant, plusieurs aspects non couverts par l'accord d'accès de la Chine à l'OMC, en particulier la main mise de l'État sur l'achat, les prix et la distribution des céréales, devront être modifiés si cette réorientation se généralise.

L'ouverture ne modifie pas non plus appréciablement l'ampleur de la tâche qui consiste à trouver un emploi aux travailleurs ruraux. Selon les estimations, même si l'ouverture s'arrêtait là, près de 70 millions de travailleurs supplémentaires quitteraient le monde agricole entre 2000 et 2010<sup>5</sup>. L'adhésion à l'OMC ne devrait y ajouter que 2 à 3 millions d'individus seulement. L'analyse dans le chapitre sur les industries rurales indique que, même avec des hypothèses optimistes sur l'ampleur de l'amélioration de leurs performances, les entreprises rurales sont peu susceptibles d'absorber une large part des travailleurs ruraux qui devront trouver des emplois en dehors de l'agriculture. Ces faits soulignent une nouvelle fois que l'évolution de l'économie rurale dépend de plus en plus des conditions et mesures qui touchent l'économie dans son ensemble.

### ***Obstacles structurels à la poursuite du développement industriel<sup>6</sup>***

Deux changements structurels liés ont donné l'essentiel de son dynamisme au développement industriel de la Chine pendant la période des réformes. Le premier est le passage d'un secteur industriel intégralement sous contrôle de l'État au début de la période à un secteur de plus en plus dominé par les entreprises ne relevant pas de l'État, à commencer par les EBV et autres entreprises détenues collectivement, suivies par les entreprises à capitaux étrangers et, plus récemment, par les entreprises chinoises privées. Les entreprises détenues ou contrôlées entièrement par des entités publiques assurent actuellement moins de 30 pour cent de la production industrielle, même si elles emploient encore près de la moitié de la main-d'œuvre urbaine dans le secteur formel.

Cette transformation de la structure de propriété des entreprises a contribué au moins de deux manières à la croissance. Premièrement, elle a favorisé une répartition des ressources au profit des entreprises qui ont su répondre avec plus d'efficacité et d'efficacités aux mutations du marché que la plupart des entreprises



publiques. Le fait que de nombreuses entreprises privées se soient heurtées à des contraintes budgétaires plus strictes que nombre d'entreprises publiques explique en partie cet écart de performance.

Deuxièmement, la transformation de la structure de propriété a donné un nouvel élan à la croissance en renforçant la concurrence. L'apparition d'entreprises ne relevant pas de l'État a engendré une compétition particulièrement vive dans les secteurs d'exportation et dans ceux fournissant des produits étrangers, auxquels l'État accorde un accès relativement libre. La concurrence s'est encore intensifiée avec la réduction des mécanismes de planification centralisée et la libéralisation des prix : près de 90 pour cent des prix de détail sont désormais entièrement déterminés par le marché, les principales exceptions concernant l'énergie et les autres services publics. L'accroissement de la concurrence a contribué à ce que l'industrie se tourne davantage vers le profit. La progression de la concurrence reste toutefois inégale. Les secteurs protégés intégralement ou principalement réservés aux entreprises publiques comprennent les grands services publics, tels que l'électricité, l'extraction de gaz/pétrole, mais aussi les mines, l'acier et les autres industries métallurgiques, la construction automobile, la chimie de base et le tabac.

Le deuxième changement structurel est l'ouverture progressive de l'économie chinoise aux échanges et aux investissements étrangers. Le tarif douanier moyen appliqué par la Chine est passé de plus de 40 pour cent au début des années 90 à 15 pour cent en 2001. Depuis 1979, la Chine a reçu un total de 350 milliards de dollars de flux d'investissement direct étranger et, ces dernières années, l'investissement étranger ressortait en moyenne à 4-5 pour cent du PIB (tableau 3). Les performances sont certes inégales : l'essentiel de l'investissement direct étranger provient du Taipei chinois, de Hong-Kong, Chine, et d'autres pays asiatiques abritant une importante population chinoise, tandis que la Chine continentale parvient moins bien à attirer l'investissement direct étranger des pays de l'OCDE<sup>7</sup>. L'investissement direct étranger se concentre essentiellement dans les provinces côtières, surtout du fait que la plupart des zones économiques spéciales (ZES) qui accordent un traitement privilégié aux investissements étrangers se situent dans ces régions.

L'ouverture aux échanges et aux investissements étrangers intensifie la concurrence, dope la croissance des secteurs à forte intensité de main-d'œuvre, en particulier les entreprises rurales, et permet d'accroître les exportations chinoises. Les entreprises à capitaux étrangers implantées en Chine contribuent également au développement des secteurs d'exportation de ce pays, notamment depuis quelques années car les entrées d'investissement direct étranger se sont recentrées sur les secteurs d'exportation à forte intensité capitalistique et technologique. L'investissement étranger a également permis d'augmenter la productivité de l'industrie ainsi que d'améliorer la technologie, le savoir-faire et les qualifications des travailleurs dans ce secteur.

---

<sup>16</sup>

Tableau 3. Part des entrées d'investissement direct étranger dans le PIB et la formation brute de capital en Chine

	Total des entrées d'investissement direct étranger (milliards de \$)	PIB de la Chine (milliards de \$)	Part du total des entrées d'investissement direct étranger dans le PIB de la Chine (%)	Formation brute de capital en Chine (milliards de \$)	Part du total des entrées d'investissement direct étranger sur la formation brute de capital en Chine (%)
1983	0.916	300.375	0.31	101.483	0.90
1985	1.661	305.254	0.54	115.300	1.44
1990	3.487	387.723	0.90	134.705	2.59
1995	37.521	700.278	5.36	285.928	13.12
1996	41.725	816.490	5.11	323.148	12.91
1997	45.257	898.244	5.04	343.285	13.18
1998	45.463	958.990	4.74	356.964	12.74
1999	40.319	989.621	4.07	368.446	10.94

Source : D'après le tableau 10.2 du chapitre 10. Les données proviennent de diverses éditions de l'*Annuaire statistique de la Chine*.

Comme dans l'agriculture, le dynamisme que les mutations structurelles ont conféré à l'industrie semble s'affaiblir. Les résultats financiers de l'industrie se dégradent considérablement depuis le début des années 90. Les bénéfiques sont tombés à près de zéro en 1998, plus d'un tiers des entreprises enregistrant des pertes. Malgré une amélioration notable en 1999-2001, les performances financières sont restées faibles dans de nombreux secteurs. La croissance de l'emploi industriel et des dépenses d'investissement s'est fortement ralentie. La dégradation est générale et ne se limite pas aux entreprises publiques. Les résultats des entreprises collectives se dégradent presque autant que ceux des entreprises publiques. Le secteur des PME dans son ensemble est particulièrement mal en point.

Les mauvaises performances de l'industrie s'expliquent en partie par l'accumulation depuis longtemps de fardeaux par les entreprises qui servent à atteindre des objectifs de politique sociale. Ces dispositifs permettent en fait à l'État de dégager des ressources par le biais de la réglementation. Ainsi, les entreprises doivent absorber la main-d'œuvre excédentaire, supporter un endettement élevé et assumer des responsabilités en matière de pensions de retraite, de logement, d'éducation et d'autres prestations sociales qui, dans les autres pays, relèvent de l'État ou des individus. Le fardeau est le plus lourd pour les entreprises publiques, mais les entreprises rurales en supportent également une partie. Ces dernières années, les autorités ont réalisé des progrès considérables pour réduire, d'une

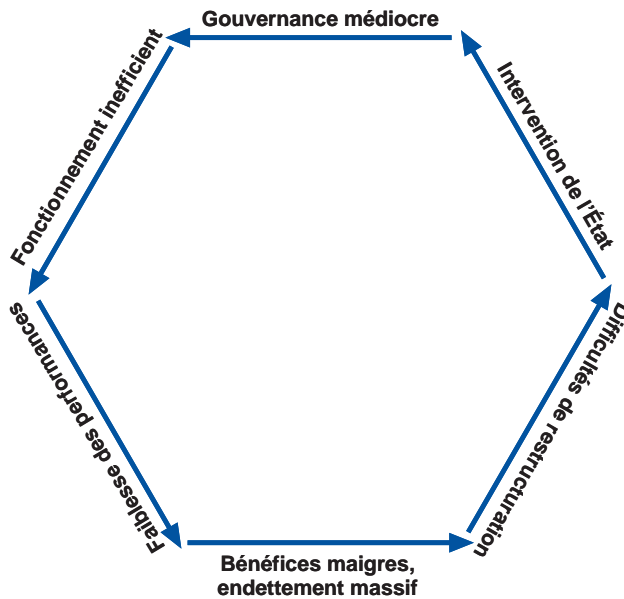
part, les sureffectifs et les capacités excédentaires et, d'autre part, le lourd endettement des grandes entreprises publiques. En revanche, elles ont moins avancé dans la réduction des autres fardeaux, et l'amélioration a été nettement moins marquée pour les autres entreprises publiques et les entreprises privées.

Les performances de l'industrie pâtissent principalement de l'inefficience généralisée des entreprises. Actuellement, une grande partie du secteur fonctionne avec des ressources inadéquates, mal gérées par les entreprises qui en disposent et mal réparties entre les entités. Contrairement aux économies anciennement à planification centralisée de l'Europe de l'Est, l'industrie chinoise se caractérise par la taille sous-optimale des unités de production, la fragmentation et les redondances. On compte 200 constructeurs automobiles, qui produisent pour la plupart quelques milliers de véhicules par an seulement. Les usines et les équipements sont en grande partie obsolètes. Les économies d'échelle sont peu exploitées, comme le montre la présence en Chine de près de 8 000 cimenteries indépendantes, contre 110 aux États-Unis, 51 en Russie, 58 au Brésil et 106 en Inde.

Une technologie inadaptée et une capacité d'innovation limitée sont les deux grands points faibles de l'industrie chinoise. Nombre des entreprises du pays ont des niveaux technologiques inférieures aux niveaux internationaux. La Chine consacre moins de moyens à la recherche et fait moins de découvertes scientifiques (dépôts de brevets) que les pays de l'OCDE, ou que d'autres grands pays en développement comme l'Inde. L'industrie joue également un rôle moins important dans le développement technologique et l'innovation. Par ailleurs, les transferts de technologies entre entreprises étrangères et chinoises semblent limités à la fois en termes de montants et de portée.

Ces inefficiences s'expliquent par toute une série de facteurs au niveau de l'entreprise, dans son environnement extérieur et dans sa relation avec l'État. La plupart des entreprises chinoises se caractérisent par une direction peu qualifiée, qui ne recherche pas assez le profit et qui néglige la technologie. Du fait de l'absence de discipline financière, le coût du capital est nul pour les entreprises et les administrations publiques qui en sont garantes. C'est là l'une des principales causes du développement de capacités improductives et redondantes. Avant la réforme, la politique qui consistait à promouvoir l'autosuffisance régionale conjuguée à une faible mobilité du capital, a eu pour conséquence une faible spécialisation régionale de la production. Les inefficiences qui en résultent persistent et s'accumulent, car les mécanismes du marché ne sont pas en mesure d'opérer la correction nécessaire. La disparition d'entreprises pour cause de faillite et de mise en liquidation est relativement rare, même si cette pratique gagne du terrain. En outre, le protectionnisme régional et d'autres obstacles administratifs réduisent fortement la possibilité d'opérer des fusions et acquisitions (F&A) qui accroîtraient la valeur des entreprises. Ces facteurs se renforcent mutuellement en formant un cercle vicieux (graphique 2). L'intervention de l'État conduit à une

Graphique 2. Le cercle vicieux des mauvaises performances des entreprises



Source : Secrétariat de l'OCDE.

gestion médiocre des entreprises publiques, à l'inefficience de leurs activités, à la faiblesse de leurs bénéfices et à un endettement élevé. A leur tour, ces facteurs rendent plus difficile une restructuration qui pourrait améliorer l'efficacité et poussent l'État à intervenir, ce qui ne fait qu'aggraver le problème, car on puise des ressources dans les entreprises les plus solides pour soutenir celles en difficulté.

Les problèmes de l'industrie atteignent leur paroxysme au moment même où les distinctions traditionnelles entre les formes de propriété perdent leur signification dans la réalité. Les entreprises publiques et rurales de petite taille se fondent dans l'univers plus large des PME. Les entreprises ne relevant pas de l'État se rapprochent des entreprises officiellement qualifiées de privées. Même si elle a modifié les frontières, la perte de distinction entre formes de propriété n'a toutefois pas mis toutes les entreprises sur un pied d'égalité. Les différents types de propriété sont toujours soumis à des cadres juridiques et réglementaires distincts. Les différences de traitement (selon la taille des entreprises, selon qu'elles opèrent dans un secteur concurrentiel ou protégé et selon qu'elles reçoivent ou non une aide du gouvernement central ou des autorités locales) subsistent, voire s'accroissent dans certains cas.

Les écarts de performances entre segments industriels se sont également renforcés. Les grandes entreprises publiques, qui restent sous le contrôle de l'État, bénéficient d'un traitement préférentiel de la part de celui-ci et sont souvent protégées de la concurrence, mais leurs performances sont généralement médiocres et leur flexibilité entravée par l'intervention de l'État dans leur gestion et par le fait qu'elles doivent assumer diverses autres fonctions. En revanche, les sociétés collectives et les entreprises publiques moins privilégiées sont devenues très compétitives sur les marchés nationaux et, dans certains cas, internationaux, en grande partie parce que l'État y intervient moins, parce qu'elles sont davantage soumises à la discipline financière et, en conséquence, mieux gérées. Dans cette catégorie, on trouve les entreprises opérant dans le secteur des biens de consommation et d'autres industries à forte intensité de main-d'œuvre qui rencontrent une vive concurrence et ont réussi à s'intégrer pleinement dans des chaînes de production internationales. Entre les deux, on rencontre une grande proportion de PME (principalement), en difficulté financière et nécessitant une restructuration, mais dont la capacité de réorganisation est limitée par un accès restreint au financement, notamment.

L'ouverture croissante de la Chine aux marchés internationaux nécessitera des ajustements considérables dans l'industrie<sup>8</sup>Des études montrent que la production de textiles, en particulier les activités à faible valeur ajoutée, pourrait être multipliée par plus de deux en 2005 lorsque l'arrangement multifibres (AMF) prendra fin. D'autres secteurs à forte intensité de main-d'œuvre devraient également progresser, mais pas dans les mêmes proportions. Dans un certain nombre de secteurs à forte intensité capitalistique ou technologique, les entreprises risquent de perdre du terrain, du moins au départ, face à la concurrence étrangère. Il s'agit de l'automobile ainsi que de certaines branches de l'industrie chimique et métallurgique. Le taux de croissance annuel de l'investissement direct étranger devrait connaître une hausse substantielle. Il sera en effet probablement deux fois plus important d'ici 2005. L'augmentation de l'investissement direct étranger créera de l'emploi, mais fera peser la pression de la concurrence sur les entreprises actuelles, y compris dans les secteurs où la Chine détient un avantage comparatif.

La libéralisation des échanges et de l'investissement ne pourra toutefois pas à elle seule insuffler un nouvel élan à l'industrie chinoise. Pour tirer pleinement parti de cette libéralisation et redynamiser l'économie réelle, il faudra largement restructurer les entreprises, améliorer leur gestion et leur gouvernance et redistribuer les ressources. Les bienfaits de la libéralisation des échanges et de l'investissement dépendront non seulement de l'avantage comparatif théorique de chaque secteur, mais aussi de sa capacité à restructurer et à moderniser ses activités pour faire face aux défis lancés par les marchés mondiaux et qui se sont accrues à bien des égards au fil du temps. Ainsi, les segments haut de gamme de l'industrie textile devront faire des progrès en termes de technologie et de qualité s'ils

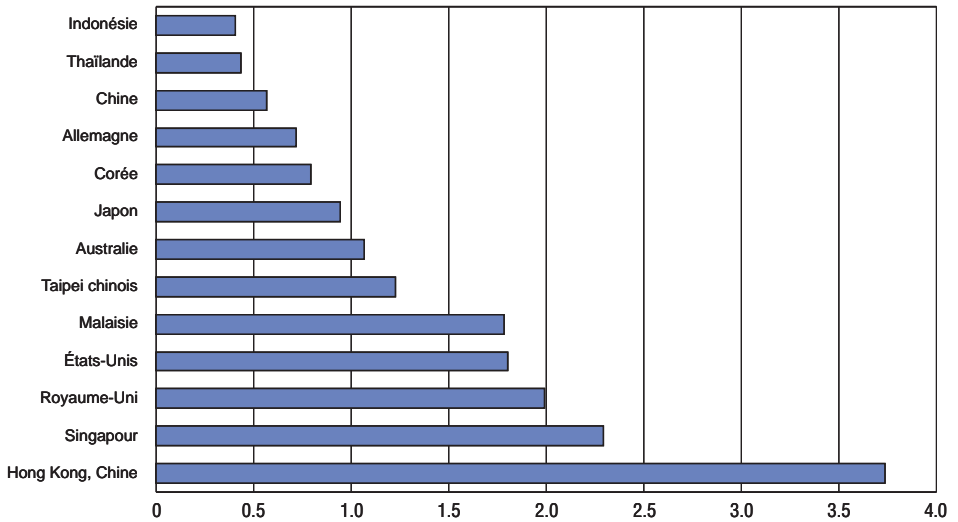
veulent être compétitifs par rapport aux autres économies émergentes d'Asie. Pour réussir sur les marchés d'exportation, les entreprises qui fabriquent des produits à forte intensité de main-d'œuvre devront s'intégrer dans les chaînes de production internationales. La libéralisation doit permettre d'améliorer certains mécanismes essentiels pour accomplir la restructuration nécessaire, en renforçant la concurrence, en élargissant les opportunités d'alliances entre les entreprises étrangères et locales, et en incitant les représentants de l'État à prendre des mesures visant à améliorer le climat des affaires. Cependant, les principaux obstacles qui freinent actuellement l'amélioration des performances de l'industrie, tels que le maintien de l'intervention de l'État dans la gestion des entreprises, le manque de discipline financière, les restrictions à la disparition des entreprises et autres modalités de redéploiement des ressources, doivent être surmontés pour pouvoir exploiter les avantages potentiels de la libéralisation des échanges et de l'investissement. En outre, une loi sur la concurrence, complète et respectée, sera nécessaire pour éviter que les entreprises existantes et les pouvoirs publics n'érigent de nouvelles barrières protectionnistes pour contrer la libéralisation et les ajustements qui l'accompagnent.

### ***Des contraintes croissantes émanant du système financier<sup>9</sup>***

Le système financier chinois a réalisé des progrès considérables ces dernières années. La bourse s'est étoffée de manière impressionnante depuis sa création au début des années 90, et la capitalisation boursière représentait plus de 50 pour cent du PIB en 2001 (graphique 3). Au cours des dix dernières années, on a également assisté à la création de nouvelles banques dans tout le pays, à l'expansion significative du secteur des assurances, au développement d'un marché monétaire intérieur et, plus récemment, à l'émergence de possibilités de prêts à la consommation et au logement. La structure de réglementation et de contrôle financier a été elle aussi soigneusement réorganisée et rationalisée conformément aux meilleures pratiques internationales.

Malgré ces avancées, le système financier ne parvient toujours pas à exercer plusieurs de ses fonctions de base au sein de l'économie. Même si l'épargne semble être raisonnablement bien mobilisée<sup>10</sup>, le crédit n'est pas réparti de manière efficiente. Les entreprises d'État bénéficient de l'essentiel des fonds alloués par le système financier formel, tandis que les entreprises privées reçoivent une part bien inférieure à celle requise par leur importance au sein de l'économie<sup>11</sup>. Des principes non commerciaux, tels que la nécessité de soutenir les entreprises d'État déficitaires, continuent d'influencer les décisions de prêt des banques. En raison de ces distorsions, conjuguées à la capacité restreinte à moduler les taux d'intérêt en fonction du risque, le coût effectif du crédit varie fortement entre emprunteurs de solvabilité comparable. La diversité des établissements financiers et des capacités est limitée. Le marché interbancaire et les autres mécanismes

Graphique 3. Capitalisation boursière en fraction du PIB dans un échantillon de pays, en 2000



Note : D'après le chapitre 15, graphique 15.1.

Source : Fédération internationale des bourses de valeurs et estimations du Secrétariat de l'OCDE.

disponibles ne permettent qu'un transfert restreint de fonds entre établissements financiers et entre régions. Les entreprises d'assurance et autres investisseurs institutionnels sont sous-développés, même par rapport à d'autres économies émergentes comme l'Inde et le Brésil. Le marché obligataire, y compris celui des emprunts d'État, est peu étendu, fragmenté et manque de liquidité. Malgré sa forte croissance, le marché boursier est freiné par les restrictions qui pèsent sur son accès et sur les opérations et qui entravent ses performances. Les instruments financiers permettant de faire face aux fluctuations de la liquidité, de gérer les risques et de répondre à d'autres besoins spécifiques sont eux aussi peu abondants.

La discipline extérieure conférée par le système financier constitue également un grand point faible. Des années de crédit soumis à l'autorisation de l'État, ainsi que l'insuffisance des dispositions visant à faire respecter les contrats et celle des régimes de faillite ont abouti à une contre-culture du crédit, dans laquelle les banques n'étaient guère incitées – et encore moins capables – de se conformer à des règles de prêt strictes et de faire respecter les contrats de prêt. Les obligations imposées par l'État et l'absence de rigueur des règles de prêts

ont engendré un manque de discipline budgétaire pour de nombreuses entreprises, en grande partie responsable du surinvestissement auquel on a assisté en 1992-94 et dont les conséquences (excès et inefficience) se font aujourd'hui sentir dans l'économie chinoise. Le manque global de discipline a été aggravé du fait que cette discipline n'est pas uniforme d'une entreprise à l'autre. Résultant en partie du développement limité des marchés de capitaux, mais aussi de l'intervention de l'État dans les activités des entreprises, le système financier ne dispose pas des moyens pour aider les entreprises à se restructurer, redéployer les ressources et permettre les prises de contrôle.

Ces carences du système financier montrent, d'une part, que la Chine reste un pays en développement et, d'autre part, que l'évolution du système financier est en retard sur celle de l'économie réelle. Malgré la forte croissance du secteur non étatique, le système financier reste quasiment intégralement la propriété de l'État (tableau 4). En effet, la Chine ne compte qu'une seule banque privée opérant sur le marché intérieur. Les quatre principales banques commerciales d'État, créées au début de la période des réformes pour financer les entreprises publiques, et qui sont encore fortement orientées sur cette catégorie d'entreprises, dominent le système financier, et sont responsables de près des trois quarts des prêts en Chine. Les facilités de crédit sont segmentées entre les villes et les campagnes. Les opérations de la plupart des banques commerciales, à l'exception des banques commerciales d'État et des 13 nouvelles banques constituées en sociétés anonymes, se limitent à la ville où elles se trouvent.

Ces facteurs structurels indiquent que l'État était, par le passé, fortement impliqué dans les décisions de prêt. L'objectif de cette intervention était de répondre aux besoins de la planification centralisée dans l'économie réelle et d'utiliser les prêts bancaires à la place des dépenses publiques pour promouvoir divers objectifs non commerciaux. Cette pratique est née du déclin continu des recettes fiscales de l'État entre le début des années 80 et le milieu des années 90 (voir chapitres 18 et 22 traitant respectivement de la fiscalité et des questions macro-économiques). Cette substitution est en grande partie responsable de l'accumulation massive de créances douteuses par les banques et les autres établissements financiers. L'intervention de l'État et l'idée que celui-ci finira par soutenir les établissements financiers, quelles que soient leurs performances, ont également freiné le développement d'une culture interne à vocation commerciale concernant le respect de critères de qualité pour les prêts et une gestion rigoureuse des risques.

Depuis le milieu des années 90, la Chine accélère considérablement le rythme de ses réformes financières pour tenter de remédier aux lacunes du système. La loi bancaire promulguée en 1996 a entraîné un durcissement significatif des règles de prêt, *via* l'amélioration des contrôles internes et le renforcement de la responsabilité des personnes chargées des dossiers de prêt et de celle de



Tableau 4. Banques publiques

	Banques d'État ou contrôlées par l'État : % du capital du système bancaire	
	1998	1994
Chine	99	100
<i>Autres économies émergentes :</i>		
Hong-Kong, Chine	0	0
Inde	82	87
Indonésie	85	48
Malaisie	7	9
Philippines	n.d.	19
Singapour	0	0
Thaïlande	29	7
Russie	36	n.d.
Argentine	30	36
B Brésil	47	48
Chili	12	14
Mexique	28	0
Pérou	0	3
Afrique du Sud	2	2
<i>Pays de l'OCDE :</i>		
Australie	0	22
Canada	0 <sup>1</sup>	n.d.
France	0 <sup>2</sup>	n.d.
Allemagne	47	50
Italie	17 <sup>1</sup>	n.d.
Japon	15	0
Royaume-Uni	0 <sup>1</sup>	n.d.
États-Unis	0	0
République tchèque	19	20
Hongrie	9 <sup>1</sup>	81 <sup>3</sup>
Pologne	46	76

1. 1999.

2. L'État détient une participation majoritaire dans plusieurs établissements financiers qui proposent des services analogues à ceux des banques commerciales.

3. 1990.

Source : Chan-Lee, James avec Sanghoon Ahn (2000), Measuring the quality of financial systems in 29 market economies : an indicators approach with an extension to East Asia, Institut de la Banque asiatique de développement, juillet ; Barth, James R., Gerard Caprio Jr., et Ross Levine (2001), The regulation and supervision of banks around the world : a new database, Banque mondiale, février ; sources nationales et estimations du Secrétariat.

leurs supérieurs qui doivent désormais répondre des nouvelles créances douteuses. S'ajoutant à la création de trois « banques spécialisées », cette stratégie visait à libérer les banques commerciales de la tutelle publique. En 2000, les autorités

ont ainsi transféré 1 300 milliards de RMB (environ 150 milliards de dollars) de créances douteuses émanant des banques commerciales d'État, soit près de 18 pour cent du total des prêts de ces établissements, à des sociétés de gestion d'actifs bancaires. De nouvelles banques d'envergure nationale constituées en sociétés anonymes ont été créées en 1995 pour conférer une plus grande diversité au système financier. Les pouvoirs publics cherchent également à réduire les limitations imposées à ces banques, afin d'encourager leur développement, et prévoient de réformer la gouvernance des banques commerciales d'État.

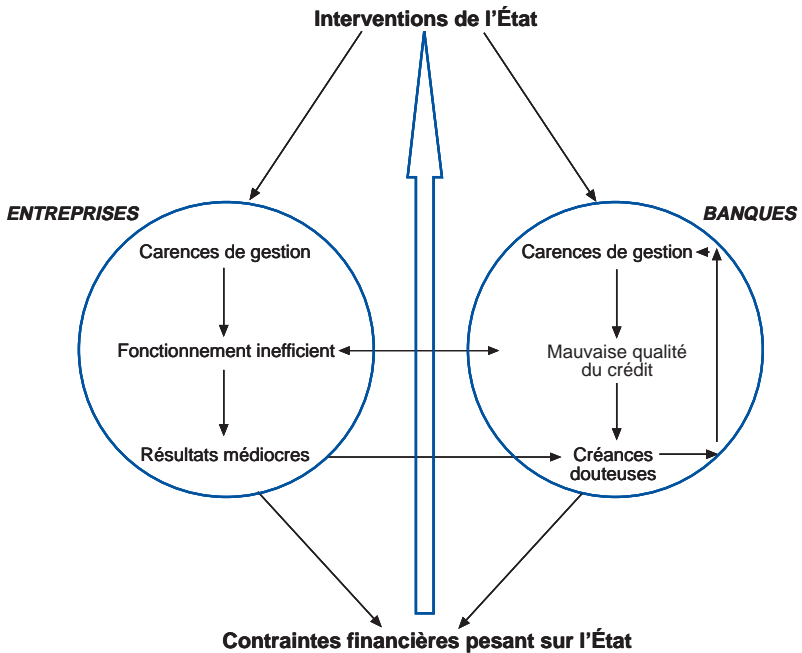
Pendant, malgré leur importance, ces mesures se révèlent insuffisantes. Certes, la qualité du crédit s'améliore, mais une grande partie des PME sont aujourd'hui confrontées à un quasi-assèchement du crédit. Même si nombre d'entre elles ont des difficultés financières, les enquêtes montrent que le manque d'accès au financement devient un obstacle majeur à leur restructuration. La discipline financière est probablement plus inégale que jamais. En effet, seules les grandes entreprises d'État continuent d'accéder facilement au crédit bancaire et sont les principales bénéficiaires des moyens financiers supplémentaires apportés par le marché boursier. Même si l'intervention de l'État dans les décisions de prêt est aujourd'hui moindre, elle n'a apparemment pas cessé : des crédits de roulement sont encore accordés aux entreprises d'État peu performantes. De plus, bien que le renforcement des règles de prêt aide à limiter le volume des nouvelles créances douteuses, il est peu probable qu'il suffira à encourager la prise de risque encadrée dans les établissements financiers à vocation commerciale. Cette prise de risque sera pourtant de plus en plus nécessaire en Chine pour faciliter l'adaptation à la libéralisation des échanges et de l'investissement.

Les carences du système financier rendent ces problèmes d'autant plus difficiles à traiter. Même si le volume des créances douteuses a été réduit en 2000, les banques commerciales d'État et bien d'autres établissements financiers seraient presque certainement sous-capitalisés si leurs portefeuilles de prêts étaient valorisés de manière réaliste. Les créances douteuses que détiennent encore les banques commerciales d'État après le transfert d'une partie de leurs prêts à des sociétés de gestion d'actifs bancaires représentaient près de 27 pour cent de l'encours de crédit fin 2001, d'après les statistiques officielles, et certainement davantage si les normes internationales de comptabilité et de classification des prêts que la Chine adopte progressivement étaient entièrement appliquées. Les banques constituées en sociétés de capitaux détiennent, elles aussi, d'importants volumes de créances douteuses, et il est notoire que les coopératives de crédit rurales sont particulièrement en mauvaise posture. De surcroît, les établissements financiers n'ont guère les moyens de radier les créances douteuses : leurs ratios de fonds propres atteignent tout juste, dans le meilleur des cas, le minimum fixé par la Banque des règlements internationaux (BRI), et, à cause des limites établies par le ministère chinois des Finances, les

prêts sont peu provisionnés par rapport aux normes internationales. Les bénéfices des banques n'ont cessé de diminuer pendant les années 90, pour descendre à des niveaux extrêmement bas qui seraient probablement proches de zéro, voire négatifs, pour les banques commerciales d'État si les normes comptables internationales étaient appliquées.

Les problèmes actuels des établissements financiers semblent refléter ceux de leur clientèle d'entreprises. Un inquiétant cercle vicieux s'est instauré (graphique 4). Les médiocres performances des entreprises ajoutent aux créances douteuses et compriment les bénéfices des banques en faisant disparaître une grande partie de leur marché du base. Les établissements financiers ne peuvent espérer rétablir à eux seuls leur solvabilité, à moins d'un net redressement des résultats des entreprises. Or, à cause des nombreux prêts improductifs, les banques

Graphique 4. Les problèmes des banques et des entreprises : un cercle vicieux



ont du mal à apporter les fonds qui permettraient aux entreprises de se restructurer et d'être plus performantes. Bien que commun aux pays en détresse financière, ce cercle vicieux est aggravé en Chine par des comportements résultant des relations traditionnelles entre établissements financiers, entreprises d'État et pouvoirs publics. Les réformes n'ont pas encore fait évoluer ces relations de manière décisive. Étant donné le manque de recettes publiques destinées à faciliter la réorganisation des entreprises d'État et les conséquences de ce processus, les prêts bancaires servent à soutenir des entreprises d'État déficitaires, ce qui érousse, premièrement, les efforts d'amélioration de la culture interne du crédit et l'orientation commerciale des banques et, deuxièmement, les mesures incitant les entreprises d'État à renforcer leurs mécanismes de gestion et de gouvernance. Conjointe aux lacunes du système financier, l'inadéquation de l'administration des établissements financiers et des entreprises induit également des risques qui entravent le développement de marchés sains pour les capitaux en tant qu'autre source de financement.

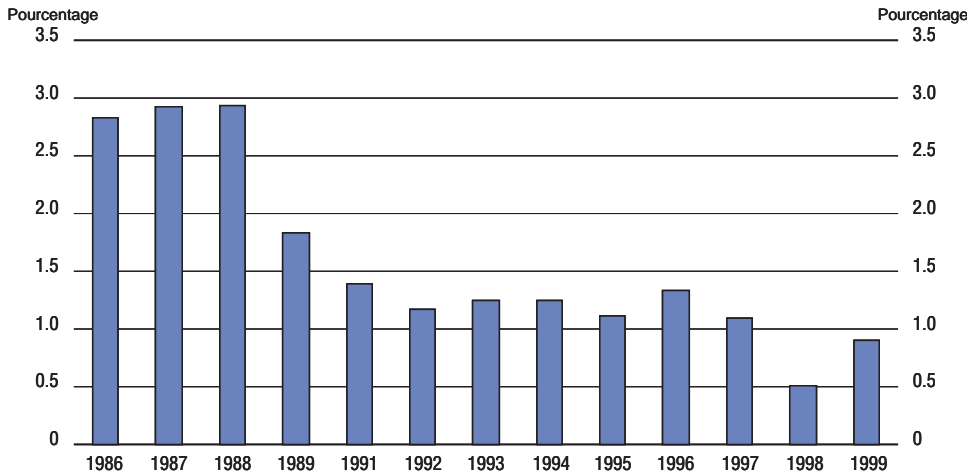
Comme dans d'autres domaines, la libéralisation des échanges et de l'investissement crée des opportunités, mais ne peut à elle seule garantir une réduction sensible des difficultés, et présente certains risques si les réformes nationales ne sont pas efficaces. En principe, cette libéralisation élargit considérablement les possibilités de participation des banques étrangères, des sociétés d'assurance et des maisons de titres au marché local. Les craintes de la Chine de voir ses banques perdre une importante part de marché apparaissent toutefois excessives. En effet, les banques étrangères se montreront probablement très sélectives dans leurs activités et éviteront, dans une large mesure, de prêter aux entreprises locales tant que les performances de celles-ci ne s'amélioreront pas significativement<sup>12</sup>. Comme nous l'avons indiqué dans le chapitre portant sur le secteur bancaire, l'essor des banques chinoises dépend de la capacité des réformes à renforcer leurs moyens et leur gestion *et* à faciliter la restructuration des entreprises clientes. Dans l'hypothèse où de bons résultats seraient enregistrés dans ces domaines, l'entrée d'opérateurs étrangers dans les services bancaires et les autres services financiers devrait contribuer au développement du système financier et, au bout du compte, être bénéfique aux entreprises chinoises qui réussissent à améliorer leur capacité à fonctionner efficacement. La libéralisation des échanges et de l'investissement pourrait en outre accroître l'investissement étranger sur les marchés financiers de la Chine. Cette évolution devrait permettre, à long terme, le développement de ces marchés, mais risque, à court terme, de peser sur eux, car les titres locaux sont sur-valorisés par rapport à ceux placés sur les marchés internationaux. Une ouverture relativement large aux investisseurs étrangers impose de libéraliser les contrôles sur les mouvements de capitaux, et donc d'améliorer nettement la discipline et la surveillance pour maîtriser les risques d'instabilité financière.

### Nouvelles entraves aux performances macroéconomiques<sup>13</sup>

Les performances macro-économiques de la Chine sont enviables à bien des égards. La croissance impressionnante du PIB réel s'accompagne d'une progression encore plus rapide des échanges avec l'extérieur et de l'investissement étranger qui font de ce pays l'une des économies les plus ouvertes<sup>14</sup>. De plus, la balance extérieure chinoise reste équilibrée. La Chine a certes connu plusieurs épisodes de surchauffe et d'inflation pendant la période des réformes, mais a jusqu'ici évité les poussées inflationnistes très fortes et durables qui sont le lot de nombreux autres pays en développement.

Cependant, depuis quelques années, plusieurs signes montrent que les performances macro-économiques de la Chine s'étiolent. Le premier est le ralentissement de la croissance réelle, déjà évoquée. Depuis 1996, la croissance du PIB en valeur réelle est légèrement supérieure à 8 pour cent en moyenne, soit 2 points de pourcentage en deçà du niveau des quinze années précédentes. Des mesures de relance budgétaire, qui ont contribué de près d'un point de pourcentage à la croissance sur la période 1998-2000, ont empêché une décélération encore plus marquée. L'emploi affiche un recul encore plus prononcé (graphique 5) : sa croissance est aujourd'hui inférieure au taux nécessaire pour absorber les nouveaux

Graphique 5. Croissance globale de l'emploi



arrivants sur le marché du travail et les travailleurs licenciés par les entreprises d'État et par d'autres secteurs. Il en résulte une nette montée du chômage dans les villes qui, d'après certaines estimations, dépasse les 10 pour cent, et une aggravation du sous-emploi des travailleurs ruraux.

Le ralentissement n'est pas fondamentalement cyclique. La Chine a été peu touchée par la crise financière asiatique de 1997 et la croissance est restée faible, selon les critères antérieurs, même après le rétablissement des pays d'Asie. Le ralentissement ne semble pas non plus refléter la baisse de la croissance potentielle qui se produit naturellement lorsqu'un pays a épuisé toutes les possibilités de transfert de main-d'œuvre des activités à faible productivité à celles à forte productivité, ainsi que les possibilités d'absorption des technologies et du savoir-faire étrangers facilement accessibles. Les sureffectifs et les multiples sources d'inefficience dans l'industrie laissent à penser que ces processus sont ralentis par des distorsions structurelles, mais subsistent. Il est plus plausible de considérer le ralentissement de la croissance comme résultant de celui de la demande globale suite aux difficultés des banques et des entreprises, parallèlement aux problèmes structurels de l'économie rurale.

La décélération de la croissance réelle pose également des défis aux autorités qui cherchent à encourager les ajustements nécessaires pour atténuer ces carences structurelles. Il faut une croissance adéquate pour générer la demande, les bénéfices et les recettes publiques qui permettront de financer la mise à niveau de l'économie, de faciliter une nouvelle répartition des ressources entre les différents secteurs et d'aider les travailleurs déplacés suite à la transition. En outre, pour parvenir au plein emploi, il faudra probablement une longue période de croissance supérieure au taux de croissance potentiel du pays.

Les efforts destinés à soutenir la croissance *via* des incitations macro-économiques mettent en lumière les limites des instruments monétaires et budgétaires. Comme dans la zone OCDE pendant les phases de fortes tensions pesant sur le système bancaire, la politique monétaire expansionniste a peu d'effet en raison du resserrement du crédit. Celui-ci s'explique par la réticence des banques à prendre le risque d'accorder de nouveaux prêts qui seront difficilement remboursables. Malgré l'abaissement progressif des taux d'intérêt de la banque centrale, qui sont actuellement inférieurs à 1 pour cent, les pouvoirs publics n'ont pas autorisé une réduction aussi importante des taux des prêts bancaires, afin d'éviter une dégradation supplémentaire de la rentabilité, déjà faible, des banques.

C'est par conséquent la politique budgétaire qui a dû fournir la plupart des incitations macro-économiques. Les statistiques officielles indiquent que les comptes de la Chine sont sains et qu'il existe de grandes perspectives de croissance financée de manière budgétaire. Même si le déficit public a été porté à près de 3 pour cent du PIB en 2000, le cumul de la dette intérieure et de la dette

étrangère n'absorbe plus qu'environ 32 pour cent du revenu national<sup>15</sup>. Néanmoins, ce tableau est trompeur, car il est largement admis que la Chine devra faire face à des obligations de paiement qui ne sont pas encore explicitement reconnues. Pour respecter la première de ces conditions – trouver les sommes nécessaires au rétablissement de la solvabilité du système financier –, le pays pourrait plus que doubler son ratio d'endettement public<sup>16</sup>.

La capacité de remboursement de la Chine est probablement moins grande que le PIB ne le laisserait supposer. En effet, les recettes publiques sont peu substantielles. Leur part dans le PIB n'a cessé de diminuer entre 1980 et 1996. De plus, malgré une légère remontée, elles représentent encore moins de 15 pour cent du PIB. Les recettes générales, dont les charges « extrabudgétaires » recouvrées par l'administration locale et les cotisations aux régimes de protection sociale, constituent quelque 21 pour cent du PIB. C'est un niveau relativement faible par rapport aux pays de l'OCDE et à un certain nombre d'économies de marché émergentes (tableau 5).

La relative pénurie de recettes publiques a aussi des conséquences plus larges. Ainsi, les sommes consacrées par les pouvoirs publics à l'éducation et à la recherche-développement, ainsi que les autres dépenses sociales, sont peu élevées par rapport aux normes internationales. Les contraintes imposées aux entreprises par l'État et le recours à l'emprunt bancaire pour compenser ces dépenses explicites résultent, du moins en partie, de ce manque de moyens publics. Le faible volume des recettes engrangées par l'administration locale, qui tient, dans

Tableau 5. **Recettes publiques budgétisées, en pourcentage du PIB**  
Chiffres pour 1999

	Part en %
Chine	20.4
Moyenne OCDE	37.8
États-Unis	31.0
Union européenne	45.0
Japon	37.6
Autres économies de marché émergentes	
Brésil	31.7
Inde	18.8
Indonésie	17.3
Russie	29.8

*Source :* Données compilées et estimations du Secrétariat de l'OCDE à partir de sources nationales, incluant les versements auprès des régimes de protection sociale.

une certaine mesure, à des distorsions dans les accords actuels de fédéralisme budgétaire, favorise la multiplication des charges spéciales, non sanctionnées par la loi, et d'autres formes de prélèvements pesant sur les entreprises et les habitants des zones rurales. Ces distorsions constituent un paradoxe surprenant en Chine. Les fonds publics destinés à faciliter les réformes économiques et à répondre à d'autres besoins sociaux essentiels sont limités. Pourtant, la plupart des secteurs de l'économie réelle supportent un lourd fardeau fiscal, y compris ceux qui bénéficient d'un traitement préférentiel au sein du système formel.

Les conséquences macro-économiques de l'accèsion de la Chine à l'OMC sont difficiles à prévoir<sup>17</sup>. Beaucoup dépendra de la capacité de l'économie à procéder aux ajustements micro-économiques requis et de celle des réformes économiques à concrétiser à long terme les avantages dynamiques, potentiellement importants, de la libéralisation des échanges et de l'investissement. L'adaptation à cette libéralisation stimulera certains secteurs, mais engendrera des pressions déflationnistes en provenance de ceux qui perdent du terrain. Sur la durée, la politique macro-économique pourrait être confrontée à un équilibre fluctuant entre ces forces positives et négatives. De récents commentaires soulignent qu'il faudra peut-être, à un moment ou à un autre, modifier la parité actuelle des taux de change, à mesure que la libéralisation progressera. En revanche, ils ne s'accordent pas sur la direction que prendra cet ajustement. Ces considérations permettent de penser qu'il faudra assouplir les instruments de gestion de la demande macro-économique, les régimes de change et les contrôles sur les mouvements de capitaux.

### ***Creusement des écarts de développement entre les régions***<sup>18</sup>

Pendant les années 90, la croissance de la Chine s'est accompagnée d'une aggravation des inégalités entre les régions. Le revenu et le niveau de vie augmentent dans la quasi-totalité des régions, mais c'est dans les provinces côtières (à l'est) que la croissance est la plus rapide. Viennent ensuite les provinces du centre et, loin derrière, l'ouest (tableau 6). Les disparités géographiques ne cessent de s'accroître depuis la fin des années 80.

Les disparités de croissance et le creusement des écarts de niveau de vie entre les régions ainsi qu'entre les villes et les campagnes de la Chine reflètent essentiellement leur manque d'intégration. Les réseaux de transport et de communication dans les provinces intérieures et ceux reliant ces provinces à la côte sont, dans l'ensemble, bien moins développés que sur la côte. Cette segmentation est accentuée par des règles et des conditions commerciales différentes et par la manière dont les politiques publiques sont déployées. Dans les provinces intérieures, les possibilités offertes au secteur privé sont nettement plus restreintes que sur la côte, et la domination des entreprises d'État ainsi que la



Tableau 6. Croissance du PIB par habitant et du PIB réel, par province

	PIB par habitant en RMB		Rang durant l'année		Évolution du rang	Taux de croissance du PIB	
	1980	1999	1980	1999	1980-99	1980-90	1990-00
<i>Est</i>							
Beijing	1 582	19 803	2	2	0	8.8	10.9
Tianjin	1 392	15 932	3	3	0	7.3	11.5
Hebei	427	6 913	12	11	-1	9.2	12.8
Liaoning	768	9 958	4	8	4	8.4	9.4
Shanghai	2 738	30 805	1	1	0	7.4	12.2
Zhejiang	468	11 981	9	4	-5	11.1	15.0
Jiangsu	544	10 699	6	7	1	11.6	14.0
Fujian	343	10 969	20	6	-11	11.4	15.4
Shandong	405	8 648	14	9	-5	10.1	19.6
Guangdong	473	11 739	8	5	-3	12.8	14.6
Guangxi	281	4 264	26	25	-1	7.2	11.6
Hainan	278	6 227	27	15	-12	11.7	12.5
<i>Centre</i>							
Shanxi	437	5 117	10	18	8	8.7	9.4
Mongolie intérieure	345	5 400	19	16	-3	10.6	9.8
Jilin	384	6 302	17	14	-3	9.5	10.4
Heilongjiang	685	7 660	5	10	5	6.9	8.4
Anhui	285	4 710	25	21	-4	9.9	12.2
Jiangxi	342	4 673	21	23	2	8.8	11.7
Henan	317	4 899	23	19	-4	9.6	11.5
Hubei	428	6 511	11	13	2	9.2	11.9
Hunan	365	5 227	18	17	-1	7.8	10.5
<i>Ouest</i>							
Chongqing	-	4 852		20	-		
Sichuan	315	4 356	24	26	2	8.1	10.0
Guizhou	219	2 463	30	29	-1	9.5	8.7
Yunnan	367	4 444	28	25	-3	11.8	9.3
Tibet	259		29		-	6.4	9.2
Shaanxi	335	4 107	22	27	5	10.0	9.1
Gansu	388	3 595	16	28	12	8.8	9.4
Qinghai	475	4 707	7	22	15	7.1	8.2
Ningxia	409	4 477	13	24	11	9.7	8.5
Xinjiang	405	6 653	15	12	-3	11.1	9.7

 Source : *Annuaire statistique de la Chine, 2000.*

planification centralisée y ont laissé une empreinte plus grande. La mobilité du capital est limitée, en partie à cause du petit nombre de dispositifs de transfert interrégional et des barrières protectionnistes qui nuisent à l'établissement des entreprises dans d'autres régions. Conjugée à cette faible mobilité du capital, la politique d'autosuffisance menée avant les réformes a abouti à une différenciation régionale relativement peu marquée en ce qui concerne les structures de production

industrielle, ce qui laisse à penser que les avantages comparatifs régionaux ne sont pas correctement exploités. Il existe plusieurs instances chargées de la concurrence, et les conditions qui régissent l'établissement des entreprises diffèrent entre les provinces. Jusqu'à une date récente, l'intérieur du pays était beaucoup moins libre que les provinces côtières de proposer un traitement préférentiel destiné à attirer l'investissement direct étranger. Dans certains cas, il est également pénalisé par l'interdiction faite aux investisseurs étrangers d'accéder à son secteur des ressources naturelles. Comme indiqué au chapitre 9, le système de distribution relativement inefficace renchérit la commercialisation à l'échelle nationale et favorise la segmentation régionale sur certains marchés des produits.

Grâce à une action publique axée sur leur développement, les provinces côtières sont en revanche de plus en plus intégrées à l'économie internationale et, à certains égards, davantage qu'au reste de l'économie nationale. Même si les autorités cherchent à catalyser l'expansion de l'économie dans son ensemble, l'efficacité de cette politique est limitée par l'intégration insuffisante entre les provinces côtières et intérieures. L'actuel plan quinquennal continue de s'appuyer sur les premières pour tirer la croissance de la Chine, tout en améliorant l'infrastructure dans l'intérieur du pays, c'est-à-dire essentiellement à l'ouest, et en autorisant les autorités provinciales à proposer des mécanismes préférentiels, notamment de nature financière, pour drainer l'investissement direct étranger et le capital local. Ces efforts sont destinés à créer les conditions nécessaires pour atteindre un objectif à beaucoup plus long terme : la réduction des disparités de croissance et, *in fine*, de niveau de vie. Parallèlement, seules les autorités provinciales ont l'initiative d'une politique régionale explicite. Les réformes financières et les autres grandes réformes nationales n'ont guère, elles, de dimension régionale explicite.

La façon dont la Chine conçoit la politique régionale contraste nettement avec l'approche retenue par l'Union européenne. En effet, dès le début, cette dernière a mis l'accent sur l'intégration de ses marchés intérieurs, parallèlement à l'ouverture de ses régimes d'échanges et d'investissement au reste du monde. C'est l'exemple des États-Unis, qui bénéficient d'une forte intégration interne depuis de nombreuses années, qui a, entre autres, motivé cette stratégie européenne. L'intégration interne dans l'Union Européenne représente un effort explicitement déployé sur une large base pour assurer la libre circulation des biens, des services, du capital, des personnes et des entreprises. Afin d'instaurer des conditions équivalentes pour les entreprises dans les différents États membres, la Commission européenne est chargée, aux termes du Traité de Rome, de faire respecter le droit de la concurrence. En outre, elle a lancé des programmes complémentaires en vue d'une plus grande harmonisation des politiques fiscales et des autres dispositifs influant sur l'environnement commercial. Ce mouvement vers un « marché unique » part du principe que l'intégration interne peut procurer des bienfaits au moins comparables à ceux résultant de l'intégration externe, et

qu'elle est donc nécessaire pour tirer pleinement parti des avantages de la libéralisation des échanges et de l'investissement.

On s'accorde généralement à penser que la libéralisation des échanges et de l'investissement accentuera les écarts entre les régions de la Chine, malgré les initiatives actuellement déployées dans le cadre du programme de développement économique de l'ouest du pays. Même si les autorités des provinces intérieures s'attachent à attirer l'investissement étranger, la plupart des flux d'investissement direct étranger devraient concerner les provinces côtières. Les activités à forte intensité de main-d'œuvre qui en bénéficieront le plus sont également concentrées sur la côte. Par ailleurs, en raison de leur proximité avec les marchés internationaux et de leur infrastructure, les maraîchers et autres producteurs agricoles employant une main-d'œuvre abondante dans cette partie du pays en tirent eux aussi avantage. Faute de mesures supplémentaires, les inégalités de revenus entre les régions risquent donc de se creuser et de s'accroître sous l'effet de la libéralisation des échanges et de l'investissement.

### **Améliorer l'utilisation des ressources de la Chine**

De toute évidence, l'économie chinoise fonctionne en deçà de son potentiel de production. La main-d'œuvre, le capital, la terre et les autres ressources sont sous-utilisés, mal répartis entre les secteurs d'activité et employés de manière inefficace. L'amélioration de l'utilisation des ressources constitue l'enjeu numéro un pour une Chine qui cherche à atteindre ses objectifs de développement. Comme nous l'avons vu plus haut, une meilleure intégration entre les différents pans de l'économie nationale est probablement essentielle à cette fin. Nombre des priorités et des étapes proposées, qui sont énumérées plus bas et résumées à la fin de l'encadré 2, devront être appuyées par des mesures complémentaires pour mettre en place un cadre plus approprié et renforcer la capacité des pouvoirs publics à soutenir le développement économique.

#### ***Accroître l'utilisation de la main-d'œuvre***<sup>19</sup>

Parvenir au plein emploi de la main-d'œuvre est une véritable gageure en Chine. Selon des projections sommaires, plus de 70 millions de personnes viendront grossir les rangs de la main-d'œuvre au cours de la prochaine décennie. Pour absorber ces nouveaux arrivants – auxquels risquent de s'ajouter plusieurs millions de travailleurs quittant le secteur agricole – tout en continuant de réduire le nombre de personnes sous-employées, il faudra que l'emploi dans l'industrie et les services s'accroisse nettement par rapport à ces dernières années. Étant donné les distorsions structurelles qui affectent largement l'économie et bien qu'ayant une importante fonction complémentaire à jouer, la politique macroéconomique ne peut guère contribuer, à moyen terme, à endiguer ce flux.

L'amélioration de l'utilisation de la main-d'œuvre est essentiellement un défi sur le plan structurel. Les réformes du marché du travail en constituent une condition préalable, mais des réformes plus vastes, qui seront analysées ci-après, devront également être déployées.

La grande priorité pour améliorer la capacité des marchés du travail consiste à « [...] faire disparaître une segmentation ancienne et à créer un marché national du travail »<sup>20</sup>. Il s'agit d'une nécessité, car, quelle qu'ait pu être leur finalité par le passé, les obstacles à la migration des habitants des campagnes vers les villes, ainsi que d'autres freins à la mobilité, forment d'importantes entraves, qui empêchent l'absorption des effectifs excédentaires et une meilleure productivité de la main-d'œuvre. Il est par conséquent indispensable d'éliminer les facteurs pesant sur la mobilité du capital humain, non seulement pour permettre aux actifs de trouver un emploi, mais également pour réduire d'autres distorsions. L'accès à un éventail d'emplois plus large, notamment, devrait inciter davantage les travailleurs ruraux à élargir leurs compétences. L'accroissement de l'offre de main-d'œuvre au profit des zones urbaines devrait stimuler le développement des entreprises dans les villes et l'intégration des marchés du travail devrait encourager les entreprises à s'implanter là où les avantages comparatifs sont les plus substantiels en termes d'accès aux ressources, aux fournisseurs et aux marchés.

Pour mettre en place un marché national du travail, une étape clé est la suppression progressive des obstacles à la migration vers les villes, ainsi que d'autres freins au recrutement de travailleurs extérieurs par les entreprises installées dans les zones urbaines. Il faut réformer le *hukou* afin de réduire ces entraves. Ce projet a d'ailleurs récemment reçu l'aval des autorités chinoises, et plusieurs expériences locales visant à assouplir ce système sont en cours. Ce processus a de larges répercussions, qui conditionnent son calendrier de réalisation : le *hukou* pourrait commencer par être aboli pour les villes moyennes, puis pour les grandes villes. De plus, en vue d'améliorer véritablement l'intégration et la mobilité du travail, son assouplissement doit s'accompagner de réformes du mode de faire-valoir agricole, pour éviter que les habitants des campagnes qui migrent vers les villes ne perdent leurs droits sur les terres qu'ils cultivaient. Il est par ailleurs indispensable de réorganiser le faire-valoir, dont les règles varient considérablement, de manière à ce que les mesures incitant à la migration soient équivalentes d'une région à l'autre.

Bien qu'indispensables, l'élimination des obstacles à l'exode rural liés au *hukou* et la réforme foncière ne sont que deux premières étapes. Des mesures complémentaires doivent être adoptées, à court terme et à plus long terme, pour améliorer la flexibilité du marché du travail et faire en sorte que la mobilité accrue se traduise par de l'emploi à plus forte productivité dans toute l'économie. Les préférences locales et les autres dispositifs en place dans et entre les zones urbaines, qui empêchent les migrants de s'instruire ou de

trouver un emploi dans le secteur formel, devront également être supprimés en temps opportun. Le développement de l'assurance chômage en remplacement des régimes de transition servant actuellement à aider les travailleurs licenciés par les entreprises d'État devrait inciter davantage à une recherche d'emploi efficace. L'expérience de l'OCDE laisse à penser que la réforme de l'assurance chômage peut être renforcée par l'instauration d'un service de l'emploi moderne, en partenariat avec les entreprises, pour améliorer la collecte et la diffusion de l'information, mais qui ne tenterait pas d'interférer avec les décisions d'embauche.

A plus long terme, le développement des PME dans les zones urbaines ou périurbaines des provinces intérieures doit être encouragé, parallèlement à l'essor des villes existantes et à la création de nouvelles villes là où leur viabilité économique est assurée. Il faudra en passer par là pour que les habitants de ces provinces qui migrent vers les villes puissent trouver des emplois sans que ce mouvement n'entraîne un exode de population massif en direction de la côte, des phénomènes d'engorgement et des externalités négatives.

L'amélioration des performances du marché du travail dépend également, dans une large mesure, de réformes sociales plus vastes. Relever le niveau d'études pour renforcer les compétences du capital humain est l'une des priorités à cet égard, notamment dans les zones rurales où les dépenses d'enseignement et le niveau d'études accusent un retard considérable sur ceux enregistrés dans les zones urbaines. L'expérience de l'OCDE pointe un objectif à long terme, qui consisterait à porter la durée moyenne de la scolarité à 12 ans, contre 9-10 ans actuellement, et à 25 pour cent le taux d'élèves qui achèvent le premier cycle de l'enseignement supérieur (16 ans).

Pour que les marchés soient mieux intégrés, il faut aussi engager des réformes destinées à étendre la couverture et la portabilité des pensions de retraite et des autres prestations sociales. Même si ce sont forcément là des objectifs de long terme, il est nécessaire, pour le moyen terme, de s'attacher à atténuer les distorsions imputables à la répartition déséquilibrée des coûts pesant sur le premier pilier du système de retraite (à financement public). C'est entre les entreprises rurales et urbaines que ces distorsions sont les plus fortes, ainsi qu'entre les secteurs formel et informel dans les villes. Elles tiennent aux pensions servies, dont les montants sont actuellement faibles et inégaux. Ces disparités s'accroissent car les taux de cotisation des entreprises relevant du système de retraite formel ont augmenté. Une première étape consisterait à réduire les écarts qui existent à présent entre les zones urbaines, par exemple en rassemblant au niveau des provinces, plutôt qu'à l'échelon des municipalités comme c'est le cas à ce jour, les moyens de financement du premier pilier du système de retraite. A plus long terme, la couverture devra être élargie aux travailleurs ruraux et à ceux qui sont aujourd'hui

employés dans le secteur informel dans les villes, avec, cependant, une certaine souplesse pour permettre des différences locales dans les taux de cotisation et l'étendue des prestations.

### **Mieux utiliser les terres et les ressources de l'environnement<sup>21</sup>**

Pour améliorer la productivité dans l'agriculture, il est essentiel « [...] d'encourager les modes de culture et les autres décisions reposant sur les opportunités des marchés émergents et l'avantage comparatif régional, plutôt que sur la stratégie traditionnelle consistant à accroître partout la production céréalière, à n'importe quel coût »<sup>22</sup>. Comme indiqué dans la dernière section, si la Chine entend tirer parti de son avantage comparatif dans le cadre de la libéralisation des échanges et de l'investissement, elle doit transformer les terres et les autres ressources actuellement réservées aux céréaliers en surfaces cultivées employant davantage de main-d'œuvre. A cette fin, il convient de supprimer progressivement, à mesure que les restrictions pesant sur les importations sont abolies, le mécanisme actuel par lequel l'État encadre les prix d'achat des céréales et procède à des interventions connexes. Une telle mesure sera en tout cas nécessaire pour limiter la charge budgétaire pesant sur les pouvoirs publics.

Cette mesure sera plus performante si elle s'accompagne de politiques complémentaires, telles que la mise en place de systèmes d'information sur les prix des intrants et des productions ou l'amélioration des circuits de commercialisation. Pour bénéficier pleinement de l'ouverture des marchés internationaux aux produits agricoles pour lesquels elle détient un avantage comparatif, la Chine doit surtout amener les normes et la qualité de ses produits à un niveau compatible avec les règles internationales. Il importe également qu'elle investisse dans l'infrastructure pour renforcer les liens entre les agriculteurs et leurs marchés, surtout dans les provinces intérieures. Comme le souligne l'expérience des économies européennes en transition, la restructuration de l'agriculture, et du secteur rural dans son ensemble, nécessite un financement adéquat. A cet égard, il faut améliorer le fonctionnement du réseau des coopératives de crédit rurales et son intégration avec les autres composantes du système financier. Le développement d'autres mécanismes de micro-crédit et de crédit informel, à condition que ceux-ci soient structurés et supervisés de manière à éviter les abus, pourrait être particulièrement efficace pour les petites exploitations rapportant peu.

La réorientation de la production agricole contribuera à la réalisation d'un objectif environnemental clé : remédier à la grave pénurie d'eau et à la dégradation de la qualité de l'eau dans le nord de la Chine. L'utilisation de l'eau augmente fortement depuis vingt ans en raison de l'accroissement des besoins des activités rurales et des agglomérations urbaines. La réduction des productions céréalières qui occupent à ce jour de vastes superficies devrait libérer des ressources hydriques pour faire face à l'urbanisation, ou pour d'autres usages. La

récente introduction d'une politique du prix de l'eau plus orientée sur le marché, fondée en partie sur les coûts d'adduction réels, devrait en outre permettre une utilisation plus efficiente de ces ressources.

L'autre grand problème environnemental de la Chine est la forte pollution de l'eau et de l'air. Près d'un tiers du pays souffre des pluies acides, l'air est très pollué dans les grandes villes et des installations d'évacuation des déchets solides sont réclamées avec de plus en plus d'insistance. Ces problèmes sont imputables à divers facteurs, dont le faible rendement énergétique et la dépendance à l'égard de la houille pour la production d'énergie, l'utilisation accrue d'engrais dans l'agriculture, l'urbanisation et l'essor spectaculaire du parc automobile dans les zones urbaines. Le passage progressif de l'industrie lourde à des industries légères, généralement moins polluantes, modère quelque peu ces phénomènes, mais pas suffisamment pour empêcher la qualité de l'environnement de continuer à se dégrader.

Les autorités chinoises déploient des efforts considérables pour atténuer les problèmes de pollution. Elles renforcent les normes environnementales et encouragent une utilisation plus efficiente de l'énergie, ainsi que l'abandon du charbon au profit du pétrole et d'autres sources moins nocives pour l'environnement. Les administrations publiques locales ferment les entreprises qui ne respectent pas les normes antipollution. Ces mesures forment une grande partie du cadre juridique et réglementaire nécessaire pour que la Chine atteigne ses objectifs environnementaux. Néanmoins, comme dans nombre d'autres domaines, l'efficacité de ce cadre est limitée par les difficultés de mise en application.

La libéralisation des échanges et de l'environnement pourrait contribuer à réduire les problèmes environnementaux de la Chine en encourageant la transition vers des activités à plus forte intensité de main-d'œuvre. Cependant, le pays tirera plus ou moins parti des avantages d'un environnement de meilleure qualité selon qu'il réussira à réduire trois principaux obstacles limitant l'efficacité de la politique actuelle. Premièrement, il faut faire mieux respecter la réglementation environnementale, notamment les normes nationales qui sont souvent non respectées, ou négligées, localement. Il y a donc lieu de renforcer le pouvoir des tribunaux d'interpréter les lois sur l'environnement et de trancher les conflits entre législation et réglementation. Deuxièmement, il convient de supprimer progressivement les subventions, distorsions de prix et autres incitations négatives qui favorisent la pollution et l'utilisation inefficente de l'énergie. Troisièmement, il est indispensable de mieux coordonner les activités des organismes publics afin de concevoir une stratégie environnementale plus globale et de remédier aux écarts significatifs ainsi qu'aux « déficits de responsabilité » dans la formulation et l'application de la politique de l'environnement, à tous les niveaux.

### **Accroître la capacité des entreprises à utiliser les ressources de manière productive<sup>23</sup>**

Les réformes du marché du travail peuvent améliorer les conditions dans lesquelles le travail est fourni, mais il est tout aussi essentiel de renforcer la capacité des entreprises à utiliser la main-d'œuvre et le capital de manière productive. A plus long terme, un objectif clé consiste à promouvoir l'essor des services en Chine, en particulier ceux à forte intensité de main-d'œuvre. C'est néanmoins l'urbanisation qui déterminera le rythme de progression vers cet objectif. Dans l'immédiat, la priorité est la restructuration des entreprises industrielles, *via* la concentration et une réorganisation visant à améliorer l'efficacité globale. En outre, il faut moderniser les équipements et accroître la capacité de l'industrie à innover et à absorber les nouvelles technologies.

Cela fait longtemps que les pouvoirs publics participent à la restructuration économique, directement et à grande échelle. Depuis les années 80, ils cherchent à développer les grandes entreprises et les groupes pour en faire des « champions nationaux » aptes à concurrencer sur les marchés internationaux les multinationales des pays plus avancés. Ces tentatives sont toutefois peu fructueuses. Depuis une date plus récente, les autorités chinoises interviennent massivement et directement pour réduire les sureffectifs et les autres contraintes qui pèsent sur les entreprises d'État du fait de la politique publique, dégonfler les excédents de capacités et gérer la restructuration de ce secteur. Même si ces efforts donnent de bons résultats, ils faussent également le processus de restructuration, par exemple en contraignant des entreprises solides à fusionner avec des sociétés qui le sont moins. Ils témoignent en grande partie du maintien de l'intervention de l'État dans l'administration des entreprises publiques. Ils sont également axés sur les grands groupes qui doivent rester dans le giron de l'État.

La présente étude délivre un message clé : *il est nécessaire de consolider les mécanismes de marché pour qu'ils influent de manière décisive sur la restructuration des entreprises chinoises.* L'amélioration fondamentale des performances économiques passera par une vaste réaffectation des ressources et par la modification de l'actionnariat et des mécanismes de contrôle de milliers d'entreprises relevant ou non de l'État. Les PME ont un rôle crucial à jouer à cet égard, et gagnent en importance à mesure que l'économie s'oriente vers des activités à plus forte intensité de main-d'œuvre. Ces évolutions découleront essentiellement des exigences du marché, les différentes entreprises se réorganisant pour maximiser leur valeur à long terme. Malgré les opportunités offertes par la libéralisation des échanges et de l'investissement aux grands groupes chinois, la réussite d'une multinationale dépend désormais moins de l'étendue de ses activités que de la sophistication de sa gestion et de l'efficacité de son gouvernement d'entreprise – autant de qualités sur lesquelles l'action de l'État a une portée directe limitée. Dans ce



contexte, les politiques publiques visant à encourager la restructuration doivent viser la mise en place de conditions propices à une re-fondation du marché, telles que l'intensification de la concurrence et la clarification des droits de propriété, tout en restreignant les interventions directes dans certains domaines, par exemple la cession des actifs des entreprises d'État lorsque les forces du marché ne peuvent à elles seules permettre d'atteindre cet objectif.

La priorité est l'élimination des obstacles à une restructuration des entreprises tirée par le marché. Deux ensembles de mesures sont indispensables pour y parvenir. Le premier concerne la réforme du système financier, comme nous le verrons dans la prochaine sous-section. A moins que la répartition du crédit ne repose sur des critères commerciaux beaucoup plus stricts, les ressources ne pourront pas être orientées vers les entreprises à même de les utiliser avec le plus d'efficacité. A cette fin, les banques et les autres établissements financiers devront disposer de capacités plus étendues et de meilleures incitations pour prêter davantage aux entreprises productives. Les marchés financiers devront, eux, être plus souples et ouverts pour faciliter les transferts de propriété et ouvrir la voie aux prises de contrôle. L'expérience de l'OCDE peut servir à améliorer l'accès des PME solvables à un financement extérieur, dans le cadre des efforts visant à développer ce segment clé de l'économie.

Dans un deuxième temps, il s'agit de mettre fin aux interventions de l'État qui pèsent sur la capacité des entreprises à se réorganiser, faussent les mesures les incitant à agir dans ce sens et les empêchent de fermer leurs portes lorsque cela devient nécessaire. Les entreprises d'État ont tout particulièrement besoin d'autonomie pour choisir leurs partenaires et déterminer les conditions des fusions et acquisitions en fonction de leur propre valeur économique à long terme, sans être pénalisées par les exigences non commerciales des pouvoirs publics. Par ailleurs, il faut définir plus clairement les droits et le contrôle des entreprises d'État sur leurs propres actifs, afin que ces groupes puissent se restructurer de manière productive. Les obstacles régionaux à la mobilité du capital et à l'établissement dans d'autres provinces doivent aussi être réduits. Il convient d'éviter, si possible, les mesures qui ont pour effet de créer des cartels ou des prix planchers (notamment les règles décrétant que les prix inférieurs au coût moyen d'un secteur donné sont « abusifs »). En effet, de telles dispositions pèsent généralement sur les incitations à la restructuration et ralentissent la cessation d'activité. Tout aussi importantes sont les réformes destinées à faciliter et à accélérer cette sortie, car nombre d'entreprises chinoises ne sont pas compétitives et devront disparaître pour que l'économie nationale devienne plus efficace.

Même si ces mesures constituent des premières étapes essentielles, leur succès dépendra des réformes engagées dans d'autres domaines, notamment pour éliminer les facteurs externes qui tendraient à fausser les décisions de restructuration,

tels que la répartition inégale des avantages sociaux et les incitations qui favorisent le protectionnisme régional. Il est tout autant indispensable d'assainir le gouvernement d'entreprise et les autres conditions cadres (voir section suivante) qui permettent aux entreprises de tirer parti des opportunités de restructuration qui augmentent leur valeur. A la lumière de l'expérience et de l'environnement de marché plus exigeant, les autorités chinoises pourraient également repenser leur stratégie, qui consiste à créer des champions nationaux, et envisager de limiter cette politique aux domaines dans lesquels l'avantage dont la Chine dispose actuellement donne à ce pays de meilleures chances de réussir qu'auparavant.

Les défis technologiques auxquels l'économie chinoise est confrontée continuent de mettre en lumière l'importance d'un renforcement du jeu du marché, parallèlement à l'amélioration de la qualité de l'intervention publique. Pour relever ces défis, il ne faudra pas se contenter de rendre la technologie plus accessible au marché. Il s'agit en fait d'atteindre un certain nombre d'autres objectifs clés : accompagner l'amélioration de la capacité des entreprises à innover, à absorber et à utiliser la technologie, mieux diffuser celle-ci et accroître l'investissement direct étranger dans ce domaine. Les politiques explicitement en faveur de la technologie ne peuvent y répondre à elles seules en l'absence de réformes plus vastes. Pour inciter les entreprises à suivre le progrès technique et à élargir leurs capacités, il faut faire progresser la gestion et la gouvernance, la concurrence ainsi que d'autres conditions cadres pour que les entreprises soient tournées vers la recherche de la rentabilité. Il est tout aussi essentiel de mieux protéger les droits de propriété intellectuelle, afin de promouvoir le partage de la technologie et le capital-risque. En outre, une ouverture plus grande aux investisseurs étrangers du secteur des services reposant sur le savoir permettrait d'appuyer le transfert de technologies provenant d'autres pays.

Les pouvoirs publics ont un rôle important à jouer dans le renforcement des capacités technologiques de la Chine, mais doivent recentrer leur action. Ils devront probablement mettre à disposition un important pourcentage des ressources nécessaires pour que le financement de la science fondamentale atteigne un niveau plus compatible avec les normes internationales. L'expérience de l'OCDE laisse à penser que les autorités chinoises peuvent contribuer à la diffusion de la technologie en soutenant, par exemple, les centres universitaires régionaux et les autres pôles de recherche. Les mesures publiques en faveur de la technologie doivent également être intégrées dans un cadre plus large qui met à profit les synergies avec les autres politiques industrielles. Cela passe par une coordination accrue entre le ministère de la Science et de la technologie, et les autres ministères chargés des programmes de financement des PME et des diverses politiques industrielles.

### Encadré 1. **Améliorer les capacités technologiques – Quelques enseignements potentiels de l'expérience de l'OCDE**

L'expérience de l'OCDE permet de tirer des enseignements pour encourager l'innovation, la diffusion et l'absorption de la technologie. Elle montre que les entreprises qui savent tirer parti des nouvelles technologies – elles sont à l'origine d'une part croissante de l'innovation – ont besoin non seulement d'une gestion et d'une gouvernance de qualité, mais également d'une infrastructure de services propice à leur épanouissement.

Par ailleurs, l'expérience de la zone OCDE indique que l'efficacité des programmes de diffusion de la technologie passe par des améliorations sur le plan organisationnel, des changements stratégiques dans les entreprises, la mise en place d'interactions entre les différents acteurs, l'exploitation des moyens existants et une présence locale. Pour accélérer la diffusion de la technologie, les gouvernements des pays de l'OCDE s'attachent à éliminer les dysfonctionnements des marchés et des systèmes, à travers quatre types de stratégies opérationnelles :

- *Des initiatives découlant de l'offre*, qui assurent le transfert au secteur privé de technologies conçues avec un financement public. Exemple : le Programme de station spatiale internationale auquel contribue l'Agence spatiale canadienne, qui met en concurrence des soumissionnaires privés pour des contrats d'élaboration et de commercialisation de technologies spatiales à double application.
- *Des programmes répondant à la demande*, qui cherchent à diagnostiquer et à accroître la capacité des entreprises à absorber la technologie. Exemple : aux États-Unis, le programme « *manufacturing Extension Partnership* » aide de petits fabricants à utiliser des technologies appropriées et à améliorer leurs pratiques.
- *Des initiatives créant des réseaux*, qui établissent des structures relais et des partenariats interentreprises pour faciliter l'échange d'information. Exemple : aux Pays-Bas, les « centres pour l'innovation » renforcent les liens verticaux et horizontaux entre réseaux à l'échelon régional.
- *Des programmes d'infrastructure*, qui modernisent l'infrastructure de diffusion de la technologie au niveau national. Exemple : dans le cadre de sa stratégie de développement, la Corée a adopté différents mécanismes de diffusion des nouvelles technologies et d'encouragement des liens entre réseaux.

L'assimilation de la technologie est un processus de long terme, par lequel les entreprises doivent nouer des partenariats durables et des relations de confiance avec les fournisseurs de technologie. Des études de cas portant sur les secteurs de l'électronique et des semi-conducteurs en Corée et dans le Taipei chinois montrent qu'il est important que les entreprises locales participent progressivement à des formes de transfert de technologies plus évoluées avec des partenaires étrangers (par exemple : sous-traitance → licences de technologie → fabrication de pièces d'origine → fabrication d'équipements d'origine, → activités de R&D conjointes → alliances stratégiques).

Malgré ses résultats impressionnants, il est encore largement possible d'améliorer les performances de l'investissement direct étranger en Chine, tant en termes quantitatifs que qualitatifs. Le renforcement de la protection de la propriété intellectuelle, dans le cadre de l'accord d'accession de la Chine à l'OMC, devrait contribuer à attirer davantage d'investissement direct étranger des entreprises des pays développés, qui se montrent parfois réticentes à investir sur le marché chinois de crainte que leur technologie et leurs techniques de production avancées ne soient pas correctement protégées. Étant donné que les investissements internationaux revêtent de plus en plus souvent la forme de fusions et acquisitions, la mise en place de mécanismes de marché pour ces opérations dans le pays contribuerait également à séduire les investisseurs des économies plus avancées. L'adoption et l'application effectives d'un droit de la concurrence complet, ainsi que la réduction des obstacles, notamment administratifs, qui se superposent à ceux requis par l'OMC, devraient inciter les intérêts étrangers à investir davantage sur le marché chinois. Enfin, la poursuite de l'ouverture des secteurs protégés, par exemple par un relèvement du pourcentage de participations étrangères autorisées dans les activités minières, stimulerait aussi les entrées d'investissement direct étranger ainsi que l'efficience.

D'autres mesures pourraient également améliorer le bénéfice de l'investissement étranger pour l'économie chinoise. Le renforcement de la concurrence et des mécanismes d'exécution des contrats encouragerait les entreprises étrangères implantées en Chine à se procurer davantage de facteurs de production sur le marché local, comme par exemple les matériaux de conditionnement. En outre, une moins grande ingérence de l'État dans le fonctionnement des entreprises chinoises pourrait faciliter des partenariats plus fructueux avec des entités étrangères détentrices de technologies de pointe.

### ***Améliorer l'efficacité du système financier***<sup>24</sup>

Si l'on veut restructurer l'industrie chinoise, parvenir à une plus grande intégration entre les régions, doper les performances macro-économiques et permettre à la Chine d'ouvrir ses marchés financiers au reste du monde sans mettre indûment en péril sa stabilité financière, il est impératif d'améliorer les capacités du système financier chinois afin de promouvoir une utilisation plus efficiente des ressources. Nous l'avons vu plus haut, malgré les mesures importantes prises au cours des cinq dernières années, les capacités essentielles et les incitations, pour le système financier, à allouer le crédit de manière efficiente, restent insuffisantes.

Comme indiqué dans la section précédente, les problèmes du système financier sont étroitement liés à ceux de l'économie réelle, et à la pénurie de moyens effectivement disponibles pour les pouvoirs publics. Ainsi que le souligne le chapitre qui y est consacré, il est peu probable que les banques chinoises soient

entièrement assainies et efficaces avant que les performances des entreprises clientes ne s'améliorent substantiellement. Néanmoins, l'expérience internationale montre clairement que des réformes opportunes et décisives sont nécessaires pour rompre le cercle vicieux dans lequel se trouve actuellement la Chine. Pour que le système financier se mue en appui efficace, et ne fasse plus obstacle, au processus de réforme dans son ensemble, il convient de réaliser trois grands objectifs.

Le premier, et le plus urgent, consiste à *restaurer rapidement les ratios de fonds propres des établissements financiers*, en faisant appel autant que nécessaire à l'aide financière directe des pouvoirs publics. L'expérience internationale indique qu'il est possible de recourir à une série de modalités précises pour y parvenir, mais qu'il convient toutefois de respecter trois principes importants.

- Tout d'abord, cet assainissement doit être minutieux, et comprendre des mesures visant à régler le problème des créances douteuses (avec une annulation de celles qui ne peuvent pas donner lieu à des provisions ou à des amortissements) ainsi qu'une augmentation des fonds propres, pour les porter au moins au minimum requis par la Banque des Règlements Internationaux, dans un premier temps.
- Deuxièmement, cette remise en ordre doit également parachever la réhabilitation financière des banques commerciales d'État, et traiter le cas des créances douteuses des autres banques commerciales et coopératives de crédit qui se trouvent également en difficulté.
- Troisièmement, cette remise en ordre et les mesures qui suivront devront également imposer des conditions strictes aux établissements financiers, en donnant à la direction la responsabilité d'en améliorer les performances à venir, mais aussi l'autonomie nécessaire pour ce faire. Par exemple, il serait envisageable de conditionner l'autorisation de se lancer dans des activités nouvelles au respect de ratios de fonds propres et de normes prudentielles prédéfinis.

Bien qu'il s'agisse d'une condition préalable, l'assainissement des bilans ne saurait constituer en soi une garantie d'amélioration de l'efficacité du système financier. On peut tirer une leçon élémentaire de l'expérience des autres pays ayant accusé des revers financiers : cet assainissement doit s'accompagner de mesures vigoureuses visant à remédier à tous les facteurs de dégradation de la situation. Dans le cas de la Chine, il est essentiel de mettre en place et/ou de renforcer la gouvernance des établissements financiers en tant qu'entités commerciales, et d'améliorer leur système interne d'évaluation du crédit et de gestion du risque. Il est également impératif d'accentuer l'indépendance et les capacités des instances de supervision bancaire. Ces mesures sont d'autant plus nécessaires qu'il sera forcément difficile d'imprimer une orientation véritablement commerciale aux établissements financiers d'État, surtout à ceux de grande taille.

Néanmoins, au vu de l'expérience internationale, il apparaît clairement que si la Chine veut sortir du cercle vicieux dans lequel elle s'enlise actuellement, elle doit intervenir rapidement pour rétablir la solvabilité de son système financier, tout en mettant en œuvre d'autres mesures de redressement de son économie réelle, qui prendront, elles, davantage de temps pour porter leurs fruits. D'une manière générale, les établissements financiers sous-capitalisés ne sont guère incités à respecter des règles d'attribution des prêts suffisamment strictes ou à gérer le risque<sup>25</sup>. En réalité, il arrive même que la faiblesse financière encourage de manière perverse à dissimuler les problèmes de créances douteuses et à prendre des risques excessifs (« pari pour la rédemption »). Les établissements financiers chinois doivent assainir leur bilan afin de pouvoir lancer les autres réformes qui amélioreront leur santé. Les banques doivent pouvoir se restructurer pour faire face à une concurrence étrangère accrue et pour accéder aux capitaux étrangers en vue d'augmenter leurs fonds propres. En outre, étant donné leur faible rentabilité, il est peu probable que les établissements financiers chinois parviennent à se doter de fonds propres suffisants avec leurs propres moyens dans un délai raisonnable. En fait, cet assainissement des bilans constitue probablement la clé de leur capacité à améliorer leur rentabilité à plus long terme.

Si le rythme actuellement rapide de progression des prêts pourrait laisser penser que les banques seront en mesure de faire baisser mathématiquement le pourcentage de leurs créances douteuses dans un certain temps et à condition que la croissance rapide de l'économie réelle se poursuive, une telle stratégie n'est pas dénuée de risques importants. En effet, les banques se retrouveraient dans une situation encore plus grave en cas de ralentissement de la croissance des prêts ou des dépôts. Cette stratégie pourrait également aboutir à un dilemme délicat : améliorer l'environnement bancaire ou favoriser la croissance des autres intermédiaires financiers, ce qui risquerait de priver les banques d'un certain volume d'activité ? Comme le souligne l'expérience d'autres pays, et celle, récente, du Japon, miser sur le redressement de l'économie réelle pour restaurer la santé des établissements financiers a toutes les chances de porter atteinte à l'économie réelle, d'aggraver les problèmes financiers et d'accroître en fin de compte le coût de leur résolution.

Certains craignent que cet assainissement, réalisé avec le soutien de l'État, ne dissuade d'entretenir une solide culture du crédit dans les établissements financiers. Il convient de leur rétorquer que seules les banques commerciales d'État ont bénéficié du premier programme sur les créances douteuses, et qu'il est généralement admis, en Chine comme à l'extérieur, que l'État garantira toujours la solvabilité des banques commerciales publiques afin de prévenir une crise financière. Les retards dans le retour à la solvabilité devraient plus probablement laisser présager des opérations de renflouement multiples et interminables. Certains se demandent également si l'État chinois peut se permettre un assainissement de

grande ampleur du système financier, étant donné ses ressources budgétaires limitées. En effet, le coût de cette opération devrait être élevé, de l'ordre de celui supporté par les autres pays asiatiques qui ont connu de graves problèmes bancaires suite à la crise de 1997<sup>26</sup>. Cependant, comme l'indique la dernière section de cette synthèse, ce coût restera abordable à condition que les recettes publiques continuent de progresser par rapport au PIB, que les programmes de prestations sociales soient définis sur une base viable, et que l'on maintienne les nouvelles créances douteuses à un niveau minimum. Pour le moment, la Chine ne se retrouve pas face à un dilemme impossible, qui lui imposerait de choisir entre assainissement du système financier et viabilité budgétaire. Mais, comme le coût ultime devrait être plus élevé, de nouveaux retards risquent à l'avenir de la placer devant un tel cas de conscience.

Le retour à la solvabilité contribuera également à promouvoir le deuxième objectif à long terme : *créer un système plus diversifié et équilibré, dans lequel les intermédiaires financiers autres que les banques commerciales d'État auront un plus grand rôle à jouer*. L'orientation des banques d'État sur les entreprises d'État devrait perdurer, car ces établissements vont devenir des « banques chefs de file » pour les grandes entreprises qui restent dans le giron de l'État. Conjuguée à leur taille et à leur capacité à faire appel aux marchés financiers intérieurs et internationaux, cette situation devrait leur conférer un avantage comparatif non négligeable pour traiter avec les multinationales ou les autres grandes entreprises. Les autres banques commerciales et les coopératives de crédit disposent probablement d'avantages comparatifs et d'incitations plus importants pour prêter aux PME, mais leur aptitude à étoffer leurs parts de marché se heurte à des limites, notamment d'ordre réglementaire, pour l'accès aux fonds. Par conséquent, l'assouplissement des règles restreignant la capacité d'expansion des établissements constitués en sociétés anonymes et d'autres petites entités, dans le cadre des efforts déployés pour créer un environnement plus équitable pour les banques commerciales, constitue une première étape nécessaire vers une diversification du système financier. Une politique plus active à long terme pour restructurer les banques commerciales d'État selon les lignes régionales et fonctionnelles favoriserait également cette diversification, ainsi que la concurrence.

Une diversification permettrait également d'axer davantage le système financier dans son ensemble sur des considérations commerciales. Même si le pays déploie beaucoup d'efforts pour développer une culture du crédit plus commerciale dans les banques d'État, cette mission est forcément difficile étant donné le rôle traditionnel de ces établissements dans la planification centralisée, leurs liens étroits avec l'État, et, surtout, leur statut d'établissements « trop gros pour faire faillite ». De leur côté, les banques constituées en sociétés anonymes bénéficient d'une plus grande autonomie par rapport aux autorités, sont généralement mieux gérées et plus commerciales. En donnant davantage de poids à ces établissements, il sera possible de rendre tout le système bancaire plus réactif aux forces du marché.

Le troisième grand objectif pour l'amélioration des capacités du système financier consiste à *encourager le développement des marchés financiers*. Le marché des emprunts d'État doit être mis en mesure d'absorber la forte augmentation de la dette publique qui devrait se produire dans les prochaines années. Les marchés financiers sont également nécessaires pour permettre aux entreprises de restructurer leur endettement et leur capital et pour mettre à disposition des instruments d'épargne-retraite qui deviendront nécessaires à mesure que le deuxième et le troisième piliers du système de retraite se développeront. Cependant, les marchés financiers chinois ne sont pas encore capables d'exercer correctement ces fonctions. La plupart des entreprises cotées sont des entreprises d'État, et environ un tiers seulement de leurs actions s'échangent de manière active. Le marché est sujet aux manipulations et aux survalorisations. Les marchés obligataire et monétaire sont à la traîne de la Bourse dans leur développement, par leur champ d'action ainsi que par leur manque de liquidité. Comme l'affirme le chapitre 15, dans leur ensemble, les marchés doivent se renforcer pour s'adapter aux nouveaux instruments financiers ainsi qu'à l'accroissement de la participation étrangère et de l'exposition aux marchés financiers internationaux avec un risque acceptable.

Comme dans d'autres domaines, les priorités passent, pour commencer, par plusieurs mesures à court terme visant à lever les obstacles au bon fonctionnement et au développement des marchés financiers. Ces mesures ont été avalisées par les autorités (ou du moins évoquées par les hauts fonctionnaires), mais dans certains cas, leur application a été retardée.

- La première consiste à augmenter la part du capital des entreprises d'État qui peut être mise sur le marché pendant la période de trois ans prévue par les autorités, en fonction d'un calendrier pré-établi.
- La deuxième consiste à admettre à la cote toutes les entreprises, y compris les entreprises collectives et les entreprises privées, en fonction de leur aptitude à respecter les impératifs de supervision, ce qui mettrait un terme au traitement préférentiel dont bénéficient toujours les grandes entreprises d'État dans ce domaine. Ces deux premières mesures sont essentielles pour améliorer la discipline du marché boursier et créer un marché pour le contrôle des entreprises.
- La troisième étape réside dans l'intégration des marchés boursiers, c'est-à-dire la suppression, à courte échéance de la distinction entre les actions (A), qui peuvent être détenues par les citoyens chinois, et les actions (B), qui peuvent être détenues par les étrangers. Cette étape n'est pas tributaire de la convertibilité du compte de capital, mais devra suivre un calendrier minutieusement étudié si l'on veut éviter les perturbations induites par les écarts de valorisation, aujourd'hui considérables, entre les divers compartiments.



Ces mesures immédiates doivent ouvrir la voie à d'autres dispositions destinées à favoriser le développement des marchés financiers à moyen et long terme, et également être étayées par ces dernières. Il s'agira de faire progresser le gouvernement d'entreprise et de permettre aux établissements étrangers accéder au marché financier chinois. En outre, à moyen terme, des plans officiels devront être mis en œuvre en vue d'améliorer le fonctionnement du marché des emprunts d'État. Il convient également d'élaborer des cadres régissant les marchés des emprunts hypothécaires et des titres de créances hypothécaires afin de répondre plus facilement à la demande croissante de crédits immobiliers, à mesure que la réforme de la politique du logement avance.

### ***Mieux intégrer les régions chinoises<sup>27</sup>***

L'intégration entre les régions chinoises ne s'impose pas simplement pour des raisons d'équité. En effet, l'insuffisance de l'intégration est en train de compromettre la réalisation des autres objectifs de développement, et finira par devenir un obstacle encore plus important si l'on n'y remédie pas. Sans davantage d'intégration, il est probable que les villes côtières et quelques villes situées à l'intérieur du pays devront accueillir des flux migratoires massifs de travailleurs à la recherche d'un emploi. Ces flux migratoires exacerberont les pressions sur les terrains, l'environnement et les autres ressources des zones urbaines, ce qui diminuera fortement les avantages qui peuvent être attendus de la concentration de la population, et sapera les avantages mêmes qui font la vitalité de ces zones. Une plus grande intégration est nécessaire si la Chine veut tirer pleinement parti de ses ressources foncières et agricoles, qui ne peuvent pas être déplacées vers les côtes. La segmentation persistante entre les régions limite les gains de productivité issus de la spécialisation régionale, ainsi que la capacité des entreprises à réaliser des économies d'échelle et de champ suffisantes.

Afin de renforcer son intégration, la Chine a besoin d'une stratégie de développement plus large et plus poussée, axée sur la création de marchés nationaux pour les produits et les facteurs de production. Cela suppose de changer d'orientation, d'abandonner la politique de dérogations sélectives à la réglementation publique et de préférences fiscales, de laisser davantage s'exercer les forces du marché, d'améliorer la capacité des autorités locales à répondre à ces forces, et de les y inciter. L'expérience de l'OCDE met en lumière plusieurs écueils des stratégies de développement régional qui risquent d'être pertinents dans le cas de la Chine :

- recours excessif à l'intervention de l'État pour développer des domaines ou des secteurs spécifiques (pôles de croissance) de nature à catalyser le développement régional. Cette stratégie s'est révélée plutôt onéreuse, et pas très efficace.

- lancement de vastes projets d'infrastructure irréalistes ne tenant aucun compte de la demande régionale.
- maintien d'une aide directe aux secteurs en déclin afin de protéger l'économie locale.

Outre le développement de l'infrastructure, une stratégie complète de développement régional comprend trois grands objectifs de base. Le premier consiste à appliquer des règles communes sur la concurrence, les droits de propriété, la création d'entreprises et la fiscalité à toutes les régions et toutes les localités. Comme le montre l'expérience de l'Union européenne, cela supposera, selon toute vraisemblance, des efforts soutenus et de grande ampleur de la part du gouvernement central. Il convient également de renforcer le principe selon lequel les autorités infranationales ne doivent pas entraver le commerce intérieur : ce principe est en effet énoncé dans la législation actuelle, mais des dispositions d'application font toujours défaut. Comme l'Union européenne et la Russie, la Chine peut notamment y parvenir en se dotant d'un droit national de la concurrence.

Le deuxième objectif vise à faciliter la mobilité des capitaux entre les régions du pays. Le développement de marchés financiers nationaux et l'amélioration de l'orientation commerciale des établissements financiers sont des instruments essentiels pour favoriser une répartition géographique plus efficiente du capital à long terme. A brève échéance, il conviendra d'alléger le fardeau administratif pesant sur les entreprises locales et d'accroître la transparence de la réglementation si l'on veut que les autorités des provinces de l'intérieur puissent se positionner de manière compétitive pour attirer l'investissement direct étranger et les capitaux chinois. Il importe également d'abaisser les obstacles administratifs et de lutter contre le protectionnisme local qui entrave les fusions et acquisitions ainsi que la création d'entreprises d'une région à l'autre. A moyen terme, la poursuite du développement et de la libéralisation des marchés monétaires ainsi que l'élargissement du champ d'action géographique des banques des villes de l'intérieur du pays faciliteront le transfert de l'épargne d'une région à l'autre. L'ouverture de certains secteurs protégés à l'investissement étranger contribuera également à drainer l'investissement direct étranger vers les provinces du centre et de l'ouest, dotées de ressources abondantes.

L'intégration régionale repose également sur un troisième objectif : la réforme des relations budgétaires entre l'État central et les autorités locales. En effet, le système actuel contribue à l'inégalité du fardeau fiscal entre les régions. Comme nous l'avons vu dans la section précédente de cette synthèse, l'allocation des recettes publiques et la répartition des responsabilités de dépense entre les niveaux de gouvernement doivent être repensées en fonction des besoins, et non de critères administratifs économiquement arbitraires. La Chine ne doit pas seulement revoir à la

## Encadré 2. Les priorités pour l'amélioration de l'utilisation des ressources

Problème	Priorités	Quelques suggestions
La segmentation du marché du travail compromet le plein emploi des ressources humaines.	Créer un marché du travail national en levant les obstacles à la mobilité de la main-d'œuvre.	<p>a) Pour commencer, à court terme, supprimer progressivement les restrictions à la migration liées au <i>hukou</i> et réformer le régime foncier.</p> <p>b) Continuer à développer le système d'assurance chômage et réduire au fil du temps les disparités dans le financement des prestations sociales.</p>
La politique du gouvernement entrave le passage de l'agriculture intensive aux cultures à forte intensité de main-d'œuvre.	Favoriser des modes de cultures correspondant à la demande du marché et aux avantages comparatifs régionaux.	A court terme, supprimer les contrôles sur les achats, les prix et la distribution des céréales.
Les problèmes environnementaux empêchent une allocation efficace des ressources.	Améliorer l'application et la coordination de la politique environnementale entre les administrations publiques.	Renforcer les pouvoirs des tribunaux pour l'interprétation et l'application de la législation et de la réglementation environnementales ; supprimer les distorsions qui encouragent la pollution et le gaspillage de l'énergie.
La restructuration du secteur des entreprises se heurte à l'absence de mécanismes de marché.	Favoriser les mécanismes de marché comme instruments principaux de la restructuration.	<p>a) A court terme, lever les obstacles dressés par les autorités à la restructuration des entreprises.</p> <p>b) A plus long terme, développer les marchés financiers.</p>
La technologie est médiocre et les capacités d'innovation, de diffusion et d'assimilation sont faibles.	Développer un cadre complet pour améliorer les capacités technologiques des entreprises.	Améliorer la protection des droits de propriété intellectuelle et accroître les dépenses publiques consacrées à la R&D fondamentale.

### Encadré 2. Les priorités pour l'amélioration de l'utilisation des ressources (suite)

Problème	Priorités	Quelques suggestions
L'allocation du crédit est inefficace, la discipline financière insuffisante et les dispositions financières de nature à favoriser la restructuration du secteur des entreprises sont limitées.	<p>a) Restaurer la solvabilité du système financier.</p> <p>b) Diversifier les établissements financiers et développer des marchés monétaires et financiers.</p>	<p>a) A court terme, restaurer les ratios de fonds propres des établissements financiers, soumis à de strictes obligations de résultats.</p> <p>b) Lever dès que possible les obstacles réglementaires au fonctionnement et au développement des marchés monétaires et financiers.</p> <p>c) A plus long terme, renforcer le rôle des banques constituées en sociétés anonymes et autres petites banques commerciales ; faciliter le développement des marchés financiers, notamment en les ouvrant aux étrangers.</p>
La fragmentation régionale devient un obstacle au développement général du pays	Élaborer une stratégie de développement régional complète, axée sur la création de conditions cadre plus uniformes et l'amélioration de la mobilité des capitaux à l'intérieur du pays.	<p>a) A court terme, lever les obstacles administratifs et autres barrières protectionnistes régionales.</p> <p>b) A moyen terme, réformer les relations budgétaires entre l'État central et les autorités locales.</p> <p>c) Promouvoir le développement de marchés monétaires et financiers nationaux.</p>

hausse le montant total dépensé à l'échelle nationale pour l'éducation, mais aussi donner la même priorité à l'augmentation des dépenses d'éducation dans les zones rurales, particulièrement celles de l'intérieur du pays, où les niveaux sont plutôt faibles mais où le bénéfice potentiel d'une amélioration du capital humain est relativement élevé.

Pour tirer parti de l'intégration, il faut également promouvoir une urbanisation plus équilibrée en privilégiant la création et le développement des villes nouvelles dans les provinces de l'intérieur selon les règles du marché. La construction de villes, associée à la reconversion d'une partie de la main-d'œuvre agricole, contribuera à équilibrer les tensions sur les ressources urbaines, afin de stimuler la croissance régionale par l'exploitation des économies découlant des effets de masse. L'expansion des villes moyennes par l'absorption des bourgs ruraux périphériques, qui accueillent un nombre d'entreprises en progression rapide, devrait également donner un coup de fouet à la croissance. La création de villes nouvelles constitue toutefois un processus complexe dans lequel le rôle le plus productif pour les pouvoirs publics consiste à créer des conditions propices. Parmi ces conditions figurent l'accès au financement et une souplesse des marchés du travail suffisante pour attirer la main-d'œuvre qualifiée essentielle. En outre, les autorités régionales et chargées de l'urbanisme doivent bénéficier d'une certaine autonomie et être en mesure de formuler et de mettre en œuvre des stratégies de développement reposant sur les ressources locales et leurs avantages comparatifs

### **Renforcer les institutions destinées à faciliter le fonctionnement du marché**

Le succès des mesures prises pour rendre plus efficaces l'affectation et l'utilisation des ressources dépend de manière vitale de la gouvernance, des droits de propriété, de la concurrence ainsi que d'autres aspects essentiels au bon fonctionnement des marchés. Ces dernières années, la Chine a déployé des efforts considérables pour renforcer plusieurs de ces cadres, mais l'impact de ces efforts est émoussé par les progrès plus limités réalisés dans des domaines complémentaires. Les ambiguïtés fondamentales au niveau des droits de propriété n'ont pas été supprimées, la discipline des marchés reste insuffisante, et, si les structures organisationnelles et nombre des lois élémentaires sont désormais en place, leur efficacité est réduite faute de dispositifs d'application adéquats. Cette section expose les priorités relatives au renforcement de ces cadres, qui sont synthétisées dans l'encadré 3.

### ***Renforcer le gouvernement d'entreprise***<sup>28</sup>

La mise en place de structures de gouvernance permettant aux entreprises de se comporter comme des entités commerciales autonomes et à vocation lucrative compte parmi les objectifs principaux des réformes économiques engagées en Chine depuis le début des années 90<sup>29</sup>. Les difficultés que rencontre la Chine pour mener à bien cette mission sont loin d'être uniques. Pendant plusieurs décennies, des pays de l'OCDE ont en effet tenté diverses expériences pour faire en sorte que leurs entreprises publiques enregistrent des performances satisfaisantes, mais avec un succès limité. La tâche pourrait bien être encore plus ardue en Chine, étant donné les liens étroits entre l'État et les entreprises publiques.

Depuis 1999, la réforme du gouvernement d'entreprise figure au rang des priorités en Chine. La stratégie adoptée cherche à créer des structures de gouvernance calquées sur les pratiques exemplaires découlant de l'expérience des pays de l'OCDE<sup>30</sup>. Cette stratégie prévoit notamment la transformation des entreprises d'État en sociétés de droit privé juridiquement indépendantes, l'instauration de conseils d'administration et de surveillance, ainsi que le vote d'une législation définissant les responsabilités de ces derniers et des dirigeants d'entreprise. Les autorités ont ainsi voulu mettre un terme à l'intervention directe de l'État dans la gestion des entreprises en créant des organes distincts chargés de gérer les actifs publics. Le deuxième élément de cette stratégie, qui revêt une importance croissante, réside dans l'introduction en bourse des entreprises publiques ainsi transformées en sociétés de droit privé, afin de diversifier la structure de leur capital et de discipliner davantage le conseil d'administration et la direction. Jusqu'ici, près de la moitié des entreprises publiques ont été transformées en sociétés de droit privé. Les autorités prévoient de faire de même avec les banques commerciales d'État dans les prochaines années.

Pendant, les résultats concrets de cette réforme de la gouvernance sont loin d'être à la hauteur des espérances. Les pratiques actuelles du gouvernement d'entreprise s'écartent considérablement des normes de l'OCDE, et des études indiquent que la Chine ne soutient toujours pas la comparaison avec ses concurrents asiatiques sur ce plan<sup>31</sup>. Ce succès limité s'explique notamment par les faiblesses des structures mêmes. Les conseils d'administration et de surveillance nés du changement de statut ne disposent toujours pas d'une identité suffisamment distincte au sein de l'entreprise, et leur indépendance reste réduite. Les hauts dirigeants continuent d'être nommés par les autorités locales ou les responsables politiques. Ces conseils ont tendance à fonctionner davantage comme un prolongement de la direction que comme des instances de supervision, et sont court-circuités dans l'exercice quotidien du contrôle. En outre, l'autonomie des dirigeants est compromise, car ces derniers sont tributaires de l'État et des autorités politiques pour leur nomination, sont mal rémunérés et ne sont pas directement intéressés au résultat de l'entreprise.

Pour améliorer le fonctionnement du gouvernement d'entreprise actuel, il convient de *renforcer l'indépendance et les pouvoirs des conseils d'administration et d'encourager le sens des responsabilités et le professionnalisme des dirigeants*. Il serait bon, par exemple, d'envisager de recourir à des administrateurs indépendants qualifiés, y compris extérieurs. Ainsi, l'ingérence de la sphère politique dans le gouvernement d'entreprise se limiterait au conseil et à la consultation. Le pays jetterait ce faisant les bases du développement d'un marché des dirigeants d'entreprise, qui fait aujourd'hui défaut, et ouvrirait la voie à l'introduction généralisée de la rémunération en fonction des performances.

Cependant, les plus grands obstacles et les remèdes nécessaires aux faiblesses actuelles du gouvernement d'entreprise sont à rechercher en dehors des structures même de gouvernance. En effet, une grande partie de la difficulté inhérente à la création d'entreprises publiques qui soient autonomes, à vocation lucrative et responsables vis-à-vis de leur actionnaire, à savoir l'État, tient aux ambiguïtés du cadre des régimes de propriété qui sera décrit plus bas. Par conséquent, suite à leur transformation en sociétés de droit privé, ces entreprises n'ont gagné qu'une autonomie restreinte et restent soumises aux restrictions imposées par l'État concernant les licenciements, la cession d'actifs ainsi que les fusions et acquisitions.

Comme dans d'autres pays, il est impératif de *renforcer la discipline des marchés si l'on veut construire un gouvernement d'entreprise efficace sur des bases solides et durables*. En Chine, dans les secteurs dans lesquels se concentrent les entreprises publiques actuellement cotées en bourse, la concurrence est souvent limitée. Outre le manque persistant de discipline de la part des établissements financiers, deux phénomènes empêchant la Bourse de jouer le rôle disciplinaire qui lui revient dans la stratégie de réforme du gouvernement d'entreprise : un accès limité au marché et l'impossibilité de faire des transactions sur la majorité des actions des entreprises publiques cotées. Jusqu'ici, l'impact de la diversification des actionnaires a été atténué par le fait que la quasi-totalité des actionnaires minoritaires sont d'autres entités publiques, souvent assez peu orientées sur le bénéfice<sup>32</sup>. Il importe tout particulièrement de renforcer cette discipline extérieure car, une fois que les structures juridiques de base sont mises en place, leur fonctionnement dépend de manière vitale des incitations fournies par le marché pour que les entreprises se dotent d'un gouvernement efficace<sup>33</sup>.

Enfin, la question du gouvernement d'entreprise en Chine ne concerne pas simplement les entreprises publiques. Les entreprises collectives se caractérisent par des actionnaires et des parties prenantes multiples, et leur contrôle interne, la répartition des droits résiduels ainsi que leurs liens avec les autorités locales sont ambigus et peu transparents. Il semble que de nombreuses entreprises collectives soient en train d'évoluer vers un statut de droit privé, mais sans être contraintes d'adopter les structures de gouvernance y afférentes. La nécessité de bénéficier d'une bonne solvabilité et d'une bonne réputation commerciale devrait inciter les grandes entreprises collectives à se conformer à des normes de gouvernement d'entreprise plus proches de celles applicables aux sociétés commerciales. Dans le cas des autres entreprises collectives, l'impact de cette incitation reste néanmoins plus flou.

### **Réformer les droits de propriété et les mécanismes de traitement de l'insolvabilité**

Les droits de propriété et leur matérialisation dans les contrats restent l'une des principales lacunes du cadre régissant le fonctionnement des marchés en

Chine. Une démarche essentielle en vue de combler cette lacune a été engagée en 1999, avec l'adoption d'une législation uniforme sur les contrats, qui est venue remplacer la multitude de lois, arrêtés et règlements divers et variés précédemment fondés sur des dispositions législatives nombreuses et pas toujours cohérentes. Cette nouvelle législation définit des règles plus claires et plus uniformes régissant les transactions contractuelles entre toutes les catégories d'entreprises, et met en place un cadre national, qui s'impose aux autorités locales. Ce texte réduit également le champ d'application des restrictions réglementaires sur les dispositions contractuelles qui ne sont pas sanctionnées par une autre législation.

Un dernier grand objectif reste à réaliser : l'élaboration d'un cadre cohérent clarifiant les droits de propriété et assurant leur application égale à tous les compartiments de l'économie. En effet, les droits de propriété demeurent extrêmement ambigus en raison de la question non résolue du statut des actifs publics et de la relation entre propriété publique et non publique. Des ensembles différents de règles s'appliquent aux biens privés, collectifs ou détenus par l'État. Les entreprises publiques ne sont pas libres de céder leurs biens fonciers ou le droit d'utiliser ces biens.

L'opacité qui entoure l'identité des véritables propriétaires des entreprises d'État constitue un obstacle majeur à la restructuration et à l'amélioration de la gouvernance. Dans les faits, ces entreprises sont aux mains d'une multitude de ministères et d'administrations, à tous les niveaux de gouvernement, qui ont souvent des revendications peu claires et contradictoires, et pas suffisamment définies par la loi ou la réglementation existantes. Cela aboutit à une situation qualifiée « d'agents sans propriétaires »<sup>34</sup>, dans laquelle des propriétaires multiples sont peu incités à superviser les entreprises ou à demander des comptes à leurs dirigeants ou aux conseils d'administration. Cette situation produit également des conflits qui ralentissent et baisent la restructuration des entreprises et le désengagement de l'État<sup>35</sup>.

L'ambiguïté des droits de propriété fait également obstacle à la restructuration des autres pans de l'économie réelle. Outre l'obstacle potentiel à la mobilité de la main-d'œuvre dressé par le régime de propriété rurale, le statut incertain des actifs publics freine le développement des entreprises privées. Ces dernières n'ont guère de chances d'atteindre leur total potentiel tant que les règles d'acquisition des actifs publics ne seront pas mieux définies.

Il est donc urgent d'élaborer un cadre et une législation cohérents afin d'éclaircir les droits de propriété et de veiller à leur application uniforme à tous les compartiments de l'économie. Ce cadre devra comporter des protections explicites de la propriété privée, une meilleure définition des droits de l'entreprise en tant qu'entité juridique vis-à-vis des sociétés holdings, des organismes de réglementation et des instances politiques.



L'ambiguïté des droits de propriété entrave également les mécanismes de traitement de l'insolvabilité. Les faillites et les liquidations ont certes notablement augmenté ces dernières années, mais elles concernent surtout des entreprises de petite taille et du secteur privé. L'adoption de la version révisée de la loi complète sur la faillite, dont la première esquisse date de 1994, contribuera fortement à l'instauration de règles uniformes applicables aux entreprises d'État et aux entités privées, ainsi qu'à la définition des droits des débiteurs, des créanciers et des actionnaires. Il convient également d'intensifier les efforts pour améliorer l'indépendance des tribunaux des faillites ainsi que les compétences professionnelles des magistrats, afin qu'ils soient mieux à même d'appliquer la loi.

Il convient également de redoubler d'efforts pour éclaircir les règles, si l'on veut que les mécanismes prévus en cas d'insolvabilité permettent les vastes redéploiements d'actifs des entreprises non viables qui seront nécessaires dans les années à venir. A l'heure actuelle, le désengagement se heurte trop souvent à des obstacles juridiques et administratifs à la cession des créances des banques, sociétés de gestion des actifs bancaires, caisses de prestations sociales et autres organismes chargés de venir en aide aux travailleurs déplacés. Les administrations publiques chapeautant ces organisations doivent être responsables de ces créances afin de ne pas empêcher la liquidation des entreprises en faillite.

### ***Améliorer le cadre concurrentiel***<sup>36</sup>

Selon certains indicateurs classiques, les marchés chinois des produits semblent raisonnablement concurrentiels : la concentration au niveau national est relativement faible et l'on dénombre beaucoup d'entreprises nouvelles. La rivalité économique est féroce dans de nombreux secteurs. Cependant, ces critères sont trompeurs, car les limites de la concurrence sont manifestes à bien d'autres égards. Les restrictions imposées par les pouvoirs publics constituent les entraves les plus visibles à la concurrence. Une infrastructure de transport limitée, le protectionnisme local ainsi que d'autres obstacles à l'intégration géographique permettent à certaines entreprises de détenir un monopole sur les marchés locaux, à un degré qui ne transparaît pas dans les taux de concentration nationaux. En outre, comme nous l'avons vu, la concurrence est variable selon les secteurs.

Les principales faiblesses de l'environnement concurrentiel de la Chine peuvent s'énumérer comme suit :

- Comme dans d'autres pays, les entreprises installées et les autorités locales cherchent souvent à faire barrage aux nouveaux venus, tirant ainsi une rente de cette situation de monopole. Dans certains cas, la concurrence est limitée sur les marchés des produits par des barrières explicites, des distorsions dans le code des impôts et le système de distribution, et surtout

par les restrictions imposées localement à l'installation ou à l'acquisition d'une entreprise locale par une entité extérieure<sup>37</sup>

- Les disparités du cadre législatif et réglementaire s'appliquant aux entreprises d'État, collectives, privées et étrangères, associées aux exigences complexes et opaques posées pour la création et le champ d'activité des entreprises, limitent souvent la concurrence. On peut citer à titre d'exemple le niveau très élevé de capital minimum imposé aux sociétés privées et l'obligation qui leur est faite de se soumettre à un processus d'autorisation réglementaire complexe pour le moindre changement apporté à leur activité<sup>38</sup>
- Si les prix sont relativement libres pour la plupart des produits et des marchés, ils restent encadrés dans certains cas, comme l'énergie et le tabac. Les plafonds temporaires imposés dans les secteurs souffrant de surcapacités freinent également la concurrence et le désengagement.
- Un nombre substantiel de secteurs clés sont entièrement, ou largement, réservés aux entreprises publiques : il s'agit non seulement des monopoles naturels, mais aussi, comme nous l'avons vu plus haut, de la production d'automobiles et de l'acier. Les autorités envisagent de cantonner le rôle des entreprises publiques aux secteurs « stratégiques », mais sans préciser pour l'instant quels doivent être ces secteurs.

Actuellement, le cadre du droit de la concurrence repose sur la loi de 1993 sur la concurrence déloyale et la loi de 1999 sur les prix, ainsi que sur divers règlements et décrets interdisant certaines pratiques protectionnistes au niveau régional. Ces lois sont appliquées par l'administration publique de l'industrie et du commerce (SAIC) et par la commission d'État de planification du développement (SDPC). Ces textes interdisent certaines pratiques ouvertement anti-concurrentielles, comme les prix fixes, ainsi que des actions illicites et contraires au principe de la concurrence de la part des administrations publiques ou des fonctionnaires. Pour autant, ces lois ne forment pas un cadre juridique complet dans le domaine de la concurrence. En particulier, les lois existantes n'interdisent pas clairement d'autres pratiques telles que les abus de position monopolistique, les cartels ou les accords de distribution restrictifs, qui empêchent effectivement l'entrée sur le marché et portent atteinte à la concurrence. Les interdictions actuelles des pratiques contraires à la concurrence de la part des administrations publiques ne sont pas appliquées, et ne produisent guère d'effet concret.

Dans ces circonstances, l'objectif premier consiste à mettre en place un cadre national de la concurrence afin de veiller à ce que la législation et la réglementation favorisent la concurrence sur le marché, au lieu de l'entraver. L'adoption d'un tel cadre est d'autant plus importante que les incitations à s'adonner à des pratiques anti-concurrentielles devraient augmenter avec la libéralisation des échanges

et de l'investissement. Pour commencer, il importe de voter et d'appliquer une loi complète sur la concurrence cadrant avec celle actuellement rédigée par la Commission d'État sur l'économie et le commerce (SETC) et la SAIC. Cette loi doit prévoir des sanctions efficaces contre le maintien de « monopoles administratifs » par les organismes publics. Comme dans les pays de l'OCDE, les autorités chinoises pourraient appliquer les principes de la concurrence pour identifier les lois et projets de loi ou de règlement susceptibles de gêner la concurrence, afin d'éliminer les textes qui ne se justifient pas par ailleurs. Il convient d'apporter une attention spéciale aux lois qui limitent l'entrée sur le marché en fonction de la forme juridique ou de la structure du capital d'une entreprise. Des principes favorables à la concurrence doivent également être intégrés à la réglementation des monopoles naturels.

Outre ces mesures, il faut également prendre des dispositions pour atténuer les incitations à un comportement anti-concurrentiel, et particulièrement de la part des entités publiques. A cet égard, il est vital de réformer la sécurité sociale, le système financier, et les autres aspects qui encouragent ces entités à prélever des ressources par un comportement contraire à la concurrence, si l'on veut instaurer un environnement concurrentiel.

### ***Développer les capacités de réglementation et de surveillance financières***<sup>39</sup>

Le cadre dans lequel s'inscrivent la réglementation et la surveillance financières est primordial pour la réussite des mesures évoquées plus haut, destinées à améliorer les capacités du système financier et à permettre la poursuite de son développement sans exposer sa stabilité à des risques inacceptables. Les autorités chinoises de surveillance et de réglementation financières se trouvent là face à un défi considérable, étant donné les incitations négatives inhérentes à la mainmise de l'État sur les établissements financiers.

Des mesures importantes ont été prises depuis le milieu des années 90 afin de créer une base institutionnelle moderne pour la surveillance et/ou la réglementation financière, comparable à celle des pays de l'OCDE. En 1999, la Banque populaire de Chine a été réorganisée en neuf branches régionales afin d'atténuer l'ingérence des autorités locales dans ses activités et de créer une plate-forme pour une surveillance bancaire plus efficace. La Banque populaire de Chine a aujourd'hui la responsabilité de tous les établissements financiers de dépôt, y compris les coopératives de crédit rural. La responsabilité, autrefois fragmentée, de la réglementation et de la surveillance des marchés boursiers, des marchés obligataires, des maisons de titres et des sociétés d'investissement a été regroupée au sein de la commission de réglementation des opérations sur titres (CSRC), tandis que celle des entreprises d'assurance a été confiée à la commission chinoise de réglementation des activités d'assurance (CIRC).

L'objectif premier consiste aujourd'hui à renforcer l'autonomie des autorités de surveillance financière et à doter celles-ci des ressources matérielles et humaines nécessaires à l'accomplissement de leurs missions. Assurer le respect des normes prudentielles par des établissements financiers qui sont eux-mêmes tributaires de mandats différents, et parfois contradictoires avec cet objectif, est une tâche particulièrement ardue pour les instances réglementaires chinoises. Prémice essentielle, celles-ci doivent bénéficier de l'autorité et de l'indépendance nécessaires pour surveiller les établissements relevant de leur champ de compétence dans la seule optique de la solidité prudentielle, sans qu'interfèrent les autres objectifs fixés par les pouvoirs publics. Elles doivent être en mesure d'exiger des actions correctives rapides lorsqu'elles découvrent l'existence de problèmes. Même si leurs pouvoirs ont été renforcés depuis quelques années, elles n'ont toujours pas toutes les prérogatives pour effectuer un contrôle exhaustif du respect de certaines règles prudentielles de base, telles que la possibilité d'imposer des normes réalistes pour les provisions et les abandons de créances de la part des banques<sup>40</sup>. Les autorités de contrôle financier devront également, nous l'avons vu, continuer d'acquérir les moyens matériels et humains nécessaires à leur tâche. L'adaptation au contexte chinois de normes et pratiques de contrôle reconnues internationalement peut y contribuer fortement, et à terme servir de tremplin à l'ouverture du système financier aux marchés internationaux.

Les structures et les responsabilités de surveillance doivent également être affinées, de façon à les adapter aux évolutions des marchés financiers et des capitaux. La concentration entre les mains de la CSRC des pouvoirs de contrôle des marchés financiers, ainsi que l'extension des moyens institutionnels confiés à cette instance, contribuent déjà de manière décisive à une supervision efficace des marchés. Cependant, la CSRC a besoin de davantage de latitude pour pouvoir enquêter sur les abus et exiger qu'il y soit mis bon ordre. Il convient par ailleurs de rapprocher les normes de comptabilité, de publicité et d'audit des pratiques internationales. Les instruments financiers nouveaux, notamment les fonds gérant l'épargne du public, doivent être encadrés par une réglementation formelle, qui devrait de préférence s'inspirer des modèles fournis par les grandes places situées hors de Chine. La CSRC et les autorités chargées de surveiller les assurances et les fonds de pension doivent en outre coordonner leurs efforts pour garantir les conditions d'égalité dans la concurrence entre investisseurs institutionnels.

L'efficacité de la surveillance financière dépendra *in fine*, en Chine comme ailleurs, de son aptitude à susciter, pour les acteurs du marché, des incitations et des moyens suffisants pour faire respecter les normes prudentielles appropriées. Il s'agit d'accroître progressivement la responsabilité de ces intervenants en matière de respect en interne des normes prudentielles, de gestion du risque et d'harmonisation avec les règles du secteur. Un gouvernement d'entreprise efficace

et généralisé est ici essentiel, ce qui passe par des efforts pour renforcer les droits des actionnaires et les règles concernant le gouvernement d'entreprise.

Un fonctionnement plus transparent de toutes les entreprises est en outre indispensable à une supervision efficace de la part des autorités de contrôle, ainsi que des investisseurs et des mandants de ces entreprises. Plusieurs réformes en cours devraient, une fois achevées, y contribuer fortement. Citons la mise en œuvre de règles comptables plus conformes aux normes internationales pour les établissements financiers et l'extension à toutes les sociétés non financières des normes comptables déjà en vigueur pour les entreprises d'État cotées. Cette transparence doit s'accompagner d'une plus grande publicité et de dispositions garantissant l'exactitude des informations publiées. A cette fin, il faut encourager les entreprises à faire davantage appel à des auditeurs externes indépendants, pour les aider à établir leurs rapports annuels. Cette ambition devrait être facilitée par l'ouverture aux sociétés d'audit étrangères rendue possible par la libéralisation des échanges et de l'investissement. Il convient que les autorités de surveillance, en liaison avec les associations professionnelles compétentes, redoublent d'efforts pour accroître l'indépendance des sociétés d'audit, ainsi que leur respect de la réglementation.

### ***Améliorer l'aptitude du système judiciaire à faire appliquer la loi***

Les difficultés de mise en œuvre concrète des améliorations apportées aux cadres législatif et réglementaire posent un problème récurrent depuis le début des réformes économiques en Chine. Elles concernent aussi bien le respect des contrats, du code du commerce ou de la législation sur la concurrence que celui du code de l'environnement. Dans le cadre des accords de l'OMC, les autorités chinoises se sont engagées à améliorer la mise en application des contrats et autres règles applicables aux entreprises, y compris concernant la propriété intellectuelle et industrielle et les contrefaçons.

Cependant, les mécanismes judiciaires d'application n'ont guère changé. Ni l'indépendance ni la compétence des tribunaux ne sont établies de manière adéquate. La Constitution chinoise dispose certes que les procédures judiciaires doivent être menées en toute indépendance par rapport aux pouvoirs publics et autres instances politiques, mais les magistrats, les tribunaux et les autres organes judiciaires demeurent sous la tutelle administrative et financière de ces pouvoirs. L'obligation légale des autres administrations publiques de faire appliquer les décisions des tribunaux, ou de s'y conformer, n'est pas suffisamment établie, si bien que les jugements restent souvent lettre morte. Il existe également un flou dans les relations entre les tribunaux, ce qui complique la conciliation de jugements contradictoires rendus dans des juridictions différentes, ainsi que la constitution d'un corpus jurisprudentiel. Le respect des lois est en outre entravé par

### Encadré 3. Priorités pour améliorer les cadres généraux de fonctionnement des marchés

Problème	Priorités	Quelques suggestions
Les réformes du gouvernement d'entreprise rencontrent un succès limité.	S'attaquer aux faiblesses qui demeurent dans les structures de gouvernance, tout en clarifiant les droits de propriété et en renforçant les incitations liées au marché.	a) A court terme, accroître l'indépendance et l'obligation de rendre compte des dirigeants d'entreprises et conseils d'administration. b) Supprimer dès que possible les restrictions sur la cession des actions d'entreprises d'État, et prendre d'autres mesures de long terme pour améliorer la discipline financière sur les marchés.
Les ambiguïtés sur les droits de propriété nuisent au gouvernement d'entreprise et grippent les mécanismes de restructuration du secteur des entreprises.	Élaborer un cadre cohérent, étayé par des lois, pour garantir que les droits de propriété sont bien définis et s'appliquent de manière égale à tous les compartiments de l'économie.	A court terme, clarifier et renforcer les droits des entreprises d'État à détenir des biens matériels et immatériels ; préciser les règles concernant l'usage et l'acquisition d'actifs d'État par des entités ne dépendant pas de l'État.
Les mécanismes relatifs à l'insolvabilité des entreprises, et à la faillite en particulier, sont trop fragiles pour permettre un redéploiement des ressources au détriment des entreprises incapables d'affronter la concurrence.	Tracer un cadre plus uniforme concernant l'insolvabilité des entreprises et renforcer l'autonomie et les pouvoirs de sanction des tribunaux compétents en matière de faillite.	A court terme, mettre en œuvre une loi couvrant tous les aspects de la faillite, qui uniformise les règles et qui précise bien les droits des débiteurs, des créanciers et des actionnaires ; clarifier les responsabilités concernant les dettes des entreprises détaillantes envers les banques et les caisses gérant les prestations sociales, pour éviter que ces instances puissent empêcher le désengagement de l'État.

### Encadré 3. Priorités pour améliorer les cadres généraux de fonctionnement des marchés (suite)

Problème	Priorités	Quelques suggestions
La concurrence est inégale d'un secteur à l'autre ; des pratiques anticoncurrentielles, et parfois les cadres juridiques et/ou réglementaires, font obstacle à l'arrivée ou limitent la concurrence parmi les candidats.	Développer un cadre général encourageant la concurrence à l'échelle du pays et définissant clairement les responsabilités des organismes publics.	<p>a) A court terme, mettre en œuvre une loi régissant tous les aspects des faillites et établir un code de conduite clair sanctionnant les pratiques anticoncurrentielles de la part des entités publiques.</p> <p>b) Ouvrir aux autres acteurs les secteurs actuellement réservés aux entreprises d'État – à l'exception des monopoles naturels.</p>
La faiblesse de la discipline financière encourage une mauvaise allocation des ressources, décourage les efforts d'efficience des entreprises et met en péril la stabilité financière.	Renforcer l'indépendance et les pouvoirs des instances de surveillance et de contrôle financier ; accroître l'aptitude et mieux inciter les établissements financiers et les marchés à se discipliner eux-mêmes.	<p>a) A court terme, rétablir la solvabilité des établissements financiers tout en continuant de les responsabiliser vis-à-vis du respect de normes prudentielles saines.</p> <p>b) Agir rapidement pour renforcer les pouvoirs des instances de surveillance financière.</p> <p>c) Accroître la transparence et faire disparaître les restrictions qui nuisent à la discipline sur les marchés des capitaux.</p>
L'application de la législation et de la réglementation est de mauvaise qualité et inégale.	Renforcer l'indépendance et clarifier les compétences du pouvoir judiciaire.	a) A court terme, atténuer la dépendance du système financier vis-à-vis des pouvoirs publics et des autorités politiques, et renforcer les compétences des tribunaux vis-à-vis des organismes publics.

l'expérience limitée des tribunaux chinois (traditionnellement voués aux questions pénales) en termes d'affaires civiles et par la formation succincte des magistrats et autres membres du personnel judiciaire.

L'objectif clef consiste ici à *renforcer l'indépendance et à clarifier la compétence des tribunaux, en particulier vis-à-vis des organismes publics*. La Cour populaire suprême a ainsi élaboré un plan pour obtenir un financement indépendant du système judiciaire, afin de réduire sa dépendance envers les administrations locales. Cela suppose toutefois davantage de professionnalisme et moins d'influences politiques dans le recrutement des magistrats.

### **Accroître les capacités de l'État à soutenir le développement économique**

La nécessité de revoir périodiquement le rôle de l'État à mesure que l'économie se développe n'est pas une spécificité chinoise. Depuis la fin de la guerre, les économies de l'OCDE ont connu des phases comparables, qui les ont contraintes à travailler à l'édification, à la restauration ou au maintien de finances publiques saines, à chercher à élaborer des structures fiscales imposant aussi peu de distorsions que possible à l'économie réelle et à réformer leur réglementation afin d'améliorer le fonctionnement du marché. Comme nous le verrons plus loin, et comme le résume l'encadré 4, l'aptitude de l'État chinois à faciliter l'ajustement à la libéralisation des échanges et de l'investissement, ainsi qu'à favoriser le développement à long terme du pays, dépendra du succès rencontré vis-à-vis de trois objectifs. Le plus immédiat consiste à soutenir les finances publiques de manière à permettre la collecte de recettes suffisantes pour répondre aux besoins de développement de l'économie. La réforme des relations budgétaires entre le centre et la périphérie constitue un élément important de cet effort. Le deuxième vise à renforcer et à assouplir les instruments d'action publique nécessaires pour préserver la stabilité macro-économique face aux divers chocs auxquels l'économie nationale doit s'attendre dans les prochaines années. Le troisième réside dans l'établissement d'un cadre réglementaire complet, conçu pour favoriser l'efficacité du marché.

#### **Étayer les finances publiques<sup>41</sup>**

Les tensions qui affectent les finances publiques chinoises se manifestent notamment dans l'insuffisance des fonds destinés à la recherche-développement, à l'enseignement ainsi qu'à d'autres domaines importants pour le développement de l'économie, dans la difficulté à trouver des recettes publiques aptes à faciliter la restructuration des entreprises d'État et à élargir la couverture sociale et dans la prolifération des droits et charges ponctuels prélevés par les autorités locales. Comme nous l'avons noté plus haut, les pressions exercées sur les finances publiques vont s'accroître de manière substantielle, y compris à moyen terme.



Leur ampleur a conduit au moins un universitaire éminent à laisser présager une crise budgétaire en Chine<sup>42</sup>. Une telle éventualité devrait toutefois être évitable sous trois conditions.

La première consiste à *porter les recettes fiscales à un niveau de PIB compatible avec les dépenses nécessaires au développement*. Depuis quelques années, ces recettes sont en augmentation par rapport à la richesse nationale (tableau 7), et l'assiette fiscale actuelle peut considérablement être élargie. Le gisement de recettes susceptible de provenir d'une meilleure collecte de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)<sup>43</sup>, qui représente plus d'un tiers des recettes fiscales totales, est particulièrement conséquent. La fiscalité des services et du revenu des personnes physiques devrait par ailleurs augmenter en proportion du PIB, parallèlement à la montée en puissance rapide de ce secteur, ainsi que du revenu des ménages urbains. Un effort supplémentaire en termes de recouvrement pourrait en outre accélérer encore cette augmentation. Il existe également des marges de progression du montant de l'impôt des sociétés par rapport au PIB, dès lors que la restructuration parviendra à accroître la rentabilité de ces agents économiques. Selon un calcul sommaire, l'ensemble de ces facteurs, ajouté aux modifications de la fiscalité actuellement envisagées, pourraient accroître les recettes fiscales de plusieurs points de pourcentage de PIB sur les cinq à dix prochaines années<sup>44</sup>.

Améliorer, d'une part, la structure et l'administration de la fiscalité et, d'autre part, les mécanismes de planification, de formulation et de contrôle budgétaire contribuerait également à augmenter les recettes fiscales et à en tirer le meilleur

Tableau 7. **Taux de croissance annuelle des recettes fiscales, 1994-99**

	Croissance (%)	Part du total 1999
Total	15.8	100
Taxes sur la valeur ajoutée	11.0	36.3
Impôts sur les sociétés	20.0	15.6
Taxes sur la consommation	11.0	7.7
Recettes douanières	15.5	5.3
Impôts sur les bénéfices des sociétés – total	6.3	9.6
Entreprises d'État	0.9	6.0
Entreprises collectives	11.7	1.6
Entreprises à capitaux étrangers	35.3	2.0
Fiscalité des personnes physiques	41.5	3.9

Note : Les taxes sur la valeur ajoutée sont principalement perçues dans le secteur secondaire, tandis que les impôts sur les sociétés frappent les revenus des services et de certaines autres activités tertiaires.

Source : *Annuaire statistique de la Chine*, 2000.

parti. Les avantages potentiels d'un recouvrement plus efficace et d'un paiement de l'impôt plus rigoureux soulignent l'intérêt qu'il y aurait à consacrer des ressources à une plus grande efficacité de l'administration fiscale. L'État central s'attache actuellement à regrouper un grand nombre de droits et taxes extra-budgétaires levés par les collectivités locales en un ensemble plus cohérent, plus efficace et également mieux réparti géographiquement. Les autorités envisagent également d'autres modifications du système fiscal, avec notamment une convergence graduelle du traitement des entreprises étrangères et locales. Une telle mesure pourrait dégager des recettes substantielles. Elle est en outre nécessaire pour aller vers une plus grande égalité entre les entreprises.

Des mécanismes de planification, de formulation et de contrôle du budget de l'État sont également essentiels pour garantir une utilisation efficace des ressources. Dans les pays de l'OCDE, le budget est généralement l'outil de planification numéro un à la disposition de l'État. Son importance est nettement moindre en Chine. Conscientes de la nécessité d'une réforme, les autorités de ce pays prévoient d'établir un compte de trésorerie unique, afin de suivre les dépenses et les ressources des organes de l'État. Cette décision mettra en place une institution essentielle pour mener à bien des réformes plus poussées. Cependant, le pays est encore loin d'avoir les moyens de formuler des budgets complets qui 1) tiennent compte de toutes les recettes et dépenses de l'État, 2) s'appuient sur des prévisions réalistes de recettes et de dépenses et (3) s'intègrent à un processus de planification sur plusieurs années.

Le deuxième objectif majeur est l'établissement d'un système de retraite et d'autres prestations sociales viable. Même si la couverture de la population devait rester aussi limitée qu'aujourd'hui, le vieillissement de la population entraînerait en effet une progression des prestations plus rapide que celle du PIB. Aux taux actuels des prestations, l'extension de ces dernières – d'ailleurs fort généreuses par rapport aux autres pays (tableau 8) – aux près de 80 pour cent des travailleurs qui ne sont pas encore couverts sera impossible. Cependant, à la différence de certains pays de l'OCDE, les autorités chinoises ne sont pas encore prisonnières de taux de prestations intenable à long terme.

Des progrès institutionnels significatifs ont été accomplis vers un financement partagé des prestations sociales. Un système de retraite reposant sur trois piliers correspondant aux recommandations de l'OCDE et de la Banque mondiale a été mis en place. L'État prend directement en charge le premier pilier : un régime à prestations définies, financé par un prélèvement sur les salaires et censé couvrir un tiers des prestations de retraite prévues<sup>45</sup>. Les deux tiers restant seront fournis par un second et par un troisième pilier (non obligatoire), à cotisations définies. Le financement du secteur de la santé a été réformé selon des principes analogues.

Tableau 8. **Le système de retraite chinois comparé à celui d'autres régions du monde**  
 Pourcentage. 1999 pour la Chine, et milieu des années 90 pour les moyennes régionales

Région	Participation en pourcentage de la population active (%)	Cotisations en pourcentage des salaires (%)		Taux moyen de compensation de la perte de revenu (%)	Pension moyenne, en % du PIB par habitant	Dépenses de pensions en % du PIB
		Retraites	Total couverture sociale			
<b>Chine (1999)</b>	<b>18<sup>1</sup></b>	<b>25<sup>2</sup></b>	<b>30<sup>2</sup></b>	<b>77<sup>2</sup></b>	<b>99<sup>2</sup></b>	<b>3<sup>1</sup></b>
<b>OCDE</b>	<b>90</b>	<b>19</b>	<b>34</b>	<b>38</b>	<b>54</b>	<b>10</b>
<i>Plage de variation</i>	79-98	6-35	14-57	25-49	23-98	5-15
<b>Asie et Pacifique</b>	<b>26</b>	<b>14</b>	<b>17</b>	<b>n.d.</b>	<b>n.d.</b>	<b>1</b>
<i>Plage de variation</i>	3-73	3-40	4-46	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	0-3
<b>Europe centrale et orientale<sup>4</sup></b>	<b>66</b>	<b>22</b>	<b>31</b>	<b>44</b>	<b>39</b>	<b>7</b>
<i>Plage de variation</i>	32-97	20-45	24-61	24-69	13-92	2-14
<b>Afrique du Nord et Proche-Orient</b>	<b>41</b>	<b>13</b>	<b>23</b>	<b>55</b>	<b>71</b>	<b>3</b>
<i>Plage de variation</i>	30-82	3-27	13-48	36-78	22-144	0-6
<b>Afrique subsaharienne</b>	<b>6</b>	<b>10</b>	<b>17</b>	<b>n.d.</b>	<b>135</b>	<b>1</b>
<i>Plage de variation</i>	1-18	3-24	6-33	<i>n.d.</i>	40-207	0-3
<b>Amérique latine et Caraïbes</b>	<b>33</b>	<b>12</b>	<b>21</b>	<b>39</b>	<b>50</b>	<b>3</b>
<i>Plage de variation</i>	11-82	3-29	8-46	13-64	26-64	0-13

1. Système de retraite standard pour les travailleurs urbains et les fonctionnaires.

2. Système de retraite standard pour les travailleurs urbains. N.B. : les taux de cotisations des salariés ont augmenté chaque année entre 1997 et 2001.

3. Moyenne nationale estimée.

4. Y compris l'ex-Union soviétique.

Source : Ce tableau a été adapté du chapitre 16, tableau 16.8, plus détaillé. Les chiffres se fondent sur des calculs effectués à partir de données de la Banque mondiale.

Les récentes réformes ont déjà en partie réduit les prestations de retraite à venir. Par ailleurs, le nouveau système donne les moyens de ramener, à terme, ces dépenses à des niveaux durables<sup>46</sup>. Toute la difficulté, à moyen terme, consistera à réussir la transition entre les prestations élevées promises aux travailleurs qui sont actuellement d'âge moyen, ou proches de la retraite, et celles – inférieures – que recevront les travailleurs aujourd'hui plus jeunes. Dans le système actuel, les travailleurs jeunes employés dans le secteur formel cotisent en fait pour financer les prestations élevées de ceux qui s'approchent de la retraite. Ce phénomène incite à aller travailler dans le secteur informel, où ces cotisations sont inexistantes. On pourrait combattre ces incitations négatives en réduisant les taux de cotisations des travailleurs jeunes ou à bas revenu. Le manque à gagner en termes de cotisations serait alors comblé par d'autres recettes. Il faut aussi commencer de préparer l'organisation d'une assurance sociale pour les travailleurs des zones rurales. Pour cela, on pourrait commencer par étendre la couverture – avec des taux de prestations et de cotisations moindres – à certaines régions agricoles proches des agglomérations, en vue, à terme, de relever progressivement les taux.

Troisième objectif, il importe de *se prémunir contre l'accumulation à venir des créances douteuses, pour éviter d'être contraint à un nouvel assainissement du système financier, après celui qui est aujourd'hui indispensable*. C'est absolument impératif : le risque de prolifération incontrôlable des créances douteuses à moyen et long terme est probablement la plus grave menace pour la viabilité des finances publiques en Chine. Pour préserver l'équilibre des finances publiques, il faut engager des réformes afin que les établissements financiers soient suffisamment incités et capables de maintenir des règles d'attribution de crédit rigoureuses et de gérer leurs risques.

**Conditions de la viabilité budgétaire :**

- **Augmenter suffisamment les recettes fiscales pour pouvoir financer l'augmentation des dépenses nécessaires au développement**
- **Établir des taux de prestations viables pour les programmes de protection sociale**
- **Se prémunir contre l'accumulation à venir des créances douteuses en renforçant les règles d'attribution des crédits**

### **Réformer les relations budgétaires entre centre et périphérie<sup>47</sup>**

Le système budgétaire chinois est relativement décentralisé, les collectivités locales représentant 71 pour cent des dépenses publiques. Depuis la grande réforme des relations budgétaires entre centre et périphérie, en 1994, la TVA, l'impôt sur les sociétés, l'impôt sur les revenus des personnes physiques et les autres droits et taxes destinés à financer le budget font l'objet de formules de partage explicites. Les responsabilités concernant les dépenses sont, elles aussi, précisément déterminées : la défense nationale relève de l'État central, tandis que l'enseignement, l'agriculture et la majorité des prestations de sécurité sociale sont principalement du ressort des autorités locales. Les transferts entre ces deux niveaux de gouvernement sont par ailleurs relativement important : pratiquement 42 pour cent des recettes de l'État central et près de 5 pour cent du PIB.

Malgré cette décentralisation, un grand nombre de collectivités locales manquent cruellement des recettes qui leur permettraient de satisfaire à leurs besoins. Cette pénurie tient partiellement à la faiblesse de la fiscalité en général, mais elle est aggravée, à l'échelon local, par l'actuel système de fédéralisme budgétaire. Ce dernier se traduit par de considérables disparités entre régions riches et pauvres. Ainsi, à Shanghai, les dépenses publiques par habitant sont six à huit fois plus élevées que dans la plupart des provinces du centre ou de l'ouest. Dans les provinces côtières, les recettes budgétaires en proportion du PIB local sont deux à trois fois plus importantes que dans la plupart des provinces de l'ouest. On peut en déduire que le système budgétaire accentue les déséquilibres et le manque d'intégration entre les régions.

Ces problèmes tiennent notamment au fait que la décentralisation des dépenses est plus poussée que celle des recettes. Les échelons infra-nationaux, c'est-à-dire les autorités provinciales et les instances locales placées sous leur compétence territoriale, reçoivent environ 55 pour cent des recettes fiscales totales, mais ces sommes représentent en fait moins de la moitié de leurs dépenses. Le reste provient de fonds extra-budgétaires et de transferts opérés par l'État central. Sur l'ensemble des dépenses publiques, celles incombant aux collectivités locales enregistrent une des progressions les plus rapides. C'est également à ce niveau qu'une poursuite de l'augmentation est la plus nécessaire. C'est principalement sur ces échelons de l'État que repose l'aide aux travailleurs des entreprises d'État licenciés et le financement des déficits de cotisations nécessaires au versement des prestations sociales. Les autorités locales n'ont guère (officiellement) de marge pour déterminer les critères de dépenses ou pour déterminer les taux d'imposition, y compris pour les droits et taxes qui sont de leur seul ressort. De fait, l'insuffisance des fonds provenant de l'État central ajoute aux pressions qui pèsent sur les finances locales depuis quelques années. Cette marge de manœuvre des autorités locales, y compris pour lisser les fluctuations de leurs recettes,

est limitée par l'obligation qui leur est faite de présenter, à chaque exercice, un budget en équilibre. Enfin, les pressions sur leurs recettes sont encore aggravées par les inefficiences frappant les dépenses : le maintien d'une fonction publique pléthorique, notamment.

Deuxième problème : le mécanisme de transfert entre centre et périphérie. Celui-ci repose en partie sur un principe ancien : les transferts destinés à une province dépendaient de l'aptitude de cette dernière à lever des fonds en sus d'un seuil donné. Parmi ses conséquences, ce mécanisme ne compense pas véritablement les décalages entre les assiettes fiscales des provinces riches et pauvres. Troisième source de difficultés, la répartition des recettes entre les provinces et les autorités sub-provinciales n'est pas efficiente. Ce phénomène tient en partie à l'influence de considérations non commerciales, et qui sont notamment politiques, et à l'absence de critères formels d'attribution pour l'ensemble du pays.

*Rééquilibrer les ressources et les dépenses des autorités locales* constitue un objectif majeur des réformes budgétaires. Il importe de repenser les relations budgétaires entre l'État central et les administrations publiques locales afin, d'une part, de réduire les incitations au protectionnisme régional, ainsi que les autres formes de captage des ressources susceptibles de fausser l'égalité entre les autorités locales, et, d'autre part, d'améliorer l'intégration régionale. Au vu de l'expérience des pays de l'OCDE, la répartition des responsabilités la plus appropriée pour atteindre ces buts dépend largement des situations nationales, et en particulier des moyens et des incitations dont disposent les différents échelons de l'administration publique. Il peut en outre se révéler nécessaire de modifier cette répartition des responsabilités avec le temps<sup>48</sup>. Cependant, les réformes devraient se donner deux objectifs généraux. Il faut, tout d'abord, faire correspondre les recettes fiscales des autorités locales à leurs besoins de dépenses. Cet impératif a de fortes chances de nécessiter un réexamen du mode de répartition des recettes fiscales et des responsabilités en matière de dépenses, ainsi qu'une refonte du mécanisme de transfert. Il faut, ensuite, mieux organiser les recettes et dépenses à l'échelon provincial, en fixant des normes plus claires à l'échelon national et en donnant aux provinces davantage de souplesse dans l'administration de leurs finances. Ces entités doivent notamment pouvoir déterminer elles-mêmes le taux des droits et taxes locaux et emprunter pour faire face à leurs problèmes de liquidité à court terme.

### ***Assouplir les instruments macro-économiques***<sup>49</sup>

Les diverses forces qui vont s'exercer sur la Chine suite à la libéralisation des échanges et de l'investissement et à la restructuration de l'économie réelle nationale vont considérablement solliciter les instruments de politique macro-économique à la disposition de ce pays. Comme nous l'avons suggéré, la politique macro-économique devra être à même de faciliter une croissance plus rapide du PIB réel

pour réduire le sous-emploi qui règne actuellement – une fois que les problèmes structurels auront été suffisamment atténués pour permettre d'accélérer la croissance sans déchaîner l'inflation. Le taux de change nécessaire pour préserver la balance extérieure du pays pourra aussi varier, sans toutefois qu'on puisse prévoir dans quelle mesure et dans quelle direction. Notre étude énonce trois objectifs prioritaires pour améliorer l'efficacité et la souplesse des instruments macro-économiques nécessaires pour répondre à ces évolutions probables.

Le premier consiste à *rendre la politique monétaire mieux à même de gérer la demande globale*, de manière que ce fardeau ne pèse pas exagérément sur la politique budgétaire, comme c'est aujourd'hui le cas. D'importantes mesures ont été prises ces dernières années afin d'élaborer des outils de politique monétaire permettant une action indirecte sur le crédit intérieur. A moyen terme au moins, la prochaine difficulté consiste en grande partie à renforcer les mécanismes de transmission de la politique monétaire. Il faudra sans doute du temps pour remédier à l'une des faiblesses majeures à cet égard : la situation financière précaire des entreprises et des banques, conjointement responsables de l'actuelle crise du crédit.

Cependant, des progrès considérables sont possibles à brève échéance sur deux autres points importants. Le premier consiste à déréglementer la rémunération des prêts bancaires et des dépôts d'un montant élevé. Les taux d'intérêt ont déjà été libéralisés sur le marché interbancaire, et les autorités ont annoncé leur intention de faire de même pour les prêts bancaires (et certains dépôts) dans les trois ans<sup>50</sup>. Il serait souhaitable d'aller plus vite. En effet, les actuelles restrictions sur les prêts bancaires limitent l'aptitude des outils de gestion de la banque centrale à contrôler le coût réel du crédit pour les emprunteurs finals. Le second point porte sur une amélioration de la souplesse des marchés monétaires. Le développement de tels marchés est certes une affaire de longue haleine, mais accroître les possibilités d'accès et libéraliser les prises de positions possibles pour leurs acteurs contribuerait à une répartition plus large et plus égale des conséquences qu'auront les changements de la politique monétaire.

Il faut également, c'est le second objectif, *accélérer le développement du marché des emprunts d'État* afin d'absorber la forte augmentation de la dette publique probable au cours des prochaines années. Actuellement, ce marché souffre d'une segmentation en deux parties (la bourse et l'interbancaire), d'une faible liquidité des sous-marchés primaire et secondaire et de l'existence d'incitations négatives aux échanges actifs. Principaux détenteurs de titres de la dette publique, les banques ne peuvent échanger ces derniers que sur le marché interbancaire (car il leur est fait interdiction d'opérer en Bourse). Elles se contentent en général d'acheter ces titres pour les conserver, tendance encouragée par l'écart positif entre les taux servis sur ces instruments et ceux de leurs activités de prêt. Intégrer ces deux segments serait probablement la mesure la plus efficace à brève échéance pour accroître la liquidité et la surface du marché. A mesure que l'encours de la dette

s'accroîtra, il importera de plus en plus d'élargir l'accès des investisseurs institutionnels nationaux et, le moment venu, d'autoriser les étrangers à acheter des emprunts d'État. Le développement du marché monétaire et la libéralisation du crédit sont également nécessaires à une bonne évolution du marché obligataire, par exemple pour permettre aux opérateurs en valeurs mobilières d'animer le marché de la renégociation des emprunts d'État déjà émis<sup>51</sup>.

Le troisième objectif est aussi le plus délicat à atteindre. Il s'agit d'*augmenter progressivement la souplesse du régime de change et du contrôle des capitaux*. Les autorités chinoises envisagent différentes solutions techniques pour assouplir à brève échéance la gestion de leur taux de change, avec notamment l'élargissement de la plage de fluctuation. A plus long terme, il faudra sans doute faire davantage. Le taux de change nominal doit en effet être à même de varier en fonction des exigences de la balance extérieure, tout en évitant les perturbations à caractère spéculatif qui ont souvent accompagné les régimes de parités révisables par le passé. A terme, un régime de change flottant pourrait bien constituer la meilleure solution, compte tenu de la situation de la Chine. Ce système permet notamment une politique monétaire plus indépendante, après l'ouverture du compte de capital. Cependant, cette ouverture est essentielle pour garantir l'existence d'un marché des changes suffisamment étendu et efficace pour conférer à la monnaie nationale un cours correspondant à la compétitivité sous-jacente de l'économie. Une libéralisation progressive du compte de capital sera également nécessaire si l'on veut que les entreprises chinoises disposent d'un accès suffisant aux marchés internationaux des capitaux à mesure que la libéralisation des échanges et de l'investissement avance, et pour stimuler la croissance des marchés des capitaux nationaux.

Il est très difficile d'identifier les dispositions concrètes nécessaires pour équilibrer ces différentes considérations. L'expérience internationale récente a très clairement illustré le risque d'instabilité macro-économique découlant d'une ouverture du compte de capital intervenant alors que les marchés nationaux des capitaux sont insuffisamment développés ou évoluent dans un contexte de distorsion. Les risques d'une libéralisation prématurée sont aujourd'hui particulièrement conséquents en Chine, du fait de la situation financière précaire des entreprises et des banques, de la médiocrité du gouvernement d'entreprise et du développement incomplet du système de contrôle et de régulation des activités financières. Cependant, un retard dans cette libéralisation aurait aussi un coût. Il limiterait en effet les possibilités d'assouplissement du régime de change, ainsi que les avantages potentiels d'une libéralisation des entrées de capitaux.

A brève échéance, la stabilité que procure le régime de change actuel est probablement bénéfique à l'économie chinoise. Il y a néanmoins lieu de créer les conditions d'une plus grande souplesse. Pour cela, il serait utile de relâcher en partie et sur plusieurs années les contrôles pesant sur les mouvements de capitaux, afin de faciliter l'accès des entreprises aux devises et de créer un marché



des changes plus étendu et plus efficient. Une fois que les mécanismes de surveillance auront été suffisamment renforcés, il serait utile de procéder à un allègement supplémentaire des contrôles sur les flux de capitaux de portefeuille, en commençant par les marchés des actions et des titres de la dette publique.

### ***Créer les conditions d'un système de réglementation fondé sur le marché***<sup>52</sup>

La réforme de la réglementation constitue un élément majeur des efforts visant à tirer pleinement parti de la libéralisation des échanges et de l'investissement. L'établissement des conditions nécessaires pour intégrer l'économie intérieure et de cadres permettant le fonctionnement du marché suppose de nouvelles règles dans certains domaines, une déréglementation dans beaucoup d'autres et une révision des textes existants pratiquement partout. L'objectif général consiste à concentrer la réglementation sur la mise en place et l'application des règles et processus utiles à un bon fonctionnement du marché, plutôt qu'à la captation des ressources ou à leur répartition par l'État.

La réglementation n'est pas simplement une panoplie de textes portant sur des domaines individuels, mais un processus à part entière. C'est l'un des enseignements fondamentaux tirés par les pays de l'OCDE au cours des cinquante dernières années. Pour être pleinement efficace, ce processus – et pas seulement ses divers éléments – doit s'inscrire dans un cadre global, cohérent et pensé sur la durée, avec des priorités et des stratégies clairement définies. On dispose de plus en plus de données prouvant qu'un processus de réglementation bien ordonné peut déboucher sur des avantages économiques significatifs : baisse des coûts des entreprises, choix élargi pour les consommateurs, capacité d'innovation renforcée, notamment.

Un cadre réglementaire global serait spécialement avantageux pour la Chine, et cela pour au moins trois raisons :

- Il contribuerait tout d'abord à égaliser les conditions de la concurrence entre entreprises nationales et étrangères, ces dernières bénéficiant déjà d'un cadre réglementaire cohérent dans leur propre pays.
- Il permettrait ensuite d'harmoniser des dispositions qui ont, jusqu'ici, en grande partie été élaborées secteur par secteur, ou rédigées sous l'effet d'engagements extérieurs : ceux pris dans le cadre de l'OMC, par exemple. Il contribuerait également à améliorer la coordination, l'uniformité et l'aptitude à rendre compte de l'enchevêtrement d'organismes et de niveaux compétents, dont les activités de réglementation sont trop souvent menées isolément et, parfois, de manière contradictoire en Chine.

- Il peut enfin contribuer à l'effort entrepris par la Chine pour établir une économie de marché en fournissant un socle plus rigoureux à partir duquel équilibrer les objectifs purement économiques et les autres valeurs sociales, telles que l'équité, ainsi que la nécessité de venir en aide aux victimes de la mutation économique.

L'expérience de l'OCDE ainsi que le travail des experts de l'Organisation avec les pays non membres soulignent qu'il n'existe pas de modèle unique et universel en matière réglementaire. Les institutions et stratégies appropriées dépendent fortement des traditions et des circonstances régnant dans chaque économie. Cependant, plusieurs principes directeurs se dégagent de cette expérience. Citons tout d'abord la nécessité de développer, dans toutes les composantes et à tous les échelons de l'État, les structures institutionnelles permettant la planification, la coordination et la définition des responsabilités dans le processus de réglementation. La plupart des pays de l'OCDE possèdent aujourd'hui un organisme central de réglementation dont le champ de compétences couvre l'ensemble des administrations publiques. Ainsi, aux États-Unis, cette coordination est assurée par l'*Office of Management and Budget*. En Chine, cette fonction n'existe pas actuellement. Néanmoins, plusieurs organes dépendant directement du Conseil d'État ont un rôle de coordination plus limité, et pourraient servir de base à l'édification d'une entité plus étendue. Une telle institution contribuerait grandement à surmonter les retards et les blocages administratifs auxquels se heurtent les réformes décidées et à clarifier les domaines de responsabilité des différentes instances de réglementation publiques. A plus long terme, un organisme de coordination de la réglementation pourrait servir de catalyseur à une rationalisation accrue des missions de réglementation actuellement réparties entre un grand nombre de services.

Deuxième principe, les autorités de réglementation doivent disposer d'outils pour évaluer objectivement l'impact des mesures proposées, ainsi que les arbitrages y afférents. De tels outils sont particulièrement importants là où, comme en Chine, le développement des marchés et des institutions souffre de distorsions aggravant le risque d'effets pervers dus à des textes réglementaires mal conçus. En Chine, l'évaluation des décisions passe le plus souvent par des consultations avec des représentants des administrations locales, et certaines mesures sont testées localement avant d'être appliquées à l'échelle nationale<sup>53</sup>. Le gouvernement a également recours à des groupes de réflexion formés de fonctionnaires ou d'universitaires pour définir les options envisageables et estimer l'impact des actions proposées. Cependant, des mécanismes plus formels, applicables directement par les organismes publics, se révéleront sans doute nécessaires à mesure que la politique de réglementation se développera. Dans les pays de l'OCDE, la politique de la

concurrence sert souvent à évaluer, non seulement l'impact de textes réglementaires particuliers sur la concurrence, mais aussi les arbitrages qui en découlent en termes d'efficience, de normes de qualité de l'environnement et d'autres objectifs plus généraux. Le cadre réglementaire souhaitable doit demander explicitement aux organismes réglementaires de recourir à ces outils, et spécifier leurs possibilités d'application et les priorités à leur égard dans des domaines particuliers.

Troisième impératif d'un cadre réglementaire efficace, la transparence est l'aspect pour lequel le système chinois est le plus en retard sur les pays de l'OCDE. Elle est essentielle à toutes les étapes de ce processus, de la formulation à l'administration au jour le jour, en passant par la mise en application. Cette transparence repose en premier lieu sur un principe : les instances réglementées, ainsi que le public en général, doivent être informés de manière exacte et complète des règles et de leurs modifications. Cette connaissance de la part de la population est souhaitable non seulement du point de vue des organismes soumis à la réglementation, mais aussi pour garantir que les administrations publiques, à tous les échelons, soient pleinement au fait de leurs obligations, qu'elles puissent rendre compte de leurs actions, et pour empêcher la captation des organes de réglementation par des intérêts particuliers. La publicité donnée aux textes réglementaires peut également être perçue comme un engagement des instances de tutelle envers le public, ce qui peut contribuer à asseoir la crédibilité de ces instances. Les efforts pour informer la population ne doivent pas se limiter à des déclarations formelles mais ponctuelles (telles que les annonces dans les discours de hauts fonctionnaires), mais inclure un effort résolu de communication par des canaux aisément accessibles.

Enfin, un système réglementaire efficace suppose des mécanismes d'application solides et respectueux de la notion d'État de droit. En Chine, la mise en œuvre de la réglementation est plus souvent confiée aux échelons inférieurs de l'administration publique, que dans la plupart des pays de l'OCDE. Or, à ces niveaux, les instances réglementaires sont gênées par l'immixtion des autorités locales, se laissent aisément accaparer par des intérêts particuliers et sont dans l'incapacité de sanctionner les contrevenants de manière efficace. Fonctionnant sans mandat ni directives claires de la part de l'État central, la réglementation locale est souvent excessive et par trop interventionniste. Les pays de l'OCDE ont généralement promulgué des lois expressément destinées à clarifier le champ d'intervention des instances de réglementation et à sanctionner les abus. La présente étude suggère que la Chine pourrait s'appuyer sur plusieurs lois administratives existantes pour élaborer un cadre juridique plus efficace pour atteindre les mêmes objectifs.

#### Encadré 4. **Priorités d'un État mieux à même d'encourager le développement économique**

Problème	Priorités	Quelques suggestions
Les finances publiques sont insuffisantes pour répondre aux besoins de développement sans compromettre la viabilité du budget.	Renforcer le système de financement de l'État en relevant les recettes par rapport au PIB, en parachevant l'établissement d'un système de prestations sociales financièrement viable et en se prémunissant contre la montée à venir des créances douteuses.	<p><i>a)</i> A moyen terme, continuer d'améliorer le recouvrement de l'impôt et la discipline fiscale, réformer le droit fiscal de manière à en réduire les distorsions et renforcer la gestion publique du budget.</p> <p><i>b)</i> A plus longue échéance, abaisser les taux des pensions de retraite à des niveaux viables, à mesure que la couverture s'étendra.</p>
Les autorités locales ont des ressources insuffisantes pour assumer leurs responsabilités, et ces ressources sont très inégalement réparties.	Équilibrer les ressources des autorités locales et les responsabilités en matière de dépenses.	<p><i>a)</i> A brève échéance, revoir la répartition des responsabilités concernant les recettes et les dépenses.</p> <p><i>b)</i> A plus long terme, réformer les mécanismes de transfert afin de mieux diriger les fonds en fonction des besoins et établir des critères permettant une meilleure répartition des ressources à l'intérieur des provinces.</p>
Les outils de politique macro-économique manquent de souplesse.	Renforcer l'efficacité des instruments de politique monétaire, accélérer le développement du marché des titres de la dette publique et assouplir progressivement les régimes de changes et les contrôles pesant sur les capitaux.	<p><i>a)</i> A brève échéance, libéraliser les activités de crédit et supprimer les restrictions au fonctionnement des marchés monétaire et des emprunts d'État.</p> <p><i>b)</i> A plus long terme, ouvrir le compte de capital et libéraliser le régime de change parallèlement au développement des marchés nationaux des capitaux et à l'amélioration de la discipline et de la surveillance dans le secteur financier.</p>

Encadré 4. **Priorités d'un État mieux à même d'encourager le développement économique** (suite)

Problème	Priorités	Quelques suggestions
La réglementation ne cadre pas suffisamment avec les besoins d'une économie de marché intégrée.	Dessiner un cadre réglementaire global, à l'échelle de toutes les administrations publiques, dans lequel l'État joue un double rôle : énonciateur neutre et arbitre des règles du marché.	<p>a) A brève échéance, mettre en place des organismes pour coordonner la politique réglementaire pour l'ensemble des pouvoirs publics.</p> <p>b) Poursuivre les efforts pour améliorer la transparence et élaborer des outils destinés explicitement à évaluer les conséquences en termes de réglementation.</p>

**Conclusions**

Collectivement, les chapitres de cette étude illustrent les impressionnants progrès accomplis par la Chine depuis quelques années en vue d'approfondir son intégration à l'économie mondiale. Dans presque tous les domaines examinés, les autorités agissent dans le sens nécessaire pour répondre aux problèmes hérités du passé et pour mettre en place les conditions qui permettront de tirer parti de la libéralisation des échanges et de l'investissement. En s'appuyant sur l'expérience et les points de vue de l'OCDE, ces chapitres soulignent les sujets sur lesquels davantage de changements seront sans doute nécessaires pour renforcer les mesures prévues ou en cours d'application et pour accroître les chances, pour la Chine, d'atteindre ses objectifs de développement économique.

Bien que la Chine se soit déjà considérablement ouverte aux marchés internationaux, la libéralisation plus poussée des échanges et de l'investissement pourra y être très bénéfique. Cependant, comme le montrent les différentes parties de cet ouvrage, ces avantages ne se concrétiseront ni forcément ni automatiquement. Tout dépendra essentiellement des avancées des réformes de l'économie nationale. Sans bouleverser les priorités concernant ces réformes, la libéralisation des échanges et de l'investissement rend incontestablement certaines d'entre elles beaucoup plus urgentes.

Une conclusion générale se dégage de cette étude : le développement de la Chine a désormais atteint un stade qui appelle à faire porter les réformes sur des points sensiblement différents de ceux envisagés auparavant. Au départ, les politiques visant à développer des segments particuliers de l'économie s'appuyaient en partie sur l'état embryonnaire des marchés et des mécanismes connexes. Par la suite, avec le développement, les forces du marché ont gagné en importance. Les distinctions administratives entre ces segments ont alors peu à peu perdu de leur signification économique. Les problèmes et les enjeux auxquels sont confrontées les entreprises d'État et les autres se ressemblent de plus en plus. La situation de l'économie rurale est aujourd'hui plus dépendante des évolutions économiques nationales que de celles qui sont spécifiques au secteur agricole ou aux industries purement rurales. Les difficultés rencontrées localement, ainsi que les mesures nécessaires pour y remédier, sont de plus en plus interdépendantes. En conséquence, les avantages tirés d'un développement distinct de secteurs économiques jugés prioritaires sont aujourd'hui en forte baisse, tandis que le risque que cette approche induise des distorsions contre-productives pour l'ensemble de l'économie s'accroît. Plutôt que de chercher à dupliquer les politiques du passé, celles de l'avenir doivent reposer sur les enseignements sous-jacents de ces dernières. Et le premier de ces enseignements montre que donner plus de champ aux forces du marché est la clef d'un développement réussi.

La dynamique des réformes économiques doit se poursuivre. Par rapport aux dernières années, elle doit s'élargir à des mesures touchant l'ensemble de l'économie et axées sur deux objectifs essentiels. Le premier consiste à favoriser l'intégration de l'économie nationale, afin, d'une part, de concrétiser les bienfaits promis par la libéralisation des échanges et de l'investissement et, d'autre part, de soutenir le développement à long terme de la Chine. Comme le soulignent, d'une part, l'intégration poussée du marché intérieur aux États-Unis et, d'autre part, les efforts acharnés de la Communauté, puis de l'Union européenne, pour faire de même, l'intégration intérieure est essentielle au développement d'une économie continentale avancée. En Chine, elle est indispensable pour parvenir à une meilleure utilisation de la main-d'œuvre et des autres ressources, et pour garantir, à l'avenir, un emploi efficient de ces dernières. Cette intégration passe par l'élimination des obstacles internes à la mobilité sur les marchés des facteurs et des produits, par l'instauration de conditions concurrentielles plus uniformes entre les entreprises et entre les autres composantes de l'économie, et par une ouverture plus grande au marché dans certains domaines. L'intégration entre les régions et entre villes et campagnes doit accéder au rang de priorité. C'est nécessaire, non seulement pour des raisons d'équité, mais aussi pour encourager le développement de l'économie dans son ensemble. Le développement des provinces de l'intérieur devra sans doute s'éloigner quelque peu du modèle fourni par les provinces côtières. La clef du succès réside davantage, ici, dans

une intégration avec le reste du pays et dans l'amélioration de l'environnement commercial local que dans l'établissement de zones à statut spécial ou dans d'autres formes de préférence d'origine gouvernementale.

L'intégration du marché intérieur dépend également de l'atteinte d'un second objectif : le renforcement des conditions générales nécessaires à un fonctionnement efficient de ce marché. Il s'agit d'un processus permanent, qui se poursuit y compris dans les économies les plus avancées. Cependant, dans les pays en développement tels que la Chine, une telle réforme est absolument prioritaire du fait des limites dans la mise en place des institutions et des distorsions héritées de la planification centralisée. La présente étude identifie cinq priorités à cet égard. Il faut clarifier les droits de propriété et renforcer les mécanismes de disparition des entreprises de façon que les actifs détenus par l'État comme par les autres agents économiques puissent être consacrés à leur utilisation la plus efficiente ; renforcer le jeu de la concurrence et, ce faisant, abolir les barrières régionales et les autres obstacles protectionnistes internes ; favoriser le gouvernement d'entreprise en faisant en sorte que les dirigeants et les conseils d'administration deviennent plus indépendants et soient mieux à même de rendre compte de leurs responsabilités, tout en renforçant la discipline extérieure ; étayer les pouvoirs et les moyens des autorités chargées de contrôler les activités financières ; et, globalement, soutenir les réformes en accroissant l'indépendance du système judiciaire, ainsi que ses moyens de faire appliquer la loi. Même si ces perfectionnements d'ensemble prendront sans doute du temps pour s'achever, il importe d'en faire une priorité majeure à court et moyen terme. En effet, les ajustements qu'implique la libéralisation des échanges et de l'investissement pourraient fort bien inciter certains acteurs à fausser la concurrence et, plus généralement, le fonctionnement du marché afin de protéger des intérêts établis.

Plus que par le passé, atteindre ces objectifs nécessitera une coordination des mesures sur une grande variété de fronts, afin de tenir compte de l'interdépendance croissante des problèmes. Dans le même temps, il faut faire très attention à la succession chronologique de ces actions, afin de mettre en place les conditions d'une poursuite des réformes. A cet égard, les dispositions destinées à briser les cercles vicieux qui bloquent la poursuite et l'élargissement des réformes apparaissent spécialement prioritaires à court terme. Un retour rapide du système financier à la solvabilité est important *non pas* parce qu'il suffirait en lui-même à tout résoudre, mais parce que l'expérience internationale montre qu'il est nécessaire pour faire passer les réformes du secteur financier et de l'économie réelle à la vitesse supérieure. Les obstacles à la restructuration des entreprises, qu'ils procèdent de l'État ou d'autres causes, doivent être supprimés dès que possible si l'on veut que le secteur des entreprises se montre à la hauteur des impératifs qui découleront de la libéralisation des échanges et de l'investissement. Il faut également doter l'État de

davantage de moyens financiers, pour lui permettre de procéder à ces réformes, ainsi qu'à d'autres changements qui se révéleront nécessaires à moyen terme.

Enfin, l'État chinois devra continuer de jouer un rôle clef dans le processus de réforme économique. Les différents chapitres de cette étude énumèrent des actions qui permettront de renforcer les finances publiques, de réformer les relations financières entre centre et périphérie, d'améliorer l'efficacité des outils macro-économiques et de dessiner un cadre réglementaire plus général, de façon à accroître les capacités des pouvoirs publics à soutenir les réformes. Ces évolutions renvoient à un besoin plus large, qui n'est pas spécifique à la Chine : réorienter le rôle de l'État dans l'économie. Dans les pays de l'OCDE, la propriété publique des entreprises, l'utilisation de mesures fiscales, réglementaires et autres pour influencer sur la répartition des ressources, et le recours au rationnement du crédit et à d'autres interventions directes d'ordre macro-économique étaient beaucoup plus courants dans les années 50 et 60 qu'aujourd'hui. Depuis lors, l'action publique dans ces pays a évolué vers un cadre plus efficace, dont nous allons exposer les principes. La mission des finances publiques est de dégager des ressources suffisantes pour atteindre les objectifs définis par les pouvoirs publics d'une manière qui restreigne le plus possible les distorsions des règles du marché. Celle de la politique macro-économique consiste à préserver l'équilibre interne et externe de l'économie par des instruments reposant sur les règles du marché. Enfin, la réglementation assurée par les pouvoirs publics, ainsi que la réforme de cette réglementation, sert à formuler, à appliquer et à faire respecter des règles favorisant le jeu de la concurrence et d'autres conditions d'ensemble nécessaires au fonctionnement du marché. Cette évolution s'est accompagnée d'une nécessité de rationaliser les structures et les moyens de l'action publique, afin de garantir que les mesures soient correctement coordonnées, comprises par les personnes concernées et menées à bien avec cohérence (vis-à-vis des autres mesures, et dans le temps). L'action publique en Chine s'oriente d'ores et déjà dans ce sens. Elle devra continuer de le faire, à mesure que l'économie intérieure se développera et que l'intégration avec le monde extérieur progressera.



## Notes

1. Barry Naughton (1995), *Growing out of the plan : Chinese economic reform, 1978-93*, Cambridge University Press.
2. Cette section s'appuie principalement sur les chapitres 1 à 3 consacrés à l'agriculture et au secteur rural.
3. Les céréales occupent près des deux tiers des terres cultivées. Comme pendant les années de réforme, l'État fixe des prix au producteur et des quotas pour les principales céréales (blé, maïs et riz) et contrôle le marché des céréales, tout en autorisant les agriculteurs à vendre leurs excédents de production sur le marché libre. Introduit en 1995 afin d'accroître la production par l'augmentation des prix aux agriculteurs, le système de responsabilité des gouverneurs pour les céréales a conduit à une augmentation des excédents. Malgré une réduction progressive du soutien des cours ces dernières années, l'écart entre le prix au producteur et le prix du marché ne cesse de se creuser. Le système de prix à la production de céréales n'est pas couvert par l'accord OMC de la Chine, mais son maintien risque de devenir de plus en plus coûteux une fois le marché intérieur ouvert aux importations étrangères moins chères.
4. Les entreprises rurales, telles que définies dans cette synthèse, incluent toutes les entreprises rurales non agricoles, y compris les entreprises individuelles et autres entreprises privées. Ce terme est synonyme de EBV selon la définition donnée aux chapitres 1 à 3. Les EBV sont parfois plus étroitement définies comme des entreprises rurales collectives. Ces dernières assurent l'essentiel de la production industrielle rurale.
5. Voir les simulations analysées dans le chapitre 4 sur les conséquences pour l'industrie et dans l'annexe 2.
6. Cette sous-section s'appuie sur les chapitres 4 à 6 traitant des questions industrielles et sur le chapitre 10 consacré à l'investissement direct étranger.
7. En 1999, la Chine n'était que huitième parmi les pays en développement bénéficiaires de flux d'investissement direct étranger. Les études mentionnées au chapitre 10 sur l'investissement direct étranger indiquent que, si l'on tient compte de sa taille et de ses autres caractéristiques, la Chine ne fait en moyenne pas mieux que les autres pays en développement.
8. L'annexe 2 analyse les données relatives à l'impact de la libéralisation des échanges et de l'investissement sur l'économie chinoise.
9. D'après le chapitre 7 sur la banque, le chapitre 8 sur l'assurance, le chapitre 14 sur les priorités du système financier et la politique de réglementation financière et le chapitre 15 sur le développement des marchés de capitaux.

10. Le système financier chinois est relativement étendu, en termes de pourcentage du crédit intérieur dans le PIB par rapport aux pays affichant un niveau de développement comparable. (Voir le chapitre 14 sur les priorités au système financier, graphique 4).
11. Comme indiqué au chapitre 7 sur le secteur bancaire, une étude récente menée par la Banque populaire de Chine indique que le nombre de prêts bancaires qui vont indirectement à des entités privées est significativement plus élevé que le chiffre donné par les statistiques officielles concernant les prêts directs. Ce phénomène montre l'importance des circuits de crédit informels en Chine. Cependant, on ne sait pas dans quelles proportions les entreprises privées non financières reçoivent ces fonds indirects. Une large proportion de ce financement indirect s'oriente, probablement par des circuits financiers informels, vers le marché boursier ou d'autres investissements dans lesquels les banques ne peuvent prendre part directement.
12. La capacité des banques étrangères à accorder des prêts en devises sera limitée par les caractéristiques du marché interbancaire et du marché des changes de la Chine, ainsi que par d'autres contraintes de nature réglementaire auxquelles l'adhésion à l'OMC n'a pas mis fin. Voir le chapitre 7.
13. Voir le chapitre 22 consacré aux questions macro-économiques.
14. Les échanges de la Chine (exportations et importations de biens) représentaient 38 pour cent de son PIB en 1999, contre 26 pour cent pour la zone euro, 19 pour cent pour les États-Unis et 17 pour cent pour le Japon. La Chine occupe la troisième place dans ce domaine parmi les cinq plus importants pays en développement, derrière la Russie et l'Indonésie, mais largement devant le Brésil et l'Inde.
15. La dette intérieure publique de la Chine avoisine 22 pour cent du PIB.
16. Se reporter aux estimations analysées au chapitre 14.
17. Les études dont l'annexe 2 dresse un bilan laissent à penser que la croissance du PIB en termes réels pourrait enregistrer une progression allant de quasiment 0 à 0,5 pour cent par an jusqu'en 2010. Les effets estimés sur l'emploi sont faibles.
18. Voir le chapitre 21 consacré au développement régional.
19. Voir les chapitres 2 et 3 concernant le secteur rural, ainsi que le chapitre 16 à propos du marché du travail et de la politique sociale.
20. Se reporter au chapitre 16 pour le marché du travail et la politique sociale.
21. Voir le chapitre 17 sur les aspects environnementaux et le chapitre 1 sur le secteur agricole.
22. Voir les conclusions du chapitre 1.
23. Lire les chapitres 4 à 6 pour les conséquences sectorielles.
24. Voir les chapitres 7 et 8 sur la banque et l'assurance, respectivement, le chapitre 14 sur les priorités du système financier et le chapitre 15 sur les marchés financiers.
25. Les assainissements partiels qui se bornent à remédier au manque de fonds propres ont en général peu d'impact sur les incitations internes à respecter des normes prudentielles ou à superviser les contrats de prêt. Voir Aghion, Philippe, Olivier Jean Blanchard et Wendy Carlin (1994), « *The economics of enterprise restructuring in central and eastern Europe* », *Centre for Economic Policy Research Discussion Paper No. 1058*.
26. Le chapitre 14, consacré aux priorités du développement du système financier, présente des calculs grossiers à titre d'illustration, qui laissent à penser que le coût pour l'État chinois d'un assainissement méthodique à moyen terme représenterait entre 30 et 60 pour cent du PIB, suivant la véritable ampleur des créances irrécouvrables,

le taux de recouvrement ainsi que d'autres facteurs. Cet ordre de grandeur est comparable au coût supporté par d'autres pays en développement qui ont connu de graves crises bancaires. Ce coût pourrait être inférieur si la remise en ordre était moins poussée, ou si les autorités comptaient massivement sur les banques pour surmonter leurs problèmes par une forte progression de leur activité, mais, comme l'expliquent le texte et les chapitres sur le système financier, cette stratégie est risquée et pourrait facilement faire gonfler les coûts à l'avenir.

27. Voir le chapitre 21 sur les questions relatives à l'économie régionale.
28. Les aspects synthétisés dans cette section et les sous-sections suivantes sont abordés en détail dans le chapitre 13, consacré au gouvernement d'entreprise.
29. Une mesure importante a été prise en 1993, avec l'adoption de la loi sur les sociétés, qui prévoit la création de sociétés de droit privé et à responsabilité limitée juridiquement autonomes, qui précise les droits des actionnaires ainsi que les pouvoirs des dirigeants et des conseils d'administration et de surveillance. Cette législation ne s'applique pas à toutes les catégories d'entreprises. Les entreprises collectives sont en effet régies par un texte antérieur. Les entreprises privées n'ont pas été officiellement reconnues avant 1998, et leur champ d'action légitime reste ambigu.
30. Les autorités chinoises, y compris le président de la commission chinoise de réglementation des opérations sur titres, ont déclaré expressément qu'elles considéraient les Principes directeurs de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise comme une référence internationale dans ce domaine.
31. Voir l'article de *The Economist* cité dans le chapitre 13, consacré au gouvernement d'entreprise.
32. La discipline est également gênée par les droits limités des actionnaires minoritaires.
33. Comme l'indique le chapitre 4, le gouvernement d'entreprise s'améliore surtout dans les secteurs concurrentiels.
34. Cyril Lin, *Corporate governance in China* (2000).
35. La décentralisation de l'administration publique augmente effectivement le nombre de « propriétaires ». La création d'entreprises distinctes chargées de la gestion des actifs ne résout pas ce problème, car ces sociétés ont tendance à fonctionner de manière très proche des administrations publiques dont elles sont issues. La séparation des entreprises publiques de leur administration de tutelle pourrait avoir pour effet pervers de faciliter la tâche des autres entités publiques qui souhaitent interférer avec leurs activités.
36. Cette section s'inspire du chapitre 12 consacré au droit et à la politique de la concurrence, mais aussi du chapitre 11, sur la réforme de la réglementation.
37. Les obstacles explicites à la concurrence sur le marché des produits se concentrent sur quelques produits, comme l'automobile et la bière, et sont en train de disparaître suite aux mesures énergiques prises par les pouvoirs publics.
38. Ces seuils s'établissent à RMB 300 000, ou US\$36 000, dans le commerce de détail, et à RMB 500 000 (US\$60 000) dans le commerce de gros et le secteur manufacturier. Voir le chapitre 13 sur le gouvernement d'entreprise.
39. Voir chapitre 14, section sur la politique de réglementation/supervision, pour une discussion plus détaillée de ces questions.
40. Ce pouvoir est actuellement du ressort du ministère des Finances.

41. Les questions envisagées dans cette sous-section sont examinées plus en détail aux chapitres 16 (sur les retraites), 17 (gestion des budgets publics) et 18 (politiques fiscales), ainsi qu'au chapitre 22, sur les conséquences macro-économiques.
42. Voir Nicolas Lardy (2000), « Fiscal sustainability : between a rock and hard place », *China Economic Quarterly*.
43. Une étude publiée en 1997 par la Banque mondiale estimait que seuls quelque 70 pour cent de la TVA due aux autorités étaient effectivement collectés. Depuis lors, les progrès semblent assez limités. Voir Banque mondiale, *China 2020* (1997).
44. Voir le chapitre 22 sur les questions de politique macro-économique et le chapitre 18 sur les mesures fiscales.
45. En vertu de la politique actuelle, les prestations relevant de ce premier pilier remplacent 20 pour cent du salaire moyen d'un ouvrier. On envisage de porter cette proportion à 30 pour cent.
46. Selon les calculs du chapitre 16, un taux de compensation de la perte de revenu de 20 pour cent au titre du premier pilier pourrait être financé par un prélèvement de 10 pour cent sur les salaires, même compte tenu de la hausse attendue du taux de dépendance.
47. Ces questions sont envisagées plus avant au chapitre 20, sur les relations budgétaires entre gouvernement central et autorités locales.
48. Cette conclusion est corroborée par des récentes études économiques consacrées par le Secrétariat de l'OCDE à la Russie et au Brésil. Voir à ce sujet les chapitres sur les relations entre pouvoirs publics centraux et locaux dans les *Études économiques* de l'OCDE consacrées à la Russie (2002) et au Brésil (2001).
49. Ces questions sont détaillées au chapitre 22.
50. Comme avec d'autres mesures, le calendrier exact implicite dans les annonces officielles n'est pas entièrement clair. Cependant, compter trois ans à partir de la première mention de ce plan nous amène en 2003.
51. Comme l'indique le chapitre 15, consacré aux marchés financiers, la Chine pourrait améliorer la liquidité et la profondeur du marché de la dette publique en s'inspirant de techniques déjà en vigueur sur les grandes places mondiales : standardisation des modalités d'émission, regroupement des émissions en un nombre limité de catégories ou établissement d'un programme annoncé à l'avance d'émissions régulières, par exemple.
52. Ces questions sont abordées au chapitre 11, consacré à la politique de la réglementation ; voir également la section du chapitre 12 sur la politique de la concurrence.
53. C'est le cas, par exemple, de la réforme du système de logement, qui a initialement été testée plusieurs années à Shanghai, avant d'être appliquée dans tout le pays.

## Publications OCDE/CCNM sur la Chine

### Publiées en 2001

- China's Agriculture in the International Trading System  
Code 142001111P ISBN 92-64-18682-4
- Business Cycles and Cyclical Indicators  
Publiée conjointement par la direction des statistiques de l'OCDE, le Centre pour la Coopération avec les non-membres et le Bureau National des Statistiques de la république populaire de Chine (NBS)
- Research of Methodological Issues on National Accounts (Séries n° 4)  
Publiée conjointement par la direction des statistiques de l'OCDE et le Bureau National des Statistiques de la république populaire de Chine (NBS)

### Publiées en 2000

- National Accounts for China – Sources and Methods  
Code 142000281P1, ISBN 92-64-18550-X
- Réussir la réforme des entreprises en Chine  
Code 112000172P1, ISBN 92-64-27697-1
- Reforming China's Enterprises  
Code 112000171P1, ISBN 92-64-17697-7  
(existe également en chinois)
- The Agro-food Processing Sector in China – Developments and Policy Challenges  
Code 142000011P1, ISBN 92-64-17179-7

### Publiées en 1999

- Agriculture in China and OECD Countries – Past Policies and Future Challenges  
Code 141999071P1, ISBN 92-64-17094-4
- Environmental Taxes – Recent Developments in China and OECD countries  
Code 971999071P1, ISBN 92-64-17092-8
- Research of Methodological Issues on National Accounts (Séries n° 3)  
Publiée conjointement par la direction des statistiques de l'OCDE et le Bureau National des Statistiques de la République populaire de Chine (NBS)

**Publiée en 1997**

- Politiques agricoles en Chine  
Code 511997112P1, ISBN 92-64-25562-1
- Agricultural Policies in China  
Code 511997111P1, ISBN 92-64 15562-7
- Les instruments économiques des politiques d'environnement en Chine et dans les pays de l'OCDE  
Code 971997172P1, ISBN 92-64-25618-0
- Applying Market-based Instruments to Environmental Policies in China and OECD Countries  
Code 971997171P1, ISBN 92-64-15618-6
- Research of Methodological Issues on National Accounts (Séries n° 2)  
Publiée conjointement par la direction des statistiques de l'OCDE et le Bureau National des Statistiques de la République populaire de Chine (NBS)

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16  
IMPRIMÉ EN FRANCE  
(14 2002 05 2P) ISBN 92-64-29708-1 – n° 52388 2002