

ÉMERGENTES
ÉCONOMIES
TRANSITION

La Chine dans l'économie mondiale

LES ENJEUX DE POLITIQUE
ÉCONOMIQUE INTÉRIEURE



OCDE 

LA CHINE DANS L'ÉCONOMIE MONDIALE

La Chine dans l'économie mondiale

LES ENJEUX DE POLITIQUE
ÉCONOMIQUE INTÉRIEURE



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1^{er} 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).

CENTRE DE L'OCDE POUR LA COOPÉRATION AVEC LES NON-MEMBRES

Le Centre de l'OCDE pour la coopération avec les non-membres (CCNM) a pour mission de promouvoir et de coordonner la coopération et le dialogue sur les politiques à suivre entre l'OCDE et les économies extérieures à la zone de l'OCDE. L'Organisation entretient actuellement des liens de coopération avec quelque 70 économies non membres.

A travers ses programmes de coopération avec les non-membres le but essentiel du CCNM est de mettre les ressources, riches et variées, que l'OCDE a développées pour ses propres Membres, à la disposition des économies non membres intéressées. Au nombre de ces ressources, on peut citer, par exemple, ses méthodes de coopération sans équivalent qui sont le fruit d'une longue expérience ; l'inventaire des pratiques optimales dans la plupart des domaines de l'action publique qui a été dressé à partir de l'expérience des pays Membres ; le dialogue permanent entre hauts responsables venus des capitales, renforcé par le processus des examens mutuels ; la capacité de l'OCDE de traiter les questions pluridisciplinaires. Toutes ces activités s'appuient sur une vaste base de données rétrospectives et sur les solides capacités d'analyse du Secrétariat. De la même manière, les pays Membres eux-mêmes bénéficient des échanges d'expériences avec des experts et de hauts responsables des économies non membres.

Les programmes du CCNM couvrent les principaux domaines d'action des gouvernements dans lesquels l'OCDE dispose de compétences et qui présentent un intérêt mutuel pour les Membres et les non-membres. Parmi ces domaines figurent le suivi de l'évolution économique, l'ajustement structurel par le biais de politiques sectorielles, la politique commerciale, l'investissement international, la réforme du secteur financier, la fiscalité internationale, l'environnement, l'agriculture, le marché du travail, l'éducation et la politique sociale, ainsi que l'innovation et le développement technologique.

Also available in English under the title:

China in the World Economy

THE DOMESTIC POLICY CHALLENGES

© 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, or CCC Online : 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

Pour pouvoir recueillir tous les fruits d'une intégration accrue dans l'économie mondiale, l'économie chinoise devra subir des ajustements de fond. Une réaffectation notable 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.

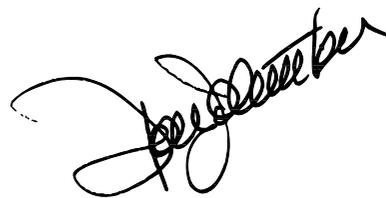
Beaucoup de pays Membres de l'OCDE qui ont connu des mutations économiques similaires considèrent que la coopération internationale au sein de cette Organisation leur a apporté l'assistance dont ils avaient grandement besoin pour mettre en place des institutions et définir des politiques qui permettent 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. Elle est publiée sous ma responsabilité.

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 J. Johnston
Secrétaire général de l'OCDE



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. Bien qu'elle bénéficie de l'apport de plusieurs années de dialogue avec de nombreux ministères et organismes publics chinois, l'étude a été réalisée de façon indépendante par le Secrétariat de l'OCDE. Elle est publiée sous la responsabilité du Secrétaire général.

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 (Economiste principal pour la Chine au 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.

Mise en forme du texte : Michelle Weston.

Le CCNM tient à remercier 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 apporté une contribution précieuse à la finalisation de l'étude par leurs commentaires. Il associe à ses remerciements les experts chinois, qui ont participé à titre personnel, à savoir : M. Wen Hai, Directeur adjoint, Centre chinois de recherche économique, Université de Pékin, M. Jun Han, Directeur Général, Département de recherche en économie rurale, Centre de recherche sur le développement du Conseil des Affaires d'Etat de Chine (CRD), M. Kang Jia, Directeur, Institut de la fiscalité, et Mme Shantong Li, Directeur général, Département de stratégie du développement, CRD.

La version française a été réalisée par une équipe de traducteurs internes et externes sous la direction de Florence Burloux-Mader.

TABLE DES MATIÈRES

Synthèse des principales conclusion de l'étude	9
--	---

Partie I

ÉTUDES SECTORIELLES

<i>Chapitre 1.</i> Agriculture : politiques et perspectives.....	63
<i>Chapitre 2.</i> Les entreprises rurales.....	91
<i>Chapitre 3.</i> Incidences des évolutions actuelles sur l'économie rurale	113
<i>Chapitre 4.</i> Panorama des perspectives industrielles	139
<i>Chapitre 5.</i> Réorganisation et restructuration des entreprises industrielles : perspectives, problèmes et priorités d'action.....	179
<i>Chapitre 6.</i> Défis technologiques pour les industries chinoises	215
<i>Chapitre 7.</i> Les défis à relever par le secteur bancaire	259
<i>Chapitre 8.</i> Le développement du secteur des assurances en Chine	303
<i>Chapitre 9.</i> Développement du secteur de la distribution en Chine	335
<i>Chapitre 10.</i> Investissement direct étranger : perspectives et stratégies	361

Partie II

QUESTIONS D'ÉCONOMIE GÉNÉRALE

<i>Chapitre 11.</i> La réforme de la réglementation en Chine à la lumière de l'expérience des pays de l'OCDE.....	405
<i>Chapitre 12.</i> Le rôle du droit et de la politique de la concurrence.....	439
<i>Chapitre 13.</i> Instaurer un système efficace d'organisation du pouvoir dans les entreprises chinoises.....	487
<i>Chapitre 14.</i> Développer le système financier et les politiques de réglementation financière	519
<i>Chapitre 15.</i> Priorités pour le développement des marchés de capitaux en Chine	565
<i>Chapitre 16.</i> Politique de l'emploi et politique sociale.....	611
<i>Chapitre 17.</i> Priorités environnementales pour le développement durable de la Chine	661
<i>Chapitre 18.</i> Le système fiscal actuel et les réformes à engager en priorité	713
<i>Chapitre 19.</i> La gestion du budget du secteur public.....	741
<i>Chapitre 20.</i> Les relations budgétaires entre l'administration centrale et les collectivités locales	755
<i>Chapitre 21.</i> Le développement régional de la Chine : perspectives et politiques.....	779
<i>Chapitre 22.</i> Priorités de politique macro-économique pour bénéficier de la libéralisation des échanges et de l'investissement	817
<i>Annexe 1.</i> Synthèse des engagements de la Chine vis-à-vis de l'OMC.....	855
<i>Annexe 2.</i> Synthèse d'études sur les conséquences de l'adhésion de la Chine à l'OMC.....	869
<i>Annexe 3.</i> Gérer le développement rapide de l'enseignement supérieur.....	901
<i>Annexe 4.</i> Principaux indicateurs économiques de la Chine	931

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 (IDE). Pendant la deuxième moitié du XX^e 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'Etat 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 vingt-deux rapports détaillés rédigés par neuf Directions de l'OCDE couvrant les ajustements et enjeux auxquels seront confrontés les secteurs clés de l'économie 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 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 confèrera

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 bloquer 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.

Etant 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 le développement de secteurs particuliers, les réformes doivent désormais se concentrer sur des mesures touchant *l'ensemble de l'économie*, afin de promouvoir une affectation 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'Etat 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 réformes qui ciblent 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 réformes 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. 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

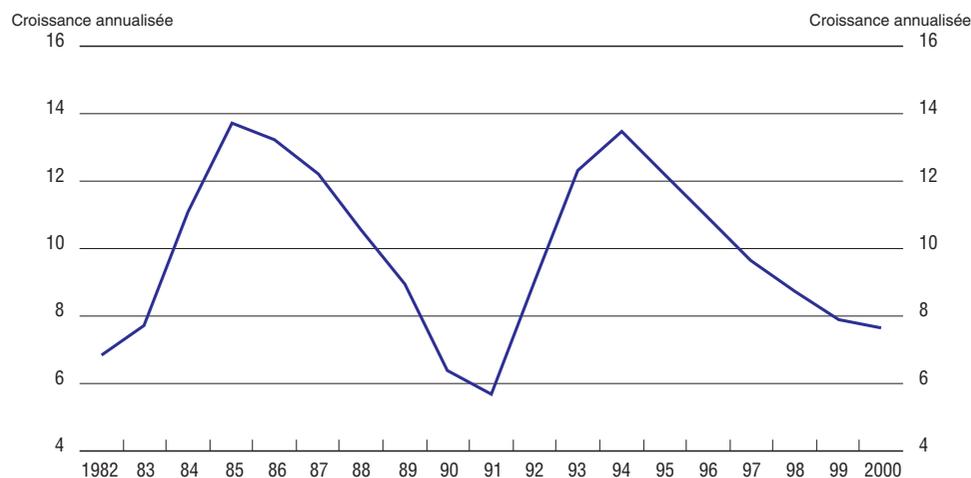
L'économie chinoise a subi de profondes transformations au cours des vingt dernières années (tableau 1). La stratégie économique de l'Etat se caractérise par la création de voies de développement distinctes en dehors du secteur public, suivant des règles et principes différents, afin d'accroître progressivement le champ d'action des forces du marché tout en éliminant peu à peu la planification

Tableau 1. La transformation de l'économie chinoise

	1980	2000
PIB par habitant¹	168	727 ²
Pourcentage de population dans les zones urbaines	20	31
Part du PIB (%) dans :		
Agriculture	30	16
Industrie	49	51
Services	21	33
Part de l'emploi dans :		
Agriculture	69	50
Industries	18	23
Services	13	27
Échanges/PIB (%) ³	12	42

1. En dollars constants 1995.
2. 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.

Figure 1. Croissance du PIB réel
(moyenne mobile sur trois ans)



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

centralisée. Ce processus, baptisé «sortir de la planification par la croissance»¹, 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 (figure 1). Ces problèmes structurels sont en grande partie imputables au manque d'intégration des marchés des facteurs, entre les entreprises et entre les régions.

Obstacles à l'utilisation des ressources dans l'économie rurale²

L'agriculture chinoise emploie environ 50 % 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 péri-urbaines. 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 % de celui des ménages urbains et, principalement en raison d'un meilleur accès aux emplois non agricoles, c'est dans les zones côtières qu'il est le plus élevé.

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 ». Dans les zones rurales, le régime de propriété foncière (les terres agricoles appartiennent aux collectivités villageoises) n'est pas le même que dans les zones urbaines. Le système d'enregistrement des ménages (*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 prestations sociales, pensions et autres, accordées aux citadins.

Les limites de son intégration au 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 qui prévalait avant la réforme a été remplacé par un système reposant sur les ménages, dans lequel les agriculteurs louent leurs terres auprès des collectivités villageoises. Ces ménages 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'Etat. A l'exception des céréales³, l'intervention de l'Etat 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 des mesures mises en place par l'Etat, dont la plus importante est le système d'approvisionnement en 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.

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 d'entreprises de bourgs et de villages⁴. 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'Etat, bénéficiant d'une plus grande exposition à la discipline financière par rapport aux entreprises d'Etat, 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 % de la main-d'œuvre rurale. Leur développement a, à son tour, transformé la structure du revenu rural : plus de 40 % 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
Revenu total (monétaire et en nature)	100	100	100	100	100
Dont : agriculture et activité connexes ²	75	74	63	57	53
<i>Pour mémoire :</i>					
Revenu annuel total en CNY de 1999 ³	1 311	1 370	1 718	2 132	2 210
Taux de croissance réel annuel, % ¹	..	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 CNY corrigé de l'inflation par 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*, tableau 10-4 et 10-15. Les données sont issues d'enquêtes officielles sur le budget 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 en 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 système de passeport intérieur (*hukou*), qui 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 dans le secteur informel en zone urbaine.

Ces dernières années, la croissance de l'ensemble des entreprises rurales s'est étioyée. 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'inefficiences dans leur fonctionnement presque aussi graves que celles qui touchent les entreprises d'Etat. 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'Etat 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 par ailleurs 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 contingents d'importation, la suppression de la position privilégiée des entreprises commerciales d'Etat, 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 (à l'exception du riz) et le coton, et au profit des produits à forte intensité de main-d'œuvre, tels que les légumes et les produits horticoles. Cependant, plusieurs aspects non couverts par l'accord d'accession de la Chine à l'OMC, en particulier la mainmise de l'Etat 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 de façon appréciable 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 2010⁵. 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'ensemble de l'économie.

Obstacles structurels à la poursuite du développement industriel⁶

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'Etat au début de la période à un secteur de plus en plus dominé par les entreprises non étatiques, à commencer par les entreprises de bourgs et de villages 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 % 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 d'Etat. Le fait que de nombreuses entreprises non étatiques se soient heurtées à des contraintes budgétaires plus strictes que nombre d'entreprises d'Etat 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 non étatiques a engendré une compétition particulièrement vive dans les secteurs d'exportation et dans ceux fournissant des produits étrangers, auxquels l'Etat 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 % 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 d'Etat 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 % au début des années 90 à 15 % en 2001. Depuis 1979, la Chine a reçu un total de 350 milliards d'USD de flux d'investissement direct étranger et, ces dernières années, l'investissement étranger ressortait en moyenne à 4-5 % du PIB (tableau 3). Les performances sont certes inégales : l'essentiel de l'IDE 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'OCDE⁷. 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.

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

	Total des entrées d'IDE (milliards d'USD)	PIB de la Chine (milliards d'USD)	Part du total des entrées d'IDE dans le PIB de la Chine (%)	Formation brute de capital en Chine (milliards d'USD)	Part du total des entrées d'IDE sur la formation brute de capital en Chine ¹ (%)
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.

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 du pays, notamment depuis quelques années car les entrées d'IDE se sont recentrées sur les secteurs d'exportation à forte intensité capitaliste 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.

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 bénéfices 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 d'Etat. Les résultats des entreprises collectives se sont presque autant dégradés 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 sociaux. Ces dispositifs permettent en fait à l'Etat 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'Etat ou des ménages. C'est pour les entreprises d'Etat que le fardeau est le plus lourd, 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 d'Etat. En revanche, elles ont moins avancé dans la réduction des autres fardeaux, et l'amélioration a été nettement moins marquée pour les autres entreprises d'Etat et les entreprises privées.

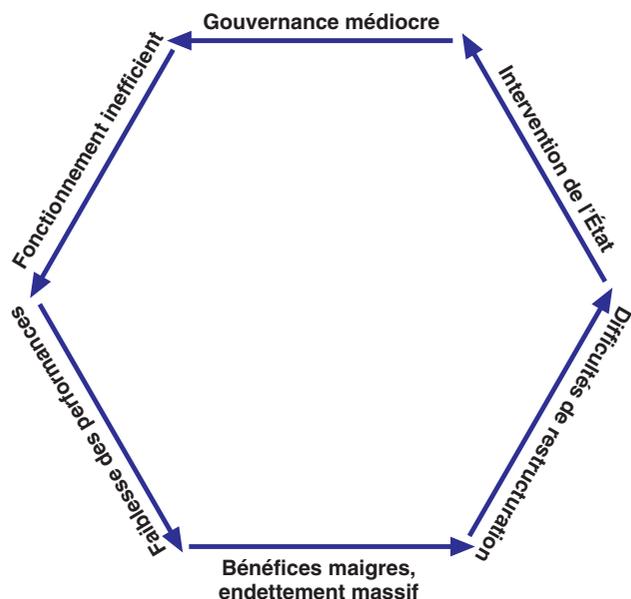
Les performances de l'industrie pâtiennent principalement de l'inefficacité généralisée des entreprises. Actuellement, une grande partie du secteur fonctionne avec des ressources inadéquates, mal gérées par les entreprises qui en disposent et mal réparties entre les entités. Contrairement à ce qui se passe dans les anciennes économies à planification centrale 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 Etats-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 inférieurs 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 des entreprises étrangères aux 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'Etat. 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-acquisitions qui accroîtraient la valeur des entreprises. Ces facteurs se renforcent mutuellement en formant un cercle vicieux (figure 2). L'intervention de l'Etat conduit à une gestion médiocre des entreprises publiques, à l'inefficacité 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'Etat 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.

Figure 2. **Le cercle vicieux des mauvaises performances des entreprises**



Source : Secrétariat de l'OCDE

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 non étatiques 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'Etat, 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'Etat 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'Etat 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'industrie⁸. 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 qu'il ne l'aurait été sinon. L'augmentation de l'IDE 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.

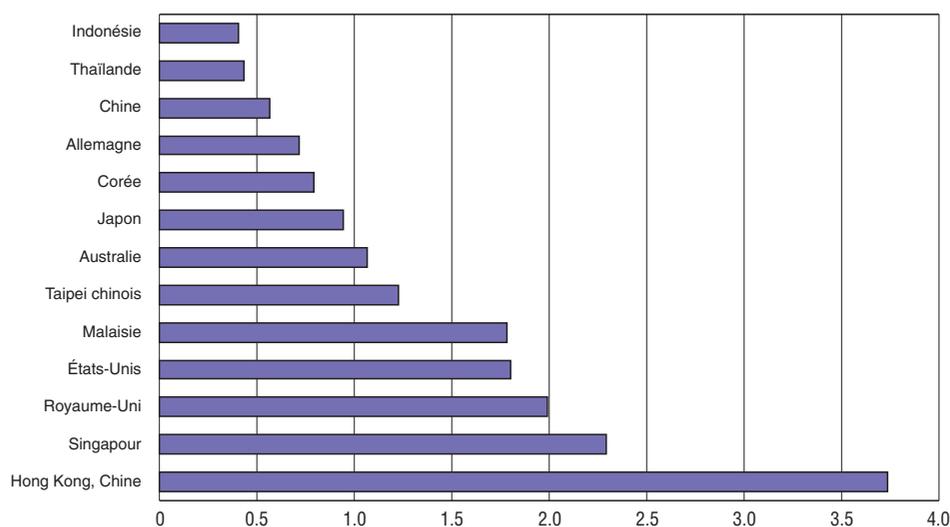
La libéralisation des échanges et de l'investissement ne pourra toutefois pas à elle seule insuffler un nouvel élan à l'industrie chinoise. Pour tirer pleinement parti de cette libéralisation et redynamiser l'économie réelle, il faudra largement restructurer les entreprises, améliorer leur gestion et 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 accrus 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'Etat 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'Etat 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 dont le respect devra être effectif, 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 financier⁹

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 % du PIB en 2001 (figure 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 correctement plusieurs de ses fonctions de base dans l'économie. Même si l'épargne semble être raisonnablement bien mobilisée¹⁰, le crédit n'est pas réparti de manière efficiente. Les entreprises d'Etat bénéficient de l'essentiel des fonds alloués par le système financier formel, alors que les entreprises non étatiques reçoivent une part bien inférieure à celle requise par leur importance au sein de l'économie¹¹. Des principes non

Figure 3. Capitalisation boursière en multiple du PIB dans un échantillon de pays, en 2000



Note : D'après la figure 15.1 du chapitre 15.

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

commerciaux, tels que la nécessité de soutenir les entreprises d'Etat 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 disponibles ne permettent qu'un transfert restreint de fonds entre établissements financiers et entre régions. Les compagnies 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 des titres d'emprunt d'Etat et autres marchés obligataires est peu étendu, fragmenté et manque de liquidité. Malgré sa forte croissance, le marché d'actions fait l'objet de restrictions au niveau de l'accès et des transactions qui amoindrissent son efficacité. 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'Etat, ainsi que l'insuffisance des dispositions visant à faire respecter les contrats et des procédures 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 strictes en matière de crédit et de faire respecter les contrats de prêt. Les obligations imposées par l'Etat et l'absence de rigueur des règles de prêt ont engendré un manque de discipline budgétaire pour de nombreuses entreprises, en grande partie responsable du surinvestissement auquel on a assisté en 1992-1994 et dont les conséquences (excès et inefficience) se font aujourd'hui sentir dans l'économie chinoise. Le manque global de discipline est d'autant plus grave qu'il n'est pas uniforme dans toutes les entreprises. Comme les marchés de capitaux sont encore peu développés, et qu'en outre l'Etat intervient dans les activités des entreprises, le système financier manque de 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 quasi intégralement la propriété de l'Etat (tableau 4). En effet, la Chine ne compte qu'une seule banque privée opérant sur le marché intérieur.

Les quatre principales banques commerciales d'Etat, créées au début de la période des réformes pour financer les entreprises publiques, et qui s'occupent toujours essentiellement de cette catégorie d'entreprises, jouent un rôle de tout premier plan dans le système financier puisqu'elles octroient près des trois quarts des prêts en Chine. Les facilités de crédit sont segmentées entre les villes et les campagnes. Les opérations réalisées par la plupart des banques commerciales, à l'exception des banques commerciales d'Etat et des treize nouvelles banques constituées en sociétés par actions, sont limitées à la ville où elles sont situées.

Tableau 4. Part du capital des banques détenue par l'État

	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
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
Allemagne	47	50
Canada	0 ¹	n.d.
États-Unis	0	0
France	0 ²	n.d.
Italie	17 ¹	n.d.
Japon	15	0
Royaume-Uni	0 ¹	n.d.
Hongrie	9 ¹	81 ³
Pologne	46	76
République tchèque	19	20

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.

Sources : 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.

Ces facteurs structurels montrent à quel point l'Etat était impliqué dans les décisions de prêt, l'objectif étant de répondre aux impératifs de la planification centralisée et de substituer le crédit bancaire aux dépenses publiques pour promouvoir divers objectifs non commerciaux. Cette pratique est née du déclin continu des recettes fiscales de l'Etat 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 improductives par les banques et les autres établissements financiers. L'intervention de l'Etat et la conviction que celui-ci finirait par soutenir les établissements financiers, quelles que soient leurs performances, ont également freiné le

développement d'une culture commerciale axée sur le maintien de normes strictes en matière de crédit et sur 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 en matière de crédit, via l'amélioration des contrôles internes et le renforcement de la responsabilité des personnes chargées des dossiers de prêt et de celle de leurs supérieurs, qui doivent désormais répondre de l'apparition de nouvelles créances non performantes. S'ajoutant à la création de trois « banques spécialisées », cette stratégie visait à affranchir les banques commerciales de la tutelle publique. En 2000, les autorités ont ainsi transféré 1 300 milliards de CNY (environ 150 milliards d'USD) de créances non productives émanant des banques commerciales d'Etat, soit près de 18 % du total des prêts de ces établissements, à des sociétés de défaillance. Depuis 1995, de nouvelles banques d'envergure nationale constituées en sociétés par actions ont été créées 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 des réformes visant à introduire les principes du gouvernement d'entreprise dans les banques commerciales d'Etat.

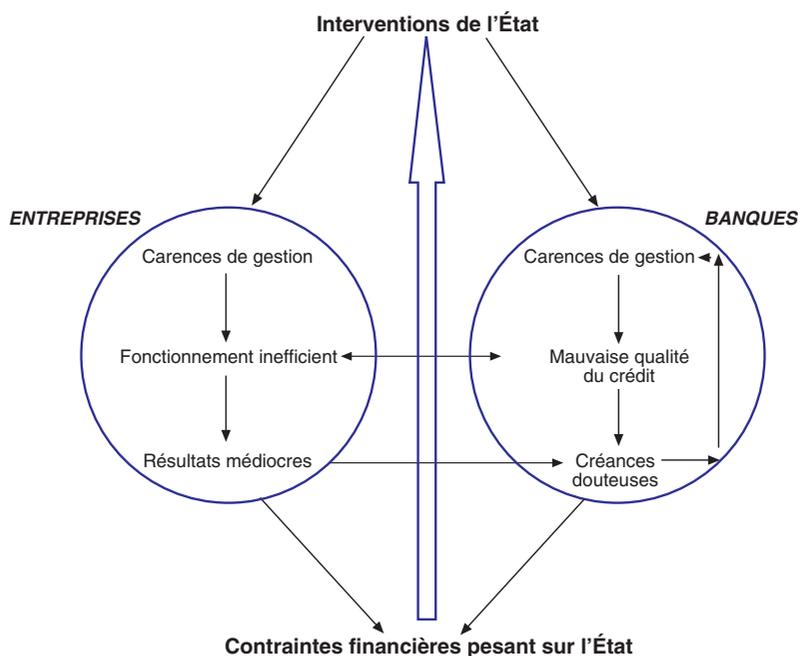
Cependant, malgré leur importance, ces mesures se révèlent insuffisantes. Certes, la qualité du crédit s'améliore, mais une grande partie des PME sont aujourd'hui confrontées à un quasi-assèchement du crédit. Même si nombre d'entre elles ont des difficultés financières, les enquêtes montrent que le manque d'accès au financement est devenu un obstacle majeur à leur restructuration. La discipline financière est probablement plus inégale que jamais. En effet, seules les grandes entreprises d'Etat continuent d'accéder facilement au crédit bancaire, et elles sont les principales bénéficiaires des ressources financières supplémentaires qu'apporte le marché boursier. Certes, les interventions de l'Etat dans les décisions de prêt ont diminué, mais les crédits de fonds de roulement dont bénéficient toujours les entreprises d'Etat peu performantes portent à conclure qu'elles n'ont pas totalement cessé. De plus, bien que le renforcement des règles en matière de crédit va contribuer à limiter le volume des nouvelles créances non productives, mais ne suffira pas à promouvoir les techniques de gestion des risques qui caractérisent les banques commerciales dont la Chine aura de plus en plus besoin pour s'adapter 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 improductives a été réduit en 2000, les banques commerciales d'Etat et bon nombre d'autres établissements financiers seraient sous-capitalisés si leurs portefeuilles de prêts étaient valorisés de manière réaliste. Les créances improductives qui pèsent encore sur les bilans des banques commerciales d'Etat après le transfert d'une partie de leurs prêts à des sociétés de défaillance représentaient près de 27 % 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 par actions détiennent, elles aussi, d'importants volumes de créances improductives, 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 se débarrasser des créances improductives : 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 très faiblement provisionnés selon les 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'Etat 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 (figure 4). Les médiocres performances des entreprises ne font que contribuer à l'accumulation des créances improductives et compriment les bénéfices des banques en faisant disparaître une grande partie de leur marché de 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 ont du mal à apporter les fonds qui permettraient aux entreprises de se restructurer et d'être plus performantes. Ce cercle vicieux, commun aux pays en détresse financière, est aggravé en Chine par des comportements résultant des relations traditionnelles entre établissements financiers, entreprises d'Etat et pouvoirs publics. Les réformes n'ont pas encore fait évoluer ces relations de manière décisive. Le manque de recettes publiques destinées à faciliter la réorganisation des entreprises d'Etat et ses conséquences font que les prêts bancaires continuent de soutenir des entreprises d'Etat déficitaires. Cette situation n'encourage guère les efforts d'amélioration de la culture interne du crédit et d'orientation commerciale des banques qui s'imposent pour relever la qualité du crédit et n'incite pas les entreprises d'Etat à renforcer leurs mécanismes de gestion et de gouvernance. Conjuguée 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 de capitaux assez solides pour constituer de nouvelles sources de financement.

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



Source : Secrétariat de l'OCDE.

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 du pays, 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 d'importantes parts 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 significativement¹². 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 avantager en définitive les entreprises chinoises qui réussissent à faire leurs preuves. 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

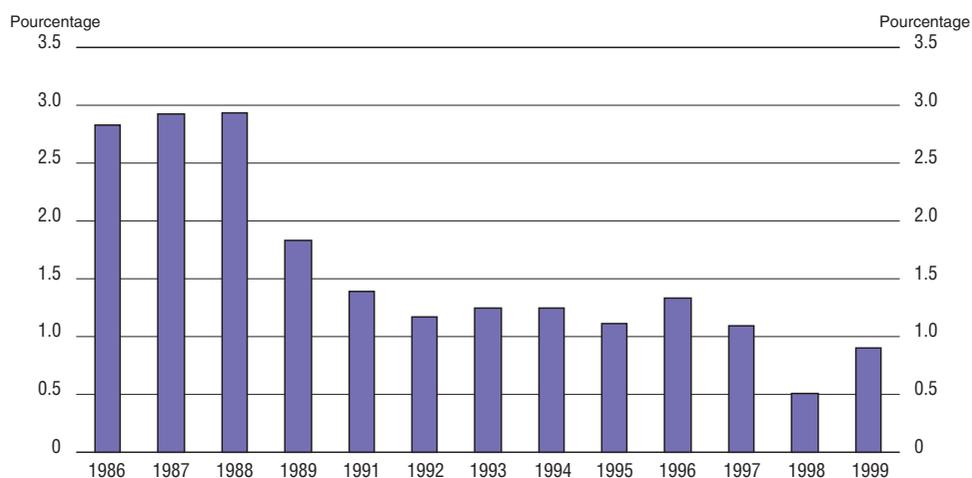
terme, le développement de ces marchés, mais risque, à court terme, de peser sur eux, car les titres locaux sont survalorisés par rapport à ceux des marchés internationaux. Une ouverture relativement large aux investisseurs étrangers impose de libéraliser les contrôles sur les mouvements de capitaux, et donc d'améliorer nettement la discipline et la surveillance pour maîtriser les risques d'instabilité financière.

Nouvelles entraves aux performances macro-économiques¹³

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 plus ouvertes des grandes économies dans le monde¹⁴. 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 % 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 (figure 5) : sa croissance est aujourd'hui inférieure au taux nécessaire pour absorber les nouveaux arrivants sur le marché du travail et les travailleurs licenciés par les entreprises d'Etat et par d'autres secteurs. Il en résulte une nette montée du chômage dans les villes qui, d'après certaines estimations, dépasse les 10 %, et une aggravation du sous-emploi des travailleurs ruraux.

Figure 5. Croissance globale de l'emploi



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

Le ralentissement n'est pas fondamentalement cyclique. La Chine n'a été que modérément 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'industrie, 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 %, 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 % du PIB en 2000, le cumul de la dette intérieure et de la dette étrangère n'absorbe plus qu'environ 32 % du PIB¹⁵. 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 dans un premier temps plus que doubler son ratio d'endettement public¹⁶.

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 % du PIB. Les recettes générales, dont les prélèvements « extrabudgétaires » collectés par l'administration locale et les cotisations aux régimes de protection sociale, constituent quelque 21 % 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).

Tableau 5. **Recettes publiques budgétaires, 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.

La relative pénurie de recettes publiques a aussi des conséquences plus étendues. Ainsi, les sommes consacrées par les pouvoirs publics à l'éducation et à la recherche-développement (R&D), ainsi que les autres dépenses sociales, sont peu élevées par rapport aux normes internationales. Les contraintes imposées aux entreprises par l'Etat 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 une certaine mesure, à des distorsions dans les accords actuels de fédéralisme budgétaire, favorise la multiplication des prélèvements spéciaux, non sanctionnés par la loi, et d'autres formes de charges 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'accession de la Chine à l'OMC sont difficiles à prévoir¹⁷. 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 engendra 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 régions¹⁸

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 ont augmenté dans la quasi-totalité des régions, mais c'est dans les provinces côtières (à l'est) que la croissance a été la plus rapide. Viennent ensuite les provinces du centre et, loin derrière, l'ouest (tableau 6). Les inégalités de revenu entre régions 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 non étatique sont nettement plus restreintes que sur la côte, et la domination des entreprises d'Etat ainsi que la planification centralisée y ont laissé une empreinte plus grande. La mobilité du capital est particulièrement 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. Conjuguée 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.

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

	PIB par habitant en CNY		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>							
Pékin	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	-14	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	27	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	31	1	9.5	8.7
Yunnan	367	4 444	28	25	-3	11.8	9.3
Tibet	259	4 262	29	28	-1	6.4	9.2
Shaanxi	335	4 107	22	29	7	10.0	9.1
Gansu	388	3 595	16	30	14	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.*

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, l'UE 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 Etats-Unis, qui bénéficient d'une forte intégration interne depuis de nombreuses années, qui a, entre autres, motivé cette stratégie européenne. L'intégration interne 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 Etats 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'IDE 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 revenu 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'œuvre¹⁹

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. Etant donné les distorsions structurelles qui affectent largement l'économie et bien qu'ayant une importante fonction complémentaire à jouer, la politique macro-économique 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 »²⁰. 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 système du *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 vastes 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 régime de propriété foncière 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'Etat 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 péri-urbaines 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 la proportion d'élèves qui achèvent le premier cycle de l'enseignement supérieur (16 ans) à 25 % (voir l'annexe 3 pour une analyse des questions relatives à l'enseignement tertiaire).

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 grimpent en flèche. 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'environnement²¹

Pour améliorer la productivité dans l'agriculture, il est essentiel « [...] d'encourager des modes de culture et d'autres décisions dans ce domaine qui reposent 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 »²². 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'Etat 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 rural 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 du recours accru à l'irrigation et 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 efficace 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 les installations d'évacuation des déchets solides ne suffisent plus à répondre aux besoins. 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 efficace 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 rurales non agricoles et les autres entités 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'investissement 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 surmonter 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 contournées, voire négligées, au plan local. 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 inefficace 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 productive²³

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, 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'Etat 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 d'autres qui le sont moins. Ils témoignent en grande partie du maintien de l'intervention de l'Etat dans l'administration des entreprises publiques. Ils sont également axés sur les grands groupes appelés à rester dans le giron de l'Etat.

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'Etat. Les PME, qui ont un rôle crucial à jouer à cet égard, gagneront en importance à mesure que l'économie s'orientera 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. En dépit des opportunités qu'offre 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 directe de l'Etat a une portée limitée. Dans ce contexte, les politiques publiques visant à encourager la restructuration doivent viser la mise en place de conditions propices à une refondation 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'Etat 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 qu'aujourd'hui 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'Etat 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'Etat 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'Etat 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 ententes 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 aussi 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 les retombées technologiques de l'investissement direct étranger. 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, dont relève une grande partie de la politique technologique, 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 des pays 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 Etats-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'IDE venant d'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'IDE de même que leur 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'Etat 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 financier²⁴

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. Comme cela a été dit 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 le système bancaire soit entièrement assaini et efficace tant que les performances des entreprises clientes ne se seront pas substantiellement améliorées. Néanmoins, l'expérience internationale montre à l'évidence 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 improductives (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 (BRI), dans un premier temps.
- Deuxièmement, cette remise en ordre doit également parachever la réhabilitation financière des banques commerciales d'Etat, et traiter le cas des créances non performantes 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'Etat, 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 risque²⁵. 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 peut laisser penser que les banques seront en mesure de faire baisser mathématiquement le pourcentage de leurs créances improductives pour peu qu'on leur laisse suffisamment de 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'Etat, ne dissuade d'entretenir une solide culture du crédit dans les établissements financiers. Il faut savoir que seules les banques commerciales d'Etat ont bénéficié du premier programme sur les créances non performantes, et qu'il est généralement admis, en Chine comme à l'extérieur, que l'Etat 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'Etat 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 après la crise de 1997. 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 l'apparition de nouvelles créances improductives 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. Conjugée 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 plus importants pour prêter aux PME, et sont plus incitées à le faire, 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 par actions 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 favoriserait également cette diversification, ainsi que la concurrence.

La 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 par actions 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 survenir 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 sociétés actuellement 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'explique 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 préétabli.

- 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 exigences des instances de supervision, ce qui mettrait un terme au traitement préférentiel dont bénéficient toujours les grandes entreprises d'Etat 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 des opérations en 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'agit de faire progresser le gouvernement d'entreprise et de permettre aux établissements étrangers d'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'Etat. 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 chinoises²⁷

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. Si l'intégration ne progresse pas, il est probable que les villes du littoral 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 atouts 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'Etat 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 ne tenant pas assez 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 de développement régional de grande envergure comprend trois grands objectifs de base. Le premier consiste à appliquer des règles communes

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	<ul style="list-style-type: none"> a) Pour commencer, à court terme, supprimer progressivement les restrictions à la migration liées au <i>hukou</i> et lancer une réforme agraire b) Continuer à développer le système d'assurance chômage et réduire au fil du temps les disparités dans le financement des prestations sociales
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 efficiente des ressources	Améliorer l'application et la coordination de la politique environnementale entre les administrations publiques	<ul style="list-style-type: none"> a) Renforcer les pouvoirs des tribunaux pour l'interprétation et l'application de la législation et de la réglementation environnementales b) 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	<ul style="list-style-type: none"> a) A court terme, lever les obstacles dressés par les autorités à la restructuration des entreprises b) A plus long terme, développer les marchés financiers
La technologie est médiocre et les capacités d'innovation, de diffusion et d'assimilation sont faibles	Mettre en place un cadre complet pour améliorer les capacités technologiques des entreprises	c) Améliorer la protection des droits de propriété intellectuelle et accroître les dépenses publiques consacrées à la R&D fondamentale
L'affectation du crédit est inefficace, la discipline financière insuffisante et les dispositions financières de nature à favoriser la restructuration du secteur des entreprises sont limitées	<ul style="list-style-type: none"> a) Restaurer la solvabilité du système financier b) Diversifier les établissements financiers et développer les marchés monétaire et financiers 	<ul style="list-style-type: none"> a) A court terme, restaurer les ratios de fonds propres des établissements financiers, à l'aide de capitaux publics si nécessaire b) Lever dès que possible les obstacles réglementaires au fonctionnement et au développement des marchés monétaires et financiers c) A plus long terme, renforcer le rôle des banques constituées en sociétés par actions et autres petites banques commerciales ; faciliter le développement des marchés financiers, notamment en les ouvrant aux étrangers
La fragmentation régionale devient un obstacle au développement général du pays	Elaborer une stratégie de développement régional complète, axée sur la création de conditions-cadres plus uniformes et l'amélioration de la mobilité des capitaux à l'intérieur du pays	<ul style="list-style-type: none"> a) A court terme, lever les obstacles administratifs et autres barrières protectionnistes régionales b) A moyen terme, réformer les relations entre l'Etat central et les autorités locales c) Promouvoir le développement de marchés monétaire et financiers nationaux

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 infra-nationales ne doivent pas entraver le commerce intérieur : ce principe est en effet énoncé dans la législation actuelle, mais les 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'IDE et les capitaux chinois. Il importe également d'abaisser les obstacles administratifs et de lutter contre le protectionnisme local, lesquels entravent les fusions-acquisitions et 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'IDE 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'Etat central et les autorités locales. En effet, le système actuel contribue à l'inégalité du fardeau fiscal entre les régions. Comme le montre la dernière section 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 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 égaliser 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 structures institutionnelles 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 des structures y afférentes, 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 structures, qui sont synthétisées dans l'encadré 3.

Renforcer le gouvernement d'entreprise²⁸

La mise en place de structures de gouvernance permettant aux entreprises de se comporter comme des entités commerciales autonomes à but lucratif compte parmi les objectifs principaux des réformes économiques engagées en Chine depuis le début des années 90²⁹. 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'Etat 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'OCDE³⁰. Cette stratégie prévoit notamment la transformation des entreprises d'Etat 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'Etat 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'Etat dans les prochaines années.

Cependant, 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 plan³¹. 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. Les 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'Etat 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'Etat, 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'Etat 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 bénéfice³². Il importe tout particulièrement de renforcer cette discipline car, une fois que les structures juridiques de base sont mises en place, leur fonctionnement dépend de manière vitale du poids des incitations fournies par le marché pour que les entreprises se dotent d'un gouvernement efficace³³.

Enfin, la question du gouvernement d'entreprise en Chine ne concerne pas simplement les entreprises publiques. Les entreprises collectives se caractérisent par la multiplicité des actionnaires et des parties prenantes, et leur contrôle interne, la répartition des droits résiduels ainsi que leurs liens avec les autorités locales sont par ailleurs 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 des cadres 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 fondés sur des dispositions législatives nombreuses et pas toujours cohérentes. Cette nouvelle législation définit des règles plus claires et plus uniformes applicables aux 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 de règles différents s'appliquent aux biens privés, collectifs ou détenus par l'Etat. Les entreprises d'Etat 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'Etat constitue un obstacle majeur à leur 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 »³⁴, 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 biaisent la restructuration des entreprises ou leur disparition pure et simple lorsqu'elle est nécessaire³⁵.

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 de devenir des acteurs économiques de premier plan tant que les règles d'acquisition des actifs publics ne seront pas mieux définies.

Il est donc urgent d'élaborer un cadre et des textes législatifs 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-cadre sur la faillite, dont la première esquisse date de 1994, contribuera fortement à l'instauration de règles uniformes applicables aux entreprises d'Etat et aux entités non étatiques, 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, la fermeture pure et simple des entreprises se heurte encore 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 concurrentiel³⁶

Selon certains indicateurs classiques, les marchés chinois des produits semblent raisonnablement concurrentiels : la concentration au niveau national est relativement faible et 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 se décrire 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 extérieure³⁷.
- Les disparités des cadres législatifs et réglementaires s'appliquant aux entreprises d'Etat, 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 activité³⁸.

- Si les prix sont relativement libres pour la plupart des produits et des marchés, ils restent encadrés dans certains cas, en particulier l'énergie et le tabac. Les plafonds temporaires imposés dans les secteurs souffrant de surcapacités freinent également la concurrence et la liquidation justifiée des entreprises non viables.
- 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 d'Etat 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 nationale de l'industrie et du commerce et par la Commission d'Etat pour la planification du développement (CEPD). Ces textes interdisent certaines pratiques ouvertement anticoncurrentielles, comme la fixation des prix, 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 ententes 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'effets concrets.

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 anticoncurrentielles devraient augmenter avec la libéralisation des échanges et de l'investissement. Pour commencer, il importe de voter et d'appliquer une loi-cadre sur la concurrence cadrant avec celle actuellement rédigée par la Commission d'Etat pour l'économie et le commerce (CEEC) et l'Administration nationale de l'industrie et du commerce. 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 anticoncurrentiel, 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 financières³⁹

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 chargées de la surveillance et de la réglementation financières se trouvent là face à un

défi considérable, étant donné les incitations négatives inhérentes à la mainmise de l'Etat sur les établissements financiers et les autres problèmes décrits plus haut.

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 (BPC) 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 BPC 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 chinoise de réglementation des valeurs mobilières (CCRVM), tandis que celle des compagnies d'assurance a été confiée à la Commission chinoise de réglementation des activités d'assurance (CCRAA).

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 du respect des normes prudentielles, 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 banques⁴⁰. Les autorités de contrôle financier devront également 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 CCRVM 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 CCRVM 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 CCRVM 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 surveillance efficace de la part des investisseurs et des différents intervenants dans la vie de l'entreprise. Plusieurs réformes en cours devraient, une fois achevées, y contribuer fortement. Au nombre de celles-ci,

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'Etat cotées. Cette transparence doit s'accompagner d'une amélioration de la publicité financière 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 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 stipule 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'une jurisprudence. Le respect des lois est en outre entravé par l'expérience limitée des tribunaux chinois (traditionnellement voués aux questions pénales) en matière de droit civil et par la formation succincte des magistrats et autres membres du personnel judiciaire.

L'objectif clé consiste ici à *renforcer l'indépendance et à délimiter 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 vis-à-vis des administrations locales. Cela suppose toutefois davantage de professionnalisme et moins d'influences politiques dans le recrutement des magistrats.

Accroître les capacités de l'Etat à soutenir le développement économique

La nécessité de revoir périodiquement le rôle de l'Etat 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'Etat chinois à faciliter l'ajustement à la libéralisation des échanges et de l'investissement, ainsi qu'à concrétiser son potentiel de développement à long terme, 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

Encadré 2. **Priorités pour améliorer les cadres généraux de fonctionnement des marchés**

Problème	Priorités	Mesures proposées
Les réformes du gouvernement d'entreprise rencontrent un succès limité	S'attaquer aux faiblesses qui demeurent dans les structures du gouvernement d'entreprise, tout en clarifiant les droits de propriété et en renforçant les incitations liées au marché à cet égard	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'Etat, et prendre d'autres mesures de long terme pour améliorer la discipline financière sur les marchés
L'ambiguïté qui entoure les droits de propriété nuit au gouvernement d'entreprise et grippe les mécanismes de restructuration du secteur des entreprises	Elaborer 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'Etat à détenir des biens matériels et immatériels ; préciser les règles concernant l'usage et l'acquisition d'actifs d'Etat par des entités non étatiques
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 ; préciser les responsabilités concernant les dettes des entreprises défaillantes envers les banques et les caisses gérant les prestations sociales, pour éviter que cela ne bloque le processus de disparition des entreprises non viables
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 de nouveaux acteurs ou à la compétitivité des entreprises déjà en place	Développer un cadre général encourageant la concurrence à l'échelle du pays et définissant clairement les responsabilités des organismes publics	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 b) Ouvrir aux autres acteurs les secteurs actuellement réservés aux entreprises d'Etat – à l'exception des monopoles naturels
La faiblesse de la discipline financière encourage une mauvaise affectation des ressources, décourage les efforts d'efficacité des entreprises et met en péril la stabilité financière	Renforcer l'indépendance et les pouvoirs des instances de surveillance et de contrôle financier ; rendre les établissements financiers et les marchés plus aptes à se discipliner eux-mêmes et les y inciter	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 b) Agir rapidement pour renforcer les pouvoirs des instances de surveillance financière c) Accroître la transparence et faire disparaître les restrictions qui nuisent à la discipline sur les marchés de capitaux.
L'application de la législation et de la réglementation est de mauvaise qualité et inégale	Renforcer l'indépendance et préciser 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

années. Le troisième réside dans l'établissement d'un cadre réglementaire complet, conçu pour favoriser l'efficacité du marché.

Etayer les finances publiques⁴¹

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'Etat et à élargir la couverture sociale et dans la prolifération des droits et prélèvements parafiscaux au bénéfice des autorités locales. Comme indiqué 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 Chine⁴². Une telle éventualité devrait toutefois être évitable sous trois conditions.

La première consiste à *porter le ratio recettes fiscales/PIB à un niveau 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)⁴³, 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 sur le revenu des entreprises par rapport au PIB, dès lors que la restructuration parviendra à accroître la rentabilité de cette catégorie d'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 PIB sur les cinq à dix prochaines années⁴⁴.

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 l'activité (Business taxes)	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'Etat	0.9	6.0
Entreprises collectives	11.7	1.6
Entreprises à capitaux étrangers	35.3	2.0
Impôts sur le revenu 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 l'activité frappent les recettes tirées des services et de certaines autres activités tertiaires.
Source : *Annuaire statistique de la Chine*, 2000.

Améliorer, d'une part, la structure et l'administration de l'impôt 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 parti. Les avantages potentiels d'un recouvrement plus efficace et d'un paiement plus rigoureux de l'impôt soulignent l'intérêt qu'il y aurait à consacrer des ressources à une plus grande efficacité de l'administration fiscale. L'Etat central s'attache actuellement à regrouper un grand nombre de droits et taxes extrabudgétaires levés par les administrations locales en un ensemble plus cohérent, plus efficace et également mieux réparti géographiquement. Les autorités envisagent également certaines modifications du système fiscal, avec notamment une convergence graduelle du traitement des

entreprises étrangères et nationales. 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'Etat sont également essentiels pour garantir une utilisation efficiente des ressources. Dans les pays de l'OCDE, le budget est généralement l'outil de planification numéro un à la disposition de l'Etat. Son importance est nettement moindre en Chine. Conscientes de la nécessité d'une réforme, les autorités de ce pays prévoient d'établir un compte unique du Trésor, afin de suivre les dépenses et les ressources des organes de l'Etat. 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'Etat, (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 viables. 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 % des travailleurs qui ne sont pas encore couverts sera impossible. Cependant, à la différence de nombreux pays de l'OCDE, les autorités chinoises ne sont pas encore prisonnières de taux de prestations intenable à long terme.

Tableau 8. **Le système de retraite chinois comparé à celui d'autres régions du monde**
(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	Pension moyenne, en % du PIB
		Retraites	Total couverture sociale			
Chine (1999)	18¹	25²	30³	77²	99²	3
OCDE	90	19	34	38	54	10
<i>Fourchette de variation</i>	79-98	6-35	14-57	25-49	23-98	5-15
Asie et Pacifique	26	14	17	n.d.	n.d.	1
<i>Fourchette de variation</i>	3-73	3-40	4-46	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	0-3
Europe centrale et orientale⁴	66	22	31	44	39	7
<i>Fourchette de variation</i>	32-97	20-45	24-61	24-69	13-92	2-14
Afrique du Nord et Proche-Orient	41	13	23	55	71	3
<i>Fourchette de variation</i>	30-82	3-27	13-48	36-78	22-144	0-6
Afrique subsaharienne	6	10	17	n.d.	135	1
<i>Fourchette de variation</i>	1-18	3-24	6-33	<i>n.d.</i>	40-207	0-3
Amérique latine et Caraïbes	33	12	21	39	50	3
<i>Fourchette 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 pour 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 tableau 16.8, chapitre 16, plus détaillé. Les chiffres se fondent sur des calculs effectués à partir de données de la Banque mondiale.

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'Etat 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 prévues⁴⁵. Les deux tiers restants 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.

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 viables⁴⁶. 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 cotisation 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 le taux des prestations.

Troisième objectif, il importe de *se prémunir contre l'accumulation à venir des créances non performantes, 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 improductives 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 capables de maintenir des règles d'attribution de crédit rigoureuses et de gérer leurs risques, et suffisamment incités à le faire.

Conditions de la viabilité budgétaire :

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

Réformer les relations budgétaires entre centre et provinces⁴⁷

Le système budgétaire chinois est relativement décentralisé, les autorités locales représentant 71 % 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'Etat 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 % des recettes de l'Etat central et près de 5 % du PIB.

Malgré cette décentralisation, un grand nombre d'administrations 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 % des recettes fiscales totales, mais ces sommes représentent en fait moins de la moitié de leurs dépenses. Le reste provient de fonds extrabudgétaires et de transferts opérés par l'Etat central. Sur l'ensemble des dépenses publiques, celles incombant aux échelons infra-nationaux enregistrent une des progressions les plus rapides. C'est également à ce niveau qu'une poursuite de l'augmentation est le plus nécessaire. C'est principalement sur ces échelons de l'Etat que repose l'aide aux travailleurs des entreprises d'Etat 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'Etat 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 comme 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 autorités provinciales et les instances locales qui en dépendent 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'Etat 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 temps⁴⁸. Cependant, les réformes devraient se donner deux objectifs généraux. Il faut, tout d'abord, faire correspondre les recettes fiscales des administrations infra-nationales 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 besoins de liquidité à court terme.

Assouplir les instruments macro-économiques⁴⁹

Les diverses forces qui vont s'exercer sur la Chine avec la libéralisation des échanges et de l'investissement et la restructuration de l'économie réelle nationale vont considérablement solliciter les instruments de politique macro-économique à la disposition de ce pays. Comme l'analyse précédente le laisse penser, 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 les taux d'intérêt sur les prêts bancaires et les 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 ans⁵⁰. 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 évolutions de la politique monétaire.

Il faut également, c'est le second objectif, *accélérer le développement du marché des titres d'emprunt d'Etat* 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 (le marché des valeurs mobilières et le marché interbancaire), d'une faible liquidité des marchés primaire et secondaire et de l'existence d'incitations négatives aux échanges actifs. Principales détentrices 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 entre les taux servis sur ces instruments et ceux, plus faibles, qui leur sont par ailleurs imposés sur 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 obligations d'Etat. Le développement du marché monétaire et la libéralisation des taux des prêts bancaires 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'Etat déjà émis⁵¹.

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 bande de fluctuation autorisée. 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 la libéralisation des opérations en capital. Cependant, cette libéralisation est essentielle pour garantir l'existence d'un marché des changes suffisamment étendu et efficient 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 de 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 libéralisation du compte de capital intervenant alors que les marchés

nationaux des capitaux sont insuffisamment développés ou évoluent dans un contexte d'incitations négatives. 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 réglementation 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 pour l'économie nationale.

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 marché⁵²

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 l'instauration de nouvelles règles dans certains domaines, une déréglementation au contraire 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'Etat.

La réglementation n'est pas simplement un arsenal de textes portant sur des domaines isolés, 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 diverses composantes – 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 pour les 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 les travaux des experts de l'Organisation avec les pays non membres soulignent qu'il n'existe pas de modèle unique et universel en matière de réglementation. Les institutions et stratégies appropriées dépendent fortement des traditions et de la situation prévalant 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'Etat, 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 Etats-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 des affaires d'Etat ont un rôle de coordination plus limité, et pourraient servir de base à l'édification d'une entité aux compétences plus étendues. 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 nationale⁵³. 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 avoir la possibilité d'être informés de manière exacte et complète des règles et de leurs modifications. Cette connaissance de la part du public 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), et 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'Etat 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 du gouvernement 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 autorisant une définition et une sanction plus efficaces des infractions à la réglementation.

Encadré 4. **Priorités d'un Etat désireux de renforcer ses moyens 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'Etat en relevant la part des recettes dans le PIB, en parachevant l'établissement d'un système de prestations sociales financièrement viable et en se prémunissant contre une nouvelle accumulation de créances non performantes	<ul style="list-style-type: none"> a) 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 b) A plus longue échéance, ramener les taux des pensions de retraite à des niveaux viables, à mesure que la couverture s'étendra
Les autorités locales ont des ressources insuffisantes pour assumer leurs responsabilités, et ces ressources sont très inégalement réparties	Equilibrer les ressources des autorités locales et les responsabilités en matière de dépenses	<ul style="list-style-type: none"> a) A brève échéance, revoir la répartition des responsabilités concernant les recettes et les dépenses b) 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
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 contrôle des changes et des capitaux	<ul style="list-style-type: none"> a) A brève échéance, libéraliser les taux des prêts bancaires et supprimer les restrictions au fonctionnement des marchés monétaire et des emprunts d'Etat b) 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
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'Etat joue un double rôle : concepteur neutre et arbitre des règles du marché	<ul style="list-style-type: none"> a) A brève échéance, mettre en place des organismes pour coordonner la politique réglementaire pour l'ensemble des pouvoirs publics b) Poursuivre les efforts pour améliorer la transparence et élaborer des outils destinés explicitement à évaluer les conséquences de la réglementation

Conclusions

Collectivement, les chapitres de cette étude illustrent les impressionnants progrès accomplis par la Chine depuis quelques années pour accompagner la poursuite de 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 mettent en évidence les domaines dans 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.

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 recentrer 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'Etat comme les entreprises non étatiques 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 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 Etats-Unis et, d'autre part, les efforts incessants 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 clé 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'Etat 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, 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 proviennent de l'Etat 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'Etat de davantage de moyens financiers, pour lui permettre de procéder à ces réformes, ainsi qu'à d'autres changements essentiels qui se révéleront nécessaires à moyen terme.

Enfin, l'Etat chinois devra continuer de jouer un rôle clé 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'Etat 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 contienne 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, servent 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'Etat 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, le système de responsabilité des gouverneurs provinciaux pour l'approvisionnement en produits alimentaires de base ou « politique du sac de riz », qui visait à accroître la production en relevant les prix proposés aux agriculteurs, a conduit à une augmentation des excédents. Malgré une réduction progressive du soutien des cours depuis, l'écart entre le prix au producteur et le prix du marché a continué de se creuser. Le système d'approvisionnement en 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. Cette expression est synonyme d'entreprises de bourgs et de villages, selon la définition qui en est donnée aux chapitres 1 à 3. Les entreprises de bourgs et de villages sont parfois définies plus étroitement et renvoient dans ce cas à des entreprises collectives rurales. Elles 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 des actifs bancaires dans le PIB par rapport aux pays affichant un niveau de développement comparable. (Voir le chapitre 14 sur les priorités au système financier, figure 4).
11. Comme indiqué au chapitre 7 sur le secteur bancaire, une étude récente menée par la Banque populaire de Chine (BPC) indique que le nombre de prêts bancaires qui vont indirectement à des entités non étatiques 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 non financières non étatiques 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 auxquels 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.
13. Voir le chapitre 22 consacré aux questions macro-économiques.
14. Les échanges de la Chine (exportations et importations de marchandises) représentaient 38 % de son PIB en 1999, contre 26 % pour la zone euro, 19 % pour les Etats-Unis et 17 % 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 de la Chine avoisine 22 % 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 % par an jusqu'à la fin 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 les politiques du 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 qui traitent des conséquences pour les différents secteurs d'activité.
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 Philippe Aghion, 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 à titre d'illustration des calculs approximatifs qui donnent à penser que le coût pour l'Etat chinois d'un assainissement méthodique à moyen terme représenterait entre 30 et 60 % 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 de la synthèse 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 questions évoquées dans cette section et les sous-sections suivantes sont abordées 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 valeurs mobilières, 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 de l'Etat 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 d'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, qui traite de 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 sous l'effet des mesures énergiques prises par les pouvoirs publics.
38. Ces seuils s'établissent à 300 000 CNY, ou 36 000 USD, dans le commerce de détail, et à 500 000 CNY (60 000 USD) dans le commerce de gros et le secteur manufacturier. Voir le chapitre 13 sur le gouvernement d'entreprise.
39. Voir au chapitre 14 la section sur la politique de réglementation et de surveillance pour une analyse 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), 19 (sur la gestion des budgets publics) et 18 (sur les politiques fiscales), ainsi qu'au chapitre 22, qui traite des 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 % de la TVA due aux autorités était 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 réformes fiscales.
45. En vertu de la politique actuelle, les prestations relevant de ce premier pilier remplacent 20 % du salaire moyen d'un ouvrier. On envisage de porter cette proportion à 30 %.
46. Selon les calculs présentés dans le chapitre 16, un taux de compensation de la perte de revenu de 20 % au titre du premier pilier pourrait être financé par un prélèvement de 10 % sur les salaires, même compte tenu de la hausse attendue du taux de dépendance.
47. Ces questions sont analysées plus avant au chapitre 20, consacré aux relations budgétaires entre gouvernement central et autorités locales.

- 48 . Cette conclusion est corroborée par de 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 *Etudes économiques* de l'OCDE consacrées à la Russie (2001) 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.

Partie I

ÉTUDES SECTORIELLES

Chapitre 1

AGRICULTURE : POLITIQUES ET PERSPECTIVES

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	65
Situation et organisation actuelles du secteur agricole	66
Rôle de l'agriculture dans l'économie chinoise	66
Structures productives	67
Cadre d'action agricole.....	69
Répercussions générales de la libéralisation des échanges sur les principales composantes du secteur agricole	76
Changements à prévoir dans la structure de la production	76
Prolongements implicites de la libéralisation des échanges pour l'utilisation de la main-d'œuvre.....	81
Effets sur l'emploi agricole total	81
Effets sur l'emploi agricole dans les différentes régions.....	82
Conclusion : priorités à retenir pour faciliter le processus d'ajustement	84
Notes	87
Bibliographie	89
Tableaux	
1.1. Rôle de l'agriculture dans l'économie chinoise, 1980-2000.....	67
1.2. Parts des différents secteurs dans l'agriculture chinoise (%), 1980-2000.....	67
1.3. Coûts d'ajustement agricole et avantages liés à la libéralisation des échanges et des investissements, selon la situation géographique	84
Figures	
1.1. Densité de population par hectare de terres arables, 1998	68
1.2. Production totale de grains, 1979-2000	71
1.3. Prix du marché et prix d'achat par l'Etat du blé, 1997-2000	73
1.4. Prix du coton sur le marché mondial et en Chine, août 1998-fin 2000	75
1.5. Valeur nette à l'importation en 2005, après accession à l'OMC.....	79
1.6. Evolution de l'emploi dans le secteur agricole en Chine.....	81
1.7. Main-d'oeuvre agricole et superficie cultivée, par région, 1999.....	83
1.8. Répartition régionale des taux de concentration pour les produits agricoles à forte intensité de terres et de main-d'œuvre	83
Encadrés	
1.1. Le régime d'occupation des terres agricoles en Chine.....	69
1.2. Les subventions aux intrants agricoles en Chine	71
1.3. Le système du double rail de prix appliqué aux grains	72
1.4. La réforme du marché du coton	74
1.5. Ajustements probables du commerce et de la production des principales denrées.....	78

AGRICULTURE : POLITIQUES ET PERSPECTIVES*

Introduction

Bien que sa part aille en diminuant dans l'économie de la Chine, l'agriculture représente encore 16 % du PIB et assure environ 50 % des emplois. Durant les vingt années écoulées, le système centralisé rigoureusement contrôlé qui reposait sur les communes populaires a laissé place à un système privilégiant les exploitations familiales dans lequel le marché tend de plus en plus à supplanter les objectifs et plans gouvernementaux. Cette évolution s'est traduite par un essor de la production agricole, une augmentation des revenus ruraux et un progrès notable de l'intégration des marchés. Aujourd'hui, exception faite de la filière des grains, la production, la distribution et la commercialisation des produits d'origine végétale et animale échappent dans une large mesure à l'intervention de l'Etat. En revanche, la production, le prix, la commercialisation et la distribution des grains demeurent plus ou moins encadrés par le monopole des achats, la fixation d'un prix minimum d'achat et le commerce d'Etat.

L'adhésion à l'OMC et la libéralisation correspondante du système commercial conduiront la Chine à réduire ses droits de douane dans un grand nombre de cas et à appliquer un régime de contingents tarifaires aux principaux produits de base : blé, riz, maïs, coton, huiles végétales et laine. Toutefois, considérée isolément, la libéralisation ne devrait guère se répercuter sur les échanges agricoles du pays, pas plus que sur les niveaux et les modes de production qui prévalent dans le secteur. Ses effets seront probablement bien plus marqués si elle s'accompagne d'une réforme de la politique agricole chinoise.

La Chine n'est pas explicitement tenue par les engagements pris dans le cadre de l'OMC de faire disparaître le commerce d'Etat ni bon nombre de ses mesures intérieures à l'origine de distorsions. La libéralisation, notamment l'obligation d'accorder une part minimale des contingents d'importation à des entreprises commerciales du secteur non étatique, est néanmoins appelée à réduire l'influence des entreprises commerciales d'Etat et à dynamiser le processus de réforme agricole en cours.

La libéralisation des échanges va se répercuter plus particulièrement sur le redéploiement de la main-d'oeuvre agricole. La Chine s'est longtemps attachée à éviter la migration vers les zones urbaines par un système d'enregistrement des ménages (*hukou*). Bien que des millions de paysans aient quitté les campagnes dans les années 90, cette politique a sensiblement endigué l'exode rural. Etant donné les difficultés que la libéralisation ne manquera pas d'entraîner pour l'agriculture, l'incidence sur les revenus ruraux dépendra étroitement du degré de mobilité des effectifs agricoles excédentaires vers les zones urbaines où l'ouverture des marchés orientera sans doute à la hausse la demande de services et la production industrielle à forte intensité de main-d'oeuvre.

Les répercussions de la libéralisation commerciale seront très différentes d'une culture et d'une région à l'autre. Les coûts d'ajustement supportés par les paysans varieront également en fonction de l'avantage comparatif agricole et de la politique gouvernementale. Après la libéralisation, il faut s'attendre à une augmentation des importations de produits végétaux exigeant de grandes superficies, tels que les grains et les oléagineux. Ces importations auront une incidence moindre dans le Centre et l'Ouest de la Chine en

* Le présent chapitre a été rédigé par Andrzej Kwiecinski, administrateur principal, Division des politiques agricoles dans les économies non membres, Direction de l'alimentation, de l'agriculture et des pêcheries de l'OCDE, avec le concours de Xiande Li et de Hunter Colby, consultants.

raison de l'avantage comparatif que les cultures à forte intensité de terres donnent à ces régions, auquel s'ajoutent l'insuffisance des liaisons de transport et le manque d'intégration inter-régionale des marchés. Dans les régions côtières, la production céréalière et oléagineuse à forte intensité de terres va vraisemblablement pâtir des coûts d'ajustement liés à la progression des importations, encore que les chances d'obtenir un emploi non agricole puissent aussi se multiplier. Les possibilités de se reconvertir à des cultures à forte intensité de main-d'oeuvre, notamment les fruits et légumes, y seront aussi plus nombreuses. Ces produits sont de plus en plus demandés par les consommateurs aisés des villes et exportés vers des nations voisines telles que le Japon.

Les responsables chinois vont devoir faire preuve d'imagination pour remédier aux problèmes découlant des nouveaux arrangements commerciaux. Le régime actuel d'intervention de l'Etat dans la fixation des prix, la commercialisation et la distribution des grains, par exemple, aura une portée moindre après la libéralisation. Il faudra trouver d'autres moyens de soutenir les producteurs de grains et d'assurer la sécurité des approvisionnements alimentaires visée par le gouvernement. Certaines solutions relativement simples sont envisageables : dissocier les fonctions commerciales des fonctions administratives (intervention de l'Etat) sur les marchés des grains, accroître le financement de la recherche et de la vulgarisation agricoles et mettre au point des systèmes d'information sur les prix, des normes de produits et des circuits commerciaux plus satisfaisants.

Si le présent chapitre est consacré à l'agriculture et aux mesures de politique agricole, il convient de souligner que les processus d'ajustement dans ce secteur s'articuleront étroitement avec l'évolution d'autres secteurs économiques. En particulier, l'exode de la main-d'oeuvre agricole pléthorique dépendra de la création d'emplois non agricoles, qui va de pair avec la disponibilité et la mobilité des capitaux. Par ailleurs, les mesures de politique agricole ne sauraient suffire à elles seules pour faciliter le processus d'ajustement dans l'agriculture. Le programme d'action doit englober : une réforme du marché du travail, de manière à assouplir les mesures qui restreignent les déplacements de main-d'oeuvre ; une réforme de l'enseignement, afin de donner à la population rurale les qualifications voulues pour affronter le marché du travail ; une réforme de la politique fiscale, associée à une réforme de l'administration locale, pour alléger la charge que l'Etat fait peser sur les ménages ruraux (le « fardeau » des paysans) ; et une réforme de la politique sociale, pour réduire les disparités d'accès aux prestations sociales entre populations rurales et urbaines. Divers aspects de ces réformes sont évoqués en détail dans d'autres chapitres.

Situation et organisation actuelles du secteur agricole

Rôle de l'agriculture dans l'économie chinoise

Même si elle perd de son importance, l'agriculture a joué un grand rôle dans le développement économique de la Chine à plusieurs égards : valeur ajoutée brute, emploi, accumulation du capital, niveau de vie urbain et recettes en devises. Le recul de l'agriculture est une tendance commune à toutes les économies en développement. Compte tenu de la croissance démographique et des faibles ressources foncières, l'avantage comparatif que la Chine tire d'activités à forte intensité de terres telles que l'agriculture va se reporter davantage sur des activités manufacturières et industrielles à forte intensité de main-d'oeuvre (Anderson, 1990).

Malgré la croissance rapide des activités non agricoles durant les vingt années écoulées, l'agriculture représente toujours 16 % du PIB et emploie environ 50 % des actifs du pays. Elle permet de nourrir quelque 1.3 milliard de Chinois et de réaliser des exportations nettes de produits alimentaires pour un montant avoisinant 4 milliards d'USD (pour l'année 2000). D'après le dernier recensement de population, la Chine compte encore 64 % de ruraux. L'affaiblissement de l'agriculture dans les échanges internationaux est particulièrement frappant. Les matières premières (surtout agricoles), soit 50 % du total des exportations en 1980, ne dépassaient pas 10 % en 2000. Dans le même temps, les produits alimentaires sont passés de 17 à 5 % seulement, tandis que la part des produits alimentaires dans le total des importations est descendue à 2 % à peine, contre 15 % (tableau I.1).

Tableau 1.1. Rôle de l'agriculture dans l'économie chinoise, 1980-2000

	1980	1990	2000
Part du PIB			
Agriculture	30	27	16
Industrie	49	42	51
Services	21	31	33
Part de l'emploi			
Agriculture	69	60	50
Industrie	18	21	23
Services	13	19	27
Part des exportations			
Produits primaires	50	26	10
Produits alimentaires	17	11	5
Part des importations			
Produits primaires	35	19	21
Produits alimentaires	15	6	2
Part des ruraux dans la population totale			
	81	72	64

Sources : Bureau national des statistiques, *Annuaire statistique de la Chine*, diverses éditions ; *Annuaire rural de la Chine* diverses éditions ; *Abrégé statistique de la Chine*, 2001.

Tableau 1.2. Parts des différents secteurs dans l'agriculture chinoise (%), 1980-2000

(Pourcentages de la valeur brute de la production agricole)

	1980	1985	1990	1995	2000
Production végétale	75.6	69.2	64.7	58.9	55.7
Production animale	18.4	22.1	25.7	29.7	29.7
Foresterie	4.2	5.2	4.3	3.5	3.8
Pêche	1.7	3.5	5.4	8.9	10.9
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Sources : Bureau national des statistiques, *Annuaire statistique de la Chine*, diverses éditions ; *Abrégé statistique de la Chine* 2001.

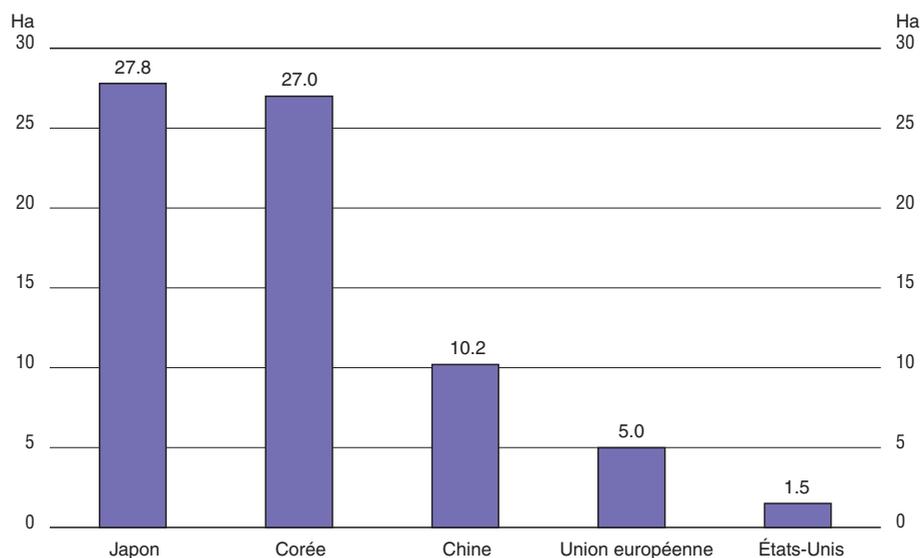
Les cultures sont le principal sous-secteur de l'agriculture. Alors qu'elles représentaient 76 % de la valeur brute de la production agricole en 1980, elles n'y contribuaient plus qu'à hauteur de 56 % en 2000. La progression des produits d'origine animale et aquatique a été particulièrement rapide durant la période considérée (tableau 1.2).

Structures productives

L'agriculture chinoise repose essentiellement sur des exploitations familiales très petites. Cette situation tient en partie à la forte densité de population, mais découle aussi directement de la réforme apportée aux communes populaires en 1978 et de l'instauration du système de responsabilité des ménages. Les brigades de production ont été démantelées, et le ménage agricole est devenu l'unité de base de la production dans ce secteur. Les terres sont louées par les familles auprès des collectivités villageoises (encadré 1.1). Le système de responsabilité a donné un coup de pouce aux incitations à la production et encouragé les paysans à réduire les coûts, à prendre des risques et à se tourner vers de nouvelles formes de production. Aussi la production agricole a-t-elle connu une croissance rapide dans les années 80 (Lin, 1992 ; Colby et coll., 2000).

Des conflits peuvent survenir entre les autorités des villages et les paysans, à l'occasion des redistributions ou par suite de règlements locaux limitant les droits de transférer les terres. Il arrive aussi que les autorités locales se comportent en propriétaires et décident de louer des terres à des investisseurs extérieurs sans accorder la contrepartie qui convient aux paysans ainsi privés de l'accès aux ressources

Figure 1.1. Densité de population par hectare de terres arables, 1998



Source : FAO.

foncières. Ces situations sont rendues possibles par la répartition des pouvoirs à l'échelle locale. Bien que le chef du village (*cun zhang*) soit démocratiquement élu, et doit rendre des comptes à la population, il reste beaucoup moins influent que le responsable local du Parti communiste (*cun zhishu*). En 2000, l'Assemblée populaire nationale (APN) a présenté un nouveau projet de loi sur les contrats fonciers en vue d'inscrire dans un cadre juridique les divers liens entre paysans et collectivités locales, et de faire respecter le droit à la terre des paysans, tout en maintenant l'impossibilité de vendre les parcelles.

A l'heure actuelle, il existe approximativement 238 millions de ménages agricoles en Chine. D'après une nouvelle estimation révisée du total des terres cultivées, chaque ménage dispose seulement de 0.55 hectare de terres cultivables¹. La superficie arable par habitant est bien plus grande que dans les pays voisins d'Asie orientale, mais, par rapport à un pays riche en terres tel que les États-Unis, la Chine est très défavorisée (figure 1.1). Étant donné le manque de terres arables et le grand nombre d'actifs ruraux, la Chine tire un avantage comparatif de productions végétales à forte intensité de main-d'œuvre telles que les fruits et légumes, tandis qu'elle soutient difficilement la concurrence pour ce qui est des cultures exigeant de grandes superficies telles que les grains et oléagineux.

La production animale est extrêmement fragmentée dans ce pays. Pour l'essentiel, la viande provient de petits élevages de type « artisanal » qui n'occupent les familles qu'à temps partiel. Malgré un développement rapide, les activités pratiquées à plein temps par des ménages dits « spécialisés » et les élevages industriels représentent encore moins de 20 % de la production de viande porcine (Fang et coll., 2000).

La production végétale et animale est disséminée dans l'ensemble du pays, et dépend surtout des conditions agronomiques. Néanmoins, pour beaucoup de produits végétaux et animaux essentiels, certaines régions occupent une part disproportionnée, faussée par les politiques mises en œuvre dans le passé.

Le Nord de la Chine² se situe au premier ou au deuxième rang pour sept des principales productions végétales du pays : blé, maïs, soja, arachides, coton, fruits et légumes. Le riz et le colza sont majoritairement produits dans l'Est et le Centre. Le Sud-Ouest est relégué au second plan dans tous les cas. Dans le Nord, seuls le riz et le sucre (cane à sucre et betterave sucrière) sont absents des grandes cultures.

Encadré 1.1. **Le régime d'occupation des terres agricoles en Chine**

En Chine, le régime foncier est fondé sur le principe de la location. Les terres agricoles appartiennent aux collectivités villageoises, dont dépend l'attribution des baux aux ménages agricoles. Ceux-ci bénéficient de la plupart des avantages liés aux droits de propriété : ils peuvent utiliser, sous-louer et transférer les terres, mais n'ont pas la possibilité de les vendre. Les premiers baux ont été concédés dans l'optique du système de responsabilité des ménages, à la fin des années 70, pour une période de 20 ans. Une nouvelle série a été conclue ces dernières années, le plus souvent pour 30 ans. Les paysans acquittent leur loyer en cédant une part de leur production ou en versant un montant équivalent en espèces. Toutefois, ce cadre général recouvre une grande diversité de situations d'une région à l'autre. En effet, les enquêtes font apparaître des différences de régime d'occupation des terres entre villages, y compris à l'intérieur d'un même district ou bourg, et montrent que les fonctionnaires exercent une influence déterminante sur les réglementations en la matière à l'échelle locale (Krusekopf, 2001).

Le régime foncier en vigueur comporte deux aspects importants : les terres sont assimilées à une composante du système de protection sociale dans les campagnes, où la majorité de la population reste attachée à la propriété collective des terres. On part du principe que chaque villageois doit avoir accès à une parcelle du patrimoine commun. Par conséquent, le moindre changement démographique enregistré dans un village (naissance, décès, mariage, arrivée ou départ) pousse les autorités à procéder à une redistribution des terres. Concrètement, les terres sont redistribuées (en partie ou pour l'ensemble des ménages) tous les trois à cinq ans en moyenne, alors que le gouvernement central entend porter à 30 ans la durée des baux conclus entre collectivités villageoises et ménages. Les redistributions ne sont pas aussi fréquentes dans les villages relativement plus développés, où le souci d'égalité est moins marqué. En outre, les innombrables salariés des zones rurales qui ne vivent plus de la terre conservent cependant leurs droits d'utilisation. D'une part, ils sont soumis à l'obligation de livrer à l'Etat un quota donné de grains, par exemple, et, d'autre part, la terre est leur seule garantie de subsistance s'ils se retrouvent sans emploi (Vermeer, 2001).

Ce régime ne laisse guère de place aux mécanismes de marché. Un ménage agricole qui quitte le village pour exercer un emploi non agricole en laissant ses terres en jachère risque, en vertu de tel ou tel règlement local, de se voir confisquer définitivement son droit d'utilisation. Pour y remédier, les candidats à l'exode agricole veillent à ce qu'un membre de la famille reste au village ou sous-louent leur parcelle à un autre paysan qui s'engage à payer les taxes et autres prélèvements et à fournir le quota de grains exigé à l'organisme d'Etat compétent. Toutefois, les montants à verser étant élevés, pour y faire face les ruraux expatriés doivent souvent puiser dans les revenus tirés d'autres sources. Les frais encourus peuvent atteindre 100 à 200 CNY/mu (1/15 ha), soit entre 750 et 1 500 CNY par an pour une exploitation moyenne, autrement dit 1.5 à 3 fois le salaire mensuel moyen qu'un travailleur migrant peut percevoir en ville.

La production de viande et produits carnés est relativement mieux répartie que les cultures, encore que le Nord de la Chine occupe aussi une place de choix pour sept grands produits de l'élevage, ainsi que pour les quatre principaux produits à base de viande. La production de viande ovine, de lait et de laine de mouton est prépondérante dans le Nord-Ouest. Le Sud-Ouest joue un rôle important dans la production de viande porcine, dont près de la moitié est assurée par la province du Sichuan.

Cadre d'action agricole

Les principes généraux en matière d'agriculture sont restés relativement inchangés pendant plus de 50 ans, en dépit du processus spectaculaire de réforme et de libéralisation engagé après 1978. Le rôle fondamental de l'agriculture dans la stratégie économique nationale est d'assurer l'approvisionnement alimentaire de la nation et de mettre des fonds au service du développement d'un secteur industriel moderne. Jusqu'à la fin des années 80, l'agriculture était aussi perçue comme une source appréciable de devises par le biais des exportations ; elle a cédé la première place à cet égard aux exportations industrielles. En dernier lieu, l'agriculture permet de maintenir en activité une population rurale considérable. Ce rôle a pris d'autant plus d'importance ces dernières années que les pressions concurrentielles ont entamé la capacité d'absorption de main-d'oeuvre dans le secteur industriel d'Etat.

De façon plus précise, la politique en vigueur est axée sur les principaux objectifs suivants : stabiliser la production de grains, promouvoir l'autosuffisance alimentaire, maintenir d'importantes réserves d'Etat en grains, dynamiser les revenus agricoles, fournir des produits alimentaires abordables aux citoyens et préserver la stabilité sociale et politique. Sans perdre de vue ces objectifs, les priorités de la politique gouvernementale ont évolué au fil des ans, et donné une plus large place à l'amélioration des revenus agricoles et du niveau de vie des ruraux. On continue néanmoins de tirer des ressources de l'agriculture. Dans le passé, le gouvernement central exploitait ce secteur en achetant les produits agricoles à des prix inférieurs au cours du marché. Ces dernières années, il a plus ou moins inversé la tendance en fixant des prix planchers, qui se sont traduits pour les paysans par des versements supérieurs aux prix du marché. Par ailleurs, alors que le gouvernement central était autrefois le principal destinataire du flux de ressources, les autorités locales et provinciales tablent désormais de plus en plus sur les apports financiers directs des ruraux, par le biais de taxes et prélèvements, pour prendre en charge les écoles, les hôpitaux ou d'autres dépenses publiques (voir chapitre 3).

Grains

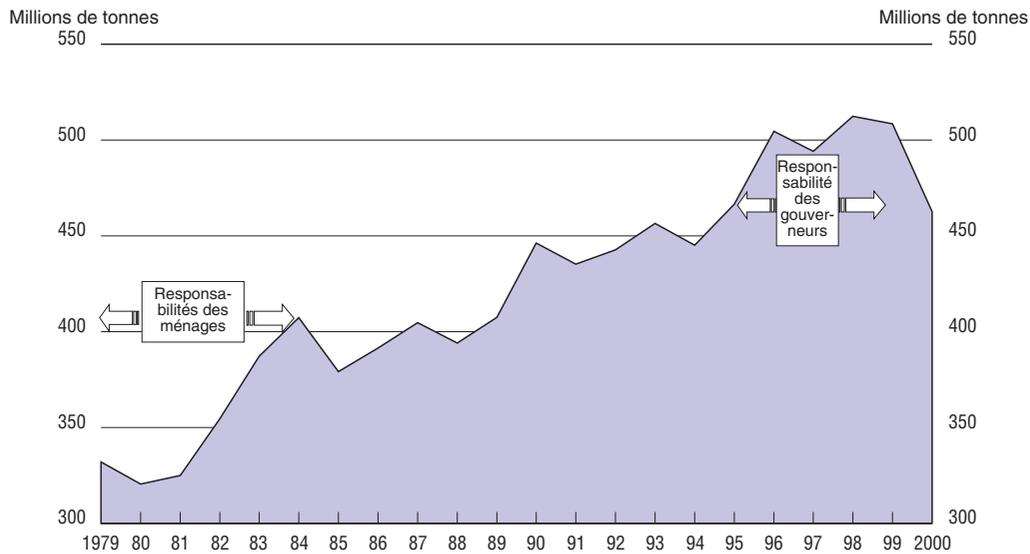
L'action gouvernementale passe surtout par la politique du « sac de riz », système de responsabilité des gouverneurs provinciaux pour l'approvisionnement en produits alimentaires de base. Ce système, instauré en 1995, a transféré aux provinces le rôle de développement de l'agriculture et de la production alimentaire qui incombait auparavant au gouvernement central (Crook, 1998). La nouvelle politique, dont le levier a été la stagnation de la production de grains durant la période 1990-1994 (figure 1.2), a été également sous-tendue par les craintes grandissantes des observateurs chinois et étrangers qui pressentaient des difficultés pour satisfaire les besoins céréaliers du pays. L'idée directrice du système de responsabilité des gouverneurs était de confier à des responsables provinciaux la gestion de l'offre et de la demande de grains. Les provinces ont été ainsi chargées des missions suivantes :

- maintenir l'équilibre général de l'offre et de la demande à l'intérieur de la province ;
- stabiliser les superficies emblavées, ainsi que la production et les stocks de grains ; et
- puiser dans les réserves provinciales ou locales de grains pour réguler les marchés et stabiliser les prix.

Conjuguées au relèvement (en 1994) de quelque 40 % du prix d'achat pour les livraisons obligatoires à l'Etat, ces mesures ont permis de stabiliser les superficies ensemencées en grains et suscité une série de récoltes records de céréales alimentaires. Alors qu'elle réalisait des importations nettes massives de grains au milieu des années 90, la Chine est devenue exportatrice nette à la fin de la décennie. Toutefois, la priorité accordée à la production et aux livraisons à l'Etat a entraîné un certain nombre de problèmes dans le système de stockage et de distribution des grains. Les stocks ont fini par atteindre des niveaux ingérables, et il s'est avéré de plus en plus difficile de réintroduire dans le cycle de consommation des grains dont la qualité laissait à désirer. Par ailleurs, ces mesures nécessitaient un appareil administratif toujours plus tentaculaire qui, outre le manque d'efficacité, était soupçonné de fraude et de détournement des subventions. Elles ont également contribué à un abus généralisé de certains intrants (encadré 1.2), en particulier des engrais azotés, et aggravé les problèmes d'environnement existants.

Bien que le système de responsabilité des gouverneurs soit toujours en place, de nouvelles mesures ont été mises en route durant la campagne 1999/2000 pour remédier aux conséquences préjudiciables de ce programme d'action³. On peut citer les suivantes : réduction des quotas de grains livrés à l'Etat, baisse du prix consenti pour ces livraisons et du prix dit « de soutien » (encadré 1.3), application de critères de qualité plus rigoureux aux grains entrant dans le quota et exclusion de l'ensemble de produits visés par les quotas et les prix « de soutien » des céréales suivantes : riz précoce *Indica* de qualité inférieure, blé et maïs du Sud de la Chine et blé de printemps du Nord-Est. Pour les produits ainsi exclus, l'Etat a décidé d'autoriser certaines catégories d'entreprises (transformation des grains, production d'aliments du bétail, élevage et industrie pharmaceutique) à procéder aux achats nécessaires, à condition qu'elles aient reçu

Figure 1.2. Production totale de grains, 1979-2000



Source : *Annuaire statistique de la Chine*.

l'agrément préalable de l'Administration nationale de l'industrie et du commerce et de l'Administration des grains. Les antennes et entreprises de l'ex-Bureau d'Etat des réserves de grains vont former la Société de gestion des réserves de grains, à laquelle sont également confiées les huiles alimentaires.

Sous l'effet de la politique gouvernementale et de la sécheresse grave qui a sévi dans les plaines du Nord de la Chine en 2000, la production de grains a chuté de 9 %, soit près de 46 millions de tonnes, par rapport à l'année précédente. Cette baisse de production, associée aux exportations subventionnées de maïs⁴, a contribué à réduire l'excédent des stocks de grains et à amorcer le remplacement progressif des stocks publics de grains médiocres par des produits de qualité supérieure. De nouvelles mesures ont encouragé la réaffectation des terres céréalières en faveur d'autres cultures et permis d'améliorer la qualité des grains produits et livrés à l'Etat. Par exemple, les superficies consacrées au riz précoce de qualité inférieure ont diminué au profit de variétés de qualité supérieure. Par ailleurs, les paysans se sont efforcés de le remplacer par le coton, les oléagineux, les légumes et d'autres cultures plus rentables.

Encadré 1.2. Les subventions aux intrants agricoles en Chine

Durant les vingt années écoulées, la politique applicable aux intrants agricoles a suivi l'évolution du système agricole chinois. Avant 1985, elle était axée sur la fourniture à bas prix d'engrais, de produits agrochimiques et d'autres intrants. Dans le cas des engrais, principaux intrants utilisés, il s'agissait de subventionner directement la production et la distribution pour réduire les prix acquittés par les paysans. L'Etat monopolisait la commercialisation des engrais, dans le cadre de la Fédération nationale des coopératives d'approvisionnement et de vente.

En 1985, le contrôle rigoureux exercé par l'Etat sur la production, la distribution et les prix des intrants a laissé place à un système associant contrôle gouvernemental et concurrence privée. Celle-ci est désormais plus ou moins libre sur les marchés suivants : engrais, pesticides, insecticides, aliments du bétail, machines agricoles et gazole.

Encadré 1.2. **Les subventions aux intrants agricoles en Chine** (suite)

Depuis cette date, par le biais de la Commission d'Etat chargée de la planification du développement (CEPD), le gouvernement continue de fixer et d'allouer des contingents d'importation et de fournir un prix indicatif pour les engrais importés. Les paysans à bas revenus sont approvisionnés gratuitement en semences et autres éléments intervenant dans la production. Les administrations centrales et provinciales investissent dans la recherche scientifique et dans des grands projets d'infrastructure rurale : irrigation, travaux hydrauliques et transports. Le gouvernement central exonère de la taxe à la valeur ajoutée (TVA) les entreprises qui produisent des intrants agricoles, de même que toutes les importations d'engrais. Enfin, la consommation d'eau à des fins agricoles bénéficie de subventions, à la différence des autres formes d'utilisation de cette ressource.

Toutefois, il est désormais difficile de mettre en évidence les subventions, directes ou indirectes, qui réduisent le prix départ usine ou le prix d'achat des engrais. L'explication tient en partie au double système de prix auquel sont soumis les producteurs d'engrais : les petites entreprises vendent la totalité de leur production aux prix du marché, tandis que les entreprises grandes et moyennes n'en vendent qu'un certain pourcentage aux prix du marché après avoir réalisé les objectifs fixés par le plan de l'Etat. Le gouvernement central incite également les administrations provinciales à réglementer le prix des engrais, la plupart du temps en plafonnant les prix départ usine et en limitant les marges commerciales pratiquées pour les opérations de gros ou de détail des coopératives d'approvisionnement et de vente.

Etant donné ce dosage de subventions directes et indirectes, auquel s'ajoutent la nouvelle mission de contrôle du prix des engrais des gouverneurs provinciaux et le caractère généralement lacunaire des données, la détermination du niveau actuel des subventions aux intrants ne va pas de soi. D'après l'évaluation fondée sur une grille d'analyse des politiques agricoles chinoises, les mesures prises ont réduit le coût des intrants de 13 à 30 % en moyenne entre 1996 et 1998 (Fang et Beghin, 2000). Cependant, ces dernières années, les prix des intrants agricoles se sont élevés à un rythme plus rapide que l'inflation générale des prix, ce qui laisse entrevoir un recul des subventions (ERS, 2001a).

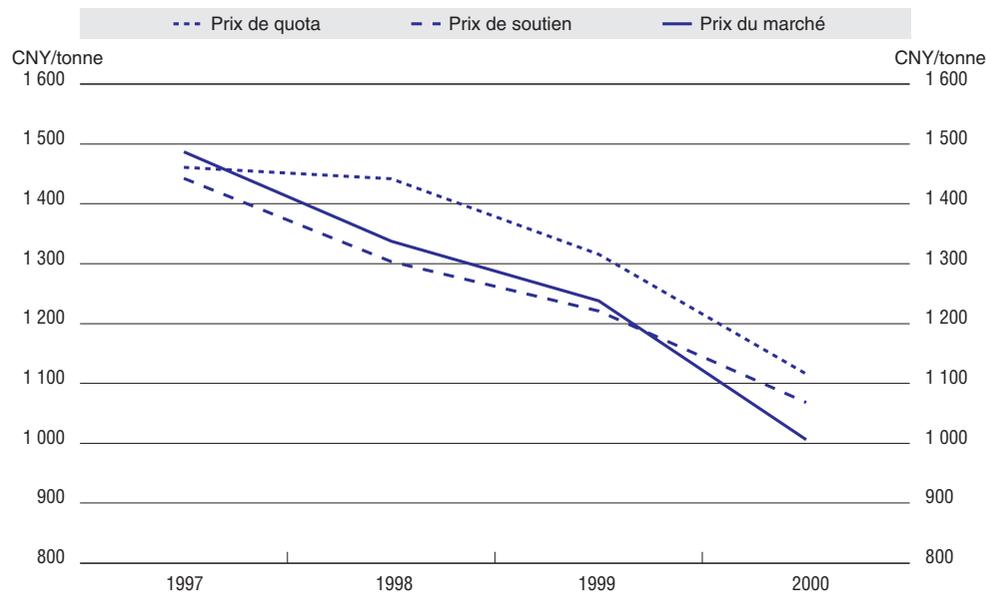
En 2001, la commercialisation des grains a fait l'objet de mesures expérimentales, appliquées dans un premier temps à la province du Zhejiang, puis étendues à sept autres provinces ou municipalités (Shanghai, Fujian, Guangdong, Hainan, Jiangsu, Pékin et Tianjin). Il s'agissait notamment de supprimer l'obligation de livraison d'un quota donné à l'Etat, de libérer davantage les prix et d'ouvrir les marchés à un plus grand nombre d'entreprises. Si ces mesures vont dans le sens des réformes axées sur le marché, elles sont pour l'instant géographiquement limitées à la partie côtière la plus développée du pays ; l'essentiel, à savoir prendre en compte les grandes régions céréalières de la Chine, reste à faire.

Encadré 1.3. **Le système du double rail de prix appliqué aux grains**

Le système de prix appliqué aux livraisons de grains (riz, blé et maïs, en particulier) à l'Etat est la clé de voûte de la politique des prix agricoles. Les paysans sont tenus de livrer aux stations de grains d'Etat une quantité donnée (quota) de grains à un prix fixé par les autorités (prix d'achat pour les livraisons à l'Etat, dit « de quota »). Durant les deux décennies écoulées, les prix « de quota » ont la plupart du temps été maintenus artificiellement à un faible niveau, non sans pénaliser lourdement les producteurs. Ce système a permis de proposer des produits alimentaires à bas prix dans les zones urbaines et contribué à atteindre l'objectif général qui consistait à « soutenir le développement industriel en assurant un approvisionnement régulier en produits alimentaires à un prix raisonnable ». Ses effets ont considérablement évolué ces six dernières années. La production de grains ayant été remise en avant, dans l'optique du système de responsabilité des gouverneurs lancé en 1995, les prix du marché ont commencé à descendre au-dessous du niveau des prix « de quota ». Autrement dit, ces dernières années, la taxe implicite que les prix « de quota » faisaient peser sur les produits agricoles s'est transformée en subvention. Lorsque les prix du blé et du maïs ont brutalement chuté, en 1997, le gouvernement a instauré une autre politique de prix pour les quantités restantes de grains que les paysans cherchaient à vendre. Le prix dit « de soutien » qui en résulte, tout en étant inférieur au prix « de quota », doit cependant permettre aux producteurs de couvrir leurs

Encadré 1.3. **Le système du double rail de prix appliqué aux grains (suite)**

coûts et de réaliser un léger bénéfice. Un prix plancher a été également fixé pour les grains vendus à l'Etat. Les prix « de quota » comme les prix « de soutien » ont été revus à la baisse chaque année depuis 1998. Toutefois, l'offre excédentaire sur les marchés des grains n'a fait qu'accélérer la baisse des prix du marché pour toutes les grandes variétés de grains. En conséquence, les prix du marché ont été systématiquement inférieurs aux prix « de quota » et sont même passés au-dessous des prix « de soutien » en 2000 (figure 1.3).

Figure 1.3. **Prix du marché et prix d'achat par l'Etat du blé, 1997-2000**

Source : Ministère de l'Agriculture de Chine

Coton

Jusqu'en 1999, le monopole d'Etat sur l'achat et le prix du coton, qui visait initialement à assurer le développement de l'industrie textile chinoise dans le cadre de l'économie planifiée, n'avait pas permis à la filière de s'adapter aux fluctuations des cours mondiaux des produits concurrents et à l'évolution de la situation économique générale (ERS, 2001a). Les producteurs chinois persistaient à cultiver plus de coton que ne le souhaitaient les responsables de la planification, tandis que les entrepôts et les ressources financières étaient fortement sollicités par les stocks de l'Etat, compte tenu du recul de la consommation lié à la baisse des exportations de textiles et à la faible demande intérieure. Ni les petits changements d'orientation et ajustements de prix, ni les pressions administratives exercées sur les responsables locaux pour réduire les superficies consacrées au coton n'ont pu maîtriser les problèmes de plus en plus préoccupants et les dysfonctionnements coûteux de la filière coton gérée par l'Etat.

Les problèmes s'étant aggravés durant la campagne 1998/1999, les autorités ont été amenées à libéraliser le marché du coton. Les principales dispositions, mises en oeuvre en septembre 1999, englobaient l'achat, la fixation des prix, la commercialisation et la distribution (encadré 1.4). Au début de la campagne 1999/2000, il n'existait plus de prix officiel d'achat par l'Etat. Le prix du coton devait être déterminé par les mécanismes du marché. Le système d'achat et de vente si longtemps placé sous le monopole de l'Etat était supprimé. La réforme a eu pour effet immédiat un effondrement des prix du coton chinois, pratiquement ramenés aux niveaux du marché mondial (figure 1.4). A mesure que le pays

s'adapte au nouveau système d'échanges et de prix, les producteurs de coton verront diminuer leurs revenus. Toutefois, la baisse des prix du coton devrait améliorer la compétitivité des exportations chinoises de textiles. Elle pourrait aussi faire progresser la consommation intérieure, le coton étant ainsi mieux à même de soutenir la concurrence avec les fibres synthétiques.

Encadré I.4. **La réforme du marché du coton**

Les quatre grandes dispositions prises en septembre 1999 pour libéraliser le marché du coton sont les suivantes :

1. L'Etat a cessé de contraindre les producteurs à lui livrer une quantité donnée de coton et de fixer les prix. Il se contente de faire connaître un prix indicatif non contraignant, déterminé en fonction de critères tels que l'offre et la demande sur le marché, les coûts de production, les prix des produits concurrents et les prix mondiaux du coton.
2. La Bourse nationale du coton a été inaugurée à Pékin en septembre 1999. Peuvent prendre part aux transactions les unités de production de coton, les usines textiles et les entreprises d'import-export de coton chinoises dûment autorisées. L'Etat peut toutefois intervenir sur le marché, par le biais de l'Office du coton et du jute, qui agit sur l'offre, la demande et le prix du coton en vendant et en achetant des réserves d'Etat.
3. Le monopole de l'Office du coton et du jute sur les achats de coton a été supprimé, de même que les subventions accordées par l'Etat dans ce domaine. Dorénavant, les usines d'égrenage relevant du Ministère de l'Agriculture, les fermes d'Etat, ainsi qu'un petit nombre de grandes filatures ou usines textiles du secteur étatique, ont la faculté d'acheter directement le coton auprès des producteurs ou des coopératives. Les usines textiles peuvent passer des contrats d'égrenage et de mise en balles avec des installations agréées par l'Etat.
4. Dans le cadre de la campagne d'amélioration de la qualité du coton, le Bureau chargé de l'inspection des fibres entend appliquer de nouveaux critères de classification. Ceux-ci seront de quatre types : catégorie, longueur des fibres, indice micronaire (finesse des fibres) et rebuts.

L'officialisation de formules pouvant se substituer au système d'achat par l'Etat pourrait modifier profondément la distribution du coton en Chine. Toutefois, plusieurs mesures gouvernementales restent en vigueur, et laissent supposer que le système administratif va être en partie maintenu. En particulier, le degré de concurrence qui pourra véritablement s'exercer sur le marché intérieur est difficile à apprécier, puisque les négociants en coton et les filatures non agréées demeureront formellement privés d'accès aux activités d'achat et de transformation ou à l'exploitation d'entreprises de la filière. L'agrément des entreprises relève des Administrations provinciales de l'industrie et du commerce et des Bureaux locaux de supervision technique.

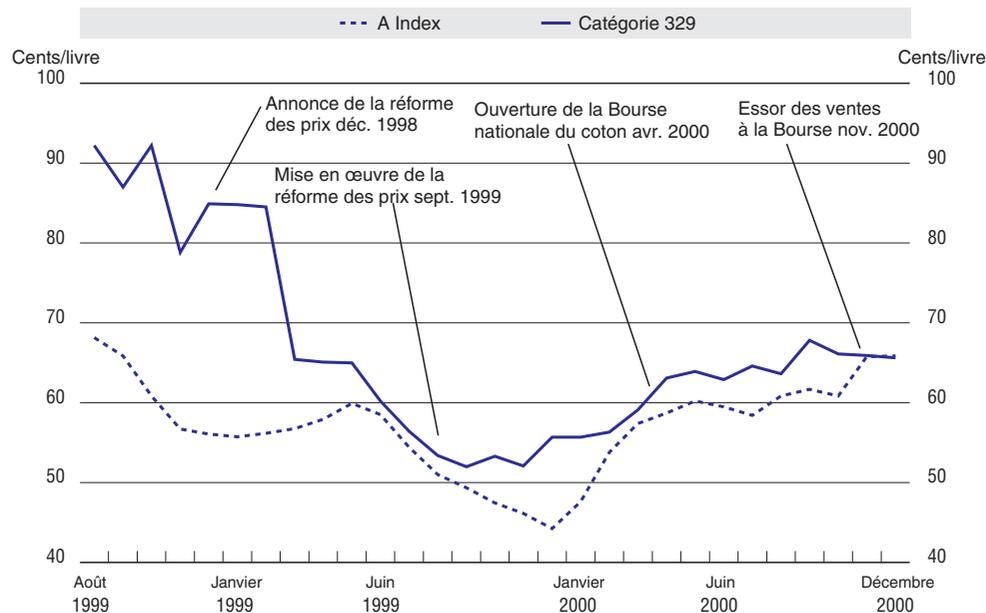
L'Etat gardera également le monopole de l'ensemble des importations et exportations de coton. CHINATEX (Office national d'import-export de textiles), l'Office du coton et du jute du Xinjiang et les Offices de production et de construction du Xinjiang sont les seules entreprises commerciales d'Etat habilitées à participer aux échanges portant sur ce produit. La volonté d'encourager les usines textiles du pays à privilégier le coton chinois reste d'actualité. Une surveillance rigoureuse s'appliquera au coton importé entrant dans des produits destinés à la ré-exportation, de manière à éviter les « fuites » sur le marché intérieur. Par ailleurs, d'autres mesures administratives – moratoire pour les nouvelles entreprises d'égrenage – seront mises en oeuvre, et l'interdiction de vendre les équipements d'égrenage ou de filature usagés sera maintenue.

Source : Colby et MacDonald, 2000.

Oléagineux

L'Etat intervient relativement peu dans la filière oléagineuse, par rapport à celle des grains. Hormis la faible quantité de fèves de soja que le gouvernement provincial du Heilongjiang achète à un prix fixé

Figure 1.4. Prix du coton sur le marché mondial et en Chine, août 1998-fin 2000



Source : Cotton outlook A Index et East West Consultants Ltd. « Catégorie 329 » correspond au coton chinois.

par l'Etat, tous les oléagineux sont achetés aux prix du marché. En outre, la libéralisation commerciale a été plus poussée que dans le cas des grains. Les entités autorisées à importer des huiles alimentaires sont au nombre de six (alors qu'il existe une seule entreprise d'Etat, CEROILS, pour les grains), et le gouvernement administre les échanges dans ce domaine par le biais de contingents et de licences d'importation. Les entreprises qui importent des graines oléagineuses ou des tourteaux ne sont soumises à aucune restriction.

La politique en vigueur vise à aligner les quantités d'oléagineux sur les capacités de trituration croissantes du pays. En 1998 et 1999, le gouvernement a mis en route une série de mesures qui ont eu pour effet d'accroître l'importation de graines oléagineuses et de diminuer celle des produits à base d'oléagineux (tourteaux et huile). Premièrement, il a réduit les contingents d'importation d'huiles alimentaires et limité le nombre de licences d'importation. Deuxièmement, il a énergiquement sanctionné la contrebande d'huiles alimentaires, qui prend souvent la forme d'une sous-facturation des quantités importées. Enfin, le gouvernement est revenu sur le remboursement de TVA dont bénéficiaient les tourteaux de soja importés. L'essor consécutif des importations de graines oléagineuses a accru l'utilisation des installations de trituration, réduit les coûts unitaires et amélioré la compétitivité des activités de trituration (Schmidhuber, 2001).

Elevage

En Chine, l'élevage demeure essentiellement pratiqué à petite échelle par les familles. L'Etat n'intervient pas directement dans la commercialisation ni dans la fixation des prix du bétail et de la viande. Toutefois, il soutient partiellement la production animale par des programmes indirects, qui visent à promouvoir les activités des ménages spécialisés et des élevages industriels, en approvisionnant les unités étatiques de production d'aliments du bétail, ainsi que par le « système de responsabilité des maires »⁵. S'ajoute une aide à la mise en place d'infrastructures indispensables pour assurer la vitalité du marché des produits d'origine animale ; il s'agit en particulier d'améliorer l'accès aux services d'inspection et aux services sanitaires tout en multipliant les entrepôts frigorifiques, les transports et les abattoirs modernes (Tuan et coll., 1998).

Répercussions générales de la libéralisation des échanges sur les principales composantes du secteur agricole

Changements à prévoir dans la structure de la production

L'entrée de la Chine dans l'OMC va apporter plusieurs changements importants au régime des échanges agricoles (voir annexe 1). On peut citer la réduction des droits de douane et l'augmentation des contingents d'importation, ainsi que des règles plus transparentes et plus orientées vers la concurrence pour l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires. Par ailleurs, le rôle des entreprises commerciales d'Etat – principaux intermédiaires commerciaux jusqu'à présent pour les céréales et le coton – va être limité, et les contingents tarifaires seront en partie accessibles à des négociants privés.

Des répercussions inégales sont à prévoir sur l'économie agricole chinoise. Alors que les cultures à forte intensité de main-d'oeuvre sont appelées à bénéficier d'un plus large accès aux marchés internationaux, celles qui nécessitent d'importantes superficies, surtout le blé et le maïs, pourraient bien pâtir de l'adhésion à l'OMC. L'évaluation est notamment compliquée par l'incertitude qui entoure les niveaux des prix relatifs sur le marché chinois et sur les marchés mondiaux. Même si les prix à la ferme demeurent peu élevés en Chine et souvent inférieurs à ceux des autres pays, ce qui laisse supposer une compétitivité des prix à cette échelle, ils ne sont peut-être pas suffisamment bas pour permettre au produit final de soutenir la concurrence à la frontière (Schmidhuber, 2001). Il faut en effet prendre en compte le manque d'infrastructures, les dysfonctionnements du système de gestion chinois, les marges élevées imputables à une industrie de transformation inefficace et les différences de qualité importantes par rapport aux produits commercialisés à l'échelle internationale.

Les effets sont d'autant plus difficiles à apprécier que l'analyse doit englober deux types de changements : les modifications affectant les obstacles tarifaires et non tarifaires aux échanges, et les ajustements apportés aux mesures agricoles intérieures en fonction des exigences liées à la libéralisation commerciale et/ou des pressions concurrentielles probables. S'agissant des barrières commerciales, les changements sont pour la plupart précis et dépourvus d'ambiguïté. En outre, certaines réformes, notamment l'ouverture des systèmes intérieurs de distribution à des entités non étatiques, découlent obligatoirement des engagements pris par la Chine dans le cadre de l'OMC. D'autres modifications de la politique agricole qui ne sont pas formellement requises peuvent néanmoins s'avérer souhaitables, voire indispensables, pour alléger la charge qui pèse sur les finances de l'Etat ou pour réduire les coûts des ajustements sociaux et économiques résultant de la libéralisation des échanges. Dans les deux sections ci-après, les répercussions sur la structure de la production sont examinées à partir de deux séries d'hypothèses : simple abaissement des barrières commerciales, d'une part, et abaissement des barrières commerciales associé à des réformes agricoles intérieures, d'autre part.

Répercussions de l'abaissement des barrières commerciales

D'après une analyse récente du Secrétariat de l'OCDE, les réductions des droits de douane et la mise en oeuvre d'un régime de contingents tarifaires ne sauraient à elles seules bouleverser profondément les volumes d'échanges agricoles prévus pour ce pays. Par conséquent, les conséquences directes sur les niveaux et les modes de production agricole en Chine seraient également négligeables. En effet, ce scénario veut que les mesures de politique agricole demeurent inchangées pour l'essentiel ; autrement dit, les pressions administratives exercées par le « système de responsabilité des gouverneurs » et le dispositif de subventions aux intrants se maintiendraient, si bien que les paysans seraient incités à produire davantage, en particulier plus de grains et d'oléagineux, que dans le cadre du marché libre (OCDE, 2000 ; Schmidhuber, 2001). En outre, la baisse des droits de douane appliqués en moyenne par la Chine aux produits agricoles serait limitée – de 22 % en 2000 à 17.5 % en 2004 – par rapport à celle qui interviendrait dans le même temps pour les produits industriels – de 24.6 % à 9.4 %.

Selon ce scénario, les importations de grains augmenteraient de 2 millions de tonnes à peine en 2005 par rapport aux chiffres de référence (non-adhésion à l'OMC). L'effet serait légèrement plus marqué sur les

importations d'huile végétale et d'oléagineux, notamment de fèves de soja. Les tourteaux d'oléagineux font d'ores et déjà l'objet d'échanges relativement libres, et la libéralisation ne devrait donc pas provoquer de changement notable dans le commerce de ces produits. Il ressort de l'analyse que l'assouplissement des contingents d'importation d'huile et la réduction des droits applicables aux graines oléagineuses accroîtraient les importations en volume. L'offre intérieure de tourteaux augmenterait, d'où une baisse de la demande d'importations (Schmidhuber, 2001).

Par ailleurs, d'après l'analyse, la réduction des droits de douane influencerait peu sur le commerce de la viande mais aurait d'importantes répercussions sur la consommation et la production de viande dans le pays. La demande intérieure serait en effet dynamisée par la hausse des revenus réels et la baisse des prix à l'importation consécutives à la diminution des droits de douane. Parallèlement, la libéralisation des échanges réduirait les coûts de la majorité des aliments du bétail (grains et tourteaux d'oléagineux), ce qui stimulerait la production de viande en atténuant la pression en faveur des importations. Toutefois, ces changements ne se feraient pas sentir uniformément sur tous les systèmes de production animale. Les hausses de production seraient plus importantes pour les élevages industriels et les ménages spécialisés, qui utilisent des quantités relativement grandes d'aliments composés. La croissance serait moindre pour l'élevage « artisanal », dans lequel on emploie moins de grains et de tourteaux d'oléagineux pour nourrir le bétail (Schmidhuber, 2001).

Répercussions de l'abaissement des barrières commerciales associé à des réformes agricoles intérieures

L'analyse se complique lorsqu'interviennent les réformes agricoles intérieures. Les engagements pris par la Chine dans le cadre de l'OMC ne la contraignent pas expressément à supprimer les entreprises d'Etat, ni bien d'autres mesures agricoles intérieures à l'origine de distorsions. Toutefois, la libéralisation des échanges, notamment l'obligation d'allouer une part minimum des contingents d'importation à des entreprises non étatiques, ne manquera pas de mettre les entreprises d'Etat en difficulté, de réduire leur influence et de dynamiser le processus de refonte de la politique agricole. Selon toute vraisemblance, les effets conjugués des modifications du système commercial et des réformes agricoles sur les courants d'échanges seront bien plus marqués que ceux de la simple transformation du régime commercial (Schmidhuber, 2001).

La Chine s'est engagée, tout en réduisant les prérogatives de ses entreprises d'Etat, à conférer à des entreprises étrangères (et, par extension, aux coentreprises) le droit d'exercer à part entière des activités de commerce et de distribution, englobant le commerce de gros et de détail, l'entreposage et le transport. A l'évidence, cette évolution ne sera pas conciliable avec le système de commercialisation et de distribution agricoles en vigueur, qui fait appel au contrôle de l'Etat sur la passation des marchés, la distribution, le stockage et l'allocation des denrées clés (principalement le blé, le riz et le maïs). Les changements qui s'imposent dans le système intérieur de commercialisation et de distribution, les entreprises d'Etat perdant par ailleurs la mainmise sur une large part du commerce des grains, du coton et des huiles alimentaires, auront pour effet soit de porter les coûts du régime en vigueur à des niveaux insoutenables, soit de réduire l'efficacité de la politique au point de la vider de son sens (Colby, Diao et Tuan, 2001).

Bien que l'ampleur actuelle des subventions aux intrants agricoles soit difficile à apprécier (encadré 1.2), la libéralisation conduira sans doute à les réduire et/ou à les réorienter, du moins en partie, vers des mesures qui provoquent moins de distorsions. Une hausse de prix devrait s'ensuivre pour certains intrants, tels que les engrais, au risque de nuire à la production végétale. Toutefois, l'ouverture des échanges et des investissements aidant, les agriculteurs pourraient accéder à des technologies importées beaucoup plus performantes. Pour l'instant, l'importation de certains intrants tels que les pesticides et les herbicides est en effet soumise à certaines restrictions. Qui plus est, le manque de précision des droits de propriété intellectuelle, les lacunes réglementaires et les systèmes de distribution dépassés limitent les possibilités d'investissement direct étranger (IDE) dans le secteur des intrants agricoles (Huang et coll., 2000).

La réforme de la politique agricole chinoise, notamment le démantèlement du système de responsabilité des gouverneurs provinciaux pour l'approvisionnement en produits alimentaires de base

et des mesures connexes sur l'auto-provisionnement et les stocks dans le domaine des grains, ou du moins le grignotage de ces mesures lié aux engagements d'adhésion à l'OMC, se traduira par une nouvelle répartition des ressources à l'intérieur du secteur agricole et par une augmentation des importations d'un large éventail de produits – grains, graines oléagineuses, produits à base d'oléagineux et coton, en particulier. L'augmentation des importations devrait cependant être compensée par celle des exportations de légumes, de fruits et peut-être de viandes, autant de produits pour lesquels la Chine dispose d'un avantage comparatif. Les faibles coûts de main-d'oeuvre peuvent en faire des produits très compétitifs sur les marchés internationaux, à condition que la qualité de la transformation et de l'emballage réponde mieux aux normes internationales (encadré 1.5).

Ce rééquilibrage de la production correspond généralement aux courants d'échanges internationaux observés durant les 20 années écoulées. La tendance à long terme du commerce agricole chinois obéit plus ou moins à la théorie classique. Elle devrait être encore accentuée par la libéralisation des échanges (Lu, 2001).

Encadré 1.5. **Ajustements probables du commerce et de la production des principales denrées**

Maïs

Jusqu'à une date récente, la Chine exportait un tonnage important de maïs, moyennant l'octroi de subventions. Or ces subventions sont vouées à disparaître par suite de l'adhésion à l'OMC. Les importations annuelles de maïs ont été inférieures, en moyenne, à un demi-million de tonnes durant les trois années écoulées. Toutefois, elles devraient augmenter régulièrement pour des raisons telles que la disposition sur les contingents tarifaires, propice à l'accès au marché des entreprises commerciales non étatiques, la demande d'ores et déjà perceptible, surtout dans le Sud de la Chine, et enfin la réduction du soutien apporté par la politique agricole gouvernementale pour maintenir les niveaux de la production intérieure.

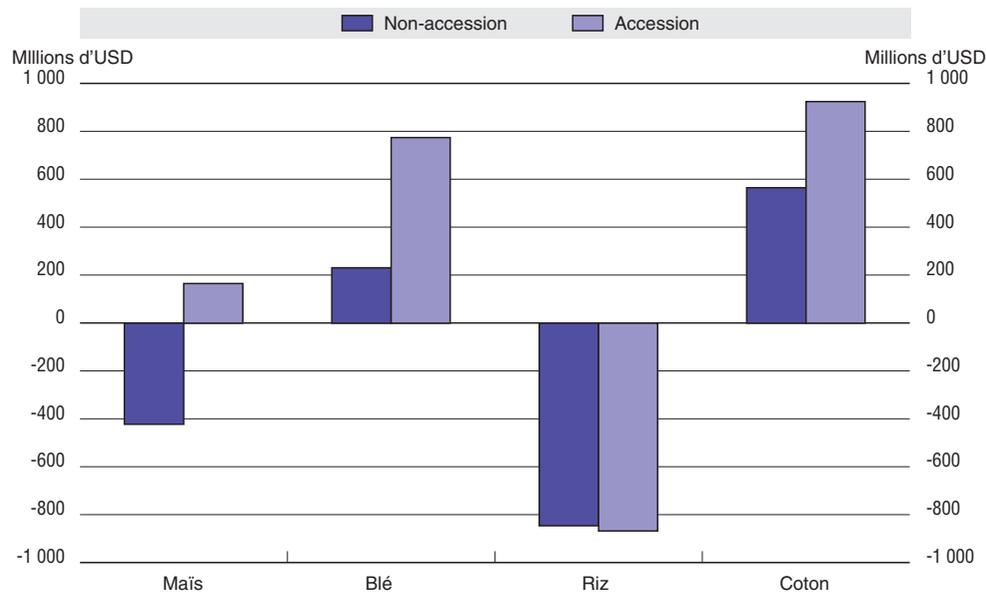
Durant les années 90, compte tenu des goulets d'étranglement dans les transports et des frais encourus, il était plus coûteux d'acheminer du maïs chinois du Nord au Sud que d'importer du maïs étranger. Cependant, l'importation de ce produit étant largement interdite par le gouvernement central, les unités de production d'aliments du bétail du Sud de la Chine devaient acheter le maïs plus cher du Nord. Dès lors que la Chine fait partie de l'OMC, la baisse du soutien de l'Etat provoquera une diminution des quantités produites dans les zones de production relativement marginales, en particulier dans l'Est et le Sud. Dans la zone de culture du maïs du Nord, la production devrait se poursuivre, en se tournant peut-être davantage vers des marchés asiatiques voisins tels que la République de Corée. En outre, dans le cadre du régime de contingents tarifaires, le Sud de la Chine pourra recourir bien plus massivement aux importations.

Blé

La Chine a importé moins de 2 millions de tonnes de blé par an ces trois dernières années, et les stocks sont relativement élevés. Néanmoins, l'adhésion à l'OMC devrait se traduire par une augmentation des importations imputable à la demande de blé riche en protéines dans les zones urbaines et à l'abaissement des barrières douanières applicables au blé farineux blanc provenant du Nord-Ouest des Etats-Unis en bordure du Pacifique, auparavant proscrit. Bien que l'ajustement des stocks puisse retarder la progression des importations, toute évolution, même limitée, de la production et de consommation portera rapidement les tonnages importés au-dessus des niveaux précédemment escomptés (voir figure 1.5). La réforme récente de la politique de livraison obligatoire à l'Etat va faire reculer la superficie des terres marginales consacrées au blé d'hiver, dans le Nord-Ouest de la Chine et au sud du Yangzi, ainsi qu'au blé de printemps, dans le Nord-Est du pays. C'est vers le Sud du pays qu'iront sans doute la plupart des importations supplémentaires destinées à satisfaire la demande de blé de qualité supérieure (utilisé pour les pâtes, gâteaux, biscuits et pâtisseries). Le Nord devrait continuer à s'approvisionner principalement à l'intérieur de la Chine, en recourant cependant aux importations pour les mélanges.

Encadré 1.5. Ajustements probables du commerce et de la production des principales denrées (suite)

Figure 1.5. Valeur nette à l'importation en 2005, après accession à l'OMC



Source : Colby, Price et Tuan (2000).

Riz

La Chine a longtemps été exportatrice nette de grandes quantités de riz, et devrait le rester. Toutefois, étant donné le plafonnement des subventions et la réduction prévisible du soutien des prix, les prix intérieurs pourraient baisser, non sans réduire la production de riz et les exportations vers les marchés de pays tiers. Pour l'instant, la Chine importe presque exclusivement du riz *Indica*, et en particulier du riz au jasmin thaïlandais de premier choix à l'intention des citoyens à hauts revenus. Ces échanges devraient se poursuivre. En ce qui concerne la production intérieure, la culture du riz *Japonica* de qualité supérieure continuera vraisemblablement de se développer pour répondre à une demande croissante de riz de cette qualité, à l'intérieur du pays comme à l'exportation. En revanche, la production de riz de qualité inférieure, notamment de riz précocé *Indica*, est appelée à régresser.

Coton

Le contrôle rigoureux exercé par l'Etat sur l'achat, la commercialisation et la distribution du coton s'est desserré pendant la campagne 1999/2000. Bien que le nouveau système de commercialisation ait été mis en place il y a peu, la transition vers un marché ouvert s'avère pour l'instant concluante. La filière coton sera en mesure de s'adapter à la libéralisation des échanges et des investissements beaucoup plus rapidement que celle des grains. Néanmoins, on peut tabler sur un accroissement relativement brusque des importations de coton dans le cadre du régime de contingents tarifaires (voir figure 1.5). En particulier, le fait que deux tiers du contingent soient réservés au commerce non étatique va donner une impulsion immédiate aux importations. Après l'instauration du nouveau système, les prix intérieurs dépassent encore les cours mondiaux de quelque 10 cents/livre. D'où l'idée que les importations, en particulier celles des usines à capitaux mixtes situées dans la partie orientale de la Chine, vont sans doute augmenter. Toutefois, les incidences sur la production seront mitigées. Les prix intérieurs devraient baisser pour s'aligner davantage sur les prix des produits comparables à l'échelle internationale. Un recul de la production est à prévoir dans les zones où elle est la plus coûteuse, sans devenir pour autant inquiétant. Dans la plupart des cas, le coton est plus rentable que les autres cultures concurrentes envisageables. Par conséquent, en dernière analyse, l'effet sur la superficie cotonnière et les quantités produites dépendra de l'équilibre entre le coton et les cultures concurrentes.

Encadré 1.5. **Ajustements probables du commerce et de la production des principales denrées** (suite)**Filière oléagineuse**

Les répercussions sur la filière des produits oléagineux comestibles dépendront presque exclusivement du degré de libéralisation des règles commerciales chinoises. L'ouverture est déjà relativement plus grande que dans le cas des grains. On peut donc penser que les répercussions commerciales dans la filière oléagineuse seront induites avant tout par la mise en oeuvre du contingent tarifaire applicable à l'huile de soja et par la suppression du contrôle de l'Etat sur les importations de graines oléagineuses (la liberté des échanges de tourteaux étant maintenue), et non par d'autres réformes intérieures. A l'inverse, Schmidhuber (2001) considère qu'une réduction des subventions aux intrants donnerait un nouvel élan significatif aux importations dans la filière oléagineuse. La perte de ces subventions, semble-t-il, aurait pour effet de diminuer la production en Chine, d'élever les prix et d'accroître la compétitivité des importations, notamment pour les graines oléagineuses et les huiles alimentaires.

Produits de l'horticulture

La Chine réalise d'importantes exportations nettes de fruits et légumes et autres produits tirés de l'horticulture. Dans les années 90, les superficies exploitées ont progressé d'un tiers dans le cas des légumes et de près de la moitié dans celui des fruits. La tendance devrait se confirmer à mesure que les politiques d'encouragement à la production céréalière s'assouplissent et permettent d'affecter davantage de terres à une production maraîchère et fruitière plus rentable. Toutefois, la Chine va aussi réduire sensiblement ses tarifs douaniers pour un certain nombre de fruits et légumes et de produits dérivés, notamment les produits transformés et les produits de qualité supérieure destinés à l'hôtellerie et à la restauration, ainsi qu'aux hypermarchés des grandes villes (ERS, 2001b). Si l'adhésion à l'OMC donne à la Chine une voie de recours contre les décisions défavorables liées à des différends commerciaux bilatéraux, et contribue à la disparition ou à la réduction des obstacles érigés par plusieurs pays étrangers (Japon, République de Corée et Etats-Unis, par exemple) à l'encontre de plusieurs produits de l'horticulture, les problèmes d'environnement dus à l'augmentation rapide des quantités d'intrants chimiques utilisés pour la production horticole devront être résolus dans un avenir proche. L'amélioration de la qualité, sous-tendue par la généralisation de normes correspondantes, l'adoption de pratiques commerciales essentielles (techniques de conditionnement et d'emballage, par exemple) et des campagnes de promotion s'imposent pour amener les produits de l'horticulture chinoise au niveau international.

Produits de l'élevage

La production animale connaît une croissance rapide. Bien qu'elle soit en grande majorité destinée au marché intérieur, elle se traduit aussi par d'importantes exportations nettes. Le commerce des produits de l'élevage a été libéralisé il y a plus d'une dizaine d'années, mais plusieurs contraintes administratives et institutionnelles, notamment l'absence de normes nationales applicables aux mesures de quarantaine, aux inspections phytosanitaires et aux formulaires d'accompagnement pour tous les transports inter-provinciaux, continuent de nuire à l'efficacité commerciale. S'il ne fait guère de doute que les producteurs de viande porcine et de viande de volaille vont tirer avantage de la baisse de prix des aliments du bétail, les producteurs de viande bovine et ovine et de lait seront dans une large mesure tributaires des incidences de la libéralisation des échanges sur les prix intérieurs – source persistante de polémique. La production animale pourrait bénéficier indirectement de la libéralisation des investissements, qui devrait contribuer à faire naître en Chine des industries de transformation de la viande et du lait plus compétitives. D'une part, cette évolution permettrait d'améliorer la qualité des produits et, d'autre part, elle contraindrait ces industries à se contenter de marges plus réduites, en atténuant les pressions à la baisse sur les prix à la ferme.

D'aucuns redoutent que la restructuration de la production agricole, et plus particulièrement la réduction de la production céréalière, n'aient été trop poussées en Chine. Qui plus est, les revenus des paysans apparaissent toujours étroitement liés aux prix des grains. Toutefois, même si l'agriculture est mise en difficulté après l'adhésion du pays à l'OMC, les effets préjudiciables devraient être amortis, à court et long termes, par plusieurs facteurs, notamment diverses mesures de sauvegarde, le niveau élevé des coûts de transaction, le cloisonnement des marchés régionaux et la spécificité des dispositions prises par les petites exploitations familiales (voir chapitre 3). A vrai dire, dans l'accord d'adhésion, les contingents d'importation sont fixés à des niveaux suffisamment faibles et les tarifs hors contingents à des taux

suffisamment élevés pour atténuer le plus possible les conséquences indésirables, réelles ou ressenties comme telles. Par exemple, après avoir épuisé son contingent d'importation (9.636 millions de tonnes dans le cas du blé), la Chine serait en droit d'appliquer un tarif de 65 % à toutes les importations supplémentaires de grains. Dans ces conditions, les producteurs de blé chinois seraient sûrement à l'abri de la concurrence internationale pendant des années.

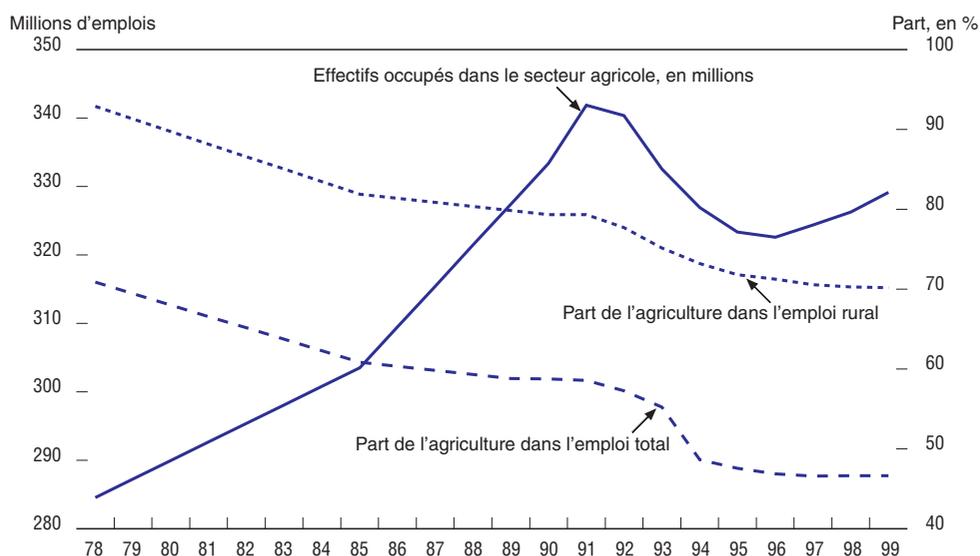
Prolongements implicites de la libéralisation des échanges pour l'utilisation de la main-d'oeuvre

Effets sur l'emploi agricole total

L'emploi total a augmenté dans le secteur agricole jusqu'au début des années 90, moment où il a culminé à plus de 340 millions d'actifs, avant de descendre au-dessous de 330 millions au milieu de la décennie^o. Plus récemment, il a recommencé à augmenter, surtout sous l'effet du ralentissement général de l'économie chinoise et de la diminution des actifs occupés dans les entreprises de bourgs et de villages – qui absorbaient l'essentiel de la main-d'oeuvre agricole excédentaire jusqu'au milieu des années 90. Compte tenu des taux de croissance élevés de l'emploi dans les autres secteurs économiques, la part de la main-d'oeuvre agricole est passée de 71 % du total à la fin des années 70 à 47 % à la fin des années 90 (figure 1.6).

On estime que la libéralisation des échanges ne devrait pas avoir d'effets directs très importants sur l'emploi agricole en Chine. Bien que les évaluations varient, la dernière simulation en date fondée sur un modèle d'équilibre général calculable (EGC) indique une diminution des effectifs agricoles occupés de 78 millions de personnes entre 1997 et 2010 en cas d'adhésion à l'OMC, à rapprocher du scénario de référence (non-accession à l'OMC) dans lequel la diminution est estimée à 75 millions (Zhai et Li, 2000). Les effectifs occupés seraient relativement plus nombreux dans la production animale, mais moins nombreux dans la production de grains. Dans l'ensemble, l'incidence sur l'emploi agricole apparaît négligeable. Par conséquent, il faut se demander non pas comment absorber l'apport supplémentaire de main-d'oeuvre agricole dans d'autres secteurs économiques dynamisés par l'ouverture, mais comment tirer parti du cadre favorable de la libéralisation commerciale pour mettre en pratique des mesures qui facilitent la mobilité en général, cruciale pour améliorer les revenus des paysans.

Figure 1.6. Evolution de l'emploi dans le secteur agricole en Chine



Source : Annuaire statistique de la Chine.

D'après des estimations non officielles, 30 à 40 % des actifs agricoles ne sont pas employés de manière productive, alors même que le niveau technique est pour l'instant peu élevé dans ce secteur en Chine (Carter, 2001 ; Du, 2001). L'importance de la main-d'oeuvre excédentaire, qui s'est traduite par une productivité médiocre du travail en agriculture, des revenus agricoles faibles et un chômage latent dans les zones rurales, explique l'émigration régulière des actifs ruraux vers les zones urbaines. L'écart de revenus entre ménages ruraux et urbains est très marqué et va en se creusant (voir chapitres 3 et 16). Le contexte économique plus propice à la concurrence après la libéralisation commerciale devrait se traduire par une baisse relative des prix à la ferme et une diminution des revenus. Toutefois, certains exercices de simulation numérique montrent que si la libéralisation débouche sur des réformes du marché du travail, celles-ci donneront un coup de pouce spectaculaire à la main-d'oeuvre agricole. A supposer que 35 % des effectifs agricoles quittent le secteur pour travailler dans des activités urbaines après l'entrée de la Chine dans l'OMC, le rapport approchant 3 à 1 entre revenus urbains et ruraux pourrait tendre à s'égaliser (Carter, 2001). Par conséquent, le principal défi pour les autorités chinoises consistera à proposer d'autres débouchés à une main-d'oeuvre agricole pléthorique. L'évolution observée dans d'autres pays tend à montrer que ce redéploiement peut être géré avec succès. En Corée du Sud, par exemple, alors que le pourcentage des actifs employés dans le secteur agricole dépassait 50 % en 1970, il était descendu à 11 % seulement en 1997.

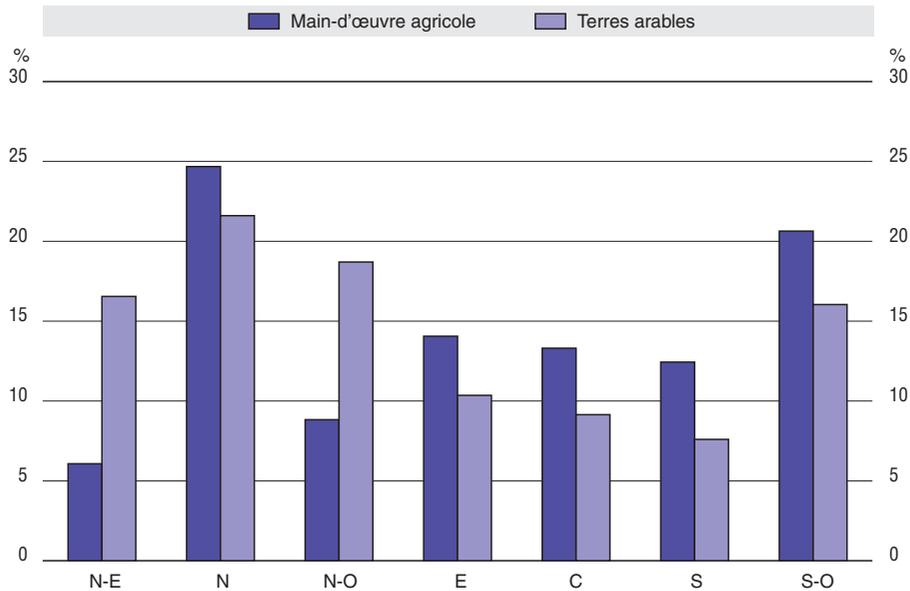
Effets sur l'emploi agricole dans les différentes régions

La main-d'oeuvre agricole chinoise est inégalement répartie entre les régions (figure 1.7). Plus de 45 % des actifs du secteur sont concentrés dans deux régions, le Nord et le Sud-Ouest, alors que la plus grande part de la superficie cultivée (d'après les estimations révisées du recensement agricole) se trouve dans le Nord, le Nord-Ouest et le Sud-Ouest. La disponibilité en terres arables par exploitant place le Nord-Est et le Nord-Ouest au premier rang, avec respectivement 1.1 et 0.8 hectare. Ailleurs, elle représente 0.3 hectare environ.

La théorie de l'avantage comparatif porte à croire que les régions caractérisées par des produits agricoles à forte intensité de terres vont avoir à supporter une plus large part des coûts d'ajustement liés à la libéralisation commerciale et que les régions qui, à l'intérieur du pays, sont bien placées pour les produits agricoles à forte intensité de main-d'oeuvre vont être relativement plus avantagées par l'expansion des échanges. La figure 1.8 met en évidence les taux moyens de concentration (par province, région autonome ou municipalité) estimés pour les produits à forte intensité de terres et à forte intensité de main-d'oeuvre durant la période 1997-1999. Les produits à forte intensité de terres englobent les grains, les oléagineux, le coton et le sucre, les produits à forte intensité de main-d'oeuvre étant les légumes, les fruits, la viande et les produits aquatiques.

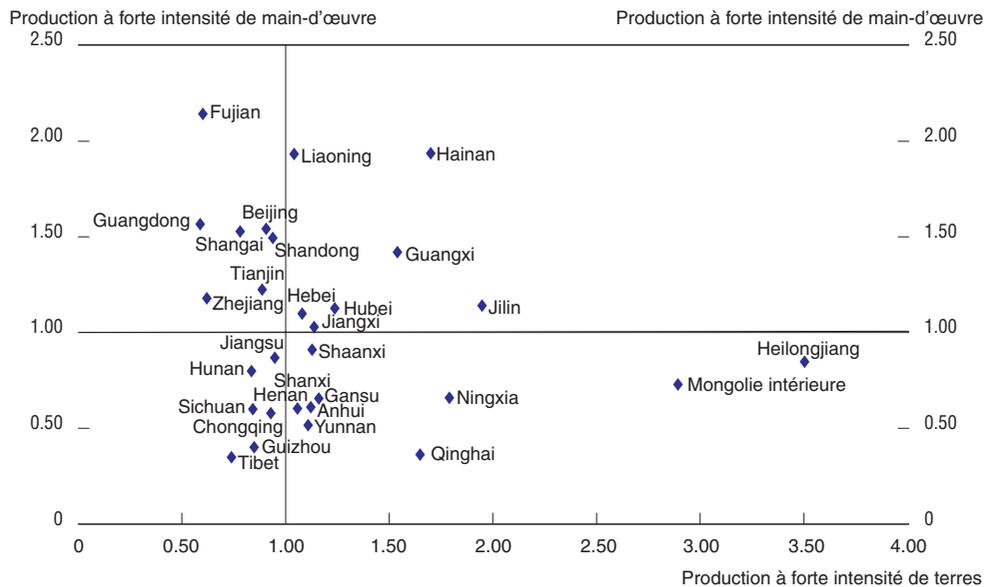
Comme on pouvait s'y attendre, les estimations indiquent que les zones côtières sont relativement mieux placées pour les produits agricoles à forte intensité de main-d'oeuvre, les taux de concentration étant supérieurs à 1. En revanche, le Centre et l'Ouest affichent généralement des taux de concentration supérieurs à 1 pour les produits à forte intensité de terres. Le calcul de la concentration relative pour les produits agricoles à forte intensité de terres ou de main-d'oeuvre, par province, région autonome ou municipalité permet de déterminer les coûts d'ajustement ou les avantages probables de la libéralisation des échanges (tableau 1.3). Là où le taux de concentration est supérieur à 1 pour les produits à forte intensité de terres et inférieur à 1 pour les produits à forte intensité de main-d'oeuvre, il faut s'attendre à des coûts d'ajustement relativement élevés et à des avantages relativement réduits. En revanche, là où le taux de concentration est supérieur à 1 pour les produits à forte intensité de main-d'oeuvre et inférieur à 1 pour les produits à forte intensité de terres, les coûts d'ajustement seront sans doute relativement moindres et les avantages de la libéralisation plus importants.

A partir de cette analyse, la répartition en deux catégories, à savoir les côtes et l'intérieur de la Chine (Centre et Ouest), fait clairement ressortir les gains et avantages relatifs que pourrait apporter la libéralisation des échanges. A de rares exceptions près, les taux de concentration laissent présager, en termes relatifs, des avantages importants et des coûts peu élevés dans la partie côtière du pays, parallèlement à

Figure 1.7. **Main-d'œuvre agricole et superficie cultivée, par région, 1999**

Note : Voir note 2 pour le découpage géographique par zone.

Source : Annuaire statistique de la Chine.

Figure 1.8. **Répartition régionale des taux de concentration pour les produits agricoles à forte intensité de terres et de main-d'œuvre**

1. Indice moyen pondéré des taux de concentration pour les produits à forte intensité de terres et indice moyen non pondéré des taux de concentration pour les produits à forte intensité de main-d'œuvre, pour chaque province, région autonome ou municipalité. Dans le cas de la production végétale, il s'agit du rapport entre la superficie rurale ensemencée par habitant pour un produit donné, dans un endroit donné, et la moyenne nationale. Dans le cas de la viande et des produits de la pêche, il s'agit du rapport entre la production rurale par habitant pour un produit donné dans un endroit donné et la moyenne nationale.

Source : Lu (2001).

Tableau 1.3. **Coûts d'ajustement agricole et avantages liés à la libéralisation des échanges et des investissements, selon la situation géographique**

		Coûts d'ajustement liés à la croissance probable des importations	
		Importants	Peu importants
Avantages liés à la croissance probable des exportations	Importants	Pékin, Fujian, Guangdong, Shandong, Shanghai, Tianjin, Zhejiang	Hainan, Guangxi, Hebei, Hubei, Jiangxi, Jilin, Liaoning
	Peu importants	Chongqing, Guizhou, Hunan, Jiangsu, Sichuan, Tibet	Anhui, Gansu, Heilongjiang, Mongolie intérieure, Ningxia, Qinghai, Shaanxi, Shanxi, Xinjiang, Yunnan

Source : Lu (2001).

des avantages peu importants et à des coûts élevés dans la partie centrale et occidentale. Toutefois, cette démarche suppose que les paysans aient les mêmes liens avec les marchés intérieurs et internationaux, alors qu'il n'en est rien. Par conséquent, les premiers effets et ajustements varieront en fonction du degré de participation aux marchés.

C'est ainsi que la croissance des importations risque de rivaliser directement avec la production de grains et d'oléagineux le long des côtes chinoises. Les importations concurrentielles amputeront les prix chinois de l'équivalent du dépassement des cours mondiaux. Dans la mesure où certaines provinces tirent un avantage compétitif d'une culture donnée, telle que la production de riz *Japonica* dans le Heilongjiang (Zhong, 2001), celle-ci est appelée à augmenter. Cependant, l'avantage comparatif global dont dispose la région côtière permet de penser que beaucoup de producteurs réduiront encore les superficies céréalières au profit des fruits et légumes. Dès lors que les producteurs des zones côtières peuvent soit proposer à la main-d'oeuvre de nouveaux débouchés créés par la libéralisation commerciale en dehors des exploitations, soit adapter les formes de production pour mettre à profit la demande de produits de plus grande valeur, tels que les fruits et légumes, les ménages agricoles s'exposent tout au plus à une perte de revenus au début de la période d'ajustement. En revanche, dans les régions axées sur la production céréalière où l'avantage comparatif de la Chine est relativement faible – cas de la production de maïs dans la province du Jilin – les producteurs risquent d'être mis à plus rude épreuve par le processus d'ajustement⁷.

Les provinces centrales et occidentales seront plus ou moins protégées de la concurrence à l'importation en raison des coûts de commercialisation élevés, imputables en partie à l'insuffisance des liaisons de transport. Qui plus est, l'agriculture pratiquée à petite échelle, notamment dans le Centre et l'Ouest, se caractérise comme suit : une grande proportion de la production est utilisée directement par les ménages (60 à 70 % dans le cas des grains) et une partie seulement est destinée au marché. Dans une large mesure, ces exploitations familiales seront à l'abri des signaux du marché ou des chocs extérieurs. L'exemple de nombreuses régions du Mexique, où prévalaient les petites fermes, après l'adhésion à l'ALENA va dans ce sens. En outre, la production céréalière et oléagineuse de la Chine centrale et occidentale met à profit des ressources foncières relativement abondantes. Par conséquent, l'effet défavorable prévisible de la baisse de prix des grains ne devrait guère se faire sentir dans ces parties du pays⁸.

Conclusion : priorités à retenir pour faciliter le processus d'ajustement

La libéralisation des échanges et des investissements devrait accélérer le déroulement de la réforme et le processus de restructuration du secteur agricole en Chine.

Le système de responsabilité des gouverneurs provinciaux pour l'approvisionnement en produits alimentaires de base, la gestion par l'Etat du stockage, de la distribution et de la commercialisation des

grains, ainsi que l'encadrement de l'importation des principaux produits agricoles par le biais des entreprises commerciales d'Etat, vont tous dans le sens des grands objectifs fixés en matière d'agriculture et de sécurité des approvisionnements alimentaires. La libéralisation commerciale a pour effet de limiter la mainmise gouvernementale sur les importations agricoles. Elle va donc réduire l'influence des instances qui interviennent dans le stockage, la distribution et la commercialisation des grains en ouvrant les marchés à des concurrents étrangers et chinois. Cette situation est propice à l'instauration d'institutions et de politiques nouvelles, mieux à même d'accompagner le processus d'ajustement à un cadre d'échanges élargi et de réaliser l'objectif de sécurité des approvisionnements. Les mesures gouvernementales devraient s'appuyer sur les principes énumérés ci-après.

- Séparation claire entre fonctions commerciales et fonctions administratives, parallèlement à la séparation entre réserves commerciales et réserves d'Etat dans la filière des grains. Les commandes, ainsi que les transferts de grains entre provinces, devraient incomber à des entreprises commerciales, indépendamment du budget de l'Etat.
- Séparation claire entre les compétences respectives de l'autorité centrale et des autorités locales. Les stocks tampons qui visent à stabiliser les prix et les stocks destinés aux secours d'urgence en cas de calamité devraient relever de l'autorité centrale. Les autorités locales seraient chargées de mettre en oeuvre les politiques de stabilisation des revenus (bons d'alimentation ou programmes de protection sociale) sans chercher à intervenir sur les marchés.
- Séparation claire entre anciennes et nouvelles dettes contractées au titre des grains. Actuellement, la dette correspond, pour une large part, à des prêts administrés qui n'ont pas été remboursés et, pour le reste, à des emprunts effectués en vue d'opérations commerciales. Le service de la dette correspondant aux prêts administrés devrait être assuré par le système budgétaire, et les dettes à finalité commerciale devraient être réaménagées de sorte que leur remboursement soit découplé des opérations courantes.

Il convient d'encourager des modes de culture et d'autres décisions dans ce domaine qui reposent 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. Dans le nouveau dispositif orienté par le marché, la mise au point de systèmes d'information sur les prix agricoles plus performants, de normes de qualité et de circuits commerciaux s'impose pour soutenir un processus de diversification qui reléguera les pratiques traditionnelles au second plan. La Chine a également besoin d'un système de recherche et de vulgarisation agricoles afin de fournir aux producteurs les variétés et les connaissances qui leur sont indispensables pour soutenir la concurrence.

La restructuration de la production agricole doit aller de pair avec l'investissement dans une infrastructure rurale permettant de mieux relier les producteurs au marché et d'attirer d'autres bailleurs de fonds dans les zones rurales. En particulier, la transformation du secteur suppose un réseau bien conçu d'institutions de financement et de crédit. A cet égard, les systèmes de micro-crédit, les organismes coopératifs de crédit et divers types de financement informel pourraient être particulièrement adaptés à une agriculture surtout pratiquée à petite échelle et peu rémunératrice. Grâce à une nouvelle réforme du système d'utilisation des sols et du régime de propriété, les terres pourraient servir de garantie aux exploitants. Il importe de souligner que toutes les mesures évoquées ci-dessus, de même que les dépenses budgétaires correspondantes, entrent dans la « boîte verte » et échappent à ce titre au plafonnement du soutien agricole que la Chine devra respecter conformément aux règles de l'OMC.

Pour mettre à profit l'ouverture accrue des marchés internationaux à ses exportations agroalimentaires, la Chine doit améliorer la qualité des marchandises agricoles produites et exportées. L'accès aux marchés de produits de la zone OCDE (pour les légumes transformés, par exemple) en serait facilité, car les coûts moins élevés des facteurs, en particulier de la main-d'oeuvre, confèrent à ce pays un avantage comparatif appréciable. Compte tenu de l'abaissement des barrières douanières, d'autres obstacles aux échanges visés par les Accords sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) et sur les obstacles

techniques au commerce (OTC) vont jouer un rôle de plus en plus grand dans les pays importateurs, surtout dans le cas des produits alimentaires transformés. Il faut impérativement que la Chine adopte une démarche rationnelle, scientifique, cohérente et transparente pour déterminer les risques liés aux ravageurs et aux maladies dans le commerce de produits agroalimentaires, non seulement pour être entendue dans les différends que peuvent provoquer des mesures SPS prises par d'autres pays, mais aussi, et surtout, pour appliquer des mesures qui permettent, en restreignant le moins possible les échanges, de maîtriser ces risques pour les importations de produits d'origine animale et végétale. Dans bien des domaines, ces mesures devraient obéir à des normes reconnues à l'échelle internationale.

Indépendamment des dispositions prises à court terme pour modifier la politique agricole par suite de la libéralisation des échanges, le moyen le plus efficace et le plus durable de stimuler les revenus des ménages agricoles consiste à proposer des emplois en dehors des exploitations. Comme indiqué dans le chapitre suivant, il faut, d'une part, multiplier les débouchés non agricoles dans les zones rurales et, d'autre part, faciliter l'émigration de la main-d'oeuvre rurale vers les zones urbaines.

La libéralisation des échanges est à la fois une chance et un défi pour la Chine. Les changements et ajustements indispensables, qu'il s'agisse de remanier l'appareil institutionnel ou d'adapter l'action gouvernementale à l'intérieur du pays, n'iront pas de soi. Néanmoins, à la fin des années 70, la Chine a réussi à transformer son système agricole collectivisé à bout de souffle pour en faire aujourd'hui un système socialiste de marché bien plus productif. Cette mutation spectaculaire a été un succès à tous points de vue ou presque, et permet d'envisager la prochaine phase de transition avec beaucoup d'optimisme.

NOTES

1. Jusqu'en 1995, le Bureau national des statistiques faisait état de 95 millions d'hectares de terres cultivées en Chine. En 1997, le recensement agricole a fourni un nouveau chiffre : 130 millions d'hectares, soit une augmentation de 36.9 %. Les terres cultivées (ou arables) figurent parmi les nombreux problèmes de données qui compliquent l'analyse du secteur agricole en Chine.
2. Pour les besoins de la présente étude, la Chine est découpée comme suit : Nord-Est : Heilongjiang, Liaoning, Jilin ; Nord : Shandong, Hebei, Pékin, Tianjin, Henan, Shanxi ; Nord-Ouest : Shaanxi, Gansu, Mongolie intérieure, Ningxia, Xinjiang, Qinghai ; Est : Zhejiang, Jiangsu, Shanghai, Anhui ; Centre : Hubei, Hunan, Jiangxi ; Sud : Guangdong, Guangxi, Fujian, Hainan ; Sud-Ouest : Chongqing, Sichuan, Guizhou, Yunnan, Tibet.
3. Le gouvernement a lancé la première mesure de réforme de la filière des grains en 1998. Cette réforme a été baptisée « quatre séparations et un perfectionnement ». En fait, elle ne s'est pas vraiment attaquée aux problèmes fondamentaux (surproduction, dysfonctionnements du système de stockage et de distribution) engendrés dans ce domaine par les programmes d'action précédents. Par conséquent, la réforme a encore contribué au gonflement de la dette des négociants en grains d'Etat et s'est plutôt soldée par un échec (OCDE, 1999).
4. Les exportations de maïs ont représenté 10.5 millions de tonnes en 2000, soit 143 % de plus qu'en 1999. La Chine a subventionné ces exportations à un taux généralement chiffré à 368 CNY (44 USD) par tonne. Cette aide a été accordée aux agents de l'Etat pour les dédommager des frais de stockage et des dettes contractées du fait des stocks de maïs acheté à des prix élevés plusieurs années auparavant.
5. Le système de responsabilité des maires pour l'approvisionnement en produits alimentaires secondaires (le « panier de légumes ») complète le système de responsabilité des gouverneurs provinciaux pour l'approvisionnement en produits alimentaires de base. Depuis 1988, il incombe aux maires d'assurer la fourniture de produits alimentaires secondaires (viande, oeufs, légumes et poisson) en quantités suffisantes dans les zones métropolitaines très étendues. A cet effet, les grandes villes favorisent le développement de vastes cultures sous serre dans les banlieues et dans les campagnes alentour pour accroître l'offre de produits maraîchers. Elles soutiennent également le développement des activités d'élevage dans ces zones périurbaines en assortissant de subventions la fourniture d'aliments du bétail et autres intrants. Depuis son instauration, cette politique s'est traduite par un progrès notable du volume et de la qualité des produits alimentaires autour des principales grandes villes.
6. Il s'agit d'une estimation officielle. Pour une réflexion sur les statistiques de la main-d'oeuvre agricole, voir chapitre 16.
7. Une grande partie du Jilin étant consacrée au maïs, plus les producteurs seront nombreux à vouloir se tourner vers d'autres cultures, plus le processus d'ajustement risque d'être long et difficile du fait que l'accent a été mis jusqu'à présent sur la monoculture.
8. On pourra également observer certains effets favorables, notamment sur la production cotonnière dans le Xinjiang, au Nord-Ouest, où les conditions agronomiques font du coton un produit très rentable et compétitif (en dépit des problèmes de transport auxquels est confronté le Xinjiang pour l'acheminer à l'Est, afin qu'il soit mis à la disposition des consommateurs ou exporté).

BIBLIOGRAPHIE

- Abrégé statistique de la Chine (2001), Bureau national des statistiques, Pékin, Chine.
- Anderson, K. (1990), *Evolution des avantages comparatifs en Chine : Effets sur les marchés de l'alimentation humaine et animale et des fibres*, Etudes du Centre de Développement, OCDE, Paris.
- Annuaire agricole de la Chine*, Zhongguo Nongye Chubanshe, Pékin, Chine, diverses éditions.
- Annuaire statistique de la Chine*, établi par le Bureau national des statistiques (anciennement Bureau d'Etat des statistiques), Zhongguo Tongji Chubanshe, Pékin, Chine, diverses éditions.
- Carter, C. (2001), « China's Trade Integration and Impacts on Factor Markets », *China's Agriculture in the International Trading System*, Conférences de l'OCDE, Paris.
- Colby, H., X. Diao et F. Tuan (2001), « China's WTO Accession: Conflicts with Domestic Agricultural Policies and Institutions » *China's Agriculture in the International Trading System*, Conférences de l'OCDE, Paris.
- Colby, H., X. Diao et A. Somwaru (2000), *Cross-Commodity Analysis of China's Grain Sector: Sources of Growth and Supply Response*, U.S. Department of Agriculture (USDA), Economic Research Service, Washington, DC, Technical Bulletin No 1884, Mai.
- Colby, H. et S. MacDonald (2000), « China's New and Improved Cotton Market, » *China International Agriculture and Trade Report*, U.S. Department of Agriculture (USDA), Economic Research Service, mars.
- Crook, F. (1998), « Agricultural Policies in 1998: Stability and Change », *China International Agriculture and Trade Report*, U.S. Department of Agriculture (USDA), Economic Research Service, Juillet.
- Du, Y. (2001), « China's Agricultural Restructuring and System Reform Under Its Accession into WTO », *China's Agriculture in the International Trading System*, Conférences de l'OCDE, Paris.
- ERS (2001a), « China Policy » *China Briefing Room*, U.S. Department of Agriculture (USDA), Washington, DC, janvier, www.ers.usda.gov.
- ERS (2001b), « China's Fruit and Vegetable Sector: A Changing Market Environment », *Agricultural Outlook*, juin-juillet.
- Fang, C. et J.C. Beghin (2000), *Self-Sufficiency, Comparative Advantage, and Agricultural Trade: A Policy Analysis Matrix for Chinese Agriculture*, document reprographié.
- Fang, C., F. Fuller, M. Lopez et F. Tuan (2000), « Livestock Production Slowly Evolving from Sideline to Principal Occupation », *China International Agriculture and Trade Report*, U.S. Department of Agriculture (USDA), Economic Research Service, mars.
- Huang, J., S. Rozelle et L. Zhang (2000), « WTO and agriculture: radical reforms or the continuation of gradual transition », *China Economic Review*, n° 11.
- Krusekopf, C.C. (2001), « Diversity in Land Tenure Arrangements under the Household Responsibility System in China », *La Chine est-elle devenue une économie de marché(s) ?*, Colloque international sur l'économie chinoise, Clermont-Ferrand, 17-18 mai.
- Lin, J.Y. (1992), « Rural Reforms and Agricultural Growth in China », *American Economic Review*, n° 82.
- Lu, F. (2001), « Regional Pattern of the Impact from China's WTO Accession on Its Agricultural Sector », *China Enters WTO: Pursuing Symbiosis with the Global Economy*, I. Yamazawa et K. Imai, (dir. publ.), Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organisation.

- OCDE (2000), *Politiques agricoles : économies émergentes et pays en transition*, Paris.
- OCDE (1999), *Politiques agricoles : économies émergentes et pays en transition*, Paris.
- Schmidhuber, J. (2001), « Changes in China's Agricultural Trade Policy Regime: Impacts on Agricultural Production, Consumption, Prices, and Trade » *China's Agriculture in the International Trading System*, Conférences de l'OCDE, Paris.
- Tuan, F., X. Zhang et E. Wailes (1998), « China's Pork Economy: Production, Marketing, Foreign Trade, and Consumption », *China International Agriculture and Trade Report*, U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service, juillet.
- Tuan, F. et B. Ke (1999), « A Review of China's Agricultural Policy: Past and Present Developments », *Agriculture in China and OECD Countries: Past Policies and Future Challenges*, Conférences de l'OCDE, Paris.
- Vermeer, E.B. (2001), « Readjustment Issues in Rural China in the 21st Century », International Symposium on the WTO and Chinese Rural Development in 21st Century, Maoming, Chine, 26-29 juin.
- Zhai, F. et S. Li (2000), « Quantitative analysis and evaluation of the impact of entry to WTO on China's economy », *China Development Review*, Centre de recherche sur le développement du Conseil des Affaires d'Etat de la République populaire de Chine.
- Zhong, F. (2001), « Regional Comparative Advantage in China's Grain Production: Implications from Policy Reform », *China's Agriculture in the International Trading System*, Conférences de l'OCDE, Paris.

Chapitre 2

LES ENTREPRISES RURALES

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	93
Rôle des entreprises rurales dans la mutation structurelle de la Chine	94
Le rôle des EBV dans l'économie rurale.....	96
Détérioration des performances économiques des EBV	97
Réforme des droits de propriété.....	98
Quel environnement ?	99
Débouchés	99
Marchés du crédit	99
Marchés du travail.....	100
EBV et autorités locales	100
Conséquences prévisibles de l'accession de la Chine à l'OMC	102
Emploi dans les EBV	102
Profils régionaux.....	104
Résumé et priorités de l'action publique à la lumière de la libéralisation des échanges	106
Notes	109
Bibliographie	111
Tableaux	
2.1. Les EBV dans l'économie chinoise, 1990-1999	94
2.2. Salaire dans le secteur étatique et dans les EBV, et revenu rural	96
2.3. Performances économiques des EBV, 1995-2000.....	97
2.4. Scénarios envisageables concernant l'emploi dans les EBV entre 1997 et 2010	104
2.5. Indicateurs régionaux de performance des EBV en 1999	105
Figures	
2.1. Emploi dans les EBV par secteur, 1999	95
2.2. Production des EBV par secteur (en valeur), 1999	95
Encadrés	
2.1. Les stades du développement des EBV	95
2.2. Droits et charges pesant sur les entreprises rurales.....	101

LES ENTREPRISES RURALES*

Introduction

Les entreprises de bourgs et de villages (EBV) jouent de longue date un rôle moteur dans la restructuration de l'économie chinoise. Elles constituent aujourd'hui un secteur d'activité majeur, avec 30 % du PIB, près d'un cinquième de l'emploi et plus de 40 % des exportations du pays. Le présent chapitre cherche à évaluer les effets de la libéralisation des échanges sur ces entreprises rurales et en particulier sur leur capacité à absorber le rapide transfert de main-d'œuvre prévisible entre l'agriculture et le reste de l'économie.

Depuis vingt ans, les EBV ont ouvert à des millions d'agriculteurs des possibilités de reconversion dans les autres secteurs. Cependant, même lors des phases de forte expansion, les imperfections du marché des produits, du capital et de la main-d'œuvre ont contribué à déséquilibrer le développement de ces entreprises, et notamment à les concentrer dans les provinces côtières. Pendant la seconde moitié des années 90, la situation de ces entités économiques a stagné dans l'ensemble des campagnes chinoises : ralentissement de leur contribution à la croissance, diminution de leur nombre et baisse substantielle des effectifs. Dans le même temps, une grande partie des EBV collectives ont vu leur mode de propriété changer profondément et la productivité de leur main-d'œuvre s'accroître. Mais pourront-elles fournir demain les emplois attendus aux agriculteurs chinois d'aujourd'hui ? Cette question reste très préoccupante.

Une part importante de la production industrielle des EBV est concentrée dans des activités de main-d'œuvre, auxquelles la libéralisation des échanges devrait *a priori* être bénéfique. Moins nombreuses sont celles – à forte intensité capitalistique et très protégées – qui pourraient pâtir de cette ouverture. Le secteur des EBV devrait donc globalement profiter de l'entrée de la Chine dans l'OMC, ce qui devrait lui permettre d'embaucher une proportion importante des personnes quittant l'agriculture. On peut raisonnablement s'attendre à le voir créer quelque deux millions d'emplois par an d'ici 2010, absorbant ainsi environ un tiers de la main-d'œuvre censée, selon les simulations, abandonner l'agriculture. Ce scénario suppose d'inverser le recul de l'emploi qu'ont connu les EBV dans la seconde moitié de la décennie passée, sans pour autant renouer avec la vive expansion enregistrée de 1984 à 1996.

La concrétisation de ce scénario appelle un large éventail de mesures. Il importe en particulier de remédier aux graves dysfonctionnements des marchés des capitaux, du travail et de la distribution, ainsi que du système budgétaire et de l'administration. Il faudrait avant tout réformer les secteurs bancaire et financier afin d'accroître les incitations et l'aptitude des établissements nationaux et éventuellement étrangers à prêter aux entreprises rurales. Une restructuration plus approfondie du mode de propriété des EBV collectives contribuerait également à de meilleures pratiques en termes de gestion et de gouvernement d'entreprise. Il serait par ailleurs nécessaire d'accroître la transparence de la fiscalité, ainsi que celle des autorisations d'exercice et d'exportation, de façon à garantir l'égalité des conditions de fonctionnement aux entreprises, quel que soit leur statut. Enfin, avec l'intensification de la concurrence et la montée en puissance des critères de qualité, par rapport à la quantité, dans la demande de biens et services, les EBV vont devoir améliorer leur matériel dépassé et moderniser leur technologie.

* Ce chapitre a été rédigé par Andrzej Kwiecinski, Analyste principal, Division des politiques agricoles dans les économies non membres, Direction de l'alimentation, de l'agriculture et des pêcheries, OCDE, assisté de Xiande Li, Consultant.

L'importance relative de cette catégorie d'entreprises dans l'économie chinoise va probablement diminuer par rapport à la période 1984-1996, qui les a vu se développer en réponse aux imperfections des institutions étatiques et profiter d'un certain nombre de privilèges accordés par les autorités locales. Néanmoins, après une restructuration plus poussée, elles pourraient fort devenir une composante essentielle d'un secteur dynamique en Chine : celui des petites et moyennes entreprises.

Rôle des entreprises rurales dans la mutation structurelle de la Chine

Aux fins de la présente étude, les EBV comprennent toutes les entreprises non agricoles, y compris privées, établies dans les campagnes. Nous l'avons vu, elles représentent près d'un tiers du PIB, emploient presque un cinquième de la main-d'œuvre et assurent la moitié de la production industrielle du pays (tableau 2.1). Quelque 95 % d'entre elles sont de petite taille – moins de huit personnes –, et la plupart sont familiales. A *contrario*, les EBV collectives (c'est-à-dire au sens strict) sont assez peu nombreuses, mais en moyenne beaucoup plus grandes et plus avancées technologiquement que les autres. Leur part dans la production (en valeur) et dans l'emploi est donc relativement importante. Cependant, la refonte des structures de propriété¹ les voit progressivement perdre de leur importance. En témoigne leur déclin dans la valeur ajoutée de l'ensemble des EBV : de 64 % en 1995, celle-ci est passée à 40 % en 1999. Les EBV sont très concentrées dans les provinces côtières. En 1999, les 44 % d'entre elles établies dans cette partie du pays assuraient 92 % des exportations totales (en valeur) de cette catégorie d'entreprises, contre 19 et 1 %, respectivement, pour celles implantées dans les provinces de l'Ouest.

Tableau 2.1. Les EBV dans l'économie chinoise, 1990-1999

	Nombre (millions)	Effectifs (millions)	Part de la main-d'œuvre nationale %	Part du PIB national %	Part des exportations nationales ¹ %
1990	18.5	93	14	14	16
1995	22.0	129	19	25	43
1996	23.4	135	20	26	48
1997	20.2	131	19	28	46
1998	20.0	125	18	28	45
1999	20.7	127	18	30	48
2000	20.8	128	18	31	42

1. Mesurée à partir de la valeur à la livraison des exportations des EBV rapportée à la valeur totale des exportations. Sachant que la « valeur à la livraison des exportations » pourrait bien être supérieure à la valeur réelle des exportations, il est possible que cet indicateur surestime la part des EBV dans le total des exportations.

Source : *Annuaire statistique des EBV chinoises*, ministère de l'Agriculture, diverses éditions.

Les EBV sont majoritairement des entreprises industrielles, qui représentaient en 1999 57 % des emplois et 71 % de la production totale de cette catégorie. Un grand nombre d'entre elles relèvent également du secteur tertiaire, principalement dans (par ordre décroissant en fonction du nombre de salariés) la construction, le commerce, les transports et les services. Ce groupe rassemble 39 % des emplois et 27 % de la production totale des EBV (figures 2.1 et 2.2). Il est mieux implanté dans les provinces intérieures, où les EBV industrielles connaissent quelques difficultés.

Le développement des EBV a connu différents stades (encadré 2.1). Dans l'ensemble, néanmoins, ces entreprises ont apporté une contribution extraordinaire à la croissance économique rapide qu'a connue la Chine, et ont constitué un moteur de croissance majeur pendant la période des réformes. Entre 1985 et 1999, la valeur de leur production a été multipliée par plus de 13 en termes réels. Depuis longtemps, leur productivité progresse plus vite que celle des entreprises d'Etat. Ce dynamisme s'est confirmé même au milieu des années 90, alors que la productivité fléchissait dans le secteur étatique (Jefferson et Singh, 1999). Outre ses effets directs sur la croissance, cette expansion rapide a également contribué aux

performances économiques de la Chine dans son ensemble. En effet, elle a obligé les entreprises d'Etat à affronter leur concurrence (Naughton, 1995), financé la fourniture locale de biens publics et permis de transférer une partie de la main-d'œuvre agricole excédentaire à d'autres activités, à plus forte productivité.

Figure 2.1. **Emploi dans les EBV par secteur, 1999**

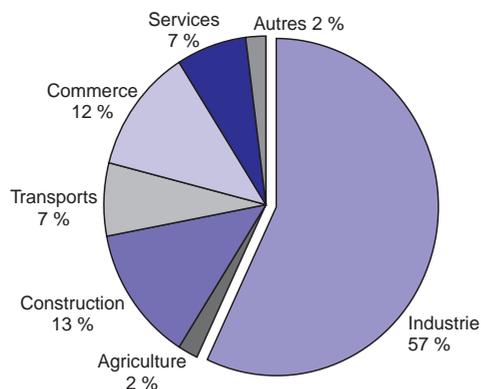
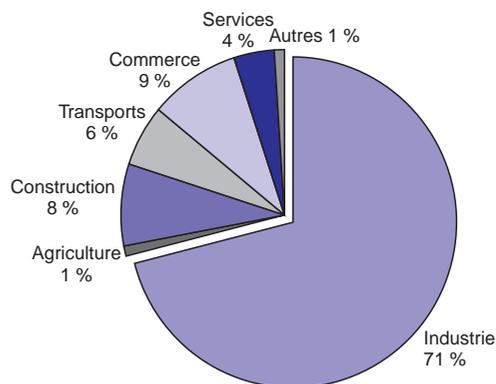


Figure 2.2. **Production des EBV par secteur (en valeur), 1999**



Source : Annuaire statistique des EBV chinoises, Ministère de l'Agriculture, 2000.

Encadré 2.1. **Les stades du développement des EBV**

1949-1978 : Stade embryonnaire

Les entreprises rurales sont nées à la fin des années 50 dans l'artisanat et les activités rurales secondaires, sous le nom « d'entreprises de communes et de brigades » (*she dui gongye*). En 1978, leur nombre atteint 1,5 million et elles emploient 28,3 millions de personnes.

1979-1983 : Développement encadré

La Troisième session plénière du XI^e Congrès du Parti communiste chinois, en décembre 1978, décide de grandes réformes dans l'agriculture. En 1979, une loi assujettit ainsi les entreprises de communes et de brigades à l'économie collective. Plusieurs décisions instituent une garantie institutionnelle pour le développement de ces acteurs économiques, tout en imposant diverses limitations à leurs activités. Ainsi, pour éviter la concurrence avec les entreprises d'Etat, le gouvernement central fixe les principes des « 3 Jiudi » (contraintes locales) : utiliser des ressources locales, travailler localement et vendre localement. Malgré ces restrictions, la valeur de la production augmente assez rapidement. La progression de l'emploi est plus lente : celui-ci atteint 32,4 millions de personnes en 1983.

1984-1988 : Croissance rapide

En 1984, les réformes menées dans les campagnes sont étendues aux villes et l'Etat encourage le développement des entreprises individuelles et des sociétés de personnes. Les entreprises de communes et de brigades sont rebaptisées entreprises de bourgs et de villages (EBV). Entre 1985 et 1987, les pouvoirs publics s'attachent à créer un environnement favorable à ces EBV : le transport longue distance est légalisé (ce qui favorise le commerce) ; les paysans sont autorisés à entrer dans le secteur des transports ; le système d'enregistrement des ménages (*hukou*) est aménagé de façon à permettre aux agriculteurs de pénétrer dans les petites villes et de s'y installer ; enfin, les EBV font l'objet de mesures préférentielles en matière de crédit et de fiscalité. La discrimination à l'encontre des entreprises du secteur privé n'en demeure pas moins, ce qui encourage beaucoup à « arborer une casquette rouge » (*dai hong maozi*), c'est-à-dire à adopter officiellement un statut collectif. Pendant cette période, l'emploi de ce secteur triple, pour concerner 95,5 millions de personnes en 1988.

Encadré 2.1. **Les stades du développement des EBV (suite)****1989-1991 : Reflux**

En 1988, les EBV font les frais de controverses politiques quant à leur rôle dans l'économie et d'un programme d'austérité destiné à combattre la surchauffe. Nombre d'entre elles ferment et la production du secteur recule de 8 %. Plusieurs millions d'habitants des zones rurales retournent à leur village et à l'agriculture.

1992-1996 : Développement général

En 1992, lors d'une inspection des provinces côtières du Sud du pays, Deng Xiaoping exprime son soutien à l'édification d'une « économie socialiste de marché à la chinoise ». Suite à cette déclaration, le XIV^e Congrès du PCC réaffirme l'importance des EBV dans l'économie du pays. Les discriminations à l'encontre de la propriété privée sont réduites. En 1994, commence d'être appliquée la réforme du mode de propriété des EBV, dont un grand nombre enlèveront leur « casquette rouge ». Leur part dans la valeur ajoutée industrielle atteint 52 %. Fin 1996, elles emploient 135.1 millions de personnes, un record historique.

1997-2000 : Ajustement structurel et innovation institutionnelle

La décision du 15^e Congrès du PCC, en septembre 1997, d'entreprendre une privatisation de grande ampleur du secteur étatique accélère le transfert au privé des EBV collectives. Cependant, sous l'effet, notamment, de la crise asiatique, de la montée des problèmes financiers et de retards de compétitivité, la croissance de ces entreprises subit un fort coup de frein, tandis que le nombre de leurs salariés diminue.

Le rôle des EBV dans l'économie rurale

Entre 1984 et 1996, les EBV ont créé 83 millions d'emplois, soit 7 millions par an. Elles ont ainsi très fortement contribué au transfert de main-d'œuvre agricole vers les autres secteurs. En 1999, l'agriculture employait 47 % de cette main-d'œuvre à titre principal, contre 71 % en 1978. C'est en 1996 que l'emploi dans les EBV a culminé, avec 135 millions de personnes. En 1998, il était redescendu à 125 millions, avant de se reprendre légèrement, pour atteindre 128 millions en 2000. A cette date, il représentait 27 % de la main-d'œuvre rurale et 18 % de la main-d'œuvre nationale. C'est principalement sous l'impulsion des EBV que la part non agricole du revenu des ménages ruraux est passée d'à peine 22 % en 1990 à 43 % en 1999.

Les salaires versés par ces entreprises sont nettement supérieurs au revenu moyen dans les campagnes, et le fossé entre les deux se creuse toujours plus. On peut en déduire que, si les EBV contribuent à

Tableau 2.2. **Salaires dans le secteur étatique et dans les EBV, et revenu rural**

	Salaire annuel moyen dans le secteur étatique	Salaire annuel moyen dans le secteur des EBV	Revenu net annuel de la main-d'œuvre rurale	Salaires EBV/salaires secteur étatique	Salaires EBV/revenu rural	Salaires secteur étatique/revenu rural
	A	B	C	B/A	B/C	A/C
	RMB/personne	RMB/personne	RMB/personne	%	%	%
1980	762.0	398.0	433.0	52.2	91.9	176.0
1985	1 148.0	676.0	690.0	58.8	97.8	166.4
1990	2 140.0	1 219.0	1 128.0	57.0	108.1	189.7
1995	5 500.0	3 406.0	2 454.0	61.9	138.8	224.1
1997	6 470.0	4 465.0	3 259.0	69.0	137.0	198.5
1998	7 479.0	4 987.0	3 344.0	66.7	149.1	223.7

Source : Bureau national des statistiques, *Annuaire statistique de la Chine*, 1999 ; ministère de l'Agriculture, *Annuaire statistique des EBV chinoises*, diverses éditions.

l'accroissement des revenus là où elles sont implantées, leur présence n'a qu'un effet assez limité sur la capacité de gain dans les autres secteurs de l'économie rurale, l'agriculture en particulier. La rémunération moyenne versée par les EBV augmente également plus vite que celle offerte par le secteur étatique. Elle reste certes inférieure, mais l'écart entre les deux se rétrécit sans cesse : près de la moitié en 1980 ; un tiers en 1998 (tableau 2.2, voir également le chapitre 16).

Détérioration des performances économiques des EBV

Plusieurs indicateurs de performance des EBV se sont nettement dégradés pendant la seconde moitié des années 90. C'est en particulier vrai de la capacité d'absorption de main-d'œuvre de ces entités économiques et de leur propension marginale à créer des emplois, alors même que leur production continuait d'augmenter (Banque mondiale, 1999). Leur nombre a également diminué : de 23.4 millions en 1996, elles n'étaient plus que 20.2 millions en 1998, avant de remonter légèrement, à 20.8 millions, en 2000. Ces dernières années, la raréfaction des offres d'emplois non agricoles et le recul des prix des produits agricoles ont fortement ralenti la progression des revenus ruraux (Park, 2001).

La baisse de l'emploi s'accompagne toutefois d'autres indicateurs révélateurs d'une situation plus nuancée. Ainsi, la valeur ajoutée, les exportations et les bénéfices ont continué d'augmenter, mais nettement moins vite que dans la première moitié des années 90. La productivité du travail a, par contre, fortement progressé. De fait, les données disponibles laissent à penser que le rapport valeur ajoutée/emploi s'est amélioré de 90 % entre 1995 et 2000 (d'après le tableau 2.3). Les rapports des résultats avant impôt sur les actifs et sur les ventes ne font, quant à eux, nullement apparaître de tendance marquée à la détérioration et demeurent bien supérieurs à la moyenne nationale (tableau 2.3 et OCDE, 2000). Voisin de 60 %, le rapport d'endettement (disponible uniquement pour les EBV collectives) demeure élevé. Il est à peine inférieur à la moyenne nationale pour les entreprises d'Etat : 65 % en 1997 (OCDE, 2000). Enfin, le pourcentage des EBV déficitaires a certes doublé pendant la seconde moitié des années 90, pour atteindre 10.2 % en 1999, mais il est retombé à tout juste 3.5 % en 2000. A titre de comparaison, il était de 38 % pour les entreprises d'Etat en 1997 (OCDE, 2000).

Tableau 2.3. Performances économiques des EBV, 1995-2000

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Résultat avant impôt (milliards de RMB de 1990) ¹	191.0	219.0	246.0	269.0	323.0	339.0
Valeur ajoutée (milliards de RMB de 1990) ¹	756.0	889.0	1 047.0	1 168.0	1 342.0	1 425.0
Exportations (milliards de RMB de 1990) ¹	279.0	302.0	351.0	361.0	418.0	455.0
Résultats avant impôt/actifs (%)	14.1	14.6	15.7	12.9	13.2	n.d.
Résultat avant impôt/valeur des ventes (%)	5.5	5.6	6.5	5.1	5.9	6.0
Endettement/actifs (%) ²	53.4	62.0	60.2	60.3	58.9	57.7
EBV déficitaires (%)	5.0	8.4	6.8	6.7	10.2	3.5

1. Valeurs nominales déflatées par l'indice des prix des produits industriels départ usine.

2. EBV collectives.

Source : Département des EBV, ministère de l'Agriculture (2000) ; *Xinhua Monthly*, n° 6, 2000 ; *Annuaire statistique des EBV chinoises*, 2000 ; *China Township Enterprises Daily*, 26 juillet 2001.

Même si les performances moyennes des EBV semblent nettement plus enviables que celles des entreprises d'Etat, on constate à l'évidence un ralentissement de leur développement. Ce phénomène a plusieurs explications :

- L'accès des EBV au crédit s'est détérioré de manière significative dans la seconde moitié des années 90.
- La privatisation des EBV collectives a entraîné des coûts d'ajustement temporaires et conduit à la perte de certains privilèges conférés auparavant par les autorités locales.

- La réforme fiscale de 1994 a augmenté le poids effectif de la fiscalité pour ces entités, en particulier dans les provinces occidentales et centrales.
- Le tassement de la demande extérieure, dû à la crise asiatique de 1997, et de la demande intérieure, dû au ralentissement économique de la seconde moitié des années 90, a bouleversé les données du marché pour les produits des EBV : celui-ci n'est plus dominé par les vendeurs mais par les acheteurs. Résultat : une concurrence accrue sur le marché intérieur (Park, 2001) et de féroces guerres des prix. Les EBV ont également dû améliorer la qualité de leur production, ce qui représente des dépenses supplémentaires.
- L'approfondissement de la réforme des entreprises d'Etat a réduit les avantages dont bénéficiaient les EBV sur celles-ci en termes d'organisation et d'autonomie (Ho, Bowles et Dong, 2000).
- Le durcissement de la législation sur l'environnement a conduit à la fermeture de quelque 170 000 EBV polluantes.

Certaines de ces causes peuvent être considérées comme temporaires (conséquences de la crise asiatique, par exemple), voire exceptionnelles et non récurrentes (fermetures pour cause de créances douteuses anciennes ou de pollution, par exemple). Elles coexistent toutefois avec plusieurs processus et obstacles structurels, qui pèseront encore durablement sur les performances des EBV. Certains de ces facteurs – privatisation, débouchés, marché du travail, fiscalité et, en particulier, accès aux moyens de financement formels, notamment – sont examinés plus en détail dans les paragraphes qui suivent.

Réforme des droits de propriété

Par le passé, les EBV collectives ont été créées par les autorités locales pour s'affranchir des problèmes d'organisation afférents aux institutions étatiques. Dans les conditions d'alors, cette forme d'entreprise fonctionnait bien mieux que les deux systèmes établis : entreprises privées ou étatiques (Che et Qian, 1998). De fait, les EBV collectives étaient bien souvent un pendant complémentaire et plus brillant des entreprises d'Etat, sans être totalement distinctes de ces dernières.

Au milieu des années 90, les EBV étaient déjà dans leur grande majorité de petite taille et relevaient du secteur privé. Les EBV collectives représentaient néanmoins près de la moitié de l'emploi et 64 % de la valeur ajoutée du secteur. Face aux défis du moment, une réforme de leur mode de propriété a été jugée nécessaire. Le XV^e Congrès du PCC, en 1997, a accéléré ce processus. On peut depuis lors considérer la réforme des droits de propriété des EBV collectives comme l'une des tendances les plus affirmées des dernières années.

Une évaluation statistique globale de l'ampleur de ces privatisations n'est pas aisée, et induit parfois une certaine confusion. Selon les chiffres officiels, 193 000 EBV collectives avaient changé de statut en 1999, 87 % d'entre elles pour devenir des « coopératives par actions », et les 13 % restants, des sociétés anonymes. Plusieurs types d'agents économiques se partagent le capital cumulé des EBV transformées. En 1999, les collectivités locales et l'Etat en détenaient un tiers (32 % pour les collectivités locales et 2 % pour l'Etat), contre 38 % pour les particuliers, 23 % pour les autres personnes morales et 6 % pour les intérêts étrangers (*Annuaire statistique des EBV chinoises*, 2000). En fait, la plupart des EBV collectives grandes ou moyennes ont été transformées en sociétés par actions, détenues en majorité par la direction et le personnel. Les collectivités locales possèdent souvent une minorité du capital, tant dans les EBV transformées que dans les nouvelles. Cette participation vise à satisfaire à l'exigence selon laquelle ces entreprises sont au service de l'agriculture et des communautés rurales. Enfin, les petites EBV, en particulier celles qui étaient peu rentables ou déficitaires, ont généralement été vendues, ou ont fait faillite.

Autre signe d'avancement dans la réforme des droits de propriété, la proportion des EBV collectives est en déclin : de 7.4 % en 1995, elle n'était plus que 4.5 % en 1999. Cependant, la taille de ces entités étant

généralement nettement supérieure à la moyenne du secteur, leur part dans le nombre total des personnes employées par les EBV, quoiqu'en nette décroissance, reste élevée, à environ 35 %. Témoin de la redistribution structurelle des ressources dans l'ensemble du secteur, les EBV collectives ont perdu 17 millions d'emplois entre 1995 et 1999, tandis que les EBV privées en gagnaient 15 millions. Néanmoins, même dans celles demeurées collectives, les accords de gestion donnent aux dirigeants de plus en plus de latitude quant à l'utilisation des bénéficiaires et au pouvoir de décision (Chen et Rozelle, 1999).

L'investissement direct étranger (IDE) joue un rôle actif dans la privatisation des EBV relativement importantes. Cette implication prend principalement la forme de sociétés en participation avec des investisseurs venant, dans la plupart des cas, de Hong-Kong, Chine, de Macao, Chine ou du Taipei chinois. Fin 1999, 26 600 EBV, soit 0.1 % du total, étaient concernées, pour un investissement étranger cumulé d'environ 30 milliards d'USD : environ 1.1 million d'USD par EBV ouverte au capital étranger (*Annuaire statistique des EBV chinoises*, 2000). Entre 1979 et 1999, le total des entrées d'IDE en Chine s'est monté à 306 milliards d'USD. Près de 10 % du total sont donc allés aux EBV. Pour la seule année 1999, l'investissement étranger destiné aux EBV s'est élevé à 3.5 milliards d'USD, soit 8.6 % du total des entrées d'IDE (*Annuaire statistique de la Chine*, 2000).

Quel environnement ?

Débouchés

L'intégration des marchés sur lesquels s'écoule la production des EBV a sans nul doute progressé, mais à quel point ? Les auteurs ne sont pas unanimes dans leurs réponses : importance des contacts locaux dans l'achat des facteurs et la commercialisation de la production, déficiences des systèmes de communication et de transport, obstacles administratifs à la mobilité des facteurs (voir plus loin), tous ces aspects peuvent encore favoriser des activités assez dispersées, à petite échelle et tournées vers les marchés locaux (Hare et West, 1999). La réglementation nationale décourage bien souvent les nouveaux arrivants dans les secteurs caractérisés par une forte présence des entreprises étatiques (SFI, 1999). Cependant, Naughton (1999) a remis en cause cet argument en se servant de données provenant de tableaux d'entrées-sorties provinciaux qui laissent entrevoir des échanges très conséquents entre provinces (du même ordre qu'aux Etats-Unis entre les Etats).

Marchés du crédit

Le financement apparaît aujourd'hui comme un des principaux obstacles au développement des EBV (Park, 2001). Celles-ci sont très sensibles à la politique du crédit, comme le montrent la baisse de leur production brute en 1989 et leur faible croissance en 1988, 1990 et 1994, trois années marquées par une augmentation plus lente, voire une contraction, du crédit (Banque mondiale, 1999). Ces difficultés de financement sont le reflet de problèmes structurels plus généraux dont la cause est double. D'une part, les ressources financières continuent d'aller en priorité aux entreprises d'Etat, d'autre part, les banques chinoises sont de plus en plus fragiles financièrement et se heurtent à des problèmes de gestion croissants². La part des EBV dans l'ensemble des activités de prêt n'a cessé de diminuer au cours de la seconde moitié des années 90. En 2000, elle n'atteignait plus que 6.1 %, ce qui est très inférieur au poids de ces entreprises dans l'économie chinoise, mesuré par la production industrielle ou les exportations. Par ailleurs, le rapport des prêts aux EBV sur leur chiffre d'affaires est passé de 8.2 à 6.1 % entre 1994 et 1999.

La tendance traditionnelle à diriger la plus grande partie des moyens dont disposent les banques d'Etat vers le secteur étatique, surtout en période d'austérité monétaire (Brandt et Zhu, 1999), n'explique qu'en partie cette diminution des prêts aux EBV, en particulier collectives. Parmi les raisons objectives, il faut mentionner les réformes du secteur financier, qui ont incité les responsables des banques à adopter une gestion plus commerciale (Park et Seher, 2000), et donc réduit le rôle des prêts « politiques » aux entreprises locales (Park et Shen, 2000). Des enquêtes montrent ainsi une progression substantielle de l'encours des créances non productives aux EBV entre 1994 et 1997 dans le Zhejiang (Brandt, Park et Wang,

2000). Ce phénomène tient en grande partie à l'endettement élevé des EBV collectives par rapport à leurs actifs. Conjuguées à l'intensification de la concurrence financière et à la hausse des taux d'intérêt réels, les performances médiocres de ces EBV collectives ont balayé la confiance dans l'aptitude de ce secteur à honorer durablement ses engagements. Par le passé, les banquiers comptaient sur les responsables des bourgs pour reprendre à leur compte les obligations des EBV collectives locales en cas de défaillance (Park, 2001). La privatisation ayant affaibli cette relation, les autorités locales sont désormais moins enclines à fournir de telles garanties. Néanmoins, elle n'a que partiellement libéré les EBV des objectifs imposés par ces mêmes autorités et dépourvus de rapport avec la maximisation des bénéfices. Ajoutés au flou des droits de propriété sur les actifs des entreprises, à l'ambiguïté des règles et procédures concernant les faillites, à l'imprécision des procédures comptables et aux difficultés à faire appliquer les décisions des tribunaux, ces obligations nuisent à la viabilité économique et à l'aptitude à rendre compte des EBV, et donc à leur capacité d'emprunt.

Ces difficultés d'accès au financement pourraient les empêcher de saisir les occasions offertes par l'intégration de la Chine au commerce mondial. Cette remarque vaut d'ailleurs également pour les PME, les entreprises étatiques et le secteur privé des zones urbaines, qui pourraient chacun représenter une source de plus en plus importante de croissance de l'emploi.

Marchés du travail

La Chine continue de restreindre administrativement la mobilité de la main-d'œuvre, notamment par le système d'enregistrement des ménages (*hukou*), par des limitations dans l'accès à l'enseignement et aux services de santé publics, ainsi que dans les types d'emploi que peuvent occuper les travailleurs migrants (Solinger, 1999). L'écart croissant de revenu entre les villes et les campagnes depuis le milieu des années 80 atteste de l'importance de ces entraves à la libre circulation (voir chapitres 3 et 16).

Le processus de privatisation des entreprises d'Etat comme des EBV pourrait favoriser l'intégration des marchés du travail. En effet, plus les considérations commerciales seront présentes à l'esprit des chefs d'entreprise, moins ceux-ci seront disposés à supporter les coûts de décisions de nature politique : désir de faire bénéficier le personnel de situations de rente ou de maximiser l'emploi, par exemple (Park, 2001). Cette intégration devrait réduire l'écart de rémunération du travail entre villes et campagnes et entre régions. Ce phénomène pourrait néanmoins désavantager certaines EBV qui profitent jusqu'ici d'une main-d'œuvre abondante et bon marché du fait des diverses mesures administratives mentionnées plus haut, qui limitent les possibilités de migration vers les zones urbaines.

EBV et autorités locales

La privatisation réduit certes le rôle des autorités locales dans la gestion des EBV, mais la relation entre ces deux sphères reste complexe. D'un côté, ces entreprises bénéficient de certains avantages, parmi lesquels des coûts de location faibles, voire inexistants, pour les terrains, et une fiscalité officielle inférieure à celle qui pèse sur les entreprises d'Etat, de l'autre, elles demeurent une source de revenus majeure pour les pouvoirs publics locaux. Il leur faut également verser leur écot au financement direct par les collectivités de certaines infrastructures sociales et matérielles (écoles, système de santé, moyens de transport). Enfin, elles doivent acquitter divers droits, amendes et contributions en sus des impôts et taxes prévus par la loi sur les EBV et par les autres textes applicables nationalement (voir encadré 2.2). Cette situation s'explique de plusieurs manières :

- Comme l'indiquent plus en détail les chapitre 18 et 20, les recettes des administrations locales sont généralement insuffisantes pour leur permettre d'assumer les dépenses qui sont de leur ressort en vertu de la répartition des rôles budgétaires entre centre et périphérie.
- Les administrations publiques sont pléthoriques, en particulier au niveau des districts et des bourgs, si bien que leurs ressources budgétaires sont beaucoup trop limitées pour couvrir leurs charges de fonctionnement.

- Les administrations locales ont traditionnellement une autorité considérable sur les populations et les entreprises de leur territoire, ce qui leur permet d'imposer des dépenses qui ne seraient pas justifiables dans d'autres circonstances.

Encadré 2.2. Droits et charges pesant sur les entreprises rurales

La loi de 1996 définit les EBV comme des entreprises de différentes natures, qui sont principalement financées par des collectifs économiques ruraux ou des agriculteurs, dans les bourgs et les villes (ainsi que dans les villages en dépendant) et ont pour mission de s'acquitter des « obligations de soutenir l'agriculture ». Ces obligations comme les droits et taxes normalement acquittés par les EBV sont appelés, dans les paragraphes suivants, *charges légales*. Viennent s'y ajouter différents droits et obligations, que nous qualifierons de *surcharge pesant sur les EBV*.

Charges légales

Fiscalité

La fiscalité des EBV comprend principalement une taxe de 17 % sur la valeur ajoutée, un impôt sur le revenu des sociétés (*ying jiao suode shui*) au taux uniforme de 33 % et une « redevance de gestion » représentant 0.5 % du chiffre d'affaires. Cette dernière est versée aux autorités locales pour couvrir les frais de fonctionnement des unités administratives de tutelle et pour contribuer aux fonds de développement des EBV, le tout à l'échelon local.

La réforme fiscale de 1994 a relevé le taux effectif d'imposition des EBV. Auparavant, l'impôt sur le revenu des sociétés en Chine était progressif, dans une fourchette allant de 10 à 55 %. Etant donné la petite taille de la majorité des EBV, le taux effectif moyen était de 21 % en 1992, contre 29 % pour les entreprises d'Etat. Cette réforme l'a porté à 33 % quelle que soit la situation. Afin de dédommager en partie les EBV pour leur soutien à l'agriculture et à l'infrastructure rurale, l'Etat a décidé de le réduire de 10 %, ramenant ainsi le taux effectif légèrement en deçà de 30 %.

Obligations de soutenir l'agriculture

En vertu de la loi sur les EBV, celles-ci doivent consacrer une part de leur résultat après impôt au soutien de l'agriculture et se charger de l'édification d'infrastructures matérielles et sociales dans les communautés rurales. C'est à chaque province qu'il incombe de fixer les montants à verser et le mode de gestion de ces fonds (article 17 de la Loi sur les EBV).

Selon le service des EBV au sein du Ministère de l'Agriculture, la valeur totale du « soutien à l'agriculture » apporté par ces acteurs économiques avoisine 100 milliards de RMB pour la période 1996-2000. Une moitié a été versée à différents fonds, et l'autre aux infrastructures rurales. Les EBV détenues par des bourgs et villages contribuent à financer les administrations locales dont elles dépendent. Celles qui ont été privatisées versent des primes au prorata de la part collective dans leur capital. Enfin, le tribut acquitté par les entreprises du secteur privé est laissé à la générosité de chacune d'entre elles.

Surcharge pesant sur les EBV

Par surcharge pesant sur les EBV, il faut entendre les droits, amendes et contributions supplémentaires réclamés par les différents échelons administratifs en sus des droits et contributions prévus par la loi sur les EBV et les autres textes d'application nationale (Lu et Li, 1997). Les plus de 1 000 versements imposés par des diverses institutions peuvent être classés en quatre catégories : coûts indirects répartis, amendes, fonds collectés et droits. Certaines administrations fournissent leurs services moyennant des commissions arbitraires très supérieures aux montants fixés par la réglementation nationale (*Outlook Weekly*, n° 38, 2000). D'autres obligent les EBV à leur verser des contributions financières au titre des « dons » ou « activités de soutien ». De plus, certains services administratifs, initialement gratuits, sont désormais payants.

Selon certaines estimations, la « surcharge pesant sur les EBV » représentait 110 milliards de RMB en 1999, soit environ 20 % du résultat après impôt de ces entreprises (*Farmers' Daily*, 5 juin 2000). Cette surcharge est généralement supérieure aux droits et taxes légaux acquittés par les EBV.

- Le manque de démarcation nette entre les autorités locales et la direction des EBV laisse de larges possibilités d'intervention de celles-là dans les affaires de celles-ci.
- Le flou qui entoure la définition des « obligations de soutenir l'agriculture » (voir encadré 2.2) donne aux autorités locales toute latitude pour justifier l'imposition de droits et charges supplémentaires aux EBV.

Du fait du mouvement de privatisation, ces ingérences sont moins criantes depuis quelques années. Par ailleurs, la relation entre autorités locales et entreprises a déjà, c'est manifeste, considérablement évolué. La direction de ces dernières dispose en particulier d'une plus grande autonomie de décision. Cependant, les administrations locales demeurent profondément impliquées dans les structures économiques de leur territoire, comme l'attestent au moins trois phénomènes importants. Premièrement, les autorités locales sont parvenues à obtenir d'importantes parts des principales entreprises locales privatisées. Deuxièmement, la complexité de l'environnement réglementaire applicable aux entreprises (autorisation des projets d'investissement, règles de sécurité, respect des obligations fiscales, dispositions relatives à la main-d'œuvre ou à l'environnement, etc.) impose aux chefs d'entreprise de maintenir de bonnes relations avec les autorités locales. Troisièmement, les ressources accumulées par la mise en location ou en vente d'actifs d'entreprises et gérées par la société de gestion des actifs collectifs (*jiti zichan jingying gongsi*) confèrent aux autorités locales une considérable influence économique (Ho, Bowles et Dong, 2000).

Conséquences prévisibles de l'accession de la Chine à l'OMC

Emploi dans les EBV

Le principal domaine d'activité des EBV est l'industrie, avec 71 % de la production et 58 % de la main-d'œuvre employée par ces entreprises en 1999 (figures 2.1 et 2.2). C'est donc principalement par son incidence sur le secteur secondaire que la libéralisation des échanges fera sentir ses effets sur l'emploi dans les EBV. Les principales branches concernées (par nombre de salariés) sont les produits du sous-sol et la métallurgie, les textiles et l'habillement, les industries extractives, les autres activités de transformation, ainsi que l'agro-alimentaire et le tabac. Au total, ces branches représentent près de 70 % de l'emploi industriel dans les EBV.

Ces entreprises sont très présentes dans le secteur des exportations. Sur la première moitié des années 90, leurs exportations ont progressé, en termes réels, de 45 % par an. Leur part dans les exportations du pays est ainsi passée de 16 à 48 % entre 1990 et 1996. Ce rythme s'est ensuite ralenti, pour tomber, en 2000, sous la moyenne nationale, avec pour effet de ramener à 42 % la part de ces EBV dans les exportations chinoises (tableau 2.1). Trois branches assurent environ la moitié des exportations des EBV : industrie légère, textiles et habillement. La structure de ces exportations a toutefois sensiblement évolué au cours de la dernière décennie : tandis que l'habillement se maintenait à un niveau élevé, la part des textiles a nettement baissé et celle des autres produits de l'industrie légère fortement progressé. Parmi les autres catégories importantes, il faut citer l'artisanat, les produits régionaux, les denrées alimentaires et la construction mécanique. La Chine conserve un important avantage sur la plupart des autres pays asiatiques en termes de coûts dans la production de biens de consommation à forte intensité de main-d'œuvre. Cependant, elle doit affronter une concurrence croissante venue d'Asie du Sud et du Viet Nam, ainsi que des pays d'Asie du Sud-Est rendus plus compétitifs par les dévaluations consécutives à la crise asiatique.

Si les EBV sont présentes dans un grand nombre d'activités industrielles et non industrielles, leurs exportations sont donc très concentrées dans les biens de consommation transformés, l'habillement et les textiles. Ces branches sont parmi les mieux placées pour tirer parti de l'entrée de la Chine dans l'OMC (voir chapitre 4). Par ailleurs, l'activité qui a le plus à y perdre – la construction automobile – est pratiquement absente de la structure des EBV. Celles-ci, comme toutes les entreprises industrielles, verront en revanche s'intensifier la concurrence sur leur territoire national. Il sera d'autant plus important de réorganiser les lignes de production en fonction de l'avantage comparatif dont bénéficie le pays.

En tout état de cause, pour tirer parti de la libéralisation des échanges, les EBV devront améliorer de manière substantielle la qualité de leurs exportations. Ayant notamment connu une période de développement assez aisé, jusqu'au milieu des années 90, les EBV produisent aujourd'hui principalement des biens manufacturés qui se caractérisent par une faible valeur ajoutée, un niveau technologique bas et daté, une forte consommation d'énergie, une utilisation peu économe des matières premières et, dans certains cas, des nuisances environnementales.

Nous tenterons de chiffrer l'impact potentiel de la libéralisation des échanges sur l'emploi dans les EBV grâce aux résultats d'une simulation effectuée à partir d'un modèle dynamique d'équilibre général calculable appliqué à l'économie chinoise. Une autre partie de cette étude analyse très en détail ces résultats pour l'ensemble de l'industrie chinoise (Zhai et Li, 2000). Le modèle choisi envisage l'incidence de l'entrée dans l'OMC sur différentes variables, dont l'emploi, pour 53 domaines d'activité, parmi lesquels 34 à caractère industriel. L'année de référence pour les données comme pour le modèle est 1997. La comparaison s'effectue par rapport à un scénario de référence (non-accession à l'OMC) pour chaque année jusqu'en 2010. Les effets de la libéralisation des échanges sur l'emploi dans les EBV sont estimés plus loin, en prenant pour hypothèse que les changements exprimés en pourcentage pour chaque activité industrielle couverte par les EBV sont les mêmes que pour l'ensemble de l'industrie chinoise. Sachant que les données sur la structure industrielle des EBV ne sont guère à jour (1995), nous avons utilisé des informations détaillées et plus récentes (1999) concernant les EBV collectives pour représenter l'ensemble du secteur.

Compte tenu de ces hypothèses hautement approximatives, la simulation laisse à penser que l'accession à l'OMC sera bénéfique à l'emploi industriel dans les EBV. En 2010, celui-ci serait en effet supérieur de 2.0 % par rapport au scénario de référence, contre 0.9 % pour l'ensemble de l'industrie chinoise. Ce résultat relativement favorable aux EBV tient à deux paramètres. D'une part, une proportion assez élevée d'activités manufacturières de main-d'œuvre (qui bénéficieront *a priori* de l'ouverture) dans la production industrielle totale des EBV et, d'autre part, un pourcentage comparativement faible des secteurs à forte intensité capitaliste ou très protégés (sur lesquels l'ouverture devrait avoir une incidence négative).

Les résultats laissent également à penser que les créations d'emplois dans les EBV seront fortement concentrées dans le secteur des textiles au sens large (textiles proprement dits, plus habillement et fibres artificielles), pour 92 % du total. *A contrario*, les pertes devraient être réparties plus uniformément. En valeur absolue, ce sont la construction mécanique et les autres activités manufacturières qui seront les plus touchées, mais les baisses en termes de pourcentage devraient être négligeables.

Dans les hypothèses évoquées plus haut, une hausse de 2.0 % de l'emploi dans les EBV industrielles représenterait un accroissement de 1.5 à 2.2 millions de salariés dans ce secteur par rapport au scénario de référence. Les EBV industrielles pourraient donc absorber une grande partie des 3.1 millions de travailleurs agricoles qui devraient, selon la simulation, perdre leur emploi suite à l'accession de la Chine à l'OMC.

Cependant, il faut souligner que les effets de l'entrée à l'OMC seront très minimes comparés aux changements qui auraient affecté (selon la simulation) la situation de l'emploi si la Chine n'y avait pas accédé. Le scénario de référence (non-accession à l'OMC) suggère en effet que l'emploi global dans les activités non agricoles (secteurs secondaire et tertiaire) passerait de 282 à 454 millions de personnes entre 1997 et 2010, soit une augmentation de 61 %, tandis que l'emploi agricole diminuerait de 21 %, passant de 354 millions en 1997 à 280 millions en 2010.

Quel pourcentage de la main-d'œuvre qui quittera l'agriculture sera absorbé, respectivement, par les activités non agricoles en zone rurale et par les zones urbaines ? La question est d'importance. Deux scénarios peuvent être brièvement examinés. Dans le premier, la Chine maintiendra en l'état sa réglementation du marché du travail. Les EBV devraient alors, dans le cas le plus extrême, absorber la totalité de cette main-d'œuvre. Dans le second, ces textes seraient partiellement assouplis, et les EBV n'accueilleraient qu'un tiers des travailleurs exclus de l'agriculture, les autres trouvant à s'employer dans

les activités économiques urbaines. Le tableau 2.4 résume ces hypothèses de base et les résultats qui s'en dégagent.

Tableau 2.4. **Scénarios envisageables concernant l'emploi dans les EBV entre 1997 et 2010**

	Nombre de travailleurs quittant l'agriculture (Millions)	Législation du travail	Nombre d'ex-travailleurs agricoles embauchés par les EBV (Millions)	Nombre d'ex-travailleurs agricoles absorbés par les autres secteurs de l'économie (Millions)	Augmentation annuelle de l'emploi dans les EBV (Millions)
Scénario I	74.9	Application rigoureuse du système du <i>hukou</i>	74.9	0.0	5.8
Scénario II	74.9	Assouplissement de la réglementation du marché du travail	24.7	50.2	1.9

Source : Calculs du Secrétariat d'après des simulations de Zhai et Li (2000).

Le premier scénario nécessiterait la création de 5.8 millions d'emplois chaque année par les EBV entre 1997 et 2010, ce qui semble très irréaliste compte tenu des évolutions récentes envisagées plus haut. En fait, pour compenser leurs propres pertes d'emplois entre 1997 et 2000 (3 millions ; voir tableau 2.1) et absorber les 74.9 millions d'emplois agricoles menacés, les EBV devraient créer environ 7.8 millions de postes chaque année entre 2001 et 2010. Il leur faudrait donc faire mieux que pendant leur période la plus prospère (1984-1996), lorsqu'elles bénéficiaient de l'appui des autorités locales et qu'elles empiétaient avec succès sur le terrain des entreprises d'Etat. En outre, la montée de la concurrence les contraindra à améliorer la qualité de leurs produits, notamment par des perfectionnements technologiques. Ce phénomène les conduira à substituer du capital au travail, et réduira ainsi leurs possibilités d'accueillir de nouveaux demandeurs d'emplois.

Le second scénario supposerait *a priori* que les EBV créent 1,9 million d'emplois par an entre 1997 et 2010. Cependant, vu la décroissance de l'emploi observée de 1997 à 2000 et les 24.7 millions de travailleurs agricoles qui se dirigeraient vers ce secteur, ce sont en fait 2.1 millions d'emplois qu'il leur faudrait créer entre 2001 et 2010. Cela impose une accélération par rapport aux deux dernières années (environ 1.5 million par an), ce qui est assez réaliste, en particulier si l'on accroît les liens entre les industries rurales des provinces de l'intérieur, d'une part, et les marchés national et étrangers, d'autre part (voir section suivante). Cependant, ce scénario nécessite avant tout que la législation du travail autorise une importante migration de la main-d'œuvre des campagnes vers les villes.

Dans ce second scénario, ce serait aux zones urbaines d'absorber les deux tiers de la main-d'œuvre quittant l'agriculture, soit environ 50 millions de personnes d'ici 2010. Là encore, l'hypothèse n'est pas irréaliste. A 36 % en 2000, le taux d'urbanisation de la Chine est inférieur à ce que l'on pourrait attendre au vu de son PIB par habitant³. C'est le signe que le processus d'urbanisation a jusqu'ici été entravé et qu'il existe d'amples possibilités de transfert de main-d'œuvre des campagnes vers les villes. En outre, malgré les diverses restrictions administratives, il existe déjà un fort exode rural. Pendant les années 90 se sont en effet constitués des réseaux parmi les immigrés issus de la même ville, du même district, voire de la même province, et permettant d'obtenir des informations et des contacts débouchant sur des embauches, principalement dans la construction dans les grands centres urbains. Ce flux se serait modéré à la fin de la décennie, du fait du ralentissement de l'économie. Cependant, selon certaines estimations, il aurait concerné jusqu'à 100 millions de personnes au plus fort du boom des années 90.

Profils régionaux

Les entreprises implantées dans les provinces de l'Est de la Chine ont toujours été privilégiées. Elles bénéficient d'un accès relativement aisé aux marchés d'exportation et se trouvent au cœur de régions riches et densément peuplées, à proximité des côtes. C'est en partie pour ces raisons que les entreprises

rurales sont, elles aussi, très largement concentrées dans cette zone, malgré des efforts récurrents pour encourager la création d'un plus grand nombre d'EBV dans les provinces de l'intérieur.

Le tableau 2.5 synthétise différents indicateurs régionaux de performance des EBV en 1999. Si les régions côtières (provinces de l'Est) accueillent 40 % de la main-d'œuvre rurale du pays, elles représentent 52 % de l'emploi des EBV et 63 % de la production de ces entreprises, en valeur. Pour la partie occidentale du pays, les pourcentages correspondants sont respectivement de 25, 14 et, seulement, 9 %.

Tableau 2.5. **Indicateurs régionaux de performance des EBV en 1999**
Part du total en pourcentage

	Est	Centre	Ouest	Total Chine
Part du total national :				
Emploi rural	40.0	34.7	25.2	100
EBV	43.8	37.5	18.7	100
Emploi dans les EBV	51.8	34.2	14.0	100
Production des EBV, en valeur	63.3	28.0	8.7	100
Valeur ajoutée des EBV	60.9	30.8	8.2	100
Bénéfices des EBV	55.2	36.8	8.0	100
Exportations des EBV, en valeur	92.2	6.8	1.0	100
Emploi dans les EBV en coopération	93.9	5.1	0.9	100
Part des EBV dans l'emploi rural	35.0	26.7	15.1	27.1
Part des EBV dans l'emploi au sein des entreprises exportatrices	14.5	2.4	1.0	8.5
Exportations des EBV/production des EBV, en valeur	10.4	1.7	0.8	7.1
Part des EBV dans l'emploi au sein de coentreprises	5.1	0.4	0.2	2.8

Note : Aux fins de ce tableau, la région Est comprend les provinces suivantes : Pékin, Tianjin, Hebei, Shandong, Liaoning, Guangxi, Jiangsu, Zhejiang, Shanghai, Guangdong, Fujian et Hainan (douze provinces). La région Centre : Mongolie intérieure, Heilongjiang, Jilin, Shanxi, Anhui, Henan, Hubei, Hunan, Jiangxi (neuf provinces). La région Ouest : Shaanxi, Gansu, Ningxia, Qinghai, Xinjiang, Chongqing, Sichuan, Guizhou, Yunnan et Tibet (dix provinces).

Source : *Annuaire statistique des EBV chinoises 2000*, ministère de l'Agriculture.

La répartition géographique des EBV en contact direct avec l'étranger est beaucoup plus déséquilibrée que celle de la production globale des EBV (Park, 2001). En 1999, 92 % des exportations des EBV provenaient des provinces côtières. Quelque 15 % des salariés des EBV travaillaient dans des entreprises exportatrices situées sur le littoral, contre seulement 1 % dans l'Ouest du pays. Dans les provinces côtières, 5 % du personnel des EBV étaient employés dans des coentreprises, contre à peine 0.2 % dans l'Ouest. La province de Guangdong, la plus proche de Hong Kong, rassemblait à elle seule 33 % de la main-d'œuvre des EBV exportatrices à l'échelle nationale, et 25 % de celle des EBV à capitaux étrangers (*Annuaire statistique des EBV chinoises*, 2000). La part du Zhejiang, du Jiangsu, du Fujian et du Shandong était, elle aussi, proche de ou supérieure à 10 % pour ces deux indicateurs (*Annuaire statistique des EBV chinoises*, 2000). La concentration régionale de la production destinée à l'exportation ne concerne pas seulement les EBV : en 1994, les trois quarts des exportations chinoises (EBV et autres) provenaient de six provinces côtières (Perkins, 1999). Par ailleurs, entre 1978 et 1998, la région Est a attiré 88 % de l'IDE, contre 9 % pour le Centre et, seulement, 3 % pour l'Ouest (Park, 2001).

Pour Hare et West (1999), la structure géographique du développement des EBV n'atteste pas de forte tendance à la spécialisation régionale, au contraire de ce que laisse à prévoir la théorie de l'avantage comparatif. Ces auteurs invitent à chercher l'origine de ce phénomène dans l'action publique : les interventions de l'Etat dans la fixation des prix et l'allocation des moyens ont conduit à une mauvaise répartition des ressources à l'échelle nationale. En outre, la réforme fiscale de 1994 a désavantagé les provinces de l'intérieur par rapport aux provinces côtières. De fait, bien qu'elle ait atteint certains de ses autres objectifs, elle a porté la pression fiscale dans l'intérieur du pays de 21 à 33 %, ce qui est très supérieur aux taux favorables de 15 % appliqués dans les zones économiques spéciales et de 24 % dans les zones de développement, qui sont pour la plupart situées dans l'Est (Jian, 1997). En outre, l'Ouest continue de souffrir de graves entraves au développement de ses entreprises (mauvaise qualité de l'infrastructure de transport, par exemple), ainsi que d'une offre assez limitée de main-d'œuvre qualifiée ou diplômée de l'enseignement supérieur.

Le secteur des EBV présente de vastes possibilités encore inexploitées de spécialisation fondée sur l'avantage comparatif et, par endroits, de synergie avec l'agriculture. Mais il faut pour cela que l'Etat renonce à intervenir dans la répartition des ressources. Li (2001) pense en particulier qu'il serait relativement aisé de développer, dans les provinces occidentales, les EBV produisant des denrées alimentaires, des boissons, du tabac ainsi que des aliments pour animaux et fournissant des services d'appoint à la commercialisation des produits agricoles (stockage, conditionnement et transport, par exemple). Cet auteur note que ces activités nécessitent une forte intensité de main-d'œuvre, doivent être proches des zones de production agricole et peuvent se passer de personnel hautement qualifié. Ce développement pourrait avoir lieu, y compris dans le cadre plus concurrentiel de l'OMC.

Parce que cette adhésion ouvrira avant tout des marchés aux biens produits dans les provinces côtières, il sera particulièrement nécessaire et difficile d'établir des synergies avec l'économie (et la main-d'œuvre) des provinces de l'intérieur (Park, 2001). Ce sera possible à deux conditions. D'une part, il faudra faciliter l'accès des travailleurs ruraux des régions intérieures au marché national du travail. D'autre part, les entreprises des provinces de l'intérieur devront bénéficier d'un soutien institutionnel facilitant leur ajustement aux changements d'avantage comparatif qui découleront de l'ouverture accrue des marchés et de l'orientation croissante des entreprises des zones côtières vers l'exportation. L'Etat devrait cesser de contrôler le prix des matières premières et s'abstenir d'intervenir dans la répartition des ressources. En effet, ces mesures désavantagent les habitants des provinces de l'intérieur en limitant le prix des produits vendus aux autres régions et en maintenant à des niveaux artificiellement bas la rémunération de la main-d'œuvre dans ces provinces. Un soutien accru de l'Etat à l'infrastructure matérielle et à l'éducation dans les provinces du Centre et de l'Ouest contribuerait en outre à lutter contre les inégalités entre régions (Hare et West, 1999).

Résumé et priorités de l'action publique à la lumière de la libéralisation des échanges

L'impact direct de la libéralisation des échanges sur les EBV sera plutôt positif. Une part assez conséquente des EBV industrielles relèvent d'activités manufacturières à forte intensité de main-d'œuvre, qui devraient être avantagées par l'accession de la Chine à l'OMC. En revanche, celles qui appartiennent à des branches susceptibles de pâtir de cette accession sont relativement peu nombreuses. Un grand nombre d'EBV sont déjà exportatrices et assez bien intégrées aux marchés internationaux. Le transfert de propriété qu'ont connu beaucoup d'EBV les a mieux armées pour se défendre sur les marchés national et internationaux. Cependant, la récente dégradation des indicateurs de performances de ce secteur dans son ensemble constitue un important signal d'alarme quant aux difficultés institutionnelles des EBV pour exploiter leur potentiel commercial (Park, 2001).

Le poids relatif des EBV dans l'économie chinoise devrait diminuer à moyen terme. En effet, ces entités devraient perdre certains de leurs privilèges, tandis que les entreprises urbaines (entreprises d'Etat privatisées et restructurées, et PME du secteur privé, notamment) seront avantagées en termes d'accès aux marchés nationaux et étrangers, à la main-d'œuvre qualifiée, aux établissements financiers et à l'infrastructure. Les réformes du marché du travail faciliteront l'accès des travailleurs ruraux aux emplois urbains, ce qui favorisera la convergence des salaires, et réduira donc la position privilégiée dont bénéficient actuellement les EBV à cet égard. La refonte des prestations sociales finira par uniformiser le poids des charges acquittées par les différentes catégories d'entreprises (voir chapitre 16). Les entreprises urbaines seront dégagées d'une partie de leurs obligations sociales vis-à-vis de leurs salariés (fourniture d'un logement, par exemple), tandis que les EBV verront probablement s'accroître leurs dépenses, pour assurer à leur personnel une protection analogue à celle attendue par les travailleurs des zones urbaines (retraite, par exemple). A terme, l'écart des coûts de main-d'œuvre va donc probablement se réduire davantage.

Cependant, les EBV vont conserver un rôle important dans les campagnes, en particulier pour absorber une assez grande proportion de la main-d'œuvre qui quittera l'agriculture. On peut raisonnablement s'attendre à les voir créer quelque deux millions d'emplois par an d'ici 2010, soit environ un tiers de la main-

d'œuvre censée abandonner l'agriculture. Ce scénario suppose de surmonter la baisse de l'emploi qu'ont connue les EBV dans la seconde moitié de la décennie passée, sans pour autant renouer avec la vive expansion enregistrée de 1984 à 1996, lorsqu'elles créaient environ 7 millions de postes chaque année. Ce scénario devrait résulter de deux tendances divergentes. D'un côté, le progrès technique, la poursuite de la restructuration des EBV collectives et l'approfondissement des réformes des entreprises privées continueront de réduire l'emploi. De l'autre, les EBV les plus efficaces qui bénéficieront de ce processus, ainsi que celles établies plus récemment, ouvriront de nouvelles opportunités d'embauche.

A terme, la distinction économique entre EBV et PME urbaines pourrait fort bien disparaître, les premières devenant une composante rurale du secteur des PME en Chine. Un large éventail de mesures seraient susceptibles de faciliter le développement ultérieur des entreprises rurales non agricoles en Chine. Les réformes de la seconde moitié des années 90 ont débouché sur une situation qualitativement nouvelle. Ces entreprises connaîtront de graves difficultés si leur fonctionnement n'est pas appuyé par les mécanismes institutionnels de l'économie de marché. Il faudra en particulier remédier aux graves dysfonctionnements qui affectent les marchés des capitaux, du travail et de la distribution, ainsi que le système budgétaire et l'administration :

- Le financement fait aujourd'hui figure d'obstacle majeur au développement des EBV. Avec l'intensification de la concurrence et la montée en puissance des critères de qualité, par rapport à la quantité, dans la demande de biens et services, les distorsions des marchés de capitaux pourraient empêcher les EBV d'exploiter pleinement leur potentiel de développement. La pression augmente pour que les EBV adoptent une stratégie de croissance fondée sur l'innovation technologique et se restructurent plus profondément de manière à améliorer la qualité et le niveau technologique de leur production. Cela suppose un accès aux marchés financiers égal à celui dont bénéficient les autres types d'entreprises. La privatisation des entreprises d'Etat et les réformes des marchés des capitaux devraient réduire l'ampleur des fonds dirigés à des conditions de faveur vers le secteur étatique. Néanmoins, cette contrainte majeure ne pourra être surmontée sans réformes supplémentaires des prêts bancaires et sans innovation institutionnelle dans l'ouverture de financements (y compris dans les campagnes).
- Tous les indicateurs économiques sont plus favorables pour les EBV implantées dans les provinces de l'Est que pour celles des régions centrale et occidentale. Celles-ci sont désavantagées par l'exiguïté des marchés, due à une population moins nombreuse et à un pouvoir d'achat inférieur, par un accès plus difficile aux débouchés étrangers, par le sous-développement de l'infrastructure, par des coûts de transport supérieurs, par un moindre niveau d'éducation du personnel et par une plus grande rareté du capital, du personnel qualifié et de la technologie moderne. Faire disparaître les goulets d'étranglement sur le marché intérieur procurerait des avantages du même ordre que ceux attendus de la libéralisation des échanges avec l'étranger. Si les provinces occidentales et centrales parviennent à recentrer leurs ressources sur les activités dans lesquelles elles possèdent un avantage comparatif (l'industrie alimentaire, par exemple), elles pourraient tirer parti d'une plus grande intégration des marchés, alors même qu'elles perdront des parts de marché sur d'autres produits, qui proviendront des provinces côtières. Si elles conservent leurs structures de production anciennes ou sont incapables de financer les investissements qui leur permettraient de tirer parti des occasions nouvelles, seul un de ces deux aspects de la libéralisation deviendra réalité. Les provinces côtières pourraient en tout état de cause bénéficier tout autant de l'ouverture des échanges sur le marché intérieur qu'avec l'étranger : en accédant à des facteurs de production moins chers et à des débouchés plus importants (Park, 2001).
- Il convient d'encourager davantage la réforme des droits de propriété et des contrats afin de favoriser la recherche du profit et d'encourager la constitution de structures saines de gouvernement d'entreprise et dans les établissements financiers. Ce processus de développement institutionnel sera essentiel au succès de l'ajustement structurel. L'Etat devrait veiller à l'élimination des obstacles internes aux échanges et autres distorsions (prélèvements de la part des autorités locales, par exemple) qui limitent la concurrence et l'intégration des marchés intérieurs. Parmi les autres mesures

envisageables pour soutenir les entreprises privées, nous citerons les suivantes : assurer la transparence des permis, afin d'empêcher les restrictions à l'entrée dans les différentes branches d'activité ; faire en sorte que les licences d'exportation soient ouvertes au privé et fonctionnent plus comme outil statistique que comme processus d'autorisation ; appliquer plus strictement la Loi de 1993 sur la protection contre la concurrence déloyale ; renforcer la règle de droit, via notamment la législation sur les activités commerciales, la faillite et l'application des contrats.

- Les EBV doivent supporter divers frais généraux, avec en particulier des prélèvements imposés par des autorités locales en mal de ressources budgétaires. Cette situation appelle de nouvelles réformes de la fiscalité et du système de répartition budgétaire entre le centre et la périphérie. Il s'agit, par là, de trouver un meilleur équilibre entre les recettes fiscales locales et le rôle redistributif du budget de l'Etat central, de réduire la taille de la bureaucratie locale et de redéfinir le rôle des EBV dans les campagnes. Enfin, ces entreprises doivent être dégagées des obligations légales qui les mettent au service de l'agriculture, et leur statut juridique doit être aligné sur celui des autres PME relevant du secteur privé.

NOTES

1. Par refonte des structures de propriété, on entend la conversion des EBV collectives en entreprises dont la majorité du capital est détenue par des entités non étatiques. Dans la suite du texte, on parlera de réforme des droits de propriété.
2. Comme l'atteste le chapitre 7, consacré aux activités bancaires, les entreprises non étatiques, parmi lesquelles les EBV, se financent néanmoins dans des proportions substantielles en empruntant indirectement aux banques via les entreprises d'Etat ou les autorités locales.
3. Il est voisin de celui de l'Inde, alors que le PIB par habitant (exprimé en parités de pouvoir d'achat) est plus de deux fois supérieur en Chine.

BIBLIOGRAPHIE

- Annuaire statistique de la Chine*, Bureau national des statistiques (BNS), Pékin, China Statistics Press. Diverses éditions.
- Annuaire statistique des EBV chinoises*, Ministère de l'Agriculture, Pékin, Agricultural Press. Diverses éditions.
- Banque mondiale (1999), *Rural China: Transition and Development*, Washington.
- Banque mondiale (2000), *China: Overcoming Rural Poverty*, Washington.
- Brandt, L. et X. Zhu (2000), "Redistribution in a Decentralized Economy: Growth and Inflation in Reform China," *Journal of Political Economy* 108(2), pp. 422-39.
- Brandt, L., A. Park et S. Wang. (2000), *Are Financial Reforms Leaving the Poor Behind?: Regional Differences in Bank Performance and Fund Allocation in Rural China, preliminary results*.
- Che, J. et Y. Qian (1998), "Insecure Property Rights and Government Ownership of Firms," *Quarterly Journal of Economics* 113(2), pp. 467-96.
- Chen, H. et S. Rozelle (1999), "Leaders, Managers, and the Organisation of Township and Village Enterprises in China," *Journal of Development Economics* 60(2), pp. 529-57.
- Farmers' Daily*. 2000. 5 juin.
- Hare, D. et L.A. West (1999), "Spatial Patterns in China's Rural Industrial Growth and Prospects for the Alleviation of Regional Income Inequality", *Journal of Comparative Economics* 27, pp. 475-497.
- Ho, S.P.S., P. Bowles et X. Dong (2000), *Letting Go of the Small : The Political Economy of Privatising Rural Enterprises in Jiangsu and Shandong*, document photocopié (?).
- Jefferson, G. et I. Singh (1999) "Overview," in G. Jefferson et I. Singh (sous la direction de). *Enterprise Reform in China: Ownership, Transition, and Performance*, New York : Oxford University Press, pp. 1-22.
- Jian, T. (1997), "Regional Economic Development, TVEs, and Tax Reforms in China", Development Discussion Paper No. 572, Harvard Institute for International Development, Harvard University.
- Knight, J. et L. Song (1999) "Increasing Wage Inequality in China: Efficiency versus Equity?" University of Oxford Applied Economics Discussion Paper Series No. 211.
- Li, H. et S. Rozelle (2000), "Saving or stripping rural industry: an analysis of privatisation and efficiency in China", *Agricultural Economics* 23 (2000), pp. 241-252.
- Li, W. (2001), "TVEs and Economic Growth in Rural China after the WTO", The International Symposium on the WTO and Chinese Rural Development in 21st Century, Maoming, Chine, 26-29 juin.
- Lu, L. et G. Li. (1997), "Reflections on the TVE Burden", *China TVE Yearbook*, Ministère de l'Agriculture, pp. 385-388.
- Naughton, B. (1995), *Growing Out of the Plan: Chinese Economic Reform, 1978-92*, Cambridge; New York et Melbourne : Cambridge University Press.
- Naughton, B. (1999), "How Much Can Regional Integration Do to Unify China's Markets?", communication présentée lors d'une conférence intitulée *Policy Reform in China*, Stanford University, 18-20 novembre.
- OCDE (2000), *Réussir la réforme des entreprises en Chine*, Paris.

Outlook Weekly. No. 38. 2000.

Park, A. (2001), "Trade integration and the prospects for rural enterprise development in China", *China's Agriculture in the International Trading System*, minutes de l'atelier OCDE, Paris, 16-17 novembre 2000, OCDE.

Park, A. et K. Sehart. (2000), *Tests of Financial Intermediation and Banking Reform in China*, document polycopié.

Park, A. et M. Shen. (2000), *Joint Liability Lending and the Rise and Fall of China's Township and Village Enterprises*, William Davidson Institute Working Paper, University of Michigan.

Park, A., H. Jin, S. Rozelle et J. Huang. (2000), *Market Emergence and Transition: Transaction Costs, Arbitrage, and Autarky in China's Grain Markets*, document polycopié.

Perkins, F. (1999), "Export Performance and Enterprise Reform in China's Coastal Provinces," in G. Jefferson et I. Singh (sous la direction de)., *Enterprise Reform in China: Ownership, Transition, and Performance* (New York : Oxford University Press, pp. 241-263).

Service des EBV, Ministère de l'Agriculture (2000), *Analysis of the TVEs Economic Operation in 1999*.

SFI (1999), *China Private Enterprise Study: A Draft Report*, Société financière internationale.

Solinger, D. (1999), *Contesting Citizenship in Urban China*, Berkeley, Los Angeles et Londres : University of California Press.

Zhai, F. et S. Li (2000), "Quantitative analysis and evaluation of the impact of entry to WTO on China's economy", *China Development Review*, Centre de recherche sur le développement du Conseil des Affaires d'Etat de Chine.

Chapitre 3

INCIDENCES DES ÉVOLUTIONS ACTUELLES SUR L'ÉCONOMIE RURALE

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	115
Revenus ruraux.....	116
Dimensions macro-économiques intérieures	116
Tendances des revenus ruraux.....	119
Main-d'œuvre rurale.....	121
Importance des marchés du travail ruraux	121
Evolution des marchés du travail ruraux en Chine.....	122
Impact de la libéralisation des échanges sur les revenus et l'emploi ruraux.....	127
Effets.....	127
Effets tampons.....	129
Effets de la libéralisation des échanges sur les sous-secteurs de l'économie rurale	131
Conclusions.....	132
Notes	135
Bibliographie	137
Tableaux	
3.1 Flux de ressources des secteurs agricole et rural vers les secteurs non agricole et urbain	117
3.2 Revenus réels des ménages ruraux et urbains en Chine, 1980-1999	119
3.3 Pauvreté rurale en Chine, 1978-1999	120
Figures	
3.1. Pourcentage de la main-d'œuvre rurale exerçant divers types d'activités extra-agricoles, 1981-2000	122
3.2. Modes de production dans diverses catégories de villages regroupés suivant leur revenu moyen, 1995.....	126
3.3. Modes de production dans diverses catégories de villages regroupés selon leur éloignement des grands centres urbains	126
Encadrés	
3.1. Impôts et prélèvements acquittés par les paysans	118
3.2. Données sur les ménages et définitions	123
3.3. Structures de l'emploi extra-agricole en Chine rurale	124

INCIDENCES DES ÉVOLUTIONS ACTUELLES SUR L'ÉCONOMIE RURALE*

Introduction

L'économie rurale de la Chine enregistre actuellement les plus grands succès tout en connaissant les pires difficultés. Les revenus ruraux ont régulièrement augmenté au cours des deux dernières décennies, et des millions de ruraux sont sortis de la pauvreté. Leurs revenus sont toutefois plus bas que ceux des citadins et des millions d'entre eux restent au-dessous ou à la limite du seuil de pauvreté. Une part croissante des revenus agricoles provient d'activités extra-agricoles, certaines locales, d'autres dans des usines rurales proches, et d'autres encore dans des villes et banlieues lointaines. En même temps, certains paysans des régions pauvres de Chine pratiquent une agriculture de subsistance, tandis que d'autres en contact avec les marchés doivent souvent faire face à des coûts de transaction élevés. On a vu apparaître dans de nombreuses régions de Chine rurale des marchés qui permettent aux paysans d'avoir accès à un nombre croissant de circuits pour acheter des intrants et des biens de consommation et pour vendre leur production. Cependant, le système d'enregistrement des ménages, qui les classe en deux catégories –ménages ruraux et ménages urbains – fragmente artificiellement l'économie chinoise et empêche dans une large mesure les ruraux d'accéder à des emplois bien rémunérés et de bénéficier du système national de protection sociale. En fait, on estime qu'environ 90 % des ruraux n'ont accès à aucun système de protection sociale organisé. D'une façon générale, il se peut que divers obstacles s'atténuent du fait de l'intégration croissante des marchés, mais il faudra sans doute plusieurs générations pour mieux répartir la richesse, compte tenu des écarts initiaux très marqués existant au niveau des ressources, du capital humain et des avantages liés à une localisation particulière.

La libéralisation des échanges et des investissements aura des effets à la fois négatifs et positifs sur les ménages ruraux mais, dans l'ensemble, ces effets seront surtout positifs pour l'économie rurale. Les principaux seront sans doute dus aux incidences indirectes qu'auront les politiques de libéralisation des échanges sur l'efficacité de l'économie rurale. Leurs effets négatifs sur les ménages ruraux seront en partie atténués par des mesures de sauvegarde et la capacité d'adaptation des ménages, qui prendront certaines décisions en matière de production et d'investissement. Les ménages des régions les plus pauvres resteront relativement peu touchés, étant isolés du marché en raison de leur extrême éloignement et/ou de leur haut degré d'autosuffisance. A court terme, le groupe de ménages le plus durement touché se situera dans les régions à revenu intermédiaire, en particulier dans les banlieues éloignées et les zones rurales relativement proches des centres urbains.

La Chine devrait accompagner la libéralisation des échanges et des investissements d'un certain nombre de mesures de transition et de développement rural pour favoriser une évolution aussi rapide que possible vers une économie moderne. Face aux problèmes que connaissent actuellement les régions rurales, il conviendrait de créer un nouveau cadre d'action consistant notamment à restructurer les exploitations agricoles, à entreprendre une réforme agraire, à mettre en place un nouveau modèle de migration, à faciliter l'accès des ruraux à l'éducation, à créer des marchés intérieurs intégrés et ouverts à la concurrence et à

* Ce chapitre a été établi par Andrzej Kwiecinski, Analyste principal, Division des politiques agricoles dans les économies non membres, Direction de l'alimentation, de l'agriculture et des pêcheries, OCDE, avec le concours de Xiande Li, consultant. Il a été rédigé sur la base d'un rapport présenté par Scott Rozelle (Université de Californie, Etats-Unis).

établir de relations prévisibles et transparentes avec les partenaires commerciaux. Dans ce nouveau contexte, les droits de propriété sur les terres arables devraient être mieux définis. La loi devrait être mieux appliquée, ce qui permettrait aux entreprises qui s'occupent de technologies agricoles avancées d'être rentables. Les marchés devraient s'améliorer à mesure que les investissements d'infrastructure commenceront à réduire les coûts de transaction. L'essor du commerce privé devrait renforcer la fiabilité des marchés, tandis que le retrait de l'Etat devrait inciter les fonctionnaires locaux à moins intervenir.

Le présent chapitre comprend quatre parties. La première passe en revue quatre facteurs macro-économiques qui peuvent avoir d'importants effets sur les revenus ruraux en Chine, avant d'en examiner l'évolution durant la période de réforme. La deuxième partie étudie plus en détail la situation de l'emploi non agricole dans l'économie rurale au cours des deux dernières décennies. La troisième partie a pour but de faire un bilan des effets positifs et négatifs que peut avoir la libéralisation des échanges et de l'investissement sur l'emploi et les revenus ruraux. Enfin, la dernière section conclut par un examen des politiques susceptibles d'aider les décideurs à minimiser les coûts de la libéralisation et à en maximiser les avantages.

Revenus ruraux

Dimensions macro-économiques intérieures¹

Les secteurs rural et urbain sont dualistes et mal intégrés. En Chine, le secteur rural ne cesse de transférer des ressources au secteur industriel-urbain, notamment des capitaux, des produits alimentaires, des moyens de production industriels et dans une moindre mesure, de la main-d'œuvre. La limitation des flux de main-d'œuvre a contribué à l'important différentiel de productivité et de revenu qui existe entre la main-d'œuvre des zones rurales et celle des zones urbaines. Le secteur rural a également servi à atténuer les chocs macro-économiques subis par l'économie urbaine. La progression des mécanismes de marché et le recours accru à des prix compétitifs ont généralement accru le flux de main-d'œuvre et d'autres ressources et favorisé une meilleure intégration au cours des dernières années. Toutefois, si les obstacles à la mobilité de la main-d'œuvre ne sont pas levés, l'économie chinoise conservera son caractère dualiste.

La Chine étant passée d'un système d'économie planifiée à une économie davantage axée sur le marché, une croissance et une intégration sectorielles équilibrées revêtent de plus en plus d'importance. C'est du secteur industriel-urbain que provient la demande pour l'excédent commercialisé du secteur rural et du fait que l'économie agricole perd de son importance dans l'économie nationale (voir chapitre 1), l'évolution des taux de croissance du secteur industriel et des services aura des effets de plus en plus sensibles sur l'économie agricole et rurale.

Termes de l'échange intérieurs

Dans la plupart des pays, la productivité totale de l'ensemble des facteurs de production (terre, main-d'œuvre et capital) – productivité totale des facteurs (PTF) – et la demande de produits agricoles qui augmente lentement, ont entraîné une dégradation des termes de l'échange agricoles, et ce, malgré diverses mesures de subvention et de soutien des prix. Mais en Chine, la progression de la demande intérieure de produits alimentaires, les hausses périodiques des prix au producteur fixés par les pouvoirs publics, le rôle grandissant des prix du marché pour les produits agricoles et les contrôles des prix des intrants sont autant de facteurs qui ont contribué à une amélioration sensible des termes de l'échange agricoles entre 1978 et 1995, comme en témoigne le rapport entre les prix payés aux agriculteurs et les prix payés par les agriculteurs. Durant la seconde moitié des années 90, les termes de l'échange se sont détériorés, mais en 1999, ils étaient encore plus avantageux d'environ 50 % qu'au début du processus de réforme. Comme les marchés agricoles chinois s'ouvrent de plus en plus à la concurrence aussi bien intérieure qu'internationale, on peut s'attendre à ce que les tendances des prix observées dans les économies de marché se propagent à la Chine. Cela peut signifier qu'à long terme, les termes de l'échange agricoles auront tendance à se détériorer. Toutefois, les autres politiques et facteurs nationaux, qui ne sont pas bien pris en compte dans les calculs relatifs aux échanges, ont contribué dans le passé (en

particulier jusqu'au milieu des années 90) à des transferts aussi bien implicites qu'explicites du secteur rural au secteur urbain. Ces effets sont examinés ci-après.

Flux budgétaires et financiers

Pendant la période de réforme, les dépenses budgétaires directes en faveur de l'agriculture ont été supérieures aux recettes fiscales provenant de ce secteur, mais les *flux budgétaires* nets vers l'économie rurale ont diminué durant les années 90. Les dépenses budgétaires comprenaient des crédits d'investissement pour l'irrigation, la mise en valeur des terres, les moyens de production nécessaires aux cultures spécialisées, etc. Toutefois, étant donné que les impôts payés par les entreprises rurales ont été très supérieurs aux flux nets dont a bénéficié l'agriculture, on a enregistré un flux négatif net dans le cas de l'économie rurale. Le flux budgétaire net du secteur rural vers le secteur urbain a représenté en moyenne 114 milliards de RMB (constants de 1995) par an entre 1994 et 1996 (tableau 3.1)

Tableau 3.1. Flux de ressources des secteurs agricole et rural vers les secteurs non agricole et urbain

En milliards de CNY, en prix constants de 1995

	Système fiscal		Système financier		Grains	Flux total de ressources	
	Secteur agricole vers secteur non agricole	Secteur rural vers secteur urbain	Secteur agricole vers secteur non agricole	Secteur rural vers secteur urbain	Commercialisation (taxe implicite)	Secteur agricole vers secteur non agricole	Secteur rural vers secteur urbain
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
1980	-38.5	-30.0	13.2	3.7	46.0	20.8	19.7
1985	-18.4	11.8	23.5	7.4	15.6	20.7	34.8
1990	-31.1	16.1	68.9	47.8	43.0	80.8	106.9
1991	-35.6	20.0	59.4	28.3	27.9	51.6	76.2
1992	-35.8	38.5	56.9	17.3	20.8	41.8	76.5
1993	-28.5	103.8	49.1	8.6	24.9	45.5	137.4
1994	-26.4	105.2	53.4	38.3	59.5	86.4	203.1
1995	-21.3	122.5	51.1	27.8	50.2	80.0	200.6
1996	-22.1	113.2	44.0	27.6	32.9	54.7	173.7

Note: Le total correspond à la somme des colonnes (1), (3) et (5).

Source: Calculé à partir de l'*Annuaire financier de la Chine* et de l'*Annuaire statistique de la Chine*, diverses éditions.

Des ressources extrabudgétaires considérables (non incluses au tableau 3.1) sont générées dans le secteur rural sous la forme de plusieurs prélèvements et impôts non officiels – pesant notamment sur les entreprises de bourgs et de villages, mais aussi les agriculteurs (voir chapitre 2 et encadré 3.1). Dans la mesure où ces ressources ne sont *pas* dépensées dans les zones rurales, des sorties supplémentaires de ressources rurales peuvent s'effectuer par des circuits non officiels non pris en compte dans les états budgétaires récapitulatifs. En fait, les paysans chinois paient un certain nombre d'impôts, taxes et prélèvements qui peuvent être regroupés en quatre catégories : les impôts fédéraux et nationaux, les taxes au niveau des cantons, les taxes au niveau des villages et divers prélèvements, droits et amendes (encadré 3.1). Les trois premières catégories sont bien enregistrées dans les statistiques officielles, au niveau aussi bien central que provincial, mais la quatrième catégorie (divers prélèvements, droits et amendes) comprend des paiements qui sont arbitraires et essentiellement illégaux et qui ne sont donc pas pris en compte dans les statistiques. Selon certaines enquêtes effectuées sur le terrain, ces paiements pourraient représenter jusqu'à 50 % du total (Fu, 2001 ; Chai, *et al.*, 1999).

Comme dans d'autres pays d'Asie, le secteur financier de la Chine est moins développé que le secteur réel, il reste structurellement faible et compromet la croissance et le développement de l'économie rurale. Une analyse des données fournies par le système bancaire révèle qu'il y a eu un transfert net de ressources de l'agriculture à l'industrie pendant toute la période de réforme, bien que ces constatations soient sujettes à caution du fait que les statistiques disponibles sont peut-être incomplètes (Park, Brandt et Giles, 2000).

Encadré 3.1. Impôts et prélèvements acquittés par les paysans

Jusqu'en 2000, les paysans étaient soumis aux quatre catégories d'impôts, droits et prélèvements énumérés ci-après, représentant globalement une lourde charge pour les foyers agricoles :

1. *Impôts du gouvernement*. Il s'agit de l'impôt agricole, de la taxe spéciale sur les produits agricoles et de la taxe d'abattement des animaux, qui représentent une part relativement faible par rapport à l'ensemble des taxes, du moins par rapport aux revenus agricoles.
2. *Prélèvements au niveau du canton*. Ils sont dus au titre de ce que on appelle les « Cinq programmes unifiés » (cinq *Tongchou*) : taxe supplémentaire pour l'éducation, dépenses sociales, planning familial, transports publics et dépenses pour les exercices de la milice.
3. *Prélèvements au niveau du village*. Ils sont dus au titre des « trois contributions » (trois *Tiliu*) : contributions aux fonds d'accumulation publics, aux fonds publics de bien-être et autres frais administratifs.
4. *Prélèvements, droits et amendes divers*. Ils sont versés à d'autres institutions gouvernementales à différents niveaux hiérarchiques.

De plus, chaque paysan doit fournir à la collectivité environ un mois de travail obligatoire dans le cadre de formules de « contributions à de grands travaux » (*laodong jileigong*) et de « corvées rurales » (*nongcun yiwugong*).

Parce que les différents droits, taxes et prélèvements imposaient un fardeau de plus en plus lourd aux paysans, ce qui a provoqué des troubles sociaux et même des manifestations violentes contre les autorités locales, le gouvernement a déclaré, dès 1991, que l'ensemble des taxes des catégories 2 et 3 (les « cinq *Tongchou* » et les « trois *Tiliu* ») ne devaient pas représenter plus de 5 % des revenus nets des paysans de l'année précédente. Cette mesure ne touchant que deux des quatre catégories, l'allègement de la charge fiscale globale qui en est résulté s'est avéré très limité dans la pratique. Pour contourner cette limite de 5 %, on a relevé les prélèvements au titre de la catégorie 4 ou bien reclassé dans la catégorie 4 certains articles imposables dans les catégories 2 et 3. En conséquence, la pression fiscale effective supportée par les paysans a augmenté, tandis que la part de l'impôt payée au titre des « cinq *Tongchou* » et des « trois *Tiliu* » a diminué.

Une nouvelle expérience fiscale pilote a été tentée en 1996 dans 50 districts de sept provinces. Elle a été étendue à l'ensemble de la province du Anhui en 2000. Cette réforme visant à fiscaliser ces prélèvements non fiscaux avait pour but de remplacer tous les droits et prélèvements « injustifiés » payés par les paysans (« *Tiliu* & *Tongchou* ») par un impôt agricole fixé à 7 % de la valeur de la production agricole et par une taxe agricole supplémentaire de 1.4 %. Bien que les résultats de cette expérience aient été diversement appréciés, il a dans un premier temps été décidé de l'étendre à toutes les autres provinces en 2001, mais on y a renoncé ultérieurement faute de ressources financières. Le succès de cette réforme dépendra dans une large mesure de la restructuration de l'administration locale, supposant notamment une réduction d'environ 20 % du personnel administratif. Il est tout aussi important de redéployer les ressources fiscales du budget du gouvernement central vers celui des autorités locales, car la réforme réduira les recettes fiscales locales, que d'améliorer la gouvernance au niveau local, notamment grâce à une utilisation plus transparente des ressources.

Les données globales sur l'épargne et les prêts ruraux ne comprennent pas les transactions des Fondations de crédit rural, qui sont les plus petits des organismes de crédit rural, ce qui fait que les flux financiers sont légèrement sous-estimés. Inversement, la prise en compte des données de la Banque de Chine pour le développement agricole contribue à une surestimation des flux financiers, étant donné que les prêts de cette banque sont presque uniquement destinés à financer des achats de produits agricoles par les organismes de commercialisation officiels. De nombreux dépôts effectués à la Banque agricole de Chine (BAC) sont le fait de citoyens. Compte tenu de ces lacunes, il est clair que même si les entreprises de bourgs et de villages absorbent une partie de ces transferts de l'agriculture à l'industrie, un apport financier important des zones rurales aux zones urbaines (31 milliards de RMB par an en 1995 en termes réels) s'est poursuivi entre 1994 et 1996 (tableau 3.1). Il est difficile d'établir si ces flux financiers reflètent la décision d'investisseurs rationnels transférant des fonds de secteurs peu rentables à des secteurs qui le

sont davantage, ou bien s'ils résultent de distorsions du système financier et budgétaire, mais le transfert massif de fonds à partir du secteur agricole et de l'économie rurale montre bien l'importance de ce secteur et à quel point il est indispensable qu'il reste en bonne santé.

Tendances des revenus ruraux

L'une des grandes réussites enregistrées durant les deux premières décennies de réforme en Chine est la croissance forte et régulière des revenus ruraux réels par habitant (tableau 3.2). Ceux-ci ont progressé de 249 % entre 1980 et 1999 (colonne 1). Le revenu par habitant a augmenté de 7 % par an, passant de 616 RMB en 1980 à 2 210 RMB en 1999 (colonne 4).

Cette progression a cependant varié dans le temps et entre les différents sous-groupes. Après une augmentation de 14 % par an durant les premières années de la réforme (1980 à 1985), les revenus ruraux ont vu leur taux de croissance annuelle tomber à 3 % seulement à la fin des années 80. Depuis lors, la croissance des revenus s'est accélérée, pour atteindre 5 % par an entre 1990 et 1995, puis 6 % par an à la fin des années 90. (calculé à partir du tableau 3.2).

Tableau 3.2. Revenus réels des ménages ruraux et urbains en Chine, 1980-1999

	Indice du revenu réel par habitant		Coefficient de Gini (3)	Revenu net réel par habitant aux prix de 1999 (en CNY)		
	Rural (1)	20 % les plus pauvres (2)		Rural (4)	Urbain (5)	Rapport urbain/rural (6)
1980	100	100	0.24	616	2062	3.35
1985	189	165	0.26	1 193	2 605	2.18
1990	218	177	0.31	1 380	3 217	2.33
1995	272	193	0.33	1 702	4 713	2.77
1999	349	252	0.35	2 210	5 854	2.65

Note : Coefficient de Gini de la distribution du revenu. Une valeur élevée indique une plus grande inégalité de revenu.

Source : Bureau national des statistiques, 1989-2000, et enquêtes sur le revenu et les dépenses des ménages ruraux.

Les taux enregistrés dans les régions pauvres de Chine, quoique encore positifs et en progression très rapide durant certaines périodes, sont restés à la traîne par rapport au reste de l'économie pendant la plus grande partie de l'ère des réformes, et ce, jusqu'à une date récente (tableau 3.2). On constate des écarts de revenu sensibles entre les habitants des zones côtières plus riches et ceux des zones de l'intérieur plus pauvres. Dans l'Est du pays, les ruraux ont un revenu moyen de 2 929 RMB, près de deux fois plus élevé que celui de leurs homologues vivant dans l'Ouest du pays (1 502 RMB). De même, les niveaux de dépenses moyens sont également près de deux fois plus élevés dans l'Est, tandis que la part de leur revenu que les ménages doivent consacrer à l'alimentation est beaucoup plus faible. Le coefficient de Gini des revenus ruraux est passé de 0.24 au début des années 80 à 0.35 en 1999 (tableau 3.2), bien que, en partie à cause des bons résultats obtenus dans les régions pauvres, le taux de progression de ce coefficient ait baissé durant les années 90. Les inégalités au sein du secteur rural constituent un problème délicat sur le plan social car les ruraux sont sans doute davantage conscients des différences de niveau de vie existant entre eux et d'autres ruraux (Rozelle, 1996). Cet écart peut être dû en partie aux facteurs qui limitent les flux de main-d'œuvre et de ressources entre les zones rurales riches et pauvres.

La progression régulière des revenus dans les zones rurales, en particulier les plus pauvres, a permis un recul sans précédent de la pauvreté durant l'ère de réformes, bien que les niveaux de revenu des individus défavorisés restent très bas (tableau 3.3). Sur la base des seuils de pauvreté fixés par la Chine (environ 0.70 dollar par jour), le nombre de pauvres est tombé de 260 millions en 1978 à 34 millions en 1999, et la pauvreté ne touchait plus que 4 % de la population rurale chinoise, contre 33 % en 1978. Le seuil de pauvreté utilisé par la Chine est cependant plus bas que celui qu'applique la Banque mondiale pour mesurer la pauvreté dans les autres pays (1 dollar par jour, Banque mondiale, 2000). Si on applique la norme de la Banque mondiale, on constate que même si la pauvreté a remarquablement reculé (174

millions de personnes étant passées au-dessus du seuil de 1 dollar par jour entre 1990 et 1998), on compte encore plus de 100 millions de personnes au-dessous de ce niveau de revenu (Banque mondiale, 2000).

Tableau 3.3. **Pauvreté rurale en Chine, 1978-1999**

	Population rurale (millions d'habitants)	Pauvreté absolue (millions d'individus)	Incidence (%)
1980	790.47	218	27.58
1985	807.57	96	11.89
1990	841.42	85	10.10
1995	859.47	65	7.56
1996	864.39	58	6.71
1997	866.37	50	5.57
1998	868.68	42	4.83
1999	870.17	34	3.91

Source : Les données sur la pauvreté pour la période 1978-1989 proviennent de « *China : Strategies for Reducing Poverty in the 1990s* », Banque mondiale, Washington, 1992 ; pour la période 1990-1999, les données proviennent de diverses éditions du *Rapport sur le développement de l'agriculture chinoise*, ministère de l'Agriculture ; les données sur la population rurale proviennent de diverses éditions de l'*Annuaire statistique de la Chine*, Bureau national des statistiques.

Écarts de revenu entre ruraux et citadins

Il est inquiétant de constater que durant l'ère des réformes, la Chine a connu une aggravation exceptionnelle des inégalités. Le coefficient de Gini pour l'ensemble du pays (c'est-à-dire pour les habitants des zones aussi bien rurales qu'urbaines) est supérieur à 0,40 depuis le début des années 90 et continue d'augmenter. Par rapport aux autres pays, l'écart de revenu entre ruraux et citadins est très prononcé en Chine. Le revenu nominal des ruraux, qui équivalait à 54 % de celui des citadins en 1985 n'en représentait plus que 35 % en 1994, avant de remonter de cinq points entre 1994 et 1997, pour retomber à 36 % en 2000. En comparaison, au Vietnam, le revenu des ruraux atteignait 67 % de celui des citadins en 1997/98 (Bales, 1998). Même si on ajuste les données officielles sur le revenu des ruraux et des citadins en tenant compte des frais de logement et d'autres éléments de revenu mal mesurés ou exclus, le rapport des revenus des ruraux à ceux des citadins ne s'améliore pas. De plus, l'analyse par Yang et Zhou (1996) de ce rapport dans 36 pays durant la décennie 1985-1995 a démontré que les revenus des citadins sont rarement plus de deux fois supérieurs à ceux des ruraux. Il n'y a qu'un pays (sur les 22 pour lesquels les données de 1995 étaient disponibles) où l'écart de revenu entre ruraux et citadins était plus marqué qu'en Chine. Si on utilise la consommation comme valeur de remplacement du revenu, la comparaison avec l'Inde pour ce qui est des inégalités de revenu entre zones rurales et urbaines est également défavorable à la Chine. En 1993-94, le ratio consommation rurale/consommation urbaine était de 0.28, contre 0.61 en Inde.

Le rapport entre zones rurales et urbaines sur la base des prix constants de 1985 met en évidence des hausses divergentes du coût de la vie entre ces deux zones et reflète une diminution parallèle mais moins marquée des revenus relatifs. Ces données sous-estiment toutefois les revenus en nature en milieu aussi bien rural qu'urbain. Les indices implicites des prix prennent en compte l'évolution des écarts de prix, mais pas les niveaux de prix. Si on tient compte de ce différentiel (15 %), en imputant la rente aux revenus ruraux et en ajustant les revenus urbains de façon à inclure les revenus en nature correspondant au logement, à l'éducation, aux soins de santé, aux retraites et à d'autres services subventionnés, on obtient des estimations plus précises des revenus. Ces ajustements ramènent les revenus ruraux à 31 % des revenus urbains en 1990, soit à un niveau bien inférieur aux 45 % qui ressortent des données officielles (Banque mondiale, 1997).

L'écart de revenu considérable entre ruraux et citadins tient à une grande différence de productivité du travail et à une faible mobilité des facteurs, en particulier la main-d'œuvre et le capital, mais aussi au mode de fixation arbitraire des niveaux de salaire. Bien que les données qu'ils ont examinées ne portent que jusqu'à 1992, Yang et Zhou (1996) ont établi que la productivité marginale de la main-d'œuvre du secteur agricole, des entreprises de bourgs et de villages et des entreprises d'Etat était respectivement

de 601, 1.211 et 9.346 RMB en 1992. Des écarts de productivité aussi marqués indiquent que, parmi d'autres facteurs, les obstacles à la mobilité de la main-d'œuvre empêchent de réduire ces écarts, malgré l'existence de nombreux migrants légaux et d'une vaste population « flottante ». Les autorités s'efforcent de maîtriser le rythme des migrations pour éviter une saturation des services urbains et aussi pour assurer un approvisionnement adéquat des villes en céréales. D'autres facteurs freinent également les migrations. En effet, on ne fournit pas de logements, de services médicaux, éducatifs et sociaux aux ruraux qui viennent s'installer en milieu urbain. En outre, les informations sur les emplois disponibles font défaut. Le gouvernement continue d'avoir pour politique de préserver et de subventionner le niveau de vie en zone urbaine, notamment en n'imposant guère de contraintes budgétaires aux entreprises d'Etat (ce qui protège l'emploi urbain), en accordant des financements assortis de conditions favorables aux entreprises urbaines, bien que les réformes des secteurs du logement et des entreprises et la fiscalité qui leur est appliquée atténuent ces avantages, dans la mesure où les travailleurs des villes paient maintenant des loyers plus élevés et ont vu augmenter leurs cotisations aux régimes de retraite et d'assurance médicale.

Il est à noter que les écarts de revenu entre ruraux et citadins se sont creusés durant la période de réforme malgré la croissance rapide de l'emploi industriel en milieu rural, de la production et des salaires (les salaires offerts dans les entreprises de bourgs et de villages ont augmenté de 18 % par an) et malgré la contribution considérable, aussi bien directe qu'indirecte, à l'économie rurale (voir chapitre 2). Il ne fait pas de doute que l'expansion rapide des entreprises de bourgs et de villages a empêché l'écart de revenu de se creuser encore davantage, mais elle n'a cependant pas pu enrayer l'aggravation de la tendance.

Une part importante des revenus des ruraux étant assurée par l'agriculture, il sera difficile d'améliorer les tendances du rapport des revenus des ruraux à ceux des citadins sans améliorer l'efficacité et la productivité de la main-d'œuvre grâce à de meilleurs ratios capital/travail et terre/main-d'œuvre dans le secteur agricole. Bien que on puisse améliorer le premier ratio en rendant le capital plus accessible, on ne peut améliorer sensiblement le ratio terres/main-d'œuvre qu'en transférant de la main-d'œuvre agricole vers d'autres secteurs d'activité. Au début et au milieu des années 90, la hausse des prix des produits agricoles a contribué à une augmentation des revenus des ruraux, empêchant une nouvelle détérioration de leur rapport avec ceux des citadins, mais il risque d'être difficile de faire davantage appel à la politique des prix agricoles compte tenu des engagements pris par la Chine vis-à-vis de l'OMC. En se concentrant sur des produits de plus grande valeur et en continuant à améliorer la productivité totale des facteurs, on obtiendra une modeste augmentation des revenus dans le secteur agricole, mais sans terres et capitaux supplémentaires par ouvrier agricole, le revenu par habitant n'augmentera que lentement dans le secteur agricole.

Main-d'œuvre rurale

Importance des marchés du travail ruraux

Si la Chine veut réussir sa modernisation, elle doit s'appuyer sur les marchés du travail pour faciliter le phénomène d'urbanisation d'une population essentiellement rurale. Les obstacles à la migration semblent se situer surtout au niveau des villes, bien que les experts débattent encore du point de savoir si les institutions rurales influent ou non sur la décision de migrer. Certains chercheurs estiment que des obstacles considérables subsistent dans les zones rurales chinoises et que la croissance pourrait souffrir de l'absence de marchés du travail ruraux efficaces. C'est ainsi que Meng (1990 ; 1996) constate, dans le secteur industriel des zones rurales, de nombreux exemples de comportements, au niveau de l'affectation de la main-d'œuvre et de la répartition du travail, qui ne sont pas liés au marché. Plusieurs chercheurs ont mis l'accent sur les caractéristiques institutionnelles des zones rurales et urbaines qui peuvent entraver la mobilité de la main-d'œuvre, malgré des écarts de salaires marqués et les avantages escomptés des migrations. Mallee (1996) et Yang et Zhou (1996) estiment qu'un certain nombre d'obstacles tels que le régime foncier et les quotas de livraison obligatoires continuent à alourdir le coût des départs et à freiner la participation à des activités extra-agricoles. Johnson (1995) craint que plusieurs éminentes institutions urbaines comme le système d'enregistrement des ménages et l'absence de services sociaux et éducatifs à l'intention des ruraux vivant en milieu urbain ne limitent leur accès au marché urbain.

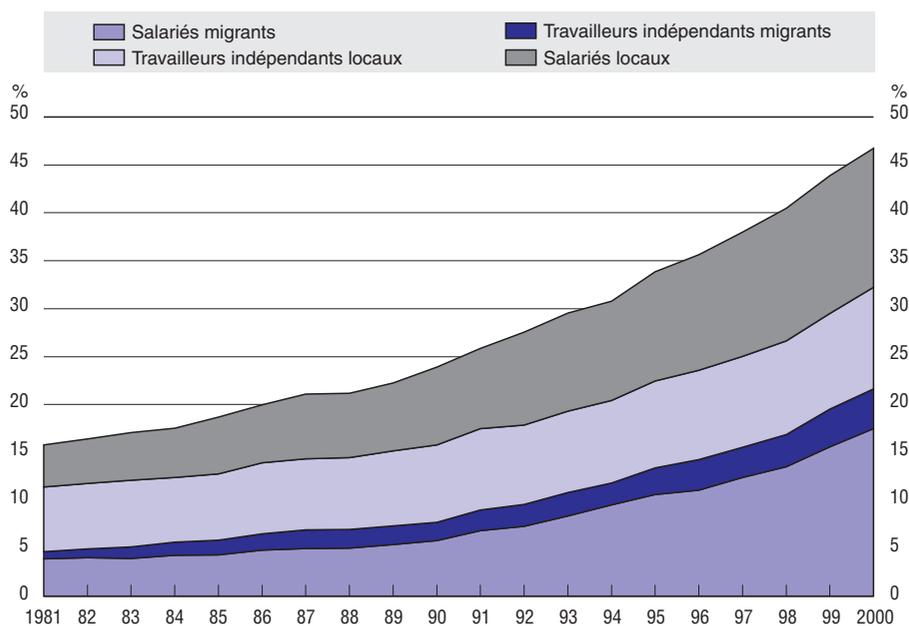
Il importe toutefois de signaler que d'autres travaux plus récents révèlent l'émergence de marchés du travail ruraux au fonctionnement efficace et la disparition de certains obstacles institutionnels. C'est ainsi que Cook (1999) fait ressortir l'égalisation de la rémunération du travail entre les salariés et les travailleurs indépendants dans l'échantillon de sa région rurale du Shandong. Zhang *et coll.* (2000) montre l'importance croissante de l'éducation comme déterminant des gains extra-agricoles, ce qui implique que les travailleurs sont mieux rémunérés pour le capital humain qu'ils représentent. Un certain nombre d'études attestent de la disparition ou l'atténuation des obstacles institutionnels à l'activité extra-agricole. L'analyse de Lohmar (1999) quant aux effets du régime foncier et de la politique des quotas révèle que, même si des politiques plus restrictives ont un certain impact sur la réaction de la main-d'œuvre familiale aux activités extra-agricoles, cet effet est limité. Appleton *et coll.* (2001) démontrent comment certaines entreprises urbaines sont devenues moins discriminatoires au niveau du recrutement des personnes dépourvues du *hukou* urbain. Zhang, Zhao et Chen (1995), Rozelle *et coll.* (1999), le Bureau national des statistiques (1990 à 2000) et d'autres ont mis en évidence une explosion de la migration et de l'activité extra-agricole, ce qui conforte la thèse selon laquelle les marchés du travail se sont améliorés au fil des ans.

Evolution des marchés du travail ruraux en Chine

La présente section vise essentiellement à faire le point des tendances de l'activité extra-agricole. Elle compare les performances de la main-d'œuvre rurale après cinq ans de croissance économique relativement lente (entre 1995 et 2000) à celles du milieu des années 90 (après une période de croissance économique rapide). On trouvera ensuite une ventilation de la croissance de l'emploi extra-agricole, où on s'efforce de déterminer quels segments de la main-d'œuvre rurale sont en expansion. L'analyse repose pour l'essentiel sur la série unique de données sur les ménages ruraux recueillies durant l'automne 2000 et qui indique les antécédents professionnels sur 20 ans de plus de 2000 personnes habitant différentes régions de la Chine (voir encadré 3.2).

Comme les constatations de précédentes études nationales sur l'emploi rural non agricole, les données de l'enquête montrent que la main-d'œuvre non agricole (salariés migrants, travailleurs indépendants

Figure 3.1. **Pourcentage de la main-d'œuvre rurale exerçant divers types d'activités extra-agricoles, 1981-2000**



Encadré 3.2. **Données sur les ménages et définitions**

Les principales données pour cette étude ont été recueillies à partir d'un échantillon aléatoire d'une représentativité presque nationale composé de 60 villages situés dans six provinces de Chine rurale (Hebei, Liaoning, Shaanxi, Zhejiang, Hubei et Sichuan). Pour refléter avec exactitude la répartition variable du revenu dans chaque province, on a choisi au hasard un district dans chaque quintile de revenu pour la province, sur la base de la valeur brute de la production industrielle. Deux villages ont été choisis au hasard dans chaque district et on a étudié pour chacun d'eux vingt ménages choisis de façon aléatoire, parmi lesquels figuraient aussi bien des ménages disposant d'un permis de résidence (*hukou*) que d'autres qui en étaient dépourvus. Cette enquête a porté sur un total de 1.199 ménages. Financée par une subvention de l'US National Science Foundation de l'Université de Californie, Davis (enquête auprès des ménages NSF2000) elle était dirigée par Scott Rozelle (Université de Californie), Loren Brandt (Université de Toronto), Linxiu Zhang et Jikun Huang (tous deux du Centre de politique agricole de l'Académie des sciences de Chine).

Cette enquête a permis de rassembler des informations détaillées sur les caractéristiques démographiques des ménages, leur patrimoine, leur production agricole, leurs activités extra-agricoles et leurs investissements. Plusieurs parties de cette enquête avaient pour but d'en savoir plus sur l'évolution des migrations des ménages et de leurs diverses activités économiques. Pour environ la moitié des ménages sur lesquels portait l'enquête (610 sur 1 199), un formulaire retraçant l'itinéraire professionnel sur 20 ans a été rempli pour chaque membre du ménage et chaque enfant du chef de famille, dont certains n'étaient plus considérés comme faisant partie du ménage. Ce formulaire permet de suivre le degré de participation à des activités extra-agricoles et le principal type d'activité non agricole, le lieu de résidence pendant le travail (au village ou à l'extérieur), le lieu d'emploi, en indiquant par ailleurs si l'intéressé est un travailleur indépendant. On a également posé à tous les ménages un ensemble de questions sur leurs caractéristiques démographiques, leur production agricole, leurs autres activités extra-agricoles et les investissements qu'ils ont effectués à des fins aussi bien de production que de consommation au cours des vingt dernières années.

En utilisant ces données sur les antécédents professionnels, on a pu définir plusieurs grandes catégories de travailleurs extra-agricoles. Les migrants ont été identifiés comme des personnes ayant des emplois extra-agricoles qui ne vivaient pas au sein du ménage pendant qu'elles travaillaient. Les manœuvres salariés locaux (par conséquent les apporteurs de revenu) ont été identifiés comme des personnes qui avaient une activité extra-agricole, qui n'avaient pas un travail indépendant et qui vivaient chez elles pendant qu'elles travaillaient. Enfin, toutes les personnes ayant déclaré avoir une activité extra-agricole indépendante ont fait l'objet d'une catégorie particulière. Au total, l'enquête a réparti les emplois extra-agricoles en quatre catégories : salariés migrants (par conséquent, migrants), travailleurs indépendants migrants, salariés locaux et travailleurs indépendants locaux. Ces définitions valaient pour les deux membres du ménage et les enfants du chef de famille. D'autres questions portaient sur le degré de participation, pour chaque année, de chaque membre du ménage à des activités agricoles.

On a établi les taux d'activité en procédant à une normalisation sur la base de la main-d'œuvre totale, un chiffre calculé en regroupant pour chaque année toutes les personnes de plus de 16 ans ayant déclaré travailler ou être demandeur d'emploi dans le secteur agricole et/ou l'industrie. Les personnes ayant déclaré être à la retraite ou dans l'incapacité de travailler pour raison de santé ou autre, ou parce qu'elles faisaient des études à temps complet n'ont pas été incluses dans la main-d'œuvre totale.

migrants, salariés locaux et travailleurs indépendants locaux) a augmenté régulièrement entre 1981 et 1995. En 1995, 34 % de la main-d'œuvre rurale a trouvé sous une forme ou une autre un emploi non agricole, contre environ 16 % en 1981. De plus, malgré la crise financière qu'a connue l'Asie, les propres réformes structurelles de la Chine et un ralentissement général de la croissance économique à la fin des années 90, les données de l'enquête montrent que la croissance de l'emploi rural non agricole s'est poursuivie entre 1995 et 2000 (figure 3.1). En 2000, 47 % des ruraux avaient une activité extra-agricole, soit une augmentation de 13 points par rapport à 1995.

Les tendances par type d'emploi indiquent clairement qu'au cours des vingt dernières années, les travailleurs migrent vers des destinations non plus rurales mais urbaines (figure 3.1). En 1981, non seulement la plupart des ruraux (84 %) consacraient tout leur temps à l'agriculture, mais ceux qui avaient une activité extra-agricole avaient deux fois plus tendance à habiter chez eux et à travailler au village ou à proximité qu'à l'extérieur du village. En 2000, les travailleurs non agricoles qui n'habitaient pas chez eux étaient

presque aussi nombreux que ceux qui vivaient au village. Les migrants constituaient l'élément le plus important de la main-d'œuvre rurale non agricole et celui dont la croissance était la plus rapide. D'autres conclusions importantes sont présentées dans l'encadré 3.3 et laissent à penser que les marchés du travail ruraux sont de plus en plus dominés par les jeunes travailleurs. On fait de plus en plus appel à des travailleurs des sous-secteurs de la population qui étaient auparavant exclus des activités extra-agricoles, par exemple les femmes. Une certaine spécialisation a également été constatée chez les travailleurs ruraux, en particulier si on examine les différents groupes d'âge et niveaux d'éducation. En 2000, les travailleurs jeunes et mieux éduqués travaillaient beaucoup moins dans des exploitations agricoles que leurs homologues plus âgés. De plus, le taux d'activité agricole des jeunes travailleurs en 2000 était beaucoup plus faible qu'en 1990 et 1981. Enfin, les enquêtes auprès des ménages prouvent que les travailleurs s'éloignent de plus en plus de chez eux et nouent des liens avec d'autres zones rurales (migrations d'une zone rurale à une autre). Ces observations montrent que même s'il subsiste des obstacles administratifs et institutionnels, les tendances des marchés du travail vont de pair avec une économie dans laquelle l'agriculture recule par rapport aux autres secteurs et avec une population en voie d'urbanisation.

Encadré 3.3. Structures de l'emploi extra-agricole en Chine rurale

Age. Une des caractéristiques les plus frappantes de l'évolution des structures de l'emploi en Chine est le rôle prédominant des jeunes travailleurs dans la réorientation vers des emplois non agricoles. Dans toutes les tranches d'âge, les taux d'activité extra-agricole étaient similaires en 1981 (entre 18 et 19 %) et 1990 (entre 20.5 et 33.6 %). Mais dès 2000, alors que on enregistrait une nette progression des taux d'activité extra-agricole dans toutes les tranches d'âge, on observait une forte progression de ces taux chez les jeunes travailleurs par rapport à leurs aînés. En 2000, ces taux étaient plus de deux fois supérieurs (75.8 % dans la cohorte des 16-20 ans) à ceux enregistrés dans la catégorie des travailleurs plus âgés (37.6 % pour les travailleurs âgés de 41 à 50 ans).

Cette augmentation des taux d'activité extra-agricole des jeunes travailleurs s'accompagne également d'une spécialisation croissante dans le secteur non agricole. C'est ainsi qu'en 1990, parmi les jeunes qui avaient des emplois non agricoles, plus de la moitié passaient un certain temps à effectuer des travaux agricoles (soit à temps partiel, soit en saison de pointe). Dès 2000, moins d'un quart de la cohorte la plus jeune ayant un emploi non agricole avaient encore une activité agricole quelconque. En revanche, en 2000, parmi les membres de la cohorte 41-50 ans ayant un emploi non agricole, plus de 80 % travaillaient encore dans le secteur agricole, soit à temps partiel, soit de façon saisonnière. Ces données révèlent la tendance qu'ont les jeunes travailleurs à vivre loin de chez eux et à n'avoir aucune activité agricole.

Sexe. Le développement des marchés du travail a déjà commencé à avoir un effet positif sur l'augmentation des taux d'activité extra-agricole chez les femmes. Bien que leur taux d'activité ait été très inférieur à celui des hommes pendant toute la période de référence de 20 ans, depuis le début des années 90, ce taux est en augmentation. Durant les années 80, le taux d'activité des hommes (plus de 25 % en 1981) dépassait de loin celui des femmes (moins de 5 %). De plus, malgré ces bas niveaux initiaux d'activité extra-agricole, la progression du taux d'activité est restée plus faible pour les femmes que pour les hommes dans les années 80, mais la tendance s'est inversée durant les années 90.

L'augmentation du taux d'activité des femmes est surtout due à leur accès à toutes les catégories d'emplois, bien que les progrès absolus les plus spectaculaires viennent de la migration. Pendant toute les années 80, moins de 1 % des femmes ont quitté leur foyer pour un emploi salarié ou un travail indépendant mais depuis 1990, le taux de progression enregistré a été plus élevé que pour toute autre catégorie d'emploi, qu'il s'agisse des hommes ou des femmes. En 2000, près de 6 % de la main-d'œuvre féminine travaillait comme salariées migrantes et près de 3 % comme travailleuses indépendantes migrantes.

Education. Les migrants ont manifestement tendance à avoir un niveau d'éducation plus élevé. Bien que les paysans aient généralement un niveau d'instruction plus élevé que les paysannes, celui des migrants des deux sexes est plus ou moins équivalent. Les migrants de sexe masculin ont un peu plus souvent que les femmes un niveau d'instruction élémentaire ou secondaire, ce qui laisse à penser que l'éventail des opportunités qui leur est offert est plus large. Une analyse à plusieurs variables montre que dans les années 80, pour chaque année de scolarisation supplémentaire, la probabilité de devenir un migrant augmente de

Encadré 3.3. **Structures de l'emploi extra-agricole en Chine rurale** (suite)

10 % et celle d'exercer sur place un emploi rémunéré augmente de 6 %. Dès les années 90, la probabilité de devenir un migrant augmente de 18 % pour chaque année de scolarisation supplémentaire et celle de trouver un emploi extra-agricole, de 17 %. La participation à des programmes de formation et d'apprentissage a également un effet marqué sur l'augmentation de la participation à toutes les formes d'activité existant sur le marché du travail.

Destinations de migration. Les destinations des migrants, aussi bien hommes que femmes, ont également changé et diffèrent d'une région à l'autre (Rozelle *et al.*, 1999). Dans les régions côtières comme le Zhejiang, les migrants sont plus nombreux à rester dans leur district d'origine que dans d'autres régions. Ceux des provinces de l'intérieur du pays quittent leur province plus fréquemment que les autres. On a eu la surprise de constater que la plupart des migrants ont des destinations peu ou moyennement éloignées, sauf dans le Sichuan et le Hubei en 1995. Toutefois, le nombre de migrants se rendant vers une destination éloignée, en particulier les femmes, a fortement augmenté. A l'échelon national, la proportion de migrants de sexe masculin se déplaçant vers des destinations éloignées est passée de 28 à 42 % entre 1988 et 1995, et cette augmentation a été particulièrement sensible dans le cas des femmes, la proportion passant de 7 à 41 %. Certaines régions ont enregistré des taux de départ exceptionnellement élevés. La proportion d'hommes se rendant vers des destinations extérieures à leur province d'origine est passée de 61 à 74 % au Sichuan et de 14 à 46 % au Hubei.

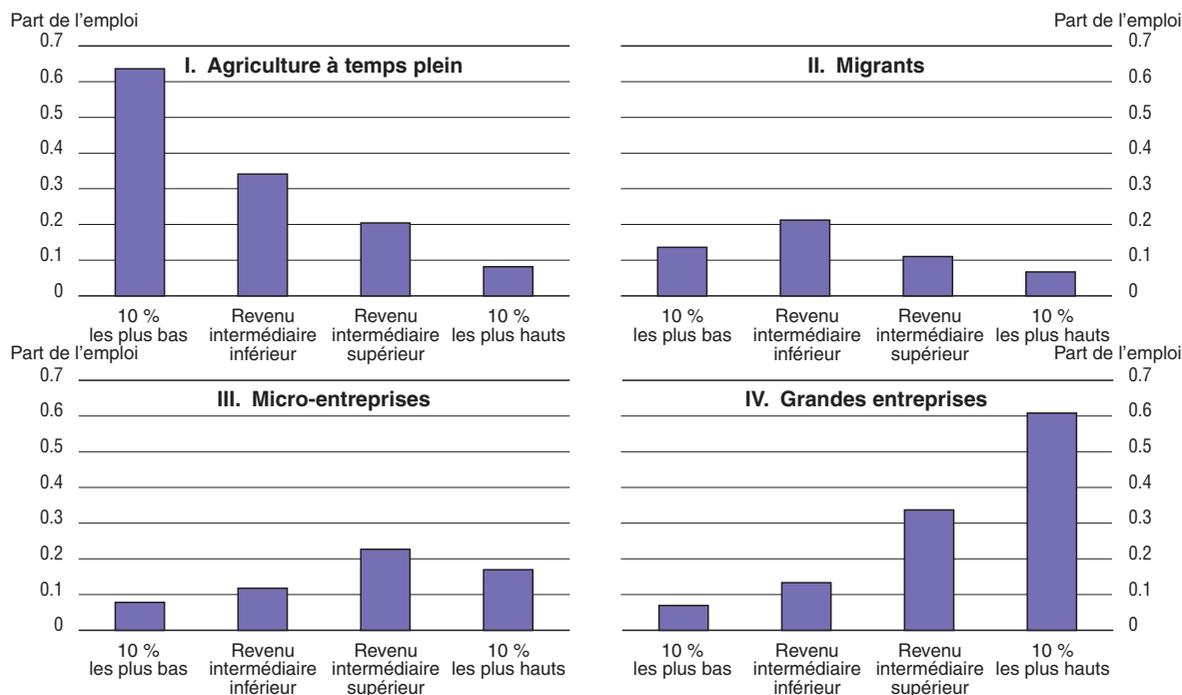
Resserrement des liens entre zones rurales. Beaucoup d'emplois nouveaux, créés essentiellement par des entreprises de bourgs et de villages, vont à des travailleurs d'autres villages. En 1988, environ 1 % seulement de la main-d'œuvre rurale a trouvé un emploi dans un autre village. En 1995, 5 % des travailleurs ruraux avaient un emploi dans un village autre que le leur. L'accroissement de la main-d'œuvre rurale, l'augmentation rapide de la proportion de travailleurs ruraux quittant leur village d'origine et le pourcentage croissant d'entre eux se dirigeant vers d'autres villages sont autant de facteurs qui ont contribué à l'expansion des mouvements de main-d'œuvre d'une zone rurale à une autre. Entre 1988 et 1995, ces mouvements ont correspondu à l'accroissement le plus rapide de l'emploi extra-agricole en Chine rurale, avec un taux de croissance annuelle de 27 % contre 13 % pour l'emploi local et 9 % pour les migrations des zones rurales vers les villes. L'expansion des migrations d'une zone rurale à une autre a été particulièrement forte puisqu'elle a atteint 38 % par an. On estime à 12.9 millions le nombre de migrants d'une zone rurale à une autre en 1995, contre 2 millions seulement en 1988. En 1995, on comptait en outre 9.8 millions de ruraux allant travailler chaque jour dans d'autres villages, contre 3 millions en 1988. Cela signifie que le secteur rural a offert des emplois industriels à 22.7 millions de travailleurs ruraux mobiles (12.9 millions plus 9.8 millions) qui ont trouvé des emplois extra-agricoles en migrant d'une zone rurale à une autre, ce qui explique le développement sans précédent de la Chine (Lohmar, Zhao et Rozelle, 2000).

Source : Enquête auprès des ménages NSF 2000 ; Rozelle et coll., 2001 ; Rozelle et coll., 1999.

Sur la base de l'enquête antérieure effectuée en 1995 (Rozelle et coll., 1999), on peut différencier plusieurs catégories de villages spécialisés dans différents modes de production. Lorsqu'on classe les villages de l'échantillon en fonction du revenu moyen par habitant et qu'on les divise en quatre groupes distincts (figure 3.2), on constate que le travail agricole à plein temps constitue la forme prédominante d'activité dans les villages les plus pauvres parmi les pauvres (c'est-à-dire les 10 % les plus pauvres de l'échantillon) et qu'il est beaucoup plus courant que dans les villages plus favorisés – groupe I. En revanche, l'essentiel des migrations concerne des villages appartenant aux catégories de revenu intermédiaires de la tranche inférieure (c'est-à-dire les villages qui se trouvent entre les 90^{ème} et 50^{ème} centiles du point de vue de leur revenu moyen par habitant – groupe II). Les villages à revenu intermédiaire de la tranche supérieure (c'est-à-dire ceux qui se situent entre les 50^{ème} et 10^{ème} centiles) sont relativement spécialisés dans les activités de micro-entreprises et ont été beaucoup moins touchés par les migrations. Enfin, les activités manufacturières à grande échelle jouent un rôle prédominant dans l'économie des 10 % de villages chinois les plus riches.

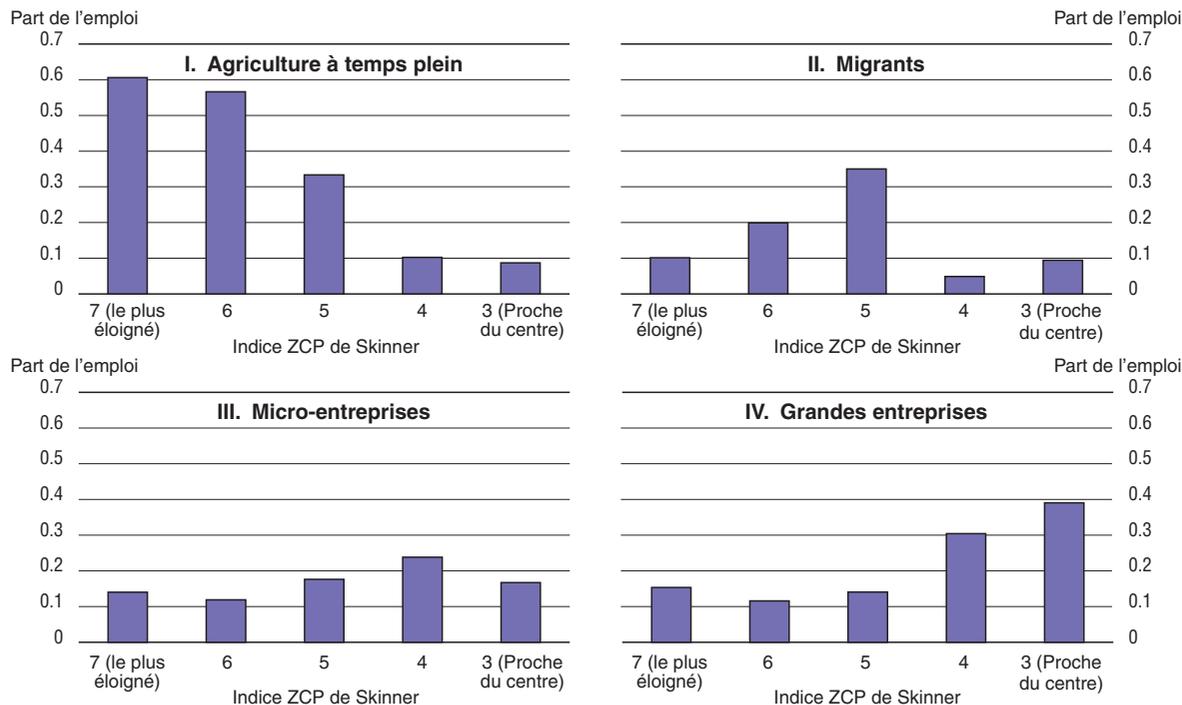
On observe pratiquement le même schéma de spécialisation régionale au niveau de l'emploi et de l'activité économique si on répartit les villages en groupes selon leur éloignement d'une grande agglomération (figure 3.3). A titre d'illustration, sont utilisées ici les mesures des Zones centre/périphérie

Figure 3.2. Modes de production dans diverses catégories de villages regroupés suivant leur revenu moyen, 1995



Source : Mohatrapa (2001).

Figure 3.3. Modes de production dans diverses catégories de villages regroupés selon leur éloignement des grands centres urbains



(ZCP) utilisées pour la première fois par Skinner (1994)². Les personnes vivant en périphérie (ZCP 6 et 7) pratiquent essentiellement l'agriculture à plein temps, en particulier si la mesure est prise par rapport aux autres activités économiques. En revanche, les habitants de la ZCP 5, c'est-à-dire les habitants de villages relativement, mais pas extrêmement, éloignés sont ceux qui ont tendance à migrer. A mesure que les villages se rapprochent du centre, la densité de micro-entreprises et de grandes entreprises manufacturières augmente. On trouve dans les ZCP 3 ou 4 une très grande proportion (plus de 67 %) d'entreprises manufacturières. Ces observations seront importantes dans le reste de notre analyse démontrant les effets de la libéralisation des échanges sur diverses catégories de ménages ruraux.

Impact de la libéralisation des échanges sur les revenus et l'emploi ruraux

On examinera ici les divers effets potentiels – positifs et négatifs – des politiques de libéralisation des échanges sur l'économie rurale chinoise, aussi bien sur les personnes qui travaillent dans l'agriculture que sur celles qui relèvent des secteurs de l'industrie et des services en milieu rural. On étudiera ensuite les différents facteurs qui ont tendance à réduire ces effets, à court comme à long terme. Enfin, la présente section analyse la façon dont chaque facteur peut influencer sur les différents secteurs de l'économie rurale.

Effets

Effets négatifs directs

On discute beaucoup, en Chine comme à l'extérieur, des effets négatifs qu'auront les politiques de libéralisation des échanges sur l'économie rurale. Toutefois, ce qui est le plus incertain quant à l'ampleur des effets que peut avoir cette libéralisation sur l'économie rurale de la Chine concerne le niveau des prix auxquels seront confrontés les producteurs agricoles chinois par rapport au niveau des prix mondiaux (voir également chapitre 1). Jusqu'à maintenant, il n'existe pratiquement aucune donnée d'observation permettant de répondre à cette question. La plupart des comparaisons portent sur un prix national mis en regard du prix mondial correspondant. Les résultats ne sont pratiquement jamais ajustés pour tenir compte des différences de qualité entre les produits importés et les produits d'origine locale. Il n'est guère tenu compte des différences régionales entre les principales régions productrices de la Chine. En outre, les comparaisons sont souvent faites entre les prix à la production et les prix frontière en Chine, alors que nul n'ignore que les coûts de transaction y sont relativement élevés.

Malgré ces incertitudes, la plupart des auteurs admettent que beaucoup de producteurs chinois d'un certain nombre de produits de base comme le blé, le maïs, le coton et le soja verront leurs revenus diminuer sous l'effet d'une baisse des prix. Etant donné les vastes régions de Chine où ces cultures sont pratiquées et les écarts potentiellement importants entre les prix intérieurs et les prix internationaux, une libéralisation totale aurait probablement un impact considérable sur ceux qui cultivent ces produits en Chine. De plus, les pressions évoquées plus haut risquent d'être assez durables. Même si les prix mondiaux augmentaient provisoirement si la Chine venait à accroître fortement ses importations, les systèmes mondiaux de culture du blé, du maïs, du coton et du soja sont probablement assez flexibles pour que les producteurs étrangers réagissent en produisant davantage, auquel cas, à moyen terme, de grandes quantités de produits relativement peu coûteux seraient prêtes à pénétrer sur le marché chinois.

Dans la mesure où la plupart des secteurs industriels les plus exposés à la concurrence internationale se situent dans le secteur urbain, où on trouve essentiellement des travailleurs urbains assez bien payés, ce sont probablement surtout eux et non leurs homologues ruraux qui seront le plus directement touchés en matière d'emploi et de revenu. Toutefois, les salariés de certaines industries rurales subiront eux aussi les répercussions de la réduction de l'emploi et des salaires. Au chapitre 2, on évoque le fait qu'un certain nombre de sous-secteurs d'entreprises de bourgs et de villages perdront de leur compétitivité après la libéralisation des échanges. Dans ces sous-secteurs, la diminution de la demande de main-d'œuvre et les pressions à la baisse sur les salaires nuiront aux intérêts des salariés ruraux. Bien que la concurrence directe entre travailleurs ruraux et urbains soit assez limitée, les premiers risquent d'avoir à affronter une concurrence de plus en plus intense de la part des travailleurs urbains licenciés à la recherche d'un nouvel

emploi et/ou de possibilités d'activité indépendante. Au total, les politiques de libéralisation ne devraient donc avoir qu'un effet limité sur l'emploi et les salaires d'une sous-catégorie de travailleurs ruraux.

Effets positifs directs

Les effets positifs directs seront essentiellement la contrepartie des effets négatifs. Le principal effet positif des mesures de libéralisation des échanges prendra presque certainement la forme d'une augmentation de la demande d'emplois ruraux en raison de la demande accrue de produits chinois à l'étranger et du climat plus favorable à l'investissement en Chine. Si ce pays accède davantage aux marchés d'exportation, un grand nombre des secteurs qui devraient normalement être les principaux bénéficiaires seront les entreprises à forte intensité de main-d'œuvre qui embauchent de nombreux travailleurs d'origine rurale, en particulier dans les secteurs de la confection et du textile.

Comme on l'a vu au chapitre 1, les mesures de libéralisation des échanges peuvent avoir un effet positif sur certains sous-secteurs clés de l'agriculture. Depuis pratiquement une décennie, la Chine exporte davantage de produits agricoles (en valeur) qu'elle n'en importe. Selon Huang et coll. (2000), et Lu (2000), l'essentiel des exportations sont des produits de l'horticulture et de l'élevage et autres produits transformés à forte intensité de main-d'œuvre. Ils ont souvent pour destination d'autres pays d'Asie, bien qu'ils soient de plus en plus exportés vers les Etats-Unis. Dans la mesure où la libéralisation des échanges aide la Chine à accéder aux marchés d'autres pays pour des produits qu'elle est capable d'exporter, les producteurs agricoles concernés bénéficieront de prix plus élevés et de meilleurs débouchés à l'exportation.

Les mesures de libéralisation peuvent aussi aider la Chine à lever ou réduire les barrières qu'opposent depuis quelques années des pays étrangers (tels que le Japon, la Corée et les Etats-Unis) à ses exportations de produits agricoles, si son adhésion à l'OMC lui permet de faire appel de décisions défavorables concernant le règlement de différends commerciaux bilatéraux. Dans la quasi-totalité des cas, la Chine est accusée de dumping, c'est-à-dire de vendre sur les marchés internationaux des produits à un prix inférieur à leur coût de production. Dans la plupart des cas, des droits compensatoires élevés ont été institués sur ces produits, ce qui les élimine effectivement du marché en question³. Tant que la Chine n'est pas membre de l'OMC, il n'y a pas de recours.

D'une façon plus générale, presque tous les producteurs agricoles bénéficieront de la baisse des droits de douane et de la réduction des obstacles aux échanges pour les principaux intrants agricoles, en particulier les engrais, les pesticides et les semences. Actuellement, le commerce d'Etat, les licences et les tarifs douaniers protègent les marchés intérieurs des engrais et des pesticides chimiques. La diminution des obstacles non tarifaires pourrait aider les producteurs agricoles à accéder à des technologies et à des intrants agricoles de meilleure qualité. La Chine a pour règle à l'heure actuelle de ne pas importer plus de 20 % des engrais dont elle a besoin. Les agriculteurs chinois ont fait part à maintes reprises de leur souhait d'utiliser davantage de pesticides étrangers, souvent plus efficaces et plus sûrs tant pour l'utilisateur que pour le consommateur final. Des restrictions quantitatives et des barrières à la distribution ont provoqué une hausse des prix sur un certain nombre de marchés et rendu les produits totalement inaccessibles sur d'autres marchés. Des restrictions analogues empêchent l'importation de reproducteurs pour le secteur des poulets à rôti. Il est possible d'importer des reproducteurs, mais seulement en respectant des règles de quarantaine extrêmement strictes, ce qui limite l'utilisation de ces animaux.

Effets indirects

Les mesures de libéralisation des échanges pourraient présenter plusieurs types d'avantages pour l'économie rurale chinoise. Par exemple, beaucoup de pays étrangers pourraient être incités à investir dans le secteur des intrants agricoles ou à importer davantage une fois les mesures de libéralisation mises en place. Il existe actuellement de nombreux obstacles explicites et implicites qui empêchent les entreprises étrangères produisant des intrants agricoles d'investir en Chine. Rozelle, Pray et Huang (2000) décrivent certaines des mesures les plus restrictives. C'est ainsi que les producteurs de pesticides sont tenus de produire les ingrédients actifs en Chine même. Etant donné que des secrets de fabrication sont

en jeu, certaines entreprises hésitent à investir de peur qu'on ne leur vole leur procédé de fabrication⁴. Les agriculteurs pourraient aussi avoir beaucoup à gagner à la levée des restrictions auxquelles sont soumises les entreprises multinationales produisant des semences. Depuis des années, un certain nombre d'entre elles expérimentent leurs nouvelles variétés en Chine. Selon elles, ces nouvelles variétés pourraient permettre une forte augmentation des rendements. Cependant, les règlements exigent que le partenaire étranger ne possède pas plus de 50 % du capital de l'entreprise. Un certain nombre de restrictions à l'importation de lignées de départ et de parents femelles limitent également les possibilités qu'ont les entreprises de contourner les autres obstacles qui leur sont imposés dans ce secteur.

Les mesures de libéralisation des échanges devraient stimuler l'investissement et accroître la concurrence et l'efficacité sur les marchés intérieurs chinois. Cela aura des retombées positives sur les producteurs agricoles et les industries rurales. Actuellement, en raison des restrictions auxquelles est soumis le commerce de gros, quelques grandes entreprises publiques contrôlent ce secteur. Leurs pratiques d'achat et de distribution ont souvent pour effet, intentionnel ou non, d'exclure les produits étrangers du marché, et de les maintenir hors de la portée des producteurs. Les petites industries rurales ont également été contraintes de se charger elles-mêmes de la commercialisation de leurs produits, ce qui ne leur permet guère de développer leur capacité de production. Si la libéralisation des échanges permet l'entrée d'entreprises étrangères dans le secteur du commerce de gros, ou du moins encourage les entreprises chinoises à innover et à s'ouvrir, tous les protagonistes de l'industrie rurale et de l'agriculture seront gagnants. On peut s'attendre à des effets positifs analogues si la libéralisation des échanges contribue à la généralisation de meilleures pratiques en matière juridique et comptable.

L'ouverture des marchés agricoles à la concurrence mondiale peut être bénéfique aux producteurs des secteurs qui font l'objet d'une évolution technologique rapide. Actuellement, lorsque des producteurs adoptent des technologies nouvelles, il en découle deux effets contradictoires. En effet, les coûts diminuent (ou la production augmente alors que les coûts restent fixes), ce qui aboutit à des gains d'efficacité. Toutefois, l'économie chinoise étant relativement fermée au monde extérieur, à mesure que l'offre augmente, le prix du produit baisse. Sauf pour ceux qui ont adopté la nouvelle technologie un ou deux ans au plus après son introduction, à plus long terme, les avantages découlant de la diminution des coûts sont totalement ou partiellement éliminés par la baisse des prix du produit d'origine nationale. Cependant, si les marchés chinois étaient ouverts au monde, la courbe de la demande deviendrait plus élastique et les effets négatifs sur les prix en seraient atténués.

Effets tampons

Les effets évoqués plus haut ont pu être mesurés par les écarts entre les prix intérieurs chinois et les prix mondiaux. S'ils disposaient d'estimations des élasticités de l'offre et de la demande en Chine et sur les marchés mondiaux, les analystes pourraient raisonnablement obtenir une mesure quantitative du gain (ou de la perte) total(e) net(te). Toutefois, plusieurs arguments sont avancés ici sur la raison pour laquelle même ces calculs ne permettent peut-être pas de mesurer exactement les avantages et coûts réels en résultant pour l'économie. En fait, en plus des mesures de sauvegarde évoquées au chapitre 1, les coûts de transaction élevés et la réaction des ménages serviront aussi à atténuer les effets des mesures de libéralisation des échanges sur de nombreux habitants des zones rurales de Chine.

Coûts de transaction élevés et marchés régionaux isolés

Dans la mesure où les coûts de transaction en Chine sont élevés et où certains marchés intérieurs sont isolés des autres dans le pays – en particulier dans les régions de l'intérieur éloignées des ports où arrivent les importations – on peut dire que les effets tant positifs que négatifs de la libéralisation des échanges ne seront pas également répartis et qu'ils seront fortement atténués.

Bien que l'intégration des marchés agricoles se soit nettement améliorée, de vastes régions du pays, notamment les plus pauvres, ne sont pas complètement intégrées. Les agriculteurs des régions défavorisées ne commercialisent qu'une faible partie de leur production (de maïs essentiellement) et la vendent sur des

marchés locaux (pour l'alimentation animale) qui ne sont pas nécessairement intégrés aux marchés nationaux. De plus, même dans les régions intégrées, les coûts de transaction qu'implique le transport des produits entre les régions productrices et consommatrices sont élevés ; en kilomètre par tonne, le coût de transport des marchandises en vrac est près de cinq fois plus élevé en Chine qu'aux Etats-Unis (Rozelle et coll., 2000).

Une étude de Taylor (1998) montre que l'impact de l'ALENA sur les paysans mexicains a été extrêmement variable entre ceux des régions frontalières et ceux qui vivent dans des régions plus reculées et qui ont dû faire face à des coûts de transaction élevés pour commercialiser leur production et acheter des intrants. Taylor constate en fait que l'ALENA n'a eu que peu d'effets sur les habitants des régions les plus pauvres essentiellement parce qu'ils étaient protégés des changements par des coûts de transaction élevés. La plus grande partie de leurs activités économiques étant concentrée dans leur village ou leur bourg, leurs prix d'achat et de vente sont déterminés localement sans être influencés par ce qui se passe dans les lointaines régions frontalières du pays. De plus, les ménages agricoles des régions pauvres opèrent au sein d'économies caractérisées par des marchés peu développés, incomplets, voire inexistantes en ce qui concerne de nombreux facteurs tels que la terre et la main-d'œuvre agricole. C'est pourquoi, lorsqu'ils interagissent avec les marchés de produits ou d'intrants, certains effets des changements de prix sont « absorbés » par l'évolution de la valeur virtuelle des ressources non commercialisées du ménage, comme la terre et la main-d'œuvre (voir Singh, Squire et Strauss, 1986, pour une analyse descriptive détaillée de ce mécanisme). Par exemple, une partie de la baisse des prix agricoles pourrait influencer sur la valeur virtuelle de la terre qui, tout en étant « réelle », n'est pas réalisée du fait que le ménage n'est en tout état de cause ni capable ni désireux de vendre ou de louer sa terre. Par conséquent, les réactions complexes des paysans opérant dans ces contextes économiques à l'évolution des prix et des possibilités de commercialisation signifient généralement que les effets sont beaucoup plus limités qu'ils ne le seraient sur des ménages vivant et travaillant dans le contexte d'économies où la commercialisation fonctionne à plein.

Réactions des ménages

Si la précédente section montre que la Chine compte de nombreux ménages ruraux très peu exposés aux effets des mesures de libéralisation des échanges, de nombreux ménages vivent aussi dans des régions fortement intégrées au reste de l'économie et certains d'entre eux ne manqueront pas de subir les conséquences négatives de la libéralisation des échanges et de l'investissement. Toutefois, du fait de la capacité de réaction des ménages, bien que les effets négatifs initiaux puissent être considérables, il se peut que les coûts diminuent à la longue. Par exemple, s'agissant des effets de l'ALENA sur le Mexique, les agriculteurs de certaines régions frontalières ont constaté que leur production de maïs n'était pas rentable les premières années qui ont suivi l'institution de la politique de libre-échange. Il ne fait pas de doute que leurs revenus ont fortement baissé. Ces agriculteurs ne sont cependant pas restés inactifs et n'ont pas continué à produire à perte. Ils ont en fait réagi en adoptant des technologies nouvelles et effectué des investissements qui leur ont permis de tirer parti des opportunités offertes par l'accord de libre-échange. Dans bien des cas, des agriculteurs du nord du Mexique ont effectué d'importants investissements – parfois en partenariat avec des producteurs américains – dans la production de fruits et légumes étant donné que les marchés américains ont eux aussi cessé d'être protégés. Très souvent, les profits réalisés après la période d'investissement initiale ont été, pour ces agriculteurs mexicains, plus importants qu'auparavant, lorsqu'ils produisaient pour le marché intérieur du maïs qui était protégé. Tous les agriculteurs n'y ont pas gagné autant, mais du fait de leur capacité de réaction, les pertes subies les années suivantes ont été beaucoup plus limitées que la première année.

Par conséquent, l'ampleur et la gravité des éventuels effets négatifs des mesures de libéralisation des échanges en Chine dépendront en partie de la capacité de réaction des ménages. La rapidité avec laquelle l'économie rurale a évolué dans le passé, face aux évolutions du contexte extérieur, incite à l'optimisme. Les mesures de libéralisation des échanges peuvent en elles-mêmes aider l'économie rurale à réagir encore plus rapidement si elles favorisent une libéralisation du crédit et des marchés du travail, une amélioration des droits de propriété et l'extension des réseaux de commerce de gros, et si elles encouragent l'investissement direct étranger.

Effets de la libéralisation des échanges sur les sous-secteurs de l'économie rurale

Jusqu'à maintenant, le présent chapitre a examiné les effets des mesures de libéralisation des échanges sur l'économie rurale dans son ensemble et d'expliquer pourquoi différentes catégories de ménages dans différentes régions du pays pourront être affectées différemment. La section qui suit analyse la façon dont le ménage type des différentes régions du pays peut être touché par ces politiques. S'il apparaît que certains groupes de ménages ou certaines régions du pays sont particulièrement vulnérables, on pourra peut-être cibler plus précisément l'aide à ces régions de façon à prêter assistance aux producteurs durant la période de transition suivant la libéralisation des échanges.

D'après les catégories définies dans les figures 3.2 et 3.3 et sur la base d'un certain nombre d'hypothèses (en particulier compte tenu du fait que l'intention est d'examiner le ménage « type » de chaque région – étant entendu que toutes les régions sont relativement hétérogènes), il apparaît que certaines régions seront plus durement touchées que d'autres. Si la libéralisation stimule les activités manufacturières dans l'industrie légère, les régions rurales les plus riches seront celles qui auront le plus à gagner. Comme le montre le cadre IV des figures 3.2 et 3.3, la plus grande partie de la main-d'œuvre des villages figurant parmi les 10 % les plus riches du pays (c'est-à-dire les plus proches des grandes agglomérations), bénéficiera de salaires plus élevés et d'un plus grand nombre d'emplois si l'activité manufacturière se développe après la mise en œuvre des mesures de libéralisation des échanges. Les régions rurales les plus riches auront presque certainement la préférence des investisseurs aussi bien nationaux qu'étrangers.

On peut également s'attendre à ce que la progression de la demande de produits manufacturés chinois ait un effet bénéfique pour les ménages vivant en dehors des régions les plus riches, en particulier les habitants des villages à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, du fait de la demande accrue de main-d'œuvre rurale (figure 3.2, cadre II). Des analyses antérieures effectuées par un certain nombre d'équipes de recherche ont révélé que l'essentiel des migrations rurales provenait de villages au-dessous de la moyenne, mais pas des plus pauvres parmi les pauvres. Pour la plupart des ménages de ces villages, le revenu assuré par les migrations dépasse largement celui qui provient d'autres sources. Par conséquent, même si la baisse des prix agricoles a quelques effets négatifs sur les revenus agricoles de ces villages, le rôle dominant qu'y jouent les migrations fait que le ménage type habitant ces régions bénéficierait globalement des mesures de libéralisation des échanges.

On pourrait penser que les ménages des régions les plus pauvres (qui pour la plupart pratiquent l'agriculture à plein temps – figure 3.2, cadre I) seront les plus touchés par les changements apportés à l'agriculture par les mesures de libéralisation des échanges, mais il se peut que les ménages de ces villages soient en fait les plus protégés par un certain nombre de facteurs. Ils resteront relativement épargnés dans la mesure où ils sont autosuffisants, ont des revenus monétaires plus faibles et vendent leurs produits sur des marchés relativement isolés du reste de l'économie. L'effet net dépendra de divers facteurs, mais même si les agriculteurs vendent une part importante de leur production, s'ils achètent essentiellement des intrants agricoles et d'autres produits stables commercialisables (comme le blé et l'huile de soja dont les prix devraient normalement baisser du fait de la libéralisation des échanges), toute baisse de revenu sera atténuée. En bref, on peut s'attendre à ce qu'en Chine, les plus pauvres des pauvres ne soient pas du tout touchés, soit parce qu'ils vivent dans des régions extrêmement éloignées et sont largement autosuffisants, soit parce qu'ils y gagneront presque autant qu'ils y perdront.

Le plus probable, c'est que l'effet le plus négatif des mesures de libéralisation des échanges se fera sentir sur les catégories de revenu intermédiaire. Le ménage type de ces villages ne bénéficie de façon universelle ni de la demande accrue de main-d'œuvre liée aux investissements locaux effectués par les entreprises, ni de la demande accrue de main-d'œuvre locale étant donné que les migrations ne sont pas très courantes (cadre II des figures 3.2 et 3.3). Ces ménages sont généralement assez bien intégrés au reste de l'économie et ont souvent largement accès aux circuits commerciaux. Si les prix agricoles baissent, les agriculteurs à plein temps de ces régions en subiront les conséquences. En fait, les entreprises indépendantes sont plus fréquentes dans ces types de village que dans toute autre région (cadre III des

figures 3.2 et 3.3). Si leurs entreprises sont liées à l'agriculture ou à tout autre secteur affecté par les mesures de libéralisation des échanges, ils seront doublement frappés. En bref, les habitants des villages à revenu intermédiaire qui vivent dans des banlieues éloignées et les zones rurales assez proches seront ceux qui seront très probablement affectés par ces mesures, du moins à court terme. Toutefois, ces villages se trouvant dans des régions relativement favorisées, il se peut que ces ménages soient suffisamment adaptables et ne subissent que des coûts limités.

En résumé, dans la mesure où on examine le ménage *type* dans chaque région, on peut estimer que la plupart des régions ont des raisons d'être assez optimistes. Les plus pauvres d'entre elles ne seront pas touchées du fait de leur éloignement. Les régions qui ne sont ni les plus pauvres ni les plus riches devraient tirer de grands avantages de la libéralisation des échanges si celle-ci accroît la demande de produits industriels provenant des zones rurales de la Chine, ou la demande de main-d'œuvre rurale en général. Les ménages des régions à revenu intermédiaire risquent d'être touchés, mais dans la mesure où ils réagiront, la première série d'effets négatifs a des chances d'être fortement atténuée. En bref, il y a tout lieu de penser que dans l'ensemble, les effets globaux ne seront pas trop sévères.

Il existe cependant en Chine rurale d'autres ménages que les ménages « types ». Dans les régions riches, il y a des producteurs agricoles qui ont investi dans des produits agricoles – et qui les produisent – dont les prix risquent de baisser fortement lorsque les mesures de libéralisation des échanges entreront pleinement en vigueur. Dans un certain nombre de régions bien intégrées au reste de l'économie chinoise, on trouve des agriculteurs sur des terres qui se prêtent particulièrement à la culture du blé et du maïs, deux céréales dont les importations sont très probablement appelées à augmenter fortement (voir chapitre 1). Beaucoup de ces ménages ne peuvent guère envisager de pratiquer d'autres cultures. Dans certaines régions, les propriétaires d'usines rurales et leurs ouvriers souffriront s'ils se trouvent être dans un secteur qui perd la protection dont il bénéficiait depuis longtemps. A long terme, la plupart de ces ménages s'adapteront peut-être, mais dans l'immédiat certains risquent d'être durement touchés.

Conclusions

Les réformes de la fin des années 70 et des années 80 ont réussi à stimuler la production alimentaire par habitant, mais elles restent incomplètes à bien d'autres égards. La mise en place d'un système de responsabilité dans l'agriculture était révolutionnaire, mais faute de droits de propriété bien définis, le remboursement des terres et d'autres changements structurels dans le secteur agricole n'ont pu avoir lieu. Des marchés ont fait leur apparition et sont devenus plus intégrés et concurrentiels, mais les progrès de la libéralisation des marchés ont été lents, les circuits sur lesquels s'effectuent la passation des marchés et les approvisionnements en intrants pour certains produits et facteurs de production agricoles restant sous le contrôle de l'Etat. Les pouvoirs publics continuent de financer activement l'investissement dans l'eau, le réseau routier et la recherche, mais il reste beaucoup à faire dans ces domaines. Bien que plus de 100 millions de travailleurs aient trouvé un emploi extra-agricole au cours des vingt dernières années, il subsiste de sérieux obstacles aux mouvements de main-d'œuvre vers les villes. De plusieurs façons, la politique des pouvoirs publics reste discriminatoire à l'égard des ruraux.

Si l'économie continue d'être gérée comme une entité partiellement réformée, il risque d'en résulter de nombreuses erreurs d'orientation. Par exemple, si la production alimentaire stagnait et si les autorités craignaient que la Chine ne devienne excessivement tributaire des marchés mondiaux de produits alimentaires, on peut imaginer aisément comment elles contraindraient les producteurs chinois à se concentrer à nouveau sur la production de céréales et autres produits alimentaires de base. Si l'OMC faisait baisser les prix intérieurs, on verrait clairement ces politiques déboucher sur une intervention plus active de l'Etat. Avec des prix plus bas, les autorités devraient prendre des mesures énergiques pour que les dispositions prévues soient bien respectées. Ces politiques contrecarreraient l'effet du marché et iraient à l'encontre de l'esprit de l'OMC, l'agriculture devenant moins rentable et l'écart de revenu entre ruraux et citadins se creuserait. Par contre-coup, une économie rurale en mauvaise santé freinerait la croissance de l'économie tout entière.

Les progrès accomplis ces dernières années confirment cependant la thèse selon laquelle les réformes se poursuivront et les dirigeants chinois trouveront un moyen d'aller au-delà de la politique actuelle avec le soutien de la communauté internationale. Suivant ce scénario, les besoins et la prospérité de l'économie rurale devraient devenir des éléments fondamentaux du programme économique des autorités chinoises.

De nouvelles initiatives seront nécessaires pour résoudre les contradictions liées à la politique foncière de la Chine. Actuellement, les droits des paysans sur les terres qu'ils cultivent sont mal définis puisque ce sont les villages qui restent les propriétaires. Cela a un effet négatif sur l'investissement. Le caractère flou des droits d'utilisation des terres a également des répercussions négatives en matière de crédit, et les ménages ruraux risquent donc d'avoir plus de difficultés à accumuler des fonds suffisants pour financer leur retraite. De plus, le caractère mal défini des droits fonciers ne permet guère de procéder à une véritable restructuration des exploitations agricoles. Le gouvernement devrait donc prendre de nouvelles initiatives telles que la proposition dont est actuellement saisi un groupe de travail parlementaire, suivant laquelle les banques seraient tenues d'utiliser des contrats fonciers de 30 ans comme nantissement des prêts destinés à des entreprises agricoles et non agricoles. En fin de compte, il semble nécessaire d'instituer un système de contrats permanents ou même de privatiser la terre.

La Chine n'a pas tiré parti autant qu'elle l'aurait pu de la spécialisation ou de ses avantages comparatifs régionaux. Il faut pour cela mettre en place un système interne de commerce de céréales efficace, dans le cadre duquel des entreprises des secteurs étatique et non étatique puissent opérer en étant soumises aux mêmes contraintes, incitations et normes commerciales. Cela faciliterait des réactions plus rapides face aux excédents de céréales – y compris au niveau des stocks – et aux pénuries, ce qui stabiliserait à la fois les prix et les quantités disponibles mieux que ne le fait le système actuel. Appliqués correctement, les contingents tarifaires pourraient constituer le premier défaut de la cuirasse du régime monopolistique de commerce d'Etat en vigueur en Chine. Les agriculteurs auraient également plus facilement accès que maintenant à des intrants et des technologies de qualité.

Si on modifie radicalement les droits fonciers et l'environnement commercial (et tout aussi radicalement le droit pour les particuliers de migrer, d'obtenir un crédit et de bénéficier d'autres possibilités économiques essentielles), le secteur rural chinois sera certainement très différent dans trente ou quarante ans. Des droits fonciers mieux définis, la levée des restrictions aux migrations et une meilleure éducation donneront aux agriculteurs la possibilité de choisir de vivre en milieu rural ou en ville. On prévoit que l'exode rural concernera des centaines de millions de personnes au cours des cinquante prochaines années, certains ruraux allant s'installer dans les banlieues de grandes agglomérations tandis que d'autres se dirigeront vers des villes petites et moyennes où leur force de travail et leur capital contribueront au plus grand phénomène d'urbanisation de l'histoire de l'humanité. Avec des droits fonciers garantis, les agriculteurs pourraient accroître la taille de leurs exploitations par un système de bail. Des exploitations plus vastes pourraient rendre l'agriculture plus rentable, du moins suffisamment pour que les conditions de vie des ménages ruraux spécialisés soient comparables à celles des citadins.

NOTES

1. Cette section s'inspire des travaux de Nyberg et Rozelle (1999).
2. Skinner (1994) prétend que dans l'analyse des données géographico-spatiales, les provinces ne constituent pas l'unité d'analyse appropriée. Face à ce problème, il a attribué des indices de Zones centre/phérophérie (ZCP) à chaque district de Chine. On attribue une mesure ZCP à chaque district en utilisant un indice macro-régional de variables fortement corrélées, comme la consommation d'électricité, la production de viande et la structure par âge. Une mesure de 1 à 3 signifie que le village se trouve dans un district situé à proximité immédiate (banlieue) de l'une des sept grandes zones métropolitaines (ex. : Pékin, Shanghai, Guangzhou, Wuhan, Chengdu, etc.). Une mesure de 7 s'appliquera à un village situé dans un district périphérique particulièrement éloigné des grands centres urbains.
3. En mars 2001, par exemple, le Japon a imposé des droits de douane prohibitifs sur trois produits chinois, notamment l'ail et les champignons. Les Etats-Unis, par l'intermédiaire de la Federal Trade Commission, ont pris des mesures commerciales frappant un certain nombre de produits tels que l'ail, le miel, le concentré de jus de pomme, les crevettes et écrevisses et le concentré de tomate. En juin 2000, la Corée a appliqué des mesures analogues aux importations d'ail chinois.
4. A la fin des années 90, l'expérience d'un grand producteur américain a justifié les pires craintes des entreprises opérant dans ce secteur. Moins de six mois après l'entrée en activité d'une nouvelle usine, un certain nombre d'usines du même type ont commencé à produire exactement les mêmes pesticides chimiques et à les vendre à un prix inférieur à celui correspondant au seuil de rentabilité de l'usine mise en place grâce à un investissement direct étranger.

BIBLIOGRAPHIE

- Bales, S. (1998), « Analysis of Developments in Labour Markets in Vietnam over the Period 1992 to 1998, » Document de travail, Banque mondiale, Washington.
- Banque mondiale (1992), *China : Strategies for Reducing Poverty in the 1990s*, Washington.
- Banque mondiale, (1997), *China Engaged: Integration with the Global Economy*, Washington.
- Banque mondiale, (2000), *China: Overcoming Rural Poverty*, rapport de la Banque mondiale, Washington.
- Bureau national des statistiques (1990-2000), *Annuaire statistique de la Chine*, Pékin.
- Chai P., J.Zhou et J.Xie (1999), "Empirical study on the rational farmers' burden", *Problems of Agricultural Economy*, No;12
- Cook, S. (1999), "Surplus Labour and Productivity in Chinese Agriculture: Evidence from Household Survey Data" *Journal of Development Studies*, Vol.35, No.3.
- Fu, G. (2001), " Survey report on the taxes and fees shouldered by farmers in seven counties of Hubei province", *Problems of Agricultural Economy*, No.4.
- Huang, J., C.Chen, S. Rozelle et F. Tuan (2000), « Trade and Liberalisation in China's Agriculture », document de travail, Department of Agricultural and Resource Economics, Université de Californie, Davis.
- Johnson, D.G. (1995), "Is Agriculture a Threat to China's Growth"? Document de travail No. 95 :04, Office of Agricultural Economics Research, Université de Chicago.
- Lohmar, B. (1999), « The Role of Institutions in Rural Labour Flows in China », thèse de doctorat non publiée, Department of Agricultural and Resource Economics, Université de Californie, Davis.
- Lohmar, B., C. Zhao et S. Rozelle (2000), « Rural to Rural Migration: New Channels of Off-Farm Employment in Rural China », document de travail, Department of Agricultural and Resource Economics, Université de Californie, Davis.
- Lu F. (2001), "Regional Pattern of the Impact from China's WTO Accession on its Agricultural Sector", *China enters WTO: Pursuing Symbiosis with the Global Economy*, I. Yamazawa et K. Imai, (dir. pub.), Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organisation.
- Mallee, H. (1996), "Agricultural Labour and Rural Population Mobility: Some Preliminary Observations", document présenté à la Conférence sur l'exode rural, Pékin, Chine, 25-27 juin.
- Meng, X. (1990), « The Rural Labour Market ». Extrait de *China's Rural Industry: Structure, Development and Reform* par William A. Byrd et Qingsong Lin, Eds, Oxford University Press, New York.
- Meng, X. (1996), " Regional Wage Gap, Information Flow and Rural-Urban Migration". Document présenté à la Conférence sur l'exode rural, Beijing, Chine, 25-27 juin.
- Mohatrapa, S. (2001), « The Evolution of Modes of Production and China's Rural economic Development », document de travail, Department of Agricultural and Resource Economics, Université de Californie, Davis.
- Nyberg, A. et S. Rozelle (1999), *Accelerating China's Rural Economic Transformation*, Banque mondiale, Série de monographies, Washington.
- Park, A., L. Brandt et J. Giles (2000), "Rural Credit and Rural Economies", document de travail, Department of Economics, Université du Michigan.

- Rozelle, S. (1996), « Stagnation Without Equity : Changing Patterns of Income and Inequality in China's Post-Reform Rural Economy », *The China Journal* No. 35.
- Rozelle, S., G.Li, M. Shen, A. Hughart et J.Giles (1999), « Leaving China's Farms: Survey Results of New Paths and Remaining Hurdles to Rural Migration », *China Quarterly* No. 158.
- Rozelle, S., A. Park, J. Huang et H. Jin (2000), « Bureaucrat to Entrepreneur: The Changing Role of the State in China's Transitional Commodity Economy », *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 48, No.2.
- Rozelle, S., C. Pray et J. Huang (2000), « Foreign Direct Investment and Agricultural Technology in China », document de travail, Department of Agricultural and Resource Economy, Université de Californie, Davis.
- Rozelle, S., A. deBrauw, L. Zhang, J. Huang, et Y. Zhang (2001), « Rural Labour in China: Evolving, Growing, Transforming », document de travail, Department of Agricultural and Resource Economics, Université de Californie, Davis.
- Singh, I., D. Squire et J. Strauss (1986), *Agricultural Households Models in Rural Development*, Banque mondiale, Washington.
- Skinner, W.G. (1994), « Differential Development in Lingnan », Thomas P. Lyons et Victor Nee (dir. pub.).
- Taylor, J.E. (1998), "Trade Liberalisation and the Impact on Small holders in Rural Mexico", document de travail, Department of Agricultural and Resource Economics, Université de Californie, Davis.
- Yan, D. et H. Zhou (1996), « Rural-Urban Disparity and Sectoral Labour Allocation in China », études publiées dans *Asian Pacific Studies*, Duke University, Durham, Caroline du Nord.
- Zhang, L., S. Rozelle, X. Dong et Andrew mason (2000), "Opportunities and Barriers in Rural China: Gender, Work and Wages in Rural China", document de travail No. WP-00-E25, Centre for Chinese Agricultural Policy, Chinese Academy of Sciences, Pékin, Chine.
- Zhan, H., C. Zhao et L. Chen (1995), « A Real Description of Rural Labour's Cross-regional Flows », *Strategy and Management* No. 6, juin.

Chapitre 4

PANORAMA DES PERSPECTIVES INDUSTRIELLES

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	141
Atouts et faiblesses du secteur industriel chinois	142
Croissance et structure du secteur industriel	142
Politique industrielle et divergence sectorielle	146
Raisons qui sous-tendent la médiocrité des performances industrielles.....	149
Intégration internationale et avantages comparatifs de la Chine	153
Intégration de la Chine dans le système mondial de production	153
Evolution des avantages comparatifs.....	154
Perspectives industrielles et ajustements intérieurs nécessaires du fait de la libéralisation des échanges et de l'investissement	156
Perspectives de l'industrie du fait de l'adhésion de la Chine à l'OMC	157
Incidences sur l'ajustement de l'industrie chinoise	160
Perspectives de certains secteurs industriels.....	161
Textiles et habillement	161
Sidérurgie.....	163
Véhicules à moteur	165
Electronique grand public	167
Secteurs basés sur les TIC	168
Enjeux pour le développement industriel en Chine	169
Une restructuration s'appuyant sur le marché pour assurer la compétitivité industrielle	170
La politique industrielle dans un environnement économique mondial en évolution	171
Conclusions et implications pour l'action des pouvoirs publics	172
Notes	175
Bibliographie	177
Tableaux	
4.1. Structure de la production dans certaines économies d'Asie	143
4.2. Structure de l'industrie manufacturière chinoise, 1981-1997.....	148
4.3. Perspectives de certaines branches compte tenu de l'accession de la Chine à l'OMC	161
Figures	
4.1. Industrie en pourcentage du PIB, 1995-98, moyenne	144
4.2. Services en pourcentage du PIB, 1995-98, moyenne	144
4.3. Production industrielle, 1980-1999	147
4.4. Indicateurs de conjoncture pour les entreprises chinoises	152
4.5. Composition des exportations chinoises	154
4.6. Evolution des parts de certains produits sur le marché du G7	155
4.7. Incidence de l'accession à l'OMC sur les secteurs les plus affectés	158

Encadrés

4.1. Caractéristiques de la transformation sectorielle en Chine145

PANORAMA DES PERSPECTIVES INDUSTRIELLES*

Introduction

Le secteur industriel chinois traverse une phase rapide de croissance et de mutation depuis la politique de réforme et d'ouverture engagée en 1978. L'industrie a été au centre du programme de modernisation de la Chine et le gouvernement a mobilisé un volume considérable de ressources pour développer le secteur industriel. Il en a résulté une croissance spectaculaire, l'industrie progressant à un rythme annuel de 11.8 % entre 1979 et 2000, contre un taux de croissance moyen du PIB de 9.6 % sur la même période. L'industrie chinoise est devenue une plate-forme de production majeure pour des entreprises multinationales et elle a bénéficié d'un volume important d'investissement direct étranger (IDE). La Chine est également arrivée à devenir compétitive au plan international pour certains produits technologiquement élaborés, à un stade relativement précoce de son développement économique.

L'essor industriel impressionnant de la Chine a été toutefois marqué par un certain nombre de contradictions frappantes. Malgré l'intégration rapide du pays sur les marchés internationaux, les marchés intérieurs demeurent fortement segmentés et fragmentés. La croissance industrielle s'est concentrée dans certaines poches au niveau des régions, des secteurs et des entreprises, alors que les autres demeuraient à la traîne. Bien que des entreprises chinoises hautement efficaces et compétitives au plan international soient apparues, la plupart restent relativement petites, sous-capitalisées et médiocrement gérées. La surcapacité et l'inefficacité caractérisent encore de nombreux secteurs industriels qui ont été protégés de la concurrence.

L'entrée de la Chine à l'OMC marque potentiellement un tournant de la réforme industrielle. L'accession à l'OMC rend encore plus nécessaire l'élimination des protections dans les industries inefficaces, l'encouragement des disciplines par le marché, un accès élargi à la technologie et l'élaboration du cadre juridique et réglementaire nécessaire pour une économie de marché fonctionnant de façon satisfaisante, éléments qui sont tous des buts importants de la réforme du secteur industriel.

Ce chapitre s'interroge sur la façon dont le secteur industriel chinois peut concrétiser au mieux les retombées de la poursuite de la libéralisation des échanges et de l'investissement ainsi que des autres grandes réformes économiques au cours de la prochaine décennie. L'adhésion à l'OMC devrait en principe créer un meilleur environnement pour les entreprises, propice à une répartition plus efficace des ressources entre les secteurs, ce qui devrait permettre à la Chine de reprendre son élan dans la restructuration de son économie et accroître les possibilités de croissance à long terme. Toutefois, les retombées potentielles de la libéralisation des échanges et de l'investissement ne pourront se concrétiser que lorsque les ajustements nécessaires au plan intérieur auront été réalisés dans les divers secteurs.

L'impact de l'entrée à l'OMC et la concrétisation de ses retombées potentielles dans le secteur industriel dépendront de la capacité des industries chinoises à réallouer les ressources et à restructurer leurs activités. Les observateurs s'accordent généralement à penser que le secteur industriel chinois bénéficiera de ses avantages comparatifs actuels dans les industries à forte intensité de main-d'œuvre, alors que de nombreuses industries et entreprises inefficaces souffriront dans un premier temps. Une restructuration

* Ce chapitre a été rédigé par Young-Sook Nam, Administrateur à la Division des économies non membres du Département des affaires économiques de l'OCDE. La section sur la sidérurgie a été préparée par Udo Pretschker, Administrateur à la Direction de la science, de la technologie et de l'industrie de l'OCDE.

industrielle bien menée conduira à une réorientation des ressources vers les secteurs ayant un avantage comparatif, tout en contraignant les secteurs moins performants à se restructurer pour améliorer leur efficacité et leur compétitivité.

A plus long terme, pour soutenir son développement industriel, la Chine devra progresser le long de l'échelle technologique, en évoluant des industries à faible valeur ajoutée vers celles à plus forte valeur ajoutée. Le succès dépendra des modes de gouvernement d'entreprise, de la discipline financière, de la concurrence, de la recherche-développement (R&D), de l'infrastructure, du développement des ressources humaines et d'autres conditions-cadres. Le principal enjeu pour les responsables est donc d'instaurer et de maintenir pour les entreprises un environnement favorable à la modernisation et au développement industriels à long terme, tout en maximisant les retombées à moyen et court terme créées par les industries à forte intensité de main-d'œuvre, et en minimisant les perturbations dans les industries inefficaces, grâce à un processus d'ajustement structurel bien conduit.

La section suivante propose un aperçu de l'évolution récente et de la situation actuelle du secteur industriel en Chine. Vient ensuite une analyse des changements escomptés dans le secteur industriel compte tenu de la libéralisation des échanges et de l'investissement et des réformes économiques plus générales, ainsi que des ajustements qui doivent être opérés pour que ces changements portent pleinement leurs fruits. Ces ajustements sont examinés plus en détail pour certains secteurs industriels. Cette partie est suivie d'une analyse des enjeux du développement industriel à long terme en Chine, puis, dans la dernière section, des conclusions et conséquences pour l'action.

Atouts et faiblesses du secteur industriel chinois¹

Par rapport à la plupart des autres économies en développement, la Chine bénéficie de conditions relativement favorables pour la croissance et le développement industriels. L'immensité du marché intérieur chinois, une réserve apparemment illimitée de main-d'œuvre à bas salaire et l'abondance de ressources naturelles sont autant d'éléments favorables au développement des capacités industrielles. Bien que le développement du secteur industriel ait bénéficié de ces facteurs par le passé, il devient de plus en plus clair que les caractéristiques structurelles et institutionnelles actuelles de l'économie empêchent ces possibilités de se concrétiser pleinement.

Croissance et structure du secteur industriel

La croissance économique de la Chine a été pour une large part tirée, du côté de l'offre, par l'accroissement de la production industrielle : elle a en effet augmenté à un rythme annuel moyen de 11.8 % sur la période 1979-2000, alors que le PIB progressait de 9.6 %. La taille du secteur industriel chinois par rapport au reste de l'économie — il assure environ 50 % du PIB — est plus importante que dans n'importe lequel des nouveaux pays industriels (NPI) d'Asie² ou les quatre pays de l'ANASE, comme indiqué dans le tableau 4.1. Par rapport à un ensemble plus vaste de pays aussi bien en développement que développés, la part importante de l'industrie dans le PIB en Chine ressort clairement, comme le montre la figure 4.1. En revanche, la part relative du secteur des services en Chine est parmi les plus faibles, et bien inférieure aux chiffres équivalents pour les quatre pays de l'ANASE (figure 4.2).

Comparée à sa contribution à la production nationale, la part de l'industrie chinoise dans l'emploi total est beaucoup plus faible. L'industrie chinoise a assuré 23 % de l'emploi total en 1999, alors que la part de l'agriculture a été d'environ 50 % et celle du secteur des services de 27 %. La répartition actuelle de l'emploi entre les secteurs, ainsi que la structure de la production, sont révélatrices du degré relativement limité d'urbanisation et de tertiarisation de l'économie chinoise (voir encadré 4.1).

Aussi bien la taille que le taux de croissance rapide du secteur industriel chinois traduisent la stratégie globale de développement adoptée par les gouvernements depuis les années 50. Pendant la période de préreforme allant des années 50 à la fin des années 70, la croissance industrielle chinoise a reposé sur le

développement de la chimie et de la construction lourde. Comme dans la plupart des économies planifiées, le gouvernement chinois a adopté dans les années 50 une stratégie de développement axée sur l'industrie lourde, pour que la Chine puisse rattraper les pays avancés. Ainsi, avant les réformes économiques engagées à la fin des années 70, l'économie chinoise se caractérisait déjà par une contribution inhabituellement forte de l'industrie dans le PIB réel, compte tenu de son niveau de développement. Cela était particulièrement frappant dans la mesure où la majorité de la population active demeurait dans l'agriculture. La poursuite d'une stratégie de développement privilégiant l'industrie lourde au sein d'une économie agraire, manquant de capitaux, a conduit à de graves problèmes économiques, notamment au surdéveloppement de secteurs fortement tributaires du capital, au détriment des secteurs à forte intensité de main-d'œuvre qui constituaient une partie de l'avantage comparatif de la Chine. Combinée au manque de concurrence et à de faibles incitations à rechercher des gains d'efficacité, la priorité donnée au développement d'industries à trop forte intensité de capital s'est traduite par une faible efficacité économique et une faible croissance (Lin, Cai et Li, 1996).

Tableau 4.1. **Structure de la production dans certaines économies d'Asie**

	Valeur ajoutée de l'agriculture en % du PIB		Valeur ajoutée de l'industrie en % du PIB		Valeur ajoutée du secteur manufacturier en % du PIB		Valeur ajoutée des services en % du PIB	
	1980	1998	1980	1998	1980	1998	1980	1998
Chine	30	18	49	49	41	37	21	33
Taipei chinois	8	3	46	35	36	27	47	63
Hong-Kong, Chine	1	0 ¹	32	15 ¹	24	7 ¹	67	85 ¹
Corée	14	5	40	43	28	31	46	52
Singapour	1	0	38	35	29	23	61	65
Indonésie	24	20	42	45	13	25	34	35
Malaisie	22	13	38	44	21	29	40	43
Philippines	25	17	39	32	26	22	36	51
Thaïlande	23	11	29	41	22	32	48	48

1. Chiffres pour 1997.

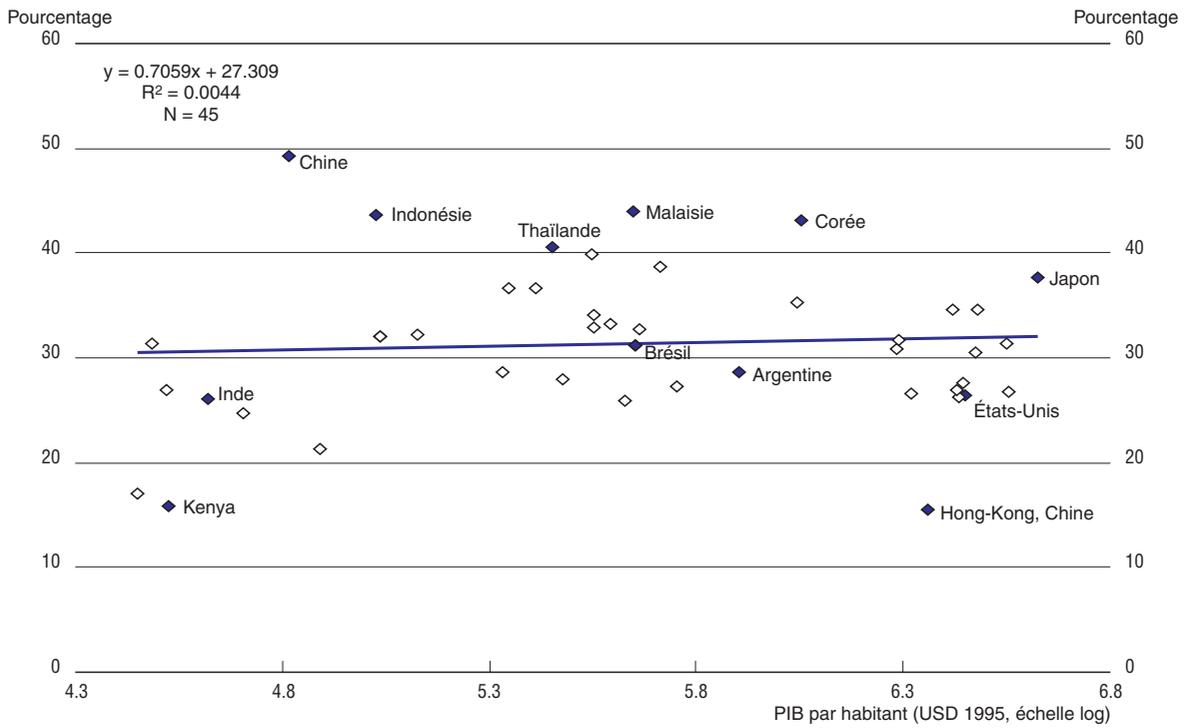
Source : OCDE (1999); Banque mondiale, *Indicateurs du développement dans le monde, 2000* ; Taiwan Statistical Data Book, 2001.

Depuis la fin des années 70, la politique de réforme et d'ouverture menée par la Chine a forgé un paysage industriel très hétérogène et transformé la structure industrielle de la Chine pour mieux l'aligner sur l'avantage comparatif du pays. Trois axes de réforme économique ont contribué à cette dynamique : les réformes des marchés des produits et facteurs ; la réforme des entreprises et les réformes des politiques en matière d'échanges et d'investissement étranger. La combinaison de ces trois séries de réformes interdépendantes a permis au cours des deux dernières décennies l'apparition en Chine d'un paysage industriel très dynamique.

Les réformes économiques introduites depuis la fin des années 70 ont conduit dans un premier temps à transférer des ressources nationales au profit de l'agriculture, par le biais d'une forte augmentation des prix de rachat des produits agricoles et ce qui s'apparentait à la privatisation de l'agriculture. Toutefois, durant les années 80, les entreprises de bourgs et de villages (EBV) dans des industries légères fabriquant des produits à forte intensité de main-d'œuvre, comme les vêtements et les chaussures, ont commencé à se développer rapidement, en tirant parti de l'abondance de la main-d'œuvre bon marché en Chine. Ainsi, vers la fin des années 80, la part de l'industrie dans la production nationale a commencé de nouveau à augmenter.

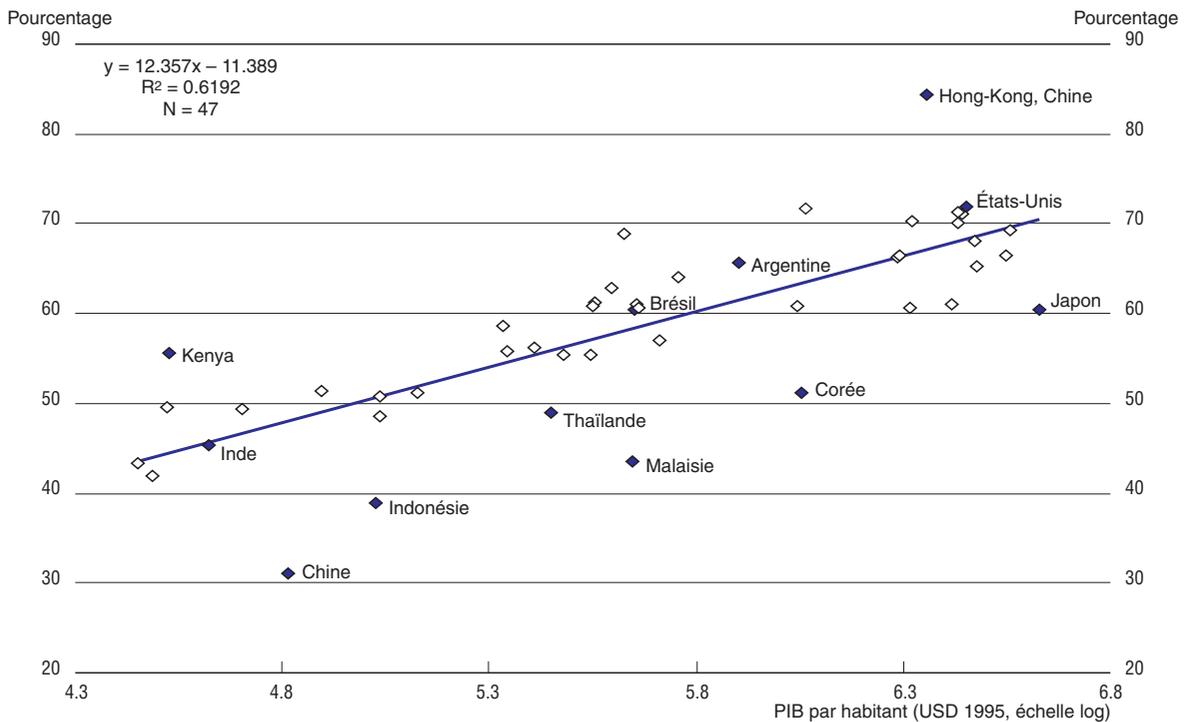
Ces réformes ont transformé le secteur industriel, auparavant presque totalement dépendant des entreprises d'Etat, en un secteur dans lequel des PME du secteur non étatique jouent un rôle de plus en plus important. Dans de nombreuses branches, divers types d'entreprises coexistent désormais, notamment des entreprises d'Etat, des entreprises collectives urbaines, des entreprises rurales ou EBV, des sociétés par actions, des entreprises à participation étrangère, des entreprises individuelles et des entreprises privées³.

Figure 4.1. Industrie en pourcentage du PIB, 1995-98, moyenne



Source : Banque mondiale, Indicateurs du développement dans le monde, 2000.

Figure 4.2. Services en pourcentage du PIB, 1995-98, moyenne



Source : Banque mondiale, Indicateurs du développement dans le monde, 2000.

Encadré 4.1. **Caractéristiques de la transformation sectorielle en Chine**

Comme dans la plupart des autres pays, la croissance économique s'est caractérisée en Chine par un déplacement des facteurs de production, à savoir main-d'œuvre et capital, du secteur agricole vers l'industrie et les services. Les évolutions des parts des différents secteurs dans la production et l'emploi donnent à penser que l'économie chinoise est engagée dans un processus de transition d'une économie agricole et rurale vers une économie urbaine et industrielle. La part de la valeur ajoutée de l'agriculture est tombée de 28 % en 1978 à environ 18 % en 1999, alors que celle des services passait de 24 % à 33 % sur la même période. La part du secteur agricole dans l'emploi a également baissé, passant d'environ 70 % à 47 % sur la même période, parallèlement à une progression correspondante des parts de l'industrie et des services.

Bien que son schéma de développement soit semblable à celui d'un grand nombre d'autres pays, la Chine présente deux spécificités majeures. Tout d'abord, le développement du secteur des services y a été beaucoup plus lent que dans les autres pays se situant à un niveau de développement analogue. De manière générale, la part du secteur des services tend à augmenter avec la progression du PIB par habitant. Par rapport aux autres pays, la part des services dans le PIB chinois est beaucoup plus faible compte tenu du PIB par habitant, alors que la part de l'industrie est la plus forte de tous les pays représentés dans la figure 4.1. Dans de nombreux pays en développement, la croissance du secteur des services a fortement contribué à la résorption de la main-d'œuvre excédentaire, dans la mesure où ce secteur a tendance à être gros consommateur de main-d'œuvre. Le secteur des services assure tout un éventail de fonctions essentielles — infrastructure de distribution des biens des industries extractives et manufacturières, financement des entreprises, fonctions administratives permettant à la société de fonctionner, maintenance et recyclage (location/leasing) des biens durables et activités (santé, éducation, loisirs) qui rehaussent la qualité de la main-d'œuvre. Le sous-développement du secteur des services en Chine découle dans une large mesure du faible degré d'urbanisation, associé aux restrictions sur la mobilité des travailleurs des zones rurales vers les zones urbaines et du degré élevé de réglementation, notamment les restrictions généralisées à l'entrée sur le marché et le monopole d'Etat sur de nombreuses activités de services.

L'autre caractéristique est le taux relativement bas d'absorption de la main-d'œuvre dans les secteurs non agricoles. Malgré la diminution rapide de l'emploi dans le secteur agricole au cours des deux dernières décennies, 70 % de la population réside actuellement en zone rurale et 50 % des emplois appartiennent au secteur agricole. Le secteur agricole a donc un excédent significatif de main-d'œuvre. Comme on l'a vu dans le chapitre 1, les transferts de main-d'œuvre du secteur agricole vers des emplois à plus forte productivité sont entravés par le régime d'occupation des terres et les obstacles associés au système d'enregistrement des ménages. Cette situation empêche la concrétisation des gains que pourrait procurer une répartition plus efficiente de la main-d'œuvre.

L'intensité d'emploi dans la croissance a sensiblement fléchi au cours des années 90, par rapport aux années 80. Elle a notamment fortement baissé dans le secteur industriel depuis la seconde moitié des années 90, en raison en partie de l'accélération de la réforme des entreprises et de la restructuration de l'industrie. Les perspectives d'un transfert accru de main-d'œuvre des zones rurales vers les zones urbaines font ressortir le besoin d'encourager l'essor des industries à forte intensité de main-d'œuvre et des secteurs des services pour faciliter l'absorption de la main-d'œuvre.

*Riddle (1986)

L'essor des entreprises du secteur non étatique au cours des années 80 a été dopé par la levée des barrières à l'entrée dans des industries qui avaient été monopolisées par des entreprises d'Etat protégées par le gouvernement. Avec l'augmentation de la concurrence sur le marché des produits industriels, le nombre d'entreprises de bourgs et de villages a rapidement augmenté. La stratégie de développement auparavant tournée vers l'industrie lourde avait laissé un vaste marché de biens de consommation permettant aux EBV de se développer dans la production de biens de consommation légers, tels que l'habillement, les cuirs, les boissons, les meubles et les produits en papier (Otsuka, et coll., 1998).

La période débutant à la fin des années 80 a marqué une augmentation du nombre des entreprises à participation étrangère dans des secteurs manufacturiers de relativement haute technologie, notamment électronique grand public et matériels de télécommunications. La demande intérieure de biens de consommation durables tels que les appareils électriques ménagers a également commencé à s'accroître.

Conjugué avec la croissance de la demande externe pour ces produits, ce marché a soutenu la croissance d'une activité manufacturière à plus forte intensité de technologie.

Comme le montre la figure 4.3, les entreprises collectives (entreprises collectives urbaines et EBV) ont progressé beaucoup plus rapidement que les entreprises d'Etat tout au long des années 80 et au début des années 90, mais leurs performances ont fléchi depuis le milieu des années 90. En revanche, à partir du milieu des années 90, la part des « autres » catégories d'entreprises, à savoir entreprises à participation étrangère, sociétés par actions et entreprises privées, a commencé à augmenter rapidement. En 1999, la production industrielle des entreprises d'Etat ne représentait qu'environ 28 % de la production industrielle totale, les 72 % restants étant fournis par divers types d'entreprises du secteur non étatique.

A la suite de cette transformation, la Chine a développé une structure industrielle hautement diversifiée, couvrant un large éventail d'industries, depuis les industries légères à forte intensité de main-d'œuvre, comme le textile, l'habillement et la transformation de produits alimentaires jusqu'à des industries très capitalistiques, comme la sidérurgie, la transformation du pétrole et l'automobile, comme le montre le tableau 4.2. Après l'industrie chimique, les six plus gros secteurs en termes de valeur ajoutée sont la construction électrique, les produits alimentaires, le textile, la sidérurgie, le matériel de transport et le tabac.

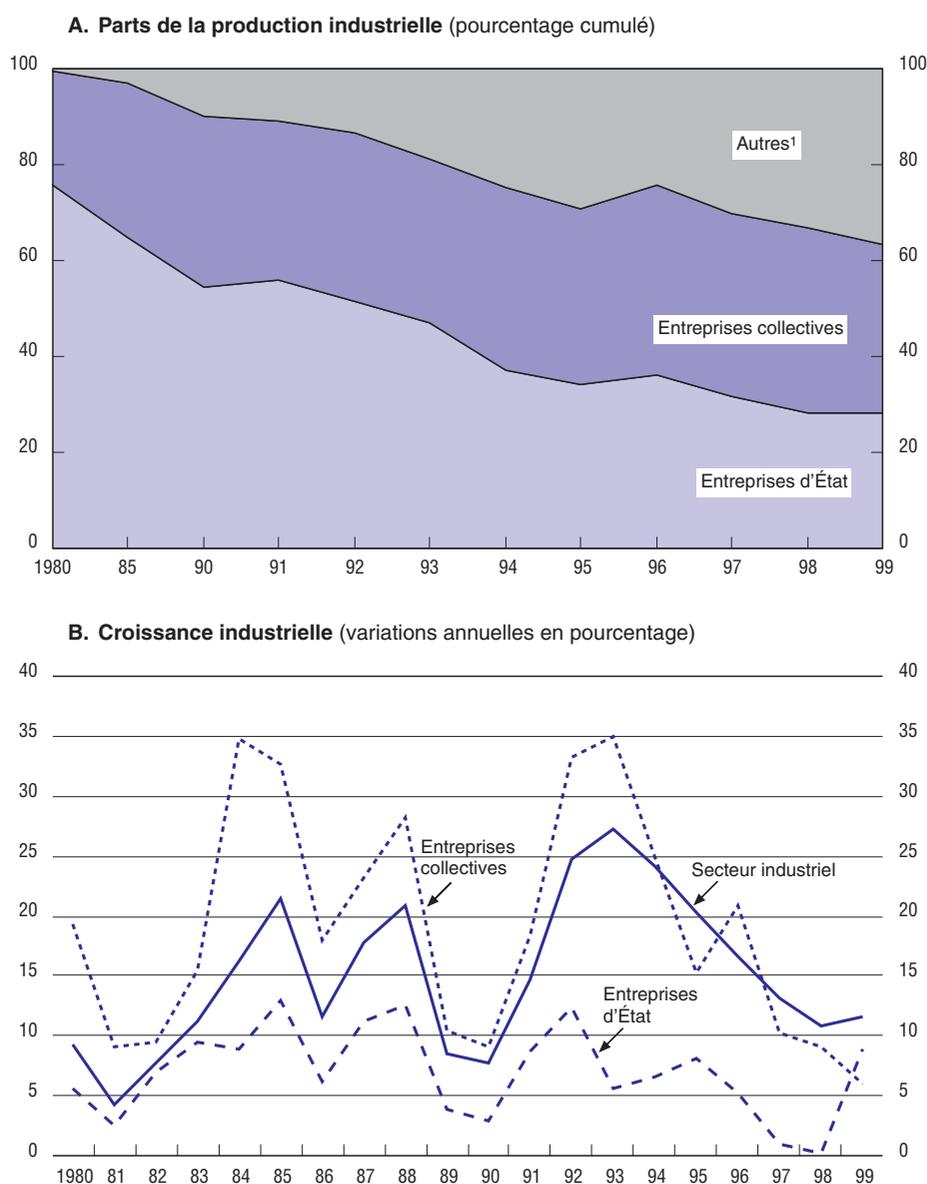
Politique industrielle et divergence sectorielle

Comme un grand nombre d'autres pays en développement, la Chine s'est appuyée sur la politique industrielle pour promouvoir certains secteurs et industries et ainsi réaliser des changements structurels et assurer la croissance économique. L'un des principaux objectifs de sa politique industrielle a été d'accélérer le rythme de l'industrialisation en sélectionnant pour une aide et une protection particulières des industries « stratégiques » ou « piliers », dont le développement devrait avoir des effets d'entraînement sur le reste de l'économie⁴. Les politiques chinoises en ce qui concerne aussi bien les échanges que l'investissement étranger ont été définies dans le cadre de cette politique industrielle avec une protection sélective de secteurs industriels spécifiques, conformément aux objectifs généraux de développement. Un large éventail d'obstacles tarifaires et non tarifaires, notamment un vaste appareil de contingents, d'obligations de licence et d'appels d'offre, de commerce d'Etat et autres contrôles, s'applique à certains secteurs industriels. Une bonne partie de ces mesures restrictives devraient être progressivement supprimées dans le cadre des engagements pris par la Chine pour son accession à l'OMC (voir annexe I).

Les secteurs industriels protégés sont dominés par les entreprises d'Etat, et la concurrence de la part des entreprises non étatiques, notamment des entreprises à investissement étranger, est limitée. Ces secteurs sont principalement les industries lourdes et les industries basées sur l'exploitation de ressources, telles que le gaz, la production d'électricité, la transformation du pétrole, les métaux ferreux, les métaux non ferreux, les transports et les produits chimiques de base. Dans l'industrie légère, la transformation du tabac est un monopole d'Etat. Ces secteurs sont dominés par les plus grands groupes industriels chinois qui sont considérés par le gouvernement comme les porte-étendards de l'industrie chinoise (voir chapitre 5). Les grandes entreprises d'Etat continuent de bénéficier d'un traitement préférentiel de la part du gouvernement, notamment en ce qui concerne l'accès aux prêts bancaires, le droit de commercer et les positions de monopole dans certains secteurs.

L'un des principaux axes de la politique de réforme de l'industrie chinoise a été le développement de vastes entreprises ou groupes d'entreprises capables de soutenir la concurrence sur le marché mondial. La mise sur pied de grands « champions nationaux », puissants à l'échelle mondiale, est considérée comme l'une des clés du succès économique futur de la Chine. Dans cette perspective, un petit nombre de grandes entreprises ou de groupes ont été choisis dans les secteurs ciblés, par exemple AVIC dans le secteur aérospatial, Shougang, Angang et Baosteel dans la sidérurgie, Yiqi, Erqui, Shanghai Auto et Tianjin Auto dans l'automobile et Sinopec et CNPC dans le pétrole et la pétrochimie (Nolan, 2001). Les entreprises ou groupes d'entreprises géants retenus ont bénéficié d'un soutien gouvernemental via un éventail de mesures, notamment des prêts préférentiels de la part des banques d'Etat, une protection contre la concurrence au

Figure 4.3. Production industrielle, 1980-1999



Note : Les chiffres correspondent à la production industrielle brute de l'ensemble des entreprises industrielles, avec ou sans système de comptabilité indépendant.

1. Les autres entreprises comprennent les entreprises industrielles privées et à participation étrangère.

Source : Annuaire statistique de la Chine, 2000.

moyen de divers obstacles tarifaires et non tarifaires et un accès aux marchés boursiers internationaux. Cette politique a été renforcée depuis 1998, en anticipation de l'entrée de la Chine à l'OMC.

En revanche, les réformes économiques ont libéralisé les secteurs qui sont proches de la consommation finale, comme l'électronique grand public, le textile et l'habillement et l'industrie alimentaire, qui bénéficient d'un degré élevé de libéralisation des prix et de concurrence sur le marché. Dans ces secteurs, les entreprises moyennes les plus performantes de Chine sont présentes, en même temps que des entreprises de bourgs et de villages ou d'autres PME du secteur non étatique. Les entreprises à capitaux

Tableau 4.2. **Structure de l'industrie manufacturière chinoise, 1981-1997**
Part en pourcentage du total de l'industrie

	Valeur ajoutée (aux prix courants)			Effectifs		
	1981	1991	1997	1981	1991	1997
Industrie légère	36.0	32.4	32.9	28.8	33.5	33.8
Produits alimentaires	4.7	5.3	7.2	6.7	5.9	6.3
Boissons	2.1	3.0	3.5	1.7	2.1	2.3
Tabac	4.9	6.3	5.2	0.7	0.6	0.5
Textiles	16.1	10.0	7.1	14.0	13.9	11.9
Chaussures et habillement	2.3	2.4	3.0	0.5	3.2	4.0
Produits à base de cuir	1.1	1.1	1.9	0.7	1.5	2.2
Produits du bois, hors mobilier	0.9	0.6	1.1	0.8	1.4	1.5
Mobilier, sauf métallique	0.8	0.5	0.6	0.2	0.7	0.7
Papier et produits à base de papier	2.0	2.0	2.2	1.9	2.3	2.7
Imprimerie et édition	1.3	1.2	1.2	1.6	1.9	1.6
Industrie chimique	26.6	26.9	26.0	20.2	21.8	26.1
Produits chimiques industriels	8.0	9.2	11.5	7.5	7.0	8.8
Autres produits chimiques	3.5	3.7	..	2.4	2.6	..
Raffinage du pétrole	5.0	3.4	3.8	0.7	1.0	1.3
Produits pétroliers et charbonniers divers	0.2	0.2	..	0.3	0.5	..
Produits en caoutchouc	2.2	1.7	1.3	1.2	1.4	1.5
Produits en matière plastique	1.5	2.0	2.3	0.5	1.9	2.5
Produits céramiques	0.5	0.6	0.7	0.7	0.7	1.3
Verre et produits en verre	0.9	0.8	0.6	1.2	1.0	1.0
Autres produits minéraux non métalliques	4.9	5.3	5.7	5.7	5.6	9.7
Industrie lourde	37.4	40.7	41.1	51.0	44.8	40.0
Sidérurgie	6.9	7.5	6.5	7.8	5.6	5.5
Métaux non ferreux	2.0	2.1	2.0	1.8	1.6	1.9
Produits métalliques	5.5	3.2	3.3	1.4	3.4	4.2
Machines, hors construction électrique	13.6	11.3	8.5	26.2	17.7	13.0
Construction électrique	3.3	8.4	11.0	6.4	6.5	4.9
Matériel de transport	3.1	4.9	6.4	4.8	4.2	6.7
Équipement professionnel et scientifique	0.8	1.0	0.9	1.4	1.2	1.4
Autres produits manufacturés	2.2	2.4	2.4	1.3	4.4	2.4

Source : Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), base de données en matière de statistiques industrielles, 2000.

étrangers sont principalement concentrées dans les secteurs tournés vers l'exportation, comme l'habillement, le cuir, les biens culturels, éducatifs et sportifs et le matériel électronique et de télécommunications.

Du point de vue de l'organisation industrielle, les performances d'un secteur dépendent du comportement et des résultats des entreprises qui le composent, lesquels dépendent eux-mêmes largement de l'environnement économique qui est le leur. La politique de réforme économique de la Chine, tournée vers le marché, a sensiblement modifié la structure du marché sur lequel opèrent les différentes catégories d'industries et d'entreprises chinoises, et elle a donc affecté la performance du secteur industriel chinois. Le fait notamment qu'ils ne soit pas tous exposés au même niveau de concurrence sur le marché a eu une forte incidence sur la performance de certains secteurs industriels.

Les données sur la rentabilité des entreprises tendent à montrer que les entreprises d'Etat dans de nombreux secteurs enregistrent des taux de profit plutôt faibles ou négatifs, comparés à ceux des entreprises n'appartenant pas au secteur étatique. Les performances financières des entreprises industrielles chinoises, notamment des entreprises d'Etat, se sont détériorées au cours des années 90, bien que l'on note une certaine amélioration ces dernières années. Les entreprises d'Etat ont enregistré des taux de profit très faibles ou négatifs dans de nombreux secteurs en 1999.

Raisons qui sous-tendent la médiocrité des performances industrielles

Un certain nombre de facteurs expliquent les médiocres performances industrielles enregistrées au cours des années 90, notamment dans les entreprises d'Etat. L'un des principaux facteurs réside dans les déséquilibres créés au cours de la vague d'investissements de 1992-94, qui a laissé de nombreuses industries chinoises avec des taux très bas d'utilisation des capacités, un lourd endettement et des excédents considérables de stocks. Ce comportement de surinvestissement s'explique par des insuffisances du gouvernement d'entreprise et de la discipline financière externe. Les faibles contraintes budgétaires auxquelles sont soumises la plupart des entreprises publiques chinoises, conjuguées à la disponibilité de prêts bancaires à des conditions favorables, se sont traduites par de fortes incitations à maximiser les recettes par l'expansion des capacités.

Cette vague d'investissements a abouti à un surapprovisionnement chronique dans un large éventail d'industries chinoises. On estime qu'actuellement l'offre est excédentaire pour plus de 80 % des produits industriels. Cette offre excédentaire chronique a alimenté les pressions déflationnistes dans l'économie chinoise, qui ont débuté en 1997, en contraignant les entreprises à abaisser leurs prix pour maintenir leur part de marché. Ce qui a aggravé encore les résultats dans ces branches. Néanmoins, en raison notamment du protectionnisme local, il n'y a guère eu de fermeture d'entreprises déficitaires.

Les marchés intérieurs chinois se caractérisent par un degré remarquable de fragmentation économique. Alors que la Chine s'appuie sur une forte centralisation politique, elle a développé une structure économique décentralisée dans laquelle chaque région tend à être autonome sur le plan opérationnel et financier. A la différence du modèle soviétique traditionnel, le système chinois a été et demeure dans une large mesure basé sur la planification régionale dans laquelle un organisme gouvernemental, en l'occurrence le gouvernement local, régit la plupart des activités économiques d'une région dans les différents secteurs économiques. La décentralisation par le gouvernement central des pouvoirs d'investissement au profit des provinces a donné aux autorités locales une incitation à protéger les entreprises chinoises, dont elles sont propriétaires ou auprès desquelles elles perçoivent des impôts.

Le gouvernement central a dans une large mesure éliminé les obstacles aux échanges de biens manufacturés entre les provinces, même s'il subsiste encore des barrières locales pour certains produits comme les alcools, le tabac, les automobiles⁵. Les obstacles à la mobilité sur le marché des capitaux sont des entraves plus importantes à la restructuration des industries et à leur regroupement entre provinces. La montée du protectionnisme local s'explique en partie par le système fiscal. Le contrôle des circuits de commercialisation et de l'investissement par les gouvernements régionaux pourrait également avoir contribué aux restrictions protectionnistes sur les produits importés d'autres provinces (Huang, 2001). Un dernier facteur est la géographie de la Chine, qui accentue la difficulté des échanges entre provinces, en raison du sous-développement des réseaux de transport et de distribution entre provinces.

L'une des incidences immédiates de la fragmentation du marché a été l'apparition d'une structure économique similaire et répétitive dans les provinces. Au lieu de se spécialiser en fonction de leur avantage comparatif, les régions et provinces chinoises se sont efforcées de développer des industries et des groupes de produits similaires, d'où une convergence de la production industrielle entre les différentes régions. Cette dispersion industrielle va à l'encontre du principe économique selon lequel les entreprises ont tendance à se regrouper au niveau régional pour bénéficier des gains procurés par le regroupement. Cette politique a également empêché les industries chinoises d'exploiter pleinement les avantages de leur marché intérieur potentiellement vaste, notamment dans des secteurs où les économies d'échelle sont importantes. La structure fragmentée du marché, jointe au fait que peu de producteurs inefficaces disparaissent, constitue un handicap majeur pour de nombreuses industries chinoises, notamment dans les branches à forte intensité de capital et de technologie.

Un autre facteur important qui explique les performances médiocres des entreprises industrielles tient aux inefficiences d'exploitation liées à des capacités de production inefficaces et obsolètes, à des

technologies dépassées et à une médiocre qualité des produits. De nombreuses industries chinoises, dont le secteur automobile, qui nécessitent une échelle de production élevée pour assurer l'efficacité de l'exploitation, se caractérisent par la généralisation d'une production suboptimale, un grand nombre de petits producteurs et des niveaux élevés de coût. Cette situation perdure car les autorités locales résistent aux pressions en faveur d'une fermeture des entreprises inefficaces ou déficitaires, du fait en partie de l'obligation politique de maintenir les niveaux d'emploi.

Les performances relativement médiocres des entreprises d'Etat sont encore aggravées par des charges supplémentaires liées à la politique générale, comme la main-d'œuvre excédentaire que les entreprises d'Etat ne sont pas libres de licencier, les dépenses correspondant aux prestations sociales telles que soins médicaux et pensions, et une charge fiscale indûment forte. Ces charges liées à la politique générale continuent de peser sur les performances des entreprises d'Etat, en raison du sous-développement des programmes de prestations sociales et de la faiblesse des recettes gouvernementales.

La médiocrité des performances des entreprises d'Etat découle toutefois de façon plus fondamentale d'insuffisances dans le gouvernement et la gestion des entreprises, qui persistent dans une large mesure du fait de la faiblesse de la discipline financière et du manque de concurrence dans certaines branches. Une amélioration durable des performances des entreprises ne pourra être obtenue sans des dirigeants de qualité, qui réagissent aux signaux du marché, même lorsque les entreprises d'Etat auront été libérées des charges imposées par la politique générale.

La troisième grande raison tient à l'insuffisance des moyens technologiques et d'innovation dans les entreprises chinoises. Très peu de PME notamment — et en particulier la grande majorité des entreprises de bourgs et de villages opérant dans le secteur manufacturier à faible niveau technologique et à forte intensité de travail — disposent de moyens propres de R&D et d'innovation. Un autre handicap des PME est la qualité médiocre de leurs ressources techniques. Le décalage en matière d'efficacité technique entre les petites et grandes entreprises chinoises demeure important, bien qu'il se soit réduit au cours des deux dernières décennies. L'un des principaux freins à l'amélioration technologique dans les PME est le manque de ressources financières (Gregory et Tenev, 2001). Les problèmes de financement des PME ont été encore aggravés par le fait que les responsables de l'octroi des prêts bancaires sont devenus plus circonspects à l'égard des PME, car leurs performances sont souvent médiocres et elles ne sont plus autant soutenues par les autorités locales, comme l'explique le chapitre 2. De plus, les petites entreprises elles-mêmes ne disposent pas du personnel adéquat pour faire du développement technologique ou exploiter les technologies existantes. Alors que les entreprises de bourgs et de villages sont de plus en plus confrontées à une concurrence croissante de la part d'autres catégories d'entreprises dotées de moyens technologiques et d'innovation relativement plus importants, l'absence d'une assise technologique et de cadres dirigeants, le manque de capitaux pour l'innovation et le médiocre accès à l'information comptent parmi les principaux obstacles qui empêchent le secteur des entreprises de bourgs et de villages d'améliorer ses structures industrielles et sa production (voir chapitre 6).

Mesures récentes visant à réformer le secteur industriel

Les réformes structurelles du secteur des entreprises d'Etat, avec celle du système financier, restent la priorité économique principale du gouvernement chinois ces dernières années. Ces réformes des entreprises d'Etat ont porté sur trois axes principaux : revitalisation économique, restructuration des entreprises et réforme du gouvernement d'entreprise (OCDE, 2000a).

Le premier volet, à savoir la revitalisation économique pour améliorer les performances financières et renforcer la compétitivité, a été un axe majeur des efforts en cours, car c'est la clé la plus immédiatement efficace pour relancer la croissance à moyen terme. Des efforts ont été faits pour réduire les importants excédents de capacité dont souffrent les entreprises d'Etat, notamment dans le textile, l'énergie, la pétrochimie, la métallurgie et la défense, où les problèmes sont particulièrement graves. Un nombre appréciable de travailleurs en surnombre dans les entreprises d'Etat ne font plus partie des effectifs. De

plus, les programmes de pensions, soins de santé et autres prestations sociales qui grevaient lourdement les entreprises d'Etat sont en cours de restructuration et de socialisation (voir chapitre 16). Les niveaux d'endettement ont également été sensiblement réduits pour les grandes entreprises d'Etat, par le biais de conversions de créances en participations.

Des progrès ont également été réalisés dans la restructuration des entreprises afin de créer des entités plus viables et de diversifier le capital. La majorité des petites entreprises d'Etat dans les provinces côtières, et une proportion moindre mais néanmoins significative dans les régions de l'intérieur, ont été *de facto* privatisées. Les efforts pour diversifier la propriété des grandes entreprises d'Etat n'en sont encore qu'à leur premier stade. Toutefois, le gouvernement se propose de céder des participations de l'Etat dans des entreprises cotées, en partie notamment pour financer divers engagements, sur les pensions par exemple, et pour promouvoir le développement du secteur non étatique. Le gouvernement encourage également la participation d'investisseurs étrangers à la restructuration des entreprises d'Etat.

Comme on le verra au chapitre 13, la mise en place de mécanismes efficaces de gouvernement d'entreprise est également devenue une priorité majeure des réformes afin que les entreprises d'Etat fonctionnent de façon efficace dans un environnement de marché.

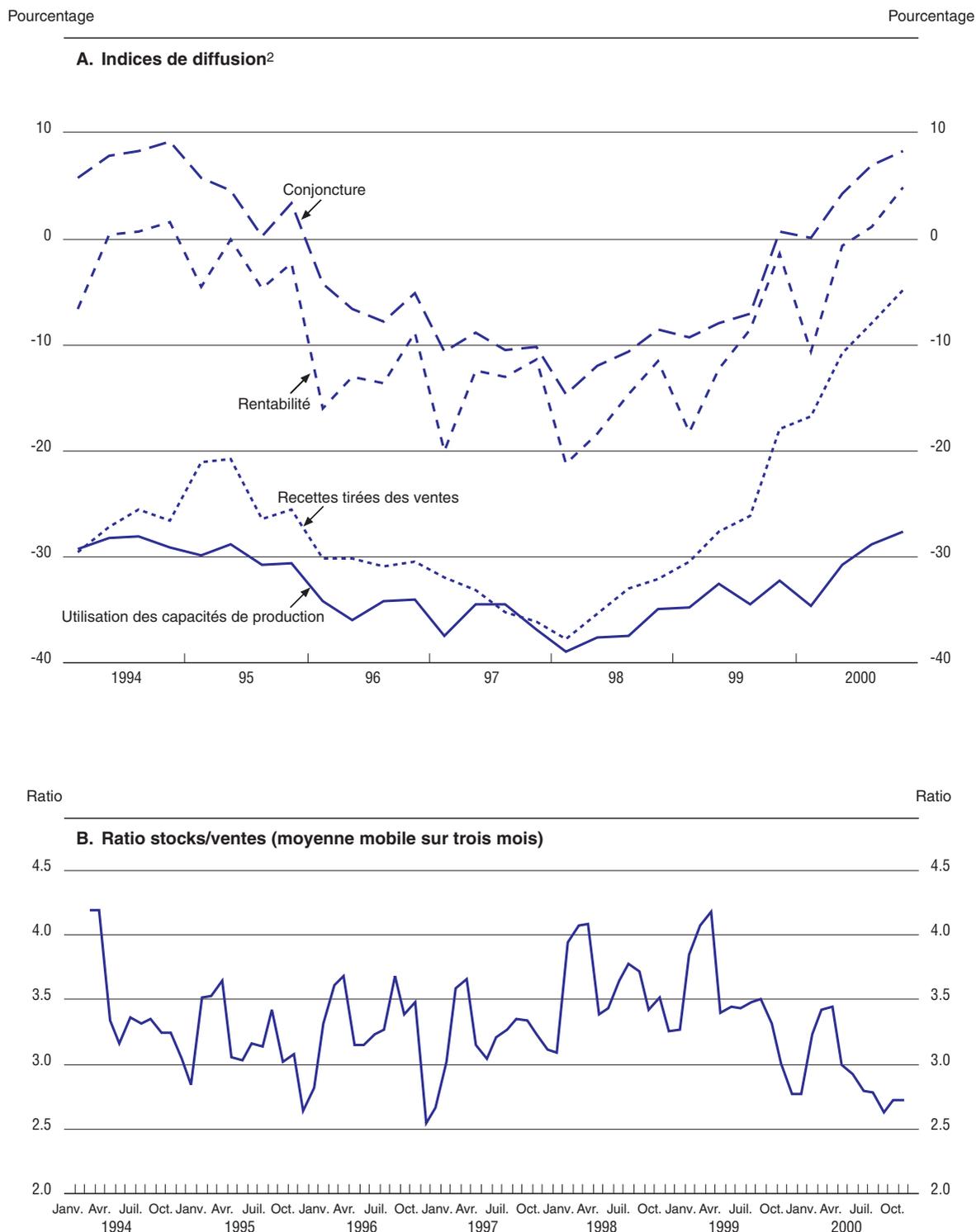
L'initiative globale de restructuration industrielle s'est également accompagnée d'une augmentation des fusions-acquisitions. En 2000, on a dénombré 177 transactions pour une valeur de 41.7 milliards d'USD, contre 145 transactions en 1999 pour une valeur de 10 milliards d'USD. L'une de ces opérations a été la création en avril 2001 de la plus grosse entreprise chinoise de construction navale, la China State Shipbuilding Corp., par la fusion des chantiers navals de Hudong, à Shanghai, et de Zhonghua. Les défaillances d'entreprises d'Etat et du secteur non étatique sont également devenues plus fréquentes depuis le milieu des années 90. Le nombre de faillites d'entreprises, toutes catégories confondues, a atteint le chiffre de 25 000, dont plus de la moitié parmi des entreprises d'Etat (Banque mondiale, 2000)⁶.

Les divers efforts de réforme du gouvernement semblent s'être traduits par une certaine amélioration des performances des entreprises d'Etat. Selon la Commission d'Etat chargée de l'économie et du commerce (CEEC), le programme triennal mis en place pour inverser les performances de 6 600 entreprises d'Etat déficitaires a atteint son but. Il semblerait que fin 2000 plus de 70 % de ces entreprises soit étaient devenues bénéficiaires, soit avaient fusionné ou avaient été réorganisées. Les enquêtes auprès des entreprises montrent également une amélioration générale des conditions économiques au cours des années récentes. Comme le montre la figure 4.4, l'enquête de la Banque populaire de Chine donne à penser que les conditions générales de l'activité, la rentabilité, la trésorerie et les taux d'utilisation des capacités dans l'industrie se sont améliorés depuis 1999. La situation des stocks semble également s'être assainie ces dernières années.

Bien que d'importants efforts soient faits, il est difficile d'évaluer dans quelle mesure les réformes conduisent à une amélioration fondamentale des performances industrielles. Les efforts de réforme ont été gênés par un certain nombre d'obstacles structurels et institutionnels.

Tout d'abord, la plupart des améliorations dans les performances des entreprises d'Etat ont été obtenues par des mesures gouvernementales visant à consolider le secteur étatique par le biais de dépenses budgétaires massives depuis 1998. Les principaux bénéficiaires du programme de réforme du gouvernement ont été les grandes entreprises d'Etat, qui ont absorbé la majeure partie de l'importante émission de bons du Trésor et des autres aides gouvernementales, notamment en matière d'amélioration technologique, de réduction de la dette et d'introductions sur le marché boursier. Certains critiques y voient un soutien à des industries et entreprises inefficaces, dont la durée de vie est prolongée par les aides. Inversement, l'investissement dans les entreprises du secteur non étatique, qui a été le facteur clé de la croissance, est encore sensiblement à la traîne par rapport à celui dont bénéficient les entités étatiques. Les améliorations récentes des performances industrielles ont également été très inégales et concentrées sur un nombre relativement réduit de grandes entreprises d'Etat dans certains secteurs comme le pétrole, l'électricité, les télécommunications et l'électronique.

Figure 4.4. Indicateurs de conjoncture pour les entreprises chinoises¹



1. Ces indicateurs reposent sur une enquête auprès de 5 000 entreprises industrielles principales.

2. L'indice de diffusion est calculé comme le pourcentage des réponses positives moins le pourcentage des réponses négatives.

Source : Bulletin statistique trimestriel de la Banque populaire de Chine, diverses livraisons.

Deuxièmement, l'incidence des efforts de réforme a eu tendance à être affaiblie par la poursuite de l'intervention des pouvoirs publics dans le fonctionnement des entreprises. C'est notamment le cas avec les restrictions concernant l'entrée aussi bien que la sortie du marché, les fusions-acquisitions et d'autres modalités de redéploiement des ressources. Ainsi, les fusions-acquisitions sont en général fortement influencées par des objectifs non commerciaux, comme la fusion d'entreprises financièrement solides avec des entreprises plus faibles, de manière à limiter le fardeau pour l'Etat. L'efficacité de la mise en place de moyens de qualité pour le gouvernement d'entreprise a également été limitée par le fait que les autorités continuent d'intervenir dans le choix des hauts responsables.

En outre, le protectionnisme local continue de freiner le regroupement industriel. Le cas de l'industrie automobile fournit un bon exemple à cet égard. Le gouvernement central a essayé de regrouper l'industrie par des fusions-acquisitions, mais il a échoué face à une vive résistance des administrations locales. Pour maintenir les recettes fiscales locales et l'emploi, de petits constructeurs automobiles inefficients ont été maintenus en activité par les autorités locales.

Intégration internationale et avantages comparatifs de la Chine

Les exportations chinoises ont progressé très rapidement au cours des deux dernières décennies, faisant du pays le neuvième exportateur mondial. La libéralisation sélective des échanges opérée par la Chine s'est traduite par une expansion accélérée des activités de transformation internationale, qui ont été le moteur de la diversification rapide des exportations de biens manufacturés. L'ascension de la Chine dans le commerce mondial a été soutenue par l'intégration de certaines industries du pays dans les chaînes de production mondiales. Ce phénomène a une incidence directe sur la compétitivité et la modernisation industrielle du pays, et il devrait jouer un rôle important dans les perspectives de certaines industries chinoises, compte tenu de la libéralisation des échanges et de l'investissement.

Intégration de la Chine dans le système mondial de production

Les performances remarquables de la Chine sur les marchés mondiaux depuis le milieu des années 80 sont directement liées à la participation accrue de ce pays dans la division internationale des opérations de production. Cette évolution a été délibérément encouragée par le gouvernement chinois par le biais d'une politique commerciale sélective accordant un traitement préférentiel aux activités d'assemblage et de transformation, via des exonérations tarifaires sur les biens intermédiaires. Des droits d'importation à des conditions favorables ont également été accordés sur les équipements importés par les entreprises étrangères en liaison avec un investissement initial dans des filiales en Chine (Lemoine et Ünal-Kesenci, 2001).

La croissance des exportations chinoises d'habillement et d'électronique grand public a été étroitement liée à la politique du pays dans le domaine des échanges et de l'investissement direct étranger, qui a permis à ces industries de s'intégrer dans les chaînes de production mondiales. Cette politique a eu des effets directs sur la compétitivité et la modernisation industrielle en Chine. L'habillement et l'électronique grand public sont, avec l'automobile, des industries qui s'organisent de plus en plus sous la forme de systèmes de production mondiaux intégrés, dans lesquels des entreprises transnationales s'approvisionnent auprès d'un éventail de filiales, de fournisseurs et de sites d'approvisionnement (CNUCED, 2000a). Ces industries bénéficient de parts appréciables dans les flux commerciaux mondiaux, ainsi que de taux élevés de croissance aussi bien en termes d'échanges que d'investissement.

Les filiales étrangères, notamment celles originaires de la région d'Asie, ont tiré parti de la politique chinoise et utilisé la Chine comme base de production, en s'appuyant sur leurs réseaux internationaux d'échange et de production. C'est ainsi notamment que des économies avancées d'Asie ont eu tendance à délocaliser en Chine les phases de production aval à forte intensité de main-d'œuvre, de manière à tirer avantage des faibles coûts de main-d'œuvre. En 2000, les entreprises à investissement étranger assuraient

70 % des exportations chinoises de produits transformés et trois-quarts des importations pour transformation.

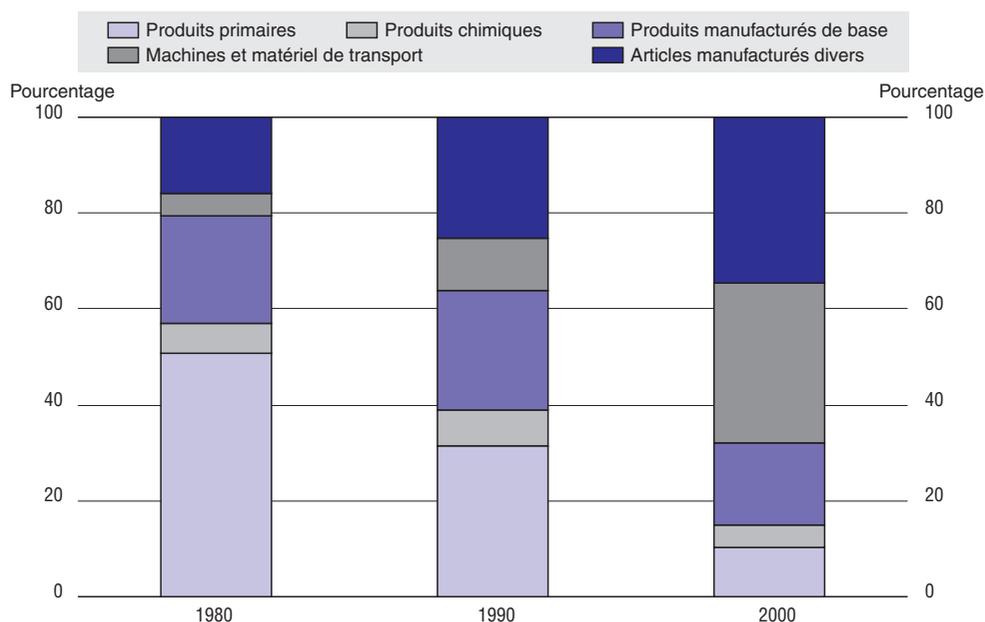
La participation de la Chine à la division internationale de la production intervient dans les phases finales de production (assemblage/transformation) à forte intensité de main-d'œuvre, tandis que pour les phases de production en amont, à forte intensité de capital (produits semi-finis et composants) le pays fait appel aux importations. Son avantage comparatif dans les phases de production s'appuie donc sur un handicap comparatif dans les segments amont de la production. Cette division verticale de la production a permis à la Chine de diversifier ses exportations de biens de consommation et d'exploiter ses atouts dans les exportations de certains biens d'équipement, construction électrique notamment. Les pièces et composants importés incorporent une forte proportion de haute technologie et ils ont pu constituer une voie importante de transfert et de diffusion de la haute technologie dans l'industrie manufacturière chinoise. Toutefois, la situation actuelle, comme on le voit au chapitre 6, laisse beaucoup à désirer à cet égard.

Cette stratégie commerciale sélective a conduit à une dichotomie entre des industries hautement internationalisées et compétitives d'une part, et un secteur exportateur plus traditionnel basé sur l'exploitation de facteurs de production nationaux, dont les performances sont demeurées médiocres, d'autre part. L'abaissement des droits de douane, joint à l'adhésion de la Chine à l'OMC, offre à ces entreprises chinoises une bonne possibilité d'avoir un meilleur accès à la technologie et aux équipements étrangers, lesquels ont été pour l'essentiel importés par le secteur internationalisé, alors que dans le même temps, elles devront faire face à une compétition accrue de la part de produits finis importés, moins coûteux.

Evolution des avantages comparatifs

Comparée à celle de la plupart des pays développés, la productivité en Chine est relativement faible⁷. Toutefois, compte tenu du faible niveau de ses salaires, la Chine est compétitive dans les activités de transformation à forte intensité de main-d'œuvre (Cable, 1996).

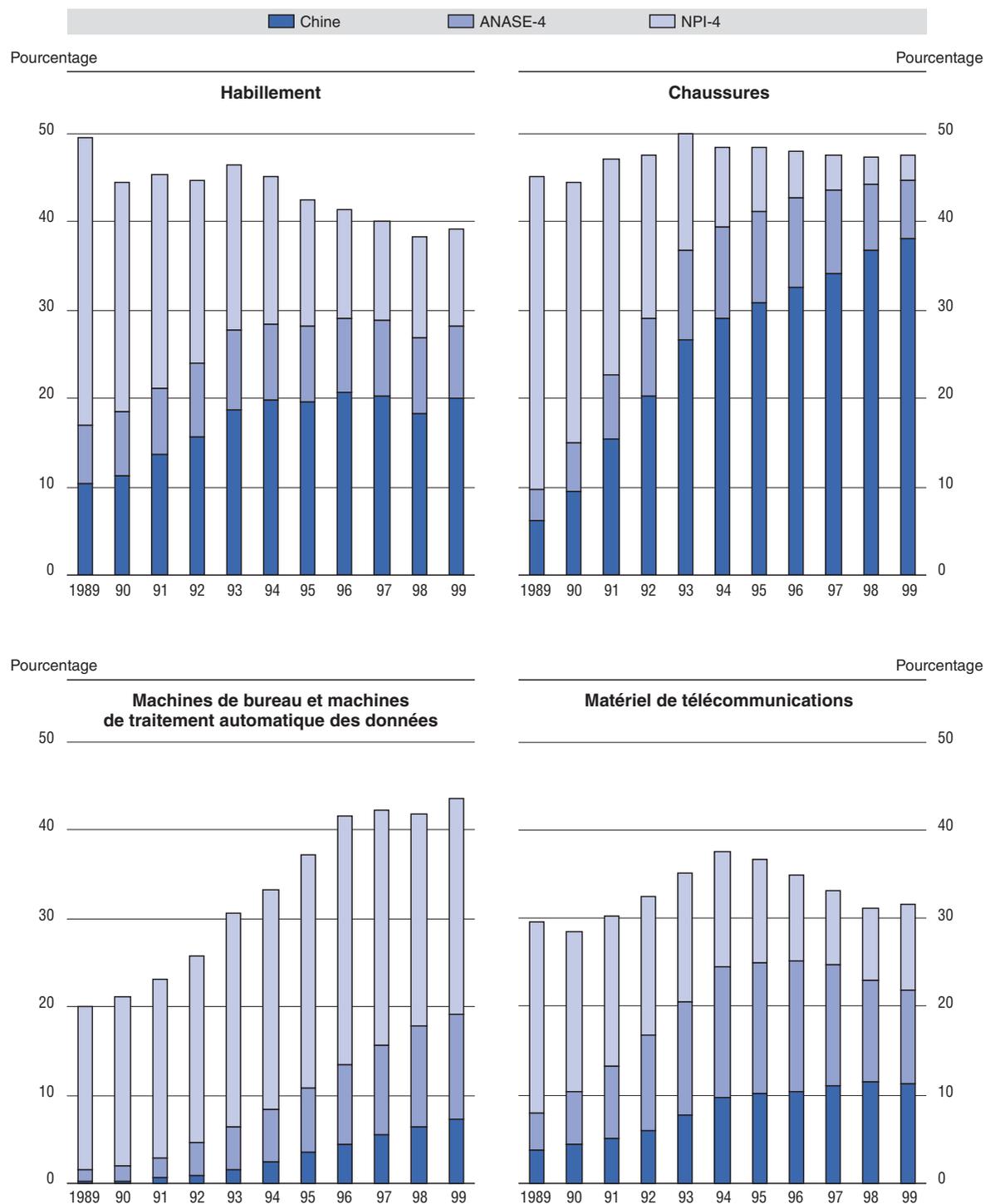
Figure 4.5. **Composition des exportations chinoises¹**



1. Hors produits non classés ailleurs.

Source : *Annuaire statistique de la Chine, 2000* ; *Statistiques douanières de la Chine, 12/2000*.

Figure 4.6. Evolution des parts de certains produits sur le marché du G7



Note : Habillement : CTCI 84 ; chaussures : CTCI 85 ; machines de bureau et machines de traitement automatique des données : CTCI 75 ; appareils et équipements de télécommunications et d'enregistrement et de reproduction du son : CTCI 76 ; ANASE-4 : Indonésie, Malaisie, Philippines et Thaïlande. NPI-4 : Corée, Hong Kong (Chine), Singapour et Taipei chinois. G7 : Allemagne, Canada, Etats-Unis, France, Italie, Japon et Royaume-Uni.

Source : OCDE, Base de données sur les statistiques du commerce extérieur.

Au cours des deux dernières décennies, la composition des exportations de la Chine a considérablement évolué, les produits primaires reculant au profit des biens manufacturés, comme le montre la figure 4.5. Au cours des années 80, il s'est produit une forte augmentation de la part des produits traditionnels à forte intensité de main-d'œuvre, c'est-à-dire des articles manufacturés divers (CTCI 8) tels que vêtements et chaussures. Pendant les années 90, toutefois, la part des produits à relativement forte intensité de capital et de technologie — machines et matériel de transport (CTCI 7) a commencé à augmenter rapidement. A l'intérieur de cette catégorie, les exportations chinoises ont été dominées par des produits à forte intensité de main-d'œuvre, tels que les machines de bureau et machines de traitement automatique des données (CTCI 75) et les machines, appareils et produits électriques (CTCI 77). Le recul dans la composition globale des exportations d'articles traditionnels tels les textiles et l'habillement au profit des machines et appareils électriques tendrait à montrer l'évolution vers le haut de l'avantage comparatif de la Chine.

Cette évolution de l'avantage comparatif dans les exportations peut s'analyser par référence à la part de marché de divers produits chinois sur les marchés mondiaux. Sur le marché du G7, la part de la Chine dans le secteur de l'habillement a doublé, passant d'environ 10 % en 1989 à environ 20 % en 1999, et sa part dans le secteur de la chaussure a plus que quintuplé, passant d'environ 7 % à environ 38 % (voir figure 4.6). Il s'agit de catégories d'exportations pour lesquelles la part des NPI d'Asie a rapidement baissé. En s'appuyant sur son avantage de coût dans les activités manufacturières à forte intensité de main-d'œuvre, la Chine est parvenue à entamer la part de marché de ces pays, dont les exportations ont été orientées davantage vers des produits à plus forte intensité de capital et de technologie.

La figure 4.6 montre également que la Chine, à l'instar des pays de l'ANASE, s'est également tournée progressivement vers des biens de consommation durables à plus forte intensité de capital et de technologie, tels que les machines de bureau et les machines de traitement automatique des données, pour lesquels les NPI conservent encore une forte part sur le marché. La Chine s'est également lancée dans la production d'appareils et équipements de télécommunications, d'enregistrement et de reproduction du son (téléviseurs couleur, par exemple).

Bien que la Chine ait modernisé sa structure industrielle au cours des deux dernières décennies, elle est encore sensiblement à la traîne dans le développement de ses industries fondées sur les connaissances⁸, par rapport à des NPI d'Asie, ou de l'ANASE comme la Malaisie et la Thaïlande. En Chine, ces industries sont handicapées par de faibles moyens technologiques et une capacité d'assimilation limitée de la technologie et du savoir-faire importés (OCDE, 2000b). Comme on le verra dans le chapitre 6, la Chine enregistre d'importants déficits commerciaux dans le domaine de la technologie, en particulier dans les secteurs de la production intégrée par ordinateur, de l'informatique et des télécommunications, de l'aérospatial et de la micro-électronique.

Perspectives industrielles et ajustements intérieurs nécessaires du fait de la libéralisation des échanges et de l'investissement

L'évolution des secteurs industriels chinois sera sans doute conditionnée par trois forces principales. Tout d'abord, l'accession de la Chine à l'OMC et la mise en œuvre de ses engagements devraient créer pour les entreprises un nouvel environnement qui n'agira pas de la même façon sur tous les secteurs industriels. De plus, la trajectoire de sentier de croissance économique suivie par la Chine, conjuguée à l'orientation des politiques gouvernementales, devrait également avoir de fortes répercussions sur les perspectives des différents secteurs industriels. Un facteur également à considérer est l'orientation et l'ampleur des investissements et de la participation des intérêts étrangers dans l'industrie chinoise, lesquelles dépendent de la stratégie des entreprises étrangères. On trouvera dans cette section un aperçu des perspectives industrielles compte tenu de ces différentes forces, ainsi qu'une analyse des ajustements nécessaires pour tirer parti des avantages que devraient produire ces forces et pour surmonter les difficultés dans un certain nombre de segments industriels.

Perspectives de l'industrie du fait de l'adhésion de la Chine à l'OMC

La Chine a pris de très larges engagements de libéralisation de l'accès à son marché intérieur dans ses accords d'accession à l'OMC (voir annexe I). Parmi les secteurs, l'évolution la plus spectaculaire en matière d'accès au marché se situe notamment dans les segments de la banque, des valeurs mobilières, de l'assurance, de la distribution et de la vente de détail. L'adhésion à l'OMC pourrait également amener de vastes changements dans le secteur agricole. Pour le secteur industriel dans son ensemble, l'évolution ne sera pas aussi spectaculaire que dans d'autres secteurs, dans la mesure où de nombreuses industries manufacturières sont déjà relativement ouvertes à la concurrence internationale. Cependant, les incidences potentielles sur certains secteurs industriels auparavant protégés devraient sans doute être fortes.

L'adhésion de la Chine à l'OMC va avoir une incidence sur le secteur industriel de diverses façons. Les changements les plus immédiats concernent l'accès au marché, à savoir la levée des obstacles tarifaires et non tarifaires qui affectent directement les industries et les entreprises. La Chine s'est engagée à ramener son tarif douanier moyen sur les biens industriels de 14.8 % en 2001 à 8.9 % d'ici 2005⁹. Cet engagement prévoit notamment la suppression des droits de douane sur les produits des technologies de l'information d'ici 2005. Les règles de l'OMC et les engagements pris par la Chine dans le cadre de son adhésion impliquent également que la Chine revoie en profondeur ses politiques gouvernementales, ses réglementations et ses systèmes administratifs. Il s'agit notamment d'assurer une plus grande égalité de traitement aux entreprises, quel que soit leur mode de propriété, et d'éliminer progressivement les nombreuses règles et réglementations gouvernementales concernant les activités des entreprises. Tout un ensemble de mesures nationales concernant les échanges, l'investissement et d'autres règles et pratiques incompatibles avec la participation à l'OMC devront être supprimées, notamment les soutiens directs et indirects aux entreprises d'Etat. L'adhésion à l'OMC implique également un changement significatif dans l'environnement dans lequel opèrent les entreprises aussi bien nationales qu'étrangères en Chine. Les engagements souscrits à l'égard des règles et programmes de libéralisation convenus modifient l'environnement stratégique dans lequel les entreprises planifient et développent leurs activités.

Une fois ces engagements mis en œuvre, la Chine s'acheminera vers un régime d'échanges basé sur des tarifs douaniers, s'accompagnant de l'élimination progressive des contingents, des licences et autres obstacles non tarifaires. La protection dans l'automobile, l'électronique, la pétrochimie et le textile et l'habillement diminuera fortement. La réduction effective de la protection dans le secteur automobile sera beaucoup plus forte que ne l'indiquent les réductions tarifaires, dans la mesure où les contingents doivent également être éliminés. En ce qui concerne les exportations chinoises, l'élément qui aura le plus d'effets directs sur l'amélioration de l'accès au marché sera l'élimination des contingents de l'Accord Multifibres sur les exportations chinoises de textile et d'habillement, en 2005.

Un certain nombre d'études ont été réalisées pour simuler les incidences de l'adhésion de la Chine à l'OMC sur les échanges, la production et l'emploi dans les différents secteurs industriels (voir annexe II pour un résumé). Globalement, il ressort de ces études que les secteurs manufacturiers à forte intensité de main-d'œuvre devraient en tirer profit, étant donné l'avantage comparatif de la Chine. En revanche, des secteurs précédemment protégés, comme les activités liées à l'exploitation des ressources, la chimie et l'automobile, devraient en pâtir, une forte augmentation des importations conduisant à une baisse de la production.

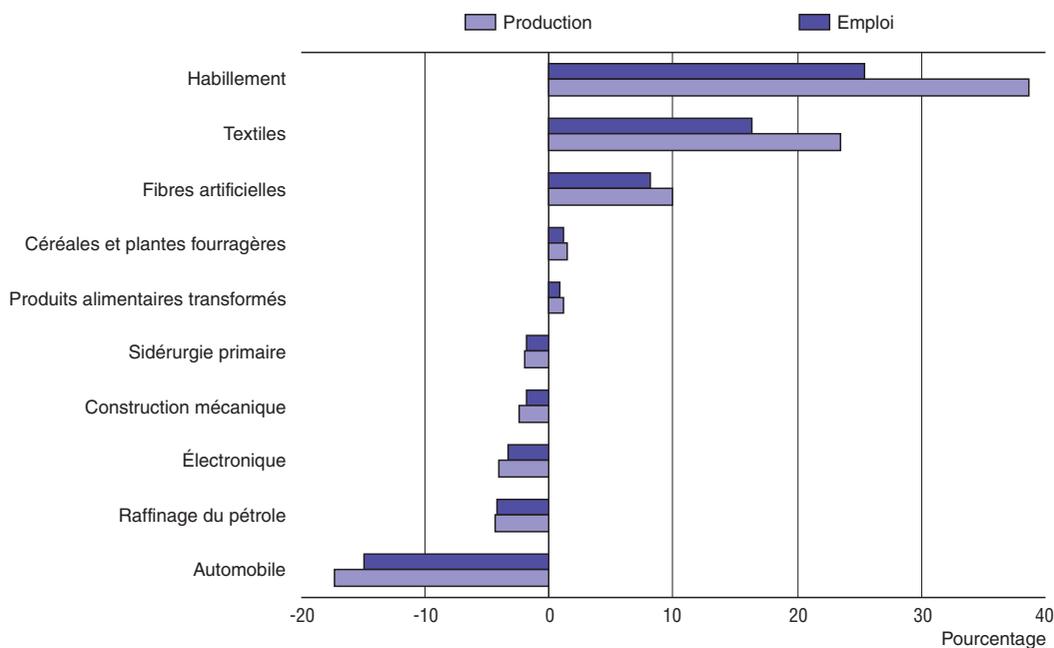
La figure 4.7 décrit les cinq principaux secteurs industriels dont la production devrait augmenter ou baisser, d'après l'une des études de simulation (Zhai et Li, 2001). Globalement, le secteur des « textiles » (dans sa définition large qui comprend les textiles, l'habillement et les fibres artificielles) devrait être celui qui bénéficierait des plus fortes retombées en termes de production et d'emploi après l'accession à l'OMC. Cela s'explique par l'avantage comparatif de la Chine dans les activités manufacturières à forte intensité de main-d'œuvre, combiné avec l'élimination des quotas de l'AMF sur les exportations de textiles et d'habillement. Dans certains secteurs alimentaires, comme les aliments transformés et les céréales et plantes fourragères, la production et les exportations devraient également progresser, du fait de la réduction des coûts des produits intermédiaires agricoles importés. En revanche, les industries à forte intensité de

capital comme l'automobile, le pétrole, l'électronique, la construction mécanique et les métaux ferreux devraient voir leur situation se détériorer avec la suppression progressive de la protection dans ces secteurs.

Cette étude montre également que les retombées de la libéralisation des échanges se répartiront de façon inégale entre les régions et provinces chinoises. Comme on le verra plus en détail dans le chapitre 21, la zone côtière retirera davantage de gains de l'expansion des échanges et de l'augmentation des exportations de produits à forte intensité de main-d'œuvre, alors que les provinces et régions intérieures, notamment celles qui se spécialisent dans l'agriculture, devraient enregistre des pertes. Guangdong, Fujian et Shanghai plus particulièrement devraient être les grands bénéficiaires de l'entrée de la Chine à l'OMC, dans la mesure où il s'agit d'importants producteurs d'articles manufacturés à forte intensité de main-d'œuvre et des provinces les plus tournées vers l'exportation.

Ces études de simulation portent principalement sur l'incidence des échanges induits par l'accèsion à l'OMC. Toutefois, les perspectives effectives pour les secteurs industriels doivent être également examinées en tenant compte de deux facteurs additionnels. Tout d'abord, les perspectives de certaines branches dépendent fortement du potentiel de croissance de la demande intérieure à l'égard de leurs productions, ainsi que de la politique industrielle nationale, qui pourrait renforcer ou contrebalancer les éventuelles incidences de l'OMC.

Figure 4.7. Incidence de l'accèsion à l'OMC sur les secteurs les plus affectés



1. Les chiffres correspondent aux variations en pourcentage de l'emploi et de la production induites par l'entrée à l'OMC en 2010, par rapport au scénario de référence de la non-accession.

Source : Zhai et Li (2001).

Etant donné la phase de développement économique et la structure de la croissance de la consommation en Chine, la plupart des universitaires ou décideurs chinois considèrent que le pays entre dans une phase nouvelle de consommation industrielle. Ils escomptent notamment une forte croissance de la consommation sur les marchés de l'automobile et du logement. La croissance rapide de la construction et de la rénovation de logements, aiguillonnée par la réforme du logement en cours, et combinée avec la stratégie de développement des provinces occidentales, devrait doper des industries de matériaux de construction comme la sidérurgie et les cimenteries. De plus, les produits d'électronique grand public et

des technologies de l'information (TI) haut de gamme, comme les ordinateurs et les téléphones portables, sont considérés comme offrant un potentiel de croissance élevé. Les secteurs à fort potentiel de croissance pendant le Dixième plan quinquennal (2001-2005) sont notamment l'électronique, la médecine, l'automobile, les ensembles complets de machines et équipements, les appareils électroniques ménagers, les articles en cuir et en fourrure, l'ameublement, les boissons non alcoolisées et les produits culturels/éducatifs/de sport (Yang, 2000).

De plus, la politique industrielle du gouvernement met de plus en plus l'accent sur le développement d'industries nouvelles et de haute technologie. Le Dixième plan quinquennal annoncé en mars 2001 définissait deux objectifs principaux pour le secteur industriel¹⁰ : Renforcer la capacité des industries traditionnelles au moyen de hautes technologies ou de technologies nouvelles et performantes et encourager l'apparition d'industries nouvelles et de hautes technologies, en s'appuyant notamment sur les technologies de l'information. Le gouvernement se propose d'investir 500 milliards d'USD dans le secteur des TI d'ici 2005 et il prévoit que l'industrie chinoise de fabrication de produits de l'électronique et des technologies de l'information deviendra l'industrie « phare » de l'économie nationale.

Un deuxième facteur qui conditionne les perspectives industrielles est l'apport de capitaux étrangers dans le secteur industriel chinois. L'entrée à l'OMC devrait se traduire par une augmentation des apports d'investissement direct étranger en Chine bien que les observateurs ne soient pas tous d'accord sur l'ampleur de cette augmentation. Non seulement l'entrée à l'OMC ouvre des secteurs précédemment fermés, mais elle devrait également conduire à des politiques gouvernementales plus transparentes, plus stables et prévisibles, ce qui devrait contribuer à renforcer la confiance des investisseurs étrangers à l'égard du marché chinois. De plus, si le gouvernement assouplit les restrictions sur les fusions-acquisitions transfrontières avec des entreprises chinoises, la Chine pourrait également attirer davantage d'apports d'IDE sous la forme de fusions-acquisitions transfrontières, lesquelles représentent désormais la forme la plus importante d'IDE en provenance des pays Membres de l'OCDE depuis les années 90 (OCDE, 2001). Selon une projection, les apports d'IDE pourraient progresser, par rapport à leur niveau annuel d'environ 40 milliards d'USD, pour atteindre un niveau annuel de plus de 60 milliards d'USD à moyen terme, et même 100 milliards d'USD si les fusions-acquisitions transfrontières étaient autorisées (CNUCED, 2000b). Bien qu'une proportion importante de ces apports supplémentaires devrait aller vers les secteurs des services, certains secteurs industriels devraient attirer davantage d'investissement étranger après l'entrée à l'OMC. Ces industries sont notamment les industries de transformation à forte intensité de main-d'œuvre, les investisseurs étrangers cherchant à bénéficier des possibilités accrues d'exportation créées pour ces industries, et les industries fondées sur l'exploitation de ressources, comme la prospection du pétrole naturel et du gaz et les industries extractives (voir chapitre 10).

Comme on le verra au chapitre 6, les entreprises étrangères marquent également un intérêt croissant à l'égard des investissements dans des industries à forte intensité de R&D et dans la constitution de coentreprises de R&D en Chine. Ces investissements tendent à se concentrer sur les industries à forte intensité de connaissances comme le logiciel, les télécommunications, la biotechnologie et la chimie. Cette évolution traduit en partie la confiance croissante des entreprises étrangères quant au potentiel à long terme du marché chinois, et une évolution de leurs stratégies d'investissement en faveur d'investissements à plus long terme. Elle est également en partie motivée par l'avantage en termes de coût de la main-d'œuvre chinoise.

Toutefois, de nombreux investisseurs étrangers considèrent toujours la Chine comme un pays avec lequel il est difficile de faire des affaires. Une enquête internationale sur la qualité ou l'attractivité de l'environnement pour les entreprises a classé la Chine au 43^{ème} rang sur 60 pour la période 2001-05¹¹. Parmi les facteurs les plus défavorables dans l'environnement des entreprises en Chine figurent notamment le niveau élevé de l'impôt sur les sociétés (54^{ème}) ; le manque de travailleurs compétents et qualifiés¹² (52^{ème}) ; l'insuffisance des infrastructures (52^{ème}) ; et l'ambivalence de la politique à l'égard de l'entreprise privée et de la concurrence (50^{ème}). Parmi les 17 pays d'Asie-Pacifique couverts par l'enquête, la Chine se classait globalement en 11^{ème} position¹³. Dans une autre enquête internationale, la Chine se classait au 33^{ème} rang sur 49 pays étudiés en ce qui concerne la compétitivité globale (IMD, 2001). La Chine était plus

particulièrement mal placée en ce qui concerne l'efficacité des entreprises (40ème) et l'infrastructure (39ème). Pour ce qui est de l'infrastructure, le classement de la Chine était particulièrement médiocre dans l'infrastructure technologique, du fait en partie du manque de coopération technologique entre entreprises, de la pénurie de spécialistes des TI et du faible niveau de développement du capital humain. Ces comparaisons internationales mettent en lumière les handicaps comparatifs de la Chine en matière d'éducation, de développement du capital humain, d'efficacité des entreprises et de certains aspects de l'environnement global des entreprises.

Incidences sur l'ajustement de l'industrie chinoise

L'incidence que la poursuite de la politique d'ouverture aura sur le secteur industriel chinois sera fonction non seulement des avantages et handicaps comparatifs actuels des industries et entreprises du pays, mais aussi de la capacité de ces dernières à réallouer des ressources et à se restructurer pour dégager des gains d'efficacité et de compétitivité. Au cours des années récentes, le gouvernement chinois a déployé des efforts majeurs pour préparer le secteur industriel à la pression concurrentielle accrue à laquelle devait conduire l'adhésion à l'OMC. L'accent a été mis sur la restructuration industrielle et la réforme des entreprises, ainsi que sur la réforme du secteur financier. Mais pour que le secteur industriel puisse récolter les fruits potentiels de l'adhésion à l'OMC, il faudra que les efforts engagés modifient effectivement la façon dont opèrent les industries et entreprises chinoises.

L'analyse qui précède donne à penser qu'à moyen ou court terme, la libéralisation des échanges et des investissements placera des entreprises et industries nationales dépourvues d'avantage comparatif dans une situation d'exposition à la concurrence, qui devrait contraindre à d'importants ajustements. L'augmentation escomptée des apports d'investissement direct étranger après l'entrée à l'OMC exercera également des pressions concurrentielles sur les entreprises nationales. Les marges bénéficiaires des entreprises nationales pourraient être réduites et même éliminées, si les prix chutent avec la réduction des droits de douane et la levée des autres barrières commerciales. Etant donné les problèmes actuels des industries et entreprises chinoises, certains craignaient que l'entrée de la Chine à l'OMC permette à des entreprises étrangères de prendre le contrôle d'entreprises chinoises, ce qui aboutirait à placer les marchés intérieurs sous le contrôle de grosses entreprises étrangères. S'il est vrai qu'un véritable processus de restructuration entraînerait sans doute des faillites et d'autres formes d'éviction du marché de certaines entreprises nationales, il y a également certaines raisons de penser que la situation est beaucoup plus complexe.

Il ne faut pas sous-estimer la capacité potentielle des industries chinoises à absorber les chocs, dans la mesure où nombre d'entre elles sont déjà exposées à une vive concurrence externe. Par rapport à l'agriculture et aux services, une bonne partie du secteur industriel est déjà très exposée à la concurrence internationale et le surcroît de pression devrait donc être relativement limité. Les progrès qui ont été réalisés au cours des années récentes pour préparer le secteur industriel à l'adhésion à l'OMC devraient également aider à amortir les chocs résultant d'une poursuite de la libéralisation des échanges et de l'investissement.

Certains secteurs industriels se caractérisent par de solides entreprises publiques chinoises (ex. : le pétrole), tandis que dans d'autres secteurs il existe des entreprises chinoises de taille moyenne agressives et hautement efficaces qui rivalisent dans des secteurs moins contrôlés par l'Etat (ex. : l'électronique grand public). La période de transition quinquennale qu'impliquent les accords avec l'OMC devrait donner à ces entreprises chinoises une forte avance dans la mesure où elles disposent déjà de positions solides sur le marché. Outre ces positions confortables, les entreprises nationales bénéficient également d'avantages du fait de leur connaissance du marché national et de la clientèle.

En revanche, les pressions concurrentielles générées par l'adhésion à l'OMC seront particulièrement problématiques pour les PME du secteur manufacturier, notamment les entreprises de bourgs et de villages, qui souffrent déjà de problèmes structurels tels que faible rentabilité, sous-capitalisation, production à petite échelle, manque de moyens technologiques ou fort interventionnisme bureaucratique.

Pour récolter toutes les retombées d'une nouvelle libéralisation des échanges et de l'investissement et des autres réformes économiques générales, les industries chinoises devront réaliser d'importants ajustements, notamment après l'adhésion à l'OMC :

- Elimination des petits producteurs inefficients et recherche d'économies d'échelle, notamment dans des secteurs comme l'automobile et la chimie. Cela implique la suppression du protectionnisme local et l'accélération de la restructuration et de la réorganisation de l'industrie.
- Amélioration du niveau technologique, amélioration de l'efficacité opérationnelle et réduction des effectifs en surnombre. Il s'agit d'évolutions capitales pour des industries traditionnelles comme les textiles et la sidérurgie. La réduction des contraintes imposées par la politique publique aux entreprises d'Etat est également essentielle pour améliorer leurs performances.
- Amélioration du gouvernement des grandes entreprises d'Etat chinoises, en mettant fin à l'interventionnisme de l'Etat dans la gestion des entreprises et en renforçant la discipline externe.
- Encouragement de l'investissement étranger et de la coopération pour doper l'efficacité et la compétitivité des industries chinoises et faciliter leur restructuration.

Perspectives de certains secteurs industriels

Sont examinées dans cette section les implications des perspectives et ajustements dans certaines branches, à savoir le textile et l'habillement, la sidérurgie, les véhicules à moteur, l'électronique grand public et les technologies de l'information (TIC). Comme l'indique de façon synthétique le tableau 4.3, les perspectives de croissance dans ces secteurs varient en ce qui concerne la demande intérieure, les exportations, les importations et les apports d'IDE.

Tableau 4.3. **Perspectives de certaines branches compte tenu de l'accession de la Chine à l'OMC**

Secteur industriel	Demande intérieure	Exportations de la Chine	Importations de la Chine	Apports d'IDE
Textile et habillement	→	↑	↑	→
Sidérurgie	↑	↑	→	↑
Véhicules à moteur	↑	→	↑	→
Électronique grand public	↑	↑	↓	↑
Secteurs fondés sur les TIC	↑	→	↑	↑

Note: ↑ progression ; ↓ diminution ; → pas de changement significatif.
Source : Secrétariat de l'OCDE.

Textiles et habillement

La Chine est l'un des principaux producteurs et exportateurs mondiaux de textiles et de vêtements. Du fait de ses faibles coûts de main-d'œuvre, l'industrie textile chinoise est compétitive dans l'habillement à faible valeur ajoutée, qui représente 70 % des exportations totales de textiles. Une forte proportion de la production chinoise de vêtements provient de coentreprises sino-étrangères ou d'entreprises de bourgs et de villages dans les zones côtières. Bien que l'industrie chinoise du textile et de l'habillement demeure l'un des secteurs les plus compétitifs sur le marché international, elle doit faire face à un certain nombre de faiblesses structurelles (ACSS, 1999) :

- L'industrie textile chinoise est dominée par des entreprises d'Etat dont un grand nombre sont soit déficitaires, soit faiblement bénéficiaires du fait d'excédents de capacités et d'inefficiences dans leurs opérations.

- La Chine est exposée à une concurrence croissante de la part d'autres pays en développement, notamment de certains pays d'Asie, comme l'Inde, la Thaïlande, le Pakistan et le Viet Nam où les coûts de main-d'œuvre tendent à être encore plus bas qu'en Chine.
- Le secteur textile chinois manque de produits de haute qualité à forte valeur ajoutée, pour rivaliser avec des économies plus avancées comme la Corée et le Taipei chinois. L'industrie chinoise des fibres artificielles, qui fournit l'industrie textile en matières premières importantes, n'atteint pas le niveau de celles du Japon, de la Corée et du Taipei chinois en termes de technologie, d'échelle de production, de qualité des produits et d'efficience.
- Beaucoup de petites entreprises du secteur textile sont désavantagées dans leur accès au financement. Elles sont également désavantagées pour accéder aux débouchés à l'exportation et à l'information nécessaire sur les marchés, du fait du monopole de l'Etat chinois sur le système d'importations et d'exportations.
- L'industrie textile chinoise souffre d'un manque de développement technologique, d'innovation et de développement de nouveaux produits, ce qui limite fortement son potentiel d'évolution vers des productions à plus forte valeur ajoutée.

L'adhésion à l'OMC oblige également la Chine à réduire ses tarifs sur les importations de textiles, qui sont actuellement de 25.4 %, à 11.7 % d'ici 2005. En revanche, le textile et l'habillement bénéficieront de l'ouverture des marchés des pays développés une fois que les quotas de l'Accord multifibres et les autres restrictions quantitatives sur les exportations chinoises de textiles et d'habillement seront levées en 2005. Ces secteurs sont considérés comme les « secteurs gagnants », qui bénéficieront le plus de l'accession de la Chine à l'OMC. Mais les effets seront sans doute différents selon les sous-groupes du secteur des textiles :

- Avec l'élimination de la structure actuelle des contingents d'ici 2005, les possibilités d'exportation d'articles d'habillement seront davantage exploitées, notamment grâce à un accroissement des apports de capitaux étrangers et nationaux dans ce secteur.
- Même si les réductions des droits de douane ne devraient pas beaucoup affecter les entreprises qui produisent des textiles bas de gamme, les entreprises qui fabriquent des matériaux et étoffes de haute qualité, notamment des fibres artificielles, subiront de plus en plus la concurrence des producteurs de pays plus avancés, comme le Japon, la Corée et le Taipei chinois. Cette intensification de la concurrence accélèrera la restructuration de l'industrie textile, notamment des entreprises d'Etat dans les secteurs à valeur ajoutée comme les matières premières pour le textile et l'habillement de qualité.

Afin de maximiser les gains procurés par les nouveaux débouchés dans ce secteur, la restructuration industrielle et les réformes des entreprises devront être poursuivies de telle manière que les entreprises chinoises demeurent compétitives sur le marché mondial.

- Amélioration des moyens technologiques et d'innovation des entreprises de textiles et d'habillement.
- Stimulation du développement des entreprises du secteur non étatique, notamment des entreprises urbaines et rurales, des sociétés par actions et des entreprises du secteur privé, qui répondent plus rapidement aux signaux du marché. Les mesures envisageables pourraient d'être d'améliorer le financement des PME dans ce secteur ; d'élargir les droits d'importation et d'exportation dont bénéficient les PME et de faciliter la coopération avec des coentreprises étrangères ou d'autres grandes entreprises, y compris les entreprises d'Etat.
- Facilitation du processus de transfert de la production vers les régions de l'intérieur, ce qui pourrait également aider les entreprises à bénéficier des avantages procurés par les faibles coûts de main-d'œuvre.

- Accélération de la restructuration et de la réorganisation des entreprises d'Etat par des fusions-acquisitions et des mises en liquidation, de manière à déclasser les moyens de production peu performants et améliorer aussi bien le fonctionnement des entreprises que leur niveau technique. La migration de la production textile des régions côtières vers les régions intérieures à bas salaire doit être facilitée en réduisant les obstacles protectionnistes.

Sidérurgie

La sidérurgie est l'un des secteurs industriels les plus importants de la Chine, puisqu'il assure 6.5 % de la valeur ajoutée et 5.5 % de l'emploi dans le secteur manufacturier. En 1996, la Chine est devenu le plus gros producteur mondial d'acier brut. Depuis, la croissance de la production d'acier a été maintenue et en 2000, une production d'acier brut de 127.3 millions de tonnes a été enregistrée — soit 15 % de la production totale mondiale d'acier.

La demande chinoise d'acier a également connu une expansion tout aussi importante, et elle a plus que quadruplé depuis 1980. En 2000, la Chine a consommé plus de 130 millions de tonnes d'acier, dépassant ainsi les Etats-Unis comme plus gros marché du monde. La consommation chinoise est actuellement proche de 16 % de la demande mondiale d'acier.

Au cours des deux dernières décennies, l'industrie sidérurgique chinoise a mis en place une infrastructure complète qui couvre l'extraction minière, la préparation du minerai, la fabrication de coke et le laminage, ainsi que des services annexes notamment pour les ferro-alliages, les activités réfractaires, les produits à base de carbone, les études techniques et la recherche scientifique. Toutefois, son développement a été entravé par la prolifération anarchique de petits producteurs, qui s'est traduite par des pertes ou une faible rentabilité, un endettement élevé, une faible productivité et une situation excédentaire de produits à faible valeur ajoutée telle que les produits longs de faible section (qui comprennent les ronds et les ronds à béton) et le fil machine. Dans le même temps, certains produits à forte valeur ajoutée (notamment acier inoxydable, tôles minces au silicium laminées à froid et tôles galvanisées) continuaient de faire l'objet d'une forte pénurie.

Compte tenu de sa structure de production, la Chine est très dépendante des importations de produits à forte valeur ajoutée. La Chine est le deuxième importateur net mondial d'acier. En 2000, elle a enregistré un solde commercial déficitaire de 10 millions de tonnes, qui s'explique en grande partie par les fortes importations de produits à haute valeur ajoutée comme les tôles revêtues et les produits laminés à froid. En revanche, les exportations chinoises d'acier sont principalement composées de produits semi-finis et de produits plats laminés à chaud¹⁴.

La productivité, correspondant à la production d'acier brut par travailleur, n'a atteint que 40 tonnes, soit moins d'un quatorzième du chiffre des pays développés producteurs d'acier. A l'exception du Groupe Shanghai Baosteel (800 tonnes par travailleur), la productivité chinoise est même inférieure à celle de pays d'Europe orientale comme la Pologne et la Roumanie, pour lesquels le chiffre correspondant était de 200 à 300 tonnes par travailleur. Après les importants délestages opérés parmi les effectifs de ce secteur en 1999, qui sont passés de plus de 1 million en 1998 à 600 000 fin 2000, les autorités chinoises se proposent de réduire encore le nombre d'employés dans la production sidérurgique.

Etant donné l'importance stratégique de la sidérurgie, ce secteur a été l'une des principales cibles des programmes de restructuration industrielle au cours des années 90. Le programme du gouvernement central visait à rétablir la rentabilité des principaux producteurs, qui restent dans leur majorité détenus par l'Etat, et par ailleurs à restaurer la compétitivité internationale de cette industrie.

Suite aux efforts de restructuration, la structure de l'industrie sidérurgique chinoise a été rendue plus compétitive grâce d'une part à des fusions-acquisitions et d'autre part à la fermeture des petites unités non viables. Fin 1999, on dénombrait 294 aciéries, contre plus de 2 500 au début des années 90. Toutefois, il subsiste encore des possibilités de regroupement industriel. En 1999, les cinq plus gros producteurs, à savoir

les groupes Shanghai Baoshan Iron and Steel (Baosteel), Anshan Iron and Steel (Angang), Shougang Corporation, Wubhan Iron and Steel (Wugang) et Panzhihua Iron and Steel (Pangang) n'ont assuré que 34.3 % de la production d'acier brut chinoise, tandis que soixante et onze entreprises assuraient un total de 84 % de la production totale d'acier.

La modernisation des aciéries, grâce à la mise à niveau et au renouvellement des technologies, s'est également accélérée dans la seconde moitié des années 90. La production en four Martin a fortement diminué et elle disparaîtra totalement d'ici 2002. La production en four à arc électrique et convertisseur a pris de l'importance. Une priorité élevée a été donnée au développement de la production par coulée continue, laquelle a représenté 68.9 % de la production totale d'acier en 1999. Ce pourcentage reste toutefois très inférieur à ceux des pays développés où il est de plus de 95 %. Un certain nombre de coentreprises et d'alliances stratégiques avec des partenaires étrangers ont été réalisées au cours des années récentes.

L'un des problèmes auxquels est actuellement confrontée l'industrie sidérurgique chinoise est la réduction des effectifs en surnombre. Alors que les grands producteurs comme le Groupe Baosteel sont parvenus à réduire très fortement leurs effectifs, les petits producteurs dans les régions moins développées demeurent pénalisés par des surnombres, faute de financement local des prestations sociales (voir chapitre 5).

Le Dixième plan quinquennal (2001-2005) assigne pour objectifs à l'industrie sidérurgique l'élargissement de sa gamme de produits, l'introduction de technologies de pointe, l'amélioration de la qualité, la recherche d'économies d'énergie, l'amélioration de la productivité de la main-d'œuvre et la lutte contre la pollution. Les mesures destinées à accroître les capacités de production d'acier pour lesquelles le taux d'autosuffisance est faible sont également prioritaires. Plusieurs grands projets sont prévus, notamment la rénovation et/ou la construction de machines de coulée continue sur plusieurs sites, la rénovation de lignes de laminage à froid d'aciers au silicium, la rénovation des lignes de production de tôles fortes et moyennes à Angang, Hangang, Baosteel et Jigang et la construction d'installations de coulée et de laminage à froid d'aciers inoxydables par le Groupe Baosteel.

Les petites et moyennes aciéries sont encouragées à rechercher «la maîtrise des hautes technologies, la spécialisation, la précision, la singularité et l'originalité», ainsi que la coopération avec les grands groupes. Toutefois, nombre de PME ne survivront pas à ces changements structurels et elles pourraient être contraintes de cesser leurs activités par suite soit d'une concurrence plus vive sur le marché intérieur soit de mesures administratives.

Compte tenu de la crise actuelle du marché international de l'acier, qui se traduit par des surcapacités, des prix de l'acier historiquement bas et des millions de tonnes d'excédents, l'intégration de l'industrie chinoise sur le marché mondial de l'acier via l'accession à l'OMC intervient à un moment critique. Cette accession va accentuer encore les pressions en faveur de la réforme induites par le Dixième plan quinquennal, et faire de cette période une phase très délicate à négocier par l'industrie sidérurgique chinoise.

La Chine s'est engagée à abaisser ses tarifs douaniers sur les importations d'acier, dont le niveau actuel est de 10.6 %, à 8.1 % d'ici 2004. Les contingents d'importation seront éliminés et le système des licences d'importations sera libéralisé. Des disciplines pour les aides seront mises en place. D'un autre côté, la Chine bénéficiera à titre permanent pour ses exportations d'acier du statut de nation la plus favorisée, avec l'ensemble des membres de l'OMC. Les réductions des tarifs douaniers et la levée des obstacles non tarifaires conduiront certainement à une concurrence plus vive sur le marché intérieur de l'acier, avec une augmentation des importations d'acier. Les producteurs d'acier du Japon, de la République de Corée et de la Russie, notamment, se sont eux aussi tournés vers les marchés d'exportation, en raison du ralentissement de la demande intérieure.

Toutefois, l'incidence directe des réductions de tarifs douaniers devrait être relativement limitée. Le marché intérieur chinois est déjà inondé de produits sidérurgiques étrangers bas de gamme, même quand

les petites aciéries nationales continuent de surproduire dans ces segments. En ce qui concerne les exportations chinoises d'acier, les retombées du statut de la nation la plus favorisée ne doivent pas non plus être surestimées.

Cependant, l'aspect le plus positif pour l'industrie sidérurgique chinoise résidera sans doute dans les perspectives de gonflement de la demande intérieure, laquelle devrait plus que doubler d'ici 2010¹⁵. L'accroissement escompté des investissements dans la construction en Chine, notamment pour des projets d'infrastructure dans les régions occidentales moins développées et dans la construction de logements privés en zone urbaine, joint à la demande croissante de biens durables tels que les automobiles et les appareils ménagers électriques dans le pays le plus peuplé du monde, laissent entrevoir un énorme potentiel de croissance à long terme de la demande intérieure d'acier.

On estime que la demande annuelle devrait progresser de 50 millions de tonnes, pour atteindre plus de 182 millions de tonnes d'ici 2005, mais l'expansion nette prévue des capacités en Chine n'est pas supérieure à 27 millions de tonnes (Woetzel, 2001). Cela laisse un déficit qui pourrait atteindre 44 millions de tonnes dans la fourniture de produits finis sidérurgiques d'ici 2005, déficit qui ne pourra être comblé que par des importations ou des gains de productivité. La sidérurgie toutefois n'est pas un domaine d'investissement majeur pour le gouvernement central dans le Dixième plan quinquennal, car les autorités espèrent que la poursuite de la déréglementation et des regroupements agira suffisamment comme un catalyseur pour permettre une amélioration de la situation. Le gouvernement contraint les gros producteurs d'acier à se tourner vers le secteur privé pour obtenir les capitaux dont ils ont besoin pour leur croissance.

Les investisseurs privés étrangers et locaux, de même que les gouvernements régionaux, semblent porter un grand intérêt à ce secteur, étant donné les perspectives de flambée de la demande, mais beaucoup attendent semble-t-il que la restructuration progresse encore un peu plus avant d'agir (Woetzel, 2001). De ce fait, si l'industrie est disposée à se restructurer, il est probable que les capitaux privés et étrangers se dirigeront vers ce secteur. Une progression significative de l'investissement direct étranger dans l'industrie sidérurgique chinoise et dans les industries consommatrices d'acier aura pour effet de doper les gains d'efficacité. Ces investissements, parce qu'ils s'accompagneront de technologies et de procédés nouveaux, pourraient être importants dans la restructuration du secteur sidérurgique.

Véhicules à moteur

La Chine se classe maintenant au dixième rang de la production mondiale, tous types de véhicules à moteur confondus. L'industrie automobile chinoise a une capacité de production de 2.5 millions de véhicules à moteur, mais elle opère à environ 70 % de sa capacité. La Chine produit également 3.2 millions de véhicules agricoles et 11.2 millions de motocyclettes par an¹⁶.

Le gouvernement chinois a donné une priorité élevée au développement d'une industrie automobile nationale. Des droits de douane élevés et diverses barrières non tarifaires ont protégé les constructeurs automobiles chinois de la concurrence étrangère. Bien que les tarifs douaniers aient été ramenés d'une moyenne de 200 % environ en 1986 à leur niveau actuel de 80-100 %, ils ont été suffisamment élevés pour garantir un profit. Nombre d'administrations provinciales ont fait de l'automobile leur industrie phare et édifié leurs propres usines d'automobiles. Les politiques protectionnistes des administrations provinciales et municipales, notamment les niveaux élevés des barrières commerciales régionales, ont soutenu les producteurs locaux en situation de faiblesse (Wang, 2001).

De ce fait, on dénombre actuellement en Chine plus de 120 constructeurs automobiles, soit plus que le total pour les Etats-Unis, le Japon et l'Europe réunis. Ces constructeurs automobiles sont alimentés par plus de 3 000 entreprises fournissant des moteurs, des composants et des pièces détachées (Posth, 2001). Les échelles de production sont faibles, d'où une productivité extrêmement basse¹⁷. Ce secteur est également handicapé par un niveau technologique qui marque un retard de plus de 20 ans par rapport aux pays développés, et par le manque de clarté des structures de propriété de constructeurs automobiles appartenant à différents organismes gouvernementaux.

Attirés par l'énorme potentiel du marché, la quasi-totalité des cinquante principaux constructeurs d'automobiles internationaux sont actuellement engagés sur le marché chinois. Depuis le lancement de la production en 1985, Shanghai Volkswagen est devenu le premier constructeur sur ce marché. Avec une deuxième coentreprise du Groupe VW (FAW-VW), les coentreprises Volkswagen détiennent plus de 50 % du marché. Le potentiel d'expansion du marché des poids lourds en Chine a également attiré les constructeurs internationaux souhaitant coopérer avec des homologues chinois. Dans le secteur des pièces automobiles, le principal fabricant de pneumatiques chinois, Shanghai Tire and Rubber Co., a signé des accords avec le fabricant français Michelin pour former une coentreprise de 200 millions d'USD à Shanghai.

Pour préparer l'accèsion de la Chine à l'OMC, le gouvernement a encouragé la rationalisation de l'industrie automobile avec la constitution de trois groupes automobiles principaux à savoir First Automotive Works (FAW) à Changchuan, Shanghai Automotive Industry Group (SAIG) et Dongfeng Motors Group à Hubei. Les constructeurs chinois accélèrent également leurs efforts pour recapitaliser et restructurer leurs activités et améliorer leur production¹⁸.

Les engagements de la Chine vis-à-vis de l'OMC comprennent, parmi les tarifs douaniers sur les différents produits industriels, une des réductions les plus fortes sur les automobiles et pièces détachées. La Chine doit ramener ses droits de douane sur l'automobile de leur niveau actuel de 80 à 100 % à 25 % d'ici le 1er juillet 2006. Les droits sur les pièces automobiles seront abaissés de 10 %. La Chine s'est également engagée à supprimer les contingents sur les importations d'automobiles d'ici à 2005. Du fait que ce secteur est celui où les réductions de droits de douane sont les plus fortes et qu'il souffre d'un handicap comparatif par rapport aux autres, il ressort des études de simulation que le secteur automobile chinois apparaît comme «un secteur perdant» suite à l'accèsion à l'OMC, comme on l'a vu précédemment.

Toutefois, la situation réelle sera sans doute plus complexe que les études de simulation peuvent le laisser entendre. Bien que les constructeurs automobiles chinois ne soient pas actuellement compétitifs, il n'y aura peut-être pas de contraction de l'industrie automobile nationale, même après que la Chine aura éliminé les mesures de protection. Les importations de véhicules de luxe ou d'automobiles qui ne sont pas produites en Chine augmenteront, mais la plupart des véhicules bon marché devraient être produits en Chine plutôt qu'importés (Hai, 2000). Une fois les mesures de protection supprimées, les petits constructeurs automobiles disparaîtront, mais la production des coentreprises automobiles augmentera. En d'autres termes, les constructeurs automobiles des pays développés vont sans doute préférer produire des véhicules bon marché en Chine, plutôt que de produire des véhicules dans leurs pays d'origine et les exporter vers la Chine. Comme le marché des automobiles bon marché de petite et moyenne cylindrées est en train de croître, la Chine attire les investissements directs étrangers des grands constructeurs automobiles mondiaux. Par conséquent, si les incidences commerciales de l'accèsion à l'OMC seront de réduire ou d'éliminer la production des petits constructeurs, l'investissement direct étranger entraînera une hausse de la production d'automobiles étrangères fabriquées en Chine.

Dans le même temps, le marché intérieur chinois offre un potentiel considérable. Selon une étude, la demande potentielle d'automobiles en Chine pourrait selon certaines projections atteindre 2 millions d'unités d'ici 2005 et 4 millions d'ici 2010 (Zhai, 2000). Selon cette projection, le taux de motorisation en Chine atteindra 17 véhicules pour mille habitants d'ici 2010, soit un niveau équivalent à celui du Japon au milieu des années 60 et de la Corée et du Tapei chinois au milieu des années 80. Toutefois, pour que cette énorme demande potentielle se concrétise, il faudra d'importants ajustements des politiques actuelles. La levée des diverses restrictions sur l'achat d'automobiles et l'amélioration de l'environnement pour l'usage de l'automobile seront d'une importance clé pour l'essor du marché et de l'industrie automobiles en Chine.

Le gouvernement a imposé un nombre considérable de restrictions à la consommation d'automobiles, notamment de très importantes majorations de taxes et de droits. Les coûts de production élevés dus au faible niveau de la production combinés aux surtaxes et droits font que les prix sont élevés et les ventes d'automobiles sont faibles. Les prix des automobiles chinoises sont en général deux fois supérieurs aux

prix internationaux, et trop élevés pour le consommateur chinois moyen. Dans ces conditions, en 1998 la demande d'automobiles n'a atteint que 0.5 million.

La levée des barrières tarifaires et non tarifaires après l'adhésion à l'OMC va créer des pressions considérables sur les petits constructeurs et les moins compétitifs pour qu'ils réduisent leurs coûts de production, ce qui nécessitera de fortes augmentations des niveaux de production. Nombre de ces constructeurs seront ainsi amenés à se restructurer ou à rechercher des coopérations et des soutiens auprès de grandes entreprises pour survivre.

Les observateurs pensent toutefois qu'en pratique l'évolution de la position concurrentielle de la Chine ne sera sans doute pas aussi dramatique. S'il est vrai qu'un grand nombre de petits producteurs d'automobiles, peu performants, vont perdre du terrain avec l'arrivée massive des importations, la venue de nouveaux constructeurs apparaît moins vraisemblable, car il ne sera pas facile de dépasser en performance les constructeurs à grande échelle et relativement efficaces opérant dans le cadre de coentreprises comme la SAIC-Volkswagen.

Si la Chine libéralise sa politique à l'égard des participations étrangères dans le secteur automobile après son accession à l'OMC, les constructeurs chinois bénéficieront d'un accès plus immédiat et ouvert aux ressources, technologies et économies d'échelle mondiales des constructeurs étrangers. La compétitivité de l'industrie automobile chinoise devrait en être renforcée grâce à la modernisation technologique, au développement de produits, et au meilleur savoir-faire de gestion rendus possibles par l'augmentation des apports d'IDE.

La libéralisation du marché dans les services financiers et les secteurs de la vente et de la distribution devrait notamment offrir aux investisseurs étrangers de nouvelles possibilités d'accroître leur présence en Chine. Cela créera certes pour les fabricants nationaux de nouvelles pressions pour qu'ils améliorent leurs réseaux de distribution et de service après-vente, mais cela aura aussi deux autres conséquences potentiellement importantes. L'intensification de la concurrence et l'amélioration des performances des réseaux de vente, de distribution et de service après-vente pourrait sensiblement doper la demande d'automobiles sur le marché intérieur. Même si les entreprises nationales sont susceptibles d'être désavantagées au départ, elles pourraient apprendre rapidement et s'adapter à la nouvelle situation sur le marché en exploitant leur avantage géographique. Parallèlement à d'autres mesures comme la réduction des taux d'imposition des véhicules, l'élimination des prélèvements spécifiques et une plus grande disponibilité du financement, on peut imaginer dans un tel scénario qu'une concurrence accrue débouche sur une situation à double dividende pour les constructeurs automobiles tant nationaux qu'étrangers.

Electronique grand public

La Chine se place au troisième rang des producteurs d'appareils électroniques ménagers, devant les Etats-Unis et le Japon. Au cours des deux dernières décennies, l'industrie chinoise de l'électronique grand public a crû rapidement, la production augmentant annuellement de 20 à 50 % pour la plupart des produits. Du fait d'une vive concurrence interne, les marques chinoises dominent le marché intérieur et leur part du marché atteint 95 % pour les réfrigérateurs, 83 % pour les machines à laver, 74 % pour les climatiseurs et 81 % pour les téléviseurs couleur ainsi que 71 % pour les fours à micro-ondes.

Ce secteur a été l'un des principaux bénéficiaires des apports d'investissement direct étranger au cours des années récentes, les fabricants étrangers souhaitant mettre en place des centres de production en Chine afin de réduire leurs coûts de production et d'améliorer leur compétitivité. Ainsi, le fabricant japonais Toshiba Corporation a transféré la totalité de sa production de téléviseurs du Japon vers la Chine en avril 2001. En 1997, la Chine a assuré quelque 90 % de la production délocalisée de General Electric en 2000, contre environ seulement 5 %¹⁹. La production étrangère est fortement concentrée dans les produits manufacturés destinés à l'exportation et les produits traditionnels à faible valeur ajoutée. Bien que les entreprises étrangères ne détiennent encore qu'une très petite part du marché, celles-ci comptent sur

leur avantage technologique pour être concurrentielles dans les segments supérieurs du marché avec des produits à plus fort contenu technologique.

L'industrie de l'électronique grand public compte certaines des meilleures entreprises chinoises — par exemple Haier, KCL et Konka — qui sont hautement performantes, et compétitives sur le plan international. Ces entreprises se sont développées dans un environnement hautement concurrentiel. Ainsi, lorsque la Chine a ouvert son marché des appareils ménagers dans les années 80, celui-ci a été très vite dominé par des entreprises étrangères, notamment des fabricants japonais. En 1983, la production locale de téléviseurs couleur ne représentait que 15 % du marché. L'ouverture du marché s'est traduite à la fin des années 80 et au début des années 90 par un regroupement de l'industrie à l'initiative de grands producteurs nationaux, par le biais d'une série de fusions-acquisitions. A mesure que les regroupements s'accroissent dans cette branche, les entreprises nationales devenaient plus compétitives au niveau des prix, grâce aux économies d'échelle. Les entreprises chinoises ont alors commencé à regagner agressivement leurs parts de marché. En 1997, les producteurs chinois ont produit 81 % du total des téléviseurs couleur vendus en Chine, et ceux-ci ont commencé à se développer sur les marchés à l'étranger (CICC, 1999).

Une encore plus grande ouverture de ce secteur grâce à l'adhésion à l'OMC aura pour effet une intensification de la concurrence dans un secteur déjà compétitif. Le secteur des appareils ménagers a déjà connu des baisses de prix et il se caractérise par des marges bénéficiaires extrêmement minces, du fait de l'intensité de la concurrence au plan intérieur et des excédents de production. La situation a été aggravée par la présence d'un grand nombre de petits producteurs opérant sous la protection des autorités locales. Les initiatives récentes prises par des fabricants étrangers de produits électroniques pour baser une partie de leur production en Chine ont également aggravé les problèmes des producteurs locaux. Etant donné la concurrence déjà intense sur le marché intérieur, les marges bénéficiaires des entreprises chinoises pourraient être laminées si les prix baissent encore lorsque les droits de douane auront été complètement supprimés. Cela pourrait déboucher sur une nouvelle série de regroupements et de restructurations des entreprises sur le marché de l'équipement ménager. Toutefois, vu l'expérience passée dans ce secteur, les entreprises nationales phares vont sans doute devenir encore plus compétitives, après le processus d'ajustement. La compétitivité de ces entreprises locales à l'exportation devrait également être améliorée dans la mesure où la réduction des droits de douane abaisse encore les prix de nombreux composants qu'elles importent.

Secteurs basés sur les TIC

Progressant à un rythme annuel moyen de 20 % depuis le début des années 80, l'industrie chinoise de production d'équipements des TIC devient l'une des plus importantes du monde. La production d'équipements de télécommunications, en particulier, est l'un des secteurs qui progressent le plus rapidement en Chine, et une source majeure d'expansion des exportations. Le gouvernement chinois prévoit que le secteur manufacturier des TIC deviendra le "pilier" de l'économie nationale et atteindra l'échelle de production des Etats-Unis et du Japon. Pour réaliser cet objectif, le gouvernement chinois se propose d'investir 500 milliards d'USD dans le secteur des technologies de l'information sur la période allant de 2001 à 2005. Le Dixième plan quinquennal (2001-05) prévoit que la valeur de la production de biens des TIC atteindra 303 milliards d'USD d'ici 2005, et que les recettes en devises atteindront 100 milliards d'USD.

La Chine a signé l'Accord sur les technologies de l'information (ATI) de l'OMC et elle est tenue d'éliminer les droits de douane sur 200 catégories de produits des technologies de l'information, notamment ordinateurs et composants informatiques, équipements de télécommunications et pièces, semi-conducteurs et composants, logiciels, disques, cassettes et disques compacts et équipements pour la recherche scientifique. L'élimination des droits de douane se traduira par une augmentation des importations de produits des TIC qui, jointe à l'amélioration de la protection des droits de propriété intellectuelle, va créer davantage de pressions concurrentielles sur les fabricants chinois. La Chine va réduire son tarif douanier actuel de 10 % sur les moniteurs à 3.8 % en 2002, avant élimination complète en 2003. Pour certains composants clés des moniteurs, pour lesquels la Chine est fortement tributaire des

importations, les réductions des droits de douane seront encore plus fortes. A long terme, les réductions des droits de douane contribueront à l'accroissement des ventes de moniteurs avec afficheur à cristaux liquides.

La Chine est le marché mondial qui affiche la plus forte croissance pour les services et produits de télécommunications. Par exemple, les utilisateurs du Web ne représentent que 2 % de la population chinoise, contre 45 % aux Etats-Unis et 21 % en Corée. Le taux de diffusion des ordinateurs personnels est très faible en Chine — de l'ordre de 1 % actuellement, mais il devrait s'élever à 2.3 % d'ici 2002. La pénétration de la téléphonie mobile est relativement plus importante — près de 3 % en 1999 — et elle devrait atteindre pratiquement 7 % d'ici 2002 (Perkins et Shaw, 2000). La Chine est également le marché d'Asie sur lequel les ventes de moniteurs à cristaux liquides progressent le plus rapidement, avec 500 000 unités vendues en 2001, contre seulement 11 000 unités en 2000. On prévoit que les ventes de moniteurs à cristaux liquides en Chine progresseront de plus de 80 % en 2002²⁰.

La concurrence s'intensifiera encore dans le secteur des TIC en Chine, en partie entre producteurs étrangers et producteurs nationaux. L'investissement étranger est déjà appréciable et devrait encore augmenter. De grands acteurs internationaux du secteur des TIC, comme Motorola, Ericsson, Nokia et Siemens, ont fortement investi en Chine et se proposent d'augmenter leurs investissements. La construction pour Motorola Electronics (Chine) d'une usine de semi-conducteurs de 1.9 milliard d'USD est déjà en cours — ce devrait être l'une des plus grandes du monde — à Tianjin, tandis que Phillips projette également de construire une usine de semi-conducteurs de 1 milliard d'USD à Suzhou. Ericsson a des projets d'expansion de ses activités qui créeront 29 000 emplois nouveaux au cours des cinq prochaines années en Chine, et Motorola doit investir 6.6 milliards d'USD supplémentaires dans les cinq années à venir. D'autres multinationales — notamment Microsoft, Nokia, Intel, IBM et National — investissent également dans des moyens de recherche-développement en Chine afin de renforcer leurs positions concurrentielles. Sony Corporation a annoncé qu'à partir de 2003 il fabriquera et vendra des ordinateurs personnels en Chine, devenant ainsi le premier constructeur japonais à le faire²¹. Les ordinateurs seront vendus en Chine, dont le marché des ordinateurs personnels est estimé à 7 millions d'unités par an — soit environ 50 % du propre marché du Japon.

Le principal défi que doit relever ce secteur est le développement de moyens technologiques nationaux et l'amélioration de la capacité d'assimilation de technologies et de savoir-faire importés. Le meilleur moyen de réaliser cet objectif sera d'engager des réformes gouvernementales pour améliorer l'environnement concurrentiel, l'infrastructure de R&D et les autres conditions-cadres, plutôt que d'isoler les entreprises nationales de la concurrence internationale par des mesures spéciales d'aide et de protection.

Enjeux pour le développement industriel en Chine

La poursuite par la Chine de ses efforts de libéralisation des échanges et de l'investissement ainsi que de ses vastes réformes économiques pourrait créer de grandes possibilités de développement industriel dans le pays. L'entrée de la Chine à l'OMC devrait en principe faciliter la restructuration nécessaire, en créant un meilleur environnement pour les entreprises du fait d'une concurrence accrue, d'un meilleur fonctionnement des mécanismes du marché et d'une amélioration du cadre réglementaire. Les autres réformes économiques en cours pour rendre plus efficiente l'économie chinoise devraient également contribuer à améliorer l'efficacité des différentes branches.

La libéralisation des échanges et de l'investissement ne devrait toutefois pas suffire à elle seule à améliorer les performances industrielles. Les retombées de la libéralisation des échanges et de l'investissement dépendront de façon cruciale de la capacité des secteurs nationaux à se restructurer et à moderniser leurs activités, pour accroître leur efficacité et leur compétitivité. Les ajustements intérieurs nécessaires pour doper la compétitivité internationale sont devenus d'autant plus impérieux que la mondialisation et le changement technologique rapide au cours de la dernière décennie ont sensiblement

modifié l'environnement économique global auquel doivent faire face les industries et entreprises chinoises. L'évolution du paysage industriel national et le nouvel environnement mondial constituent des enjeux significatifs pour la politique industrielle chinoise pendant la décennie en cours.

Une restructuration s'appuyant sur le marché pour assurer la compétitivité industrielle

Si les réformes commerciales et autres associées à l'accession à l'OMC portent leurs fruits, l'avantage comparatif de l'industrie chinoise jouera à plein pour rehausser la compétitivité internationale globale du secteur industriel. Comme on l'a vu dans les sections précédentes, la poursuite de l'intégration de la Chine dans l'économie internationale par l'intermédiaire de son accession à l'OMC offrira à ce pays la possibilité d'exploiter encore plus son avantage comparatif dans les industries à forte intensité de main-d'œuvre, comme le textile et l'habillement. La Chine devrait saisir cette opportunité pour laisser les ressources converger vers ces secteurs et créer des emplois, avant qu'elle ne perde son avantage comparatif actuel dans ces industries au profit d'autres pays en développement. L'essor de ce secteur sera également particulièrement important pour la création d'emplois supplémentaires, ce qui aidera à atténuer les pressions sociales générées par la montée du chômage durant l'ajustement structurel.

Mais dans le même temps, la Chine devra engager un processus de restructuration à plus long terme, si elle veut que ces bénéfices à court terme perdurent. La croissance à long terme de la Chine sera pénalisée si l'avantage concurrentiel de ce pays reste celui d'une main-d'œuvre non qualifiée à bas salaires, employée dans des industries à faible valeur ajoutée. La Chine devra continuer de produire davantage de biens pour les marchés internationaux au fur et à mesure que les salaires augmenteront et conduiront à la disparition progressive des exportations à forte intensité de main-d'œuvre. L'expérience des économies d'Asie de l'Est montre que le choix des industries et technologies appropriées compatibles avec les pénuries relatives de facteurs dont souffre l'économie est la clé d'un développement économique soutenu. Ces pays se sont développés en accompagnant l'évolution de leurs avantages comparatifs, qui sont passés des industries à forte intensité de travail à des industries à forte intensité de capital, puis ensuite à des industries de haute technologie, à forte intensité de connaissances.

La restructuration destinée à renforcer la compétitivité industrielle signifie remplacer les sources statiques par des sources dynamiques pour les avantages de coût sur lesquels s'appuie l'industrie. Cela implique également de progresser le long de l'échelle technologique, pour évoluer des industries à faible valeur ajoutée vers celles à forte valeur ajoutée, notamment celles qui offrent davantage de possibilités de progrès technologiques et davantage de retombées pour les activités voisines. Cela implique enfin une évolution vers des produits et procédés plus complexes dans des secteurs spécifiques. Seule une telle évolution structurelle permet à un pays d'assurer une croissance concurrentielle à long terme de son industrie, au lieu de simplement se maintenir sur un sentier de faible croissance. Ce type de restructuration repose sur un processus d'apprentissage complexe, fondé sur un effort technologique, une élévation des qualifications, la constitution de réseaux et un recours à de nouvelles formes d'organisation (CNUCED, 2000a).

Pour soutenir la croissance industrielle, la restructuration industrielle doit s'accompagner d'une mise à niveau technologique de l'industrie et du renforcement de sa capacité à innover et à assimiler de nouvelles technologies. Les moyens des industries chinoises en matière de technologie et d'innovation sont généralement faibles et les investissements par le gouvernement et le secteur des entreprises dans la science et la technologie, la R&D, l'éducation et la formation ont été assez limités. Ces facteurs ont conduit les industries chinoises, notamment celles à faible valeur ajoutée, à fortement dépendre des technologies étrangères, et la diffusion technologique y est limitée.

Le rôle des politiques nationales est de créer les conditions nécessaires au succès de la restructuration industrielle tant à court qu'à plus long terme. Il est toutefois essentiel que les décisions de restructuration s'appuient de stricts critères commerciaux, et ne soient pas guidées par les considérations administratives et autres préoccupations non commerciales des pouvoirs publics. Un processus efficace de restructuration piloté par le marché permettra à la Chine de surmonter ses problèmes d'ajustement à moyen terme et d'assurer parallèlement son développement industriel à long terme.

La politique industrielle dans un environnement économique mondial en évolution

Le développement industriel de la Chine pendant la décennie en cours s'inscrit dans un contexte de mondialisation et de changement technologique rapides. Au cours des années 90, une économie mondiale fondamentalement différente est apparue, caractérisée par un progrès technologique rapide, le raccourcissement des cycles de production, des avancées dans les technologies de l'information, une multiplication des privatisations et déréglementations et l'intégration rapide des marchés mondiaux de produits et de capitaux. Les industries ont dû adopter des technologies nouvelles et souvent à beaucoup plus grande échelle, et elles doivent opérer avec une efficacité optimale. Faute de quoi, les avantages comparatifs existants sont rapidement érodés par de nouveaux concurrents. Les entreprises doivent donc améliorer leur capacité à s'adapter en permanence au changement technologique. La taille à elle seule ne suffit plus.

La protection des industries nationales pourrait certes se justifier par des raisons de protection des industries naissantes, mais elle a souvent été utilisée à tort pour conforter des entreprises nationales inefficaces, d'où une production non compétitive (Bora et coll., 2000). Les mesures protectionnistes créent en général un problème d'aléa moral, qui était fréquent dans un grand nombre d'autres économies d'Asie avant la crise financière de 1997 et qui peut devenir un frein à la croissance et au développement à plus long terme. Les efforts pour induire artificiellement la modernisation industrielle par une intervention de l'Etat destinée à isoler certains secteurs "clés" de l'économie de la concurrence sur le marché international, laquelle induit des gains de productivité, peuvent avoir pour effet de ralentir la croissance de la productivité au lieu de l'améliorer, car ils provoquent simplement une hausse des coûts pour d'autres secteurs de l'économie et créent des rentes, ce qui est un gaspillage de ressources (Drysdale, 2000). La poursuite de ce type de politique industrielle pourrait certainement devenir encore plus problématique à mesure que la Chine s'intégrera de façon toujours plus étroite dans une économie mondiale en évolution rapide.

Le nouvel environnement économique mondial a d'importantes répercussions concernant les objectifs et les instruments de la politique industrielle dans les pays en développement. Les entreprises de ces pays doivent maintenant faire face à un environnement international beaucoup plus concurrentiel. L'expérience des pays de l'OCDE montre que le meilleur moyen de répondre à cette situation est de libéraliser les réglementations visant les entreprises et de renforcer un cadre compétitif, basé sur le marché. L'amélioration durable de l'efficacité opérationnelle dépendra de la capacité des entreprises à utiliser efficacement les ressources nécessaires pour améliorer la qualité de leurs capacités de production et de leur organisation.

Dans ce contexte, le cadre de la politique industrielle devra être beaucoup plus souple, pour gagner en efficacité dans l'environnement mondial nouveau créé par l'entrée à l'OMC. Le cadre de la politique industrielle chinoise devra notamment s'appuyer non pas sur le modèle actuel fondé sur la propriété de l'Etat et un mode d'interaction interventionniste avec le secteur des entreprises, mais sur un modèle de développement industriel fondé sur le marché, caractérisé par un secteur industriel efficace et flexible dans lequel la prise de décisions des entreprises repose sur les principes du marché. Il existe actuellement au moins trois axes d'action qui doivent être réexaminés.

Premièrement, l'objectif actuel consistant à favoriser l'apparition de grandes entreprises ou de grands groupes d'entreprises devrait être soigneusement réexaminé et réévalué, afin que ces entreprises ou groupes ne deviennent pas des entités inefficaces et non rentables qui freinent d'autres secteurs économiques. Les grands groupes industriels chinois se caractérisent en général par un certain nombre d'insuffisances au niveau du gouvernement d'entreprise, par un manque de discipline financière résultant d'un soutien gouvernemental implicite, par une création décrétée par l'Etat – sans que leurs mérites économiques soient véritablement examinés – et par l'absence de mécanismes clairs de sortie du marché. Malgré les efforts soutenus du gouvernement pour créer de grandes entreprises ou de grands groupes compétitifs au plan mondial, les grandes entreprises chinoises les plus importantes ont non seulement échoué dans leurs efforts de rattrapage des géants mondiaux, mais elles ont aussi vu leur position se détériorer considérablement par rapport à celle qui était la leur quand la politique industrielle a été

démarrée il y a près de deux décennies (Nolan, 2001). Comme on le voit avec le secteur automobile, les efforts du gouvernement central pour accompagner un petit nombre de constructeurs automobiles compétitifs au plan mondial par diverses mesures protectionnistes ont pour l'essentiel abouti à isoler les constructeurs automobiles chinois qui, seuls, sont incapables de soutenir la concurrence sur le marché mondial. Cette isolation par rapport à la concurrence aussi bien étrangère qu'intérieure a été particulièrement préjudiciable pour les constructeurs automobiles chinois alors que le rythme de l'évolution sur les marchés mondiaux continuait de s'accélérer.

Les grands groupes industriels qui dépendent d'un soutien public constant auront d'énormes difficultés à se doter de moyens compétitifs sur les marchés internationaux. La libéralisation des échanges et des marchés de capitaux a créé un espace concurrentiel mondial dans lequel des entreprises géantes mondiales de pays avancés disposent de moyens commerciaux d'une puissance considérable. Ces géants mondiaux bénéficient de dépenses massives dans la R&D ainsi que dans le marketing et la création d'une image de marque.

Le deuxième aspect qu'il faudra réexaminer est le maintien de l'engagement de conserver des participations publiques substantielles dans le secteur des entreprises, notamment dans les industries considérées comme "stratégiques". L'expérience d'autres pays donnent fortement à penser que la contribution des entreprises d'Etat aux performances économiques globales est la plus forte quand elle se limite aux monopoles naturels ou à d'autres branches dans lesquelles une forte participation publique est clairement nécessairement pour des raisons économiques ou sociales impérieuses. Bien que la Chine soit toujours une économie en développement, la meilleure façon d'assurer la croissance économique et le développement est de définir de façon assez restrictive les industries stratégiques dans lesquelles les entreprises d'Etat domineront. A terme, le développement d'un secteur industriel efficient et flexible en mesure de répondre aux signaux du marché devrait nécessiter une forte réduction de la participation de l'Etat dans la plupart des industries.

Troisièmement, l'interventionnisme public dans les décisions économiques a atténué l'efficacité des mesures de réforme dans plusieurs domaines, notamment en ce qui concerne les fusions-acquisitions. Le gouvernement devrait redéfinir et rétablir son rôle en tant que régulateur de l'activité des industries, en fixant les conditions cadres propices à une restructuration et une modernisation de l'industrie fondées sur le marché (voir chapitre 11). Les organismes gouvernementaux aux différents niveaux devraient également totalement cesser leurs interventions dans le processus de décisions des entreprises d'Etat et autres entreprises publiques, notamment pour le choix des hauts responsables.

Conclusions et implications pour l'action des pouvoirs publics

L'entrée de la Chine à l'OMC, conjuguée aux réformes économiques plus générales, marque peut-être un tournant dans la réforme et le développement du secteur industriel chinois. Les politiques de réforme et d'ouverture de la Chine depuis la fin des années 70 ont transformé la structure des échanges du pays dans le sens de son avantage comparatif, l'essentiel des exportations chinoises étant constitué de ce que l'on peut qualifier de façon générale de produits à forte intensité de main-d'œuvre. La poursuite de l'ouverture aux marchés internationaux devrait aligner encore plus les structures de production et d'exportation sur l'avantage comparatif du pays.

Nombre d'industries manufacturières chinoises se caractérisent toutefois par des insuffisances structurelles telles que surcapacité, absence d'économie d'échelle, inefficience des opérations et faiblesse des moyens technologiques et d'innovation. Bien que l'accélération des efforts de réforme au cours des dernières années se soit traduite par des améliorations sensibles dans certains domaines, les inefficiences sont encore générales dans la plupart des secteurs. La participation de la Chine à l'OMC va accroître les pressions sur les industries et entreprises inefficentes et moins compétitives, et les forcer à se restructurer.

Le principal défi à relever pour concrétiser les gains potentiels de la libéralisation des échanges et de l'investissement est d'améliorer les conditions de la modernisation et du développement à long terme de

l'industrie, tout en maximisant les retombées à court et moyen terme créées pour les industries à forte intensité de main-d'œuvre. Face à ces défis, la politique gouvernementale pourrait jouer un grand rôle en améliorant la compétitivité et en facilitant la restructuration industrielle. Toutefois, les résultats obtenus seront vraisemblablement meilleurs si le gouvernement contribue à optimiser l'environnement des entreprises, au lieu de contrôler directement ou d'intervenir dans les activités des entreprises.

A court terme, l'objectif le plus immédiat est d'accélérer la restructuration industrielle fondée sur le marché et la réforme des entreprises d'Etat pour améliorer l'efficacité et la compétitivité. La priorité devrait notamment être donnée à la suppression des obstacles imposés par les pouvoirs publics à la restructuration industrielle et à la mise en place de conditions de concurrence égales pour toutes les entreprises, quels que soient leur mode de propriété, leur taille ou leur localisation. Dans le même temps, le gouvernement devrait redéfinir et réaffirmer son rôle de régulateur des industries, en fixant les conditions cadres nécessaires pour une restructuration et une modernisation de l'industrie fondées sur le marché.

- *Accélérer les réformes des entreprises d'Etat.* Il est particulièrement important de resserrer les contraintes budgétaires sur les entreprises d'Etat et d'améliorer la gouvernance des entreprises. Les organismes gouvernementaux devraient totalement s'abstenir d'intervenir dans les processus de décision des entreprises — notamment dans le choix des hauts responsables. Des mesures plus énergiques afin de réduire les participations de l'Etat dans les entreprises publiques seront nécessaires de manière à élargir et intensifier la participation des capitaux étrangers et privés dans la restructuration du secteur des entreprises publiques.
- *Etablir des conditions de concurrence égales pour toutes les entreprises.* Des efforts plus concrets seront nécessaires pour égaliser les conditions de concurrence entre les entreprises afin que les ressources se dirigent vers les plus performantes, quels que soient leur mode de propriété, leur taille ou leur localisation. Les protections et préférences spéciales qui sont actuellement accordées aux grandes entreprises d'Etat devraient être supprimées. Dans le même temps, la restructuration des entreprises du secteur non étatique, PME en particulier, devrait être encouragée. Il conviendra notamment d'introduire des mesures destinées à faciliter le financement, à renforcer les moyens technologiques et à améliorer l'environnement économique de ces entreprises. Une coopération économique et technique croissante entre ces entreprises ainsi qu'avec les grandes entreprises d'Etat et les entreprises à investissement étranger pourrait également aider à surmonter les insuffisances dans les moyens techniques de ces entreprises.
- *Encourager et mieux utiliser les apports d'investissement direct étranger.* Des efforts sont nécessaires pour attirer des flux plus importants d'IDE compte tenu de la tendance mondiale aux fusions et acquisitions transfrontières et pour mieux utiliser l'investissement direct étranger afin de moderniser les moyens technologiques et autres des entreprises nationales. Des mesures plus actives destinées notamment à attirer l'IDE dans les régions centrales et occidentales devraient contribuer à restructurer les industries inefficaces et à promouvoir le développement industriel dans ces régions. Des mesures concrètes pour attirer des investisseurs étrangers dans les PME pourraient également se révéler très payantes.

Pour que les réformes dans ces domaines portent leurs fruits, des réformes complémentaires seront indispensables dans d'autres secteurs. On pense notamment à cet égard à la réforme du secteur financier, pour que les décisions de prêt des banques d'Etat reposent davantage sur des considérations commerciales, à la réforme du système de sécurité sociale et aux réformes destinées à faciliter et accélérer les procédures de faillite et autres mécanismes à l'œuvre en cas d'insolvabilité, étudiés dans d'autres chapitres. Par ailleurs, un certain nombre d'autres réformes complémentaires sont importantes :

- *Eliminer les barrières régionales.* Des efforts plus vigoureux et systématiques de la part du gouvernement central afin d'éliminer les obstacles régionaux à la création d'entreprises, aux fusions-acquisitions et à la concurrence seront nécessaires pour rendre plus efficace le processus de restructuration de l'industrie. Comme le protectionnisme local est l'une des principales causes des problèmes de

surcapacité, d'absence d'économies d'échelle et d'inefficience dans les opérations, il est essentiel de mettre fin à cette situation pour améliorer les performances de l'industrie.

- *Identifier et développer les synergies entre régions.* Une attention particulière devrait être portée à l'amélioration des synergies dans les domaines de la production, des échanges et de la technologie entre les régions côtières développées et les régions de l'intérieur. Ces synergies sont demeurées relativement faibles, du fait en partie de l'environnement peu attrayant pour les entreprises en raison du protectionnisme local et des structures inefficaces dans les régions occidentales. La stratégie actuelle de développement des régions occidentales devrait faciliter ce processus en améliorant l'infrastructure des régions intérieures, ainsi que l'environnement des entreprises.

A plus long terme, il faudrait en priorité développer et garantir pour les entreprises un environnement qui maximise l'efficacité de la compétitivité des industries et des entreprises. Cela nécessite une approche multiforme agissant à la fois sur le gouvernement d'entreprise, la discipline financière, la concurrence, le développement de l'infrastructure de R&D, de l'enseignement et du capital humain et les conditions cadres essentielles au fonctionnement efficace du marché. Dans ce contexte, le maintien et, là où cela est nécessaire, le renforcement des régimes de réglementation de manière à épauler les politiques de concurrence et de discipline financière sont également de la plus haute priorité.

- *Renforcer la discipline extérieure.* Les réformes du secteur industriel ne seront efficaces et durables que si les disciplines externes sont renforcées aussi bien à court qu'à long terme. Des réformes dans divers domaines, par exemple les politiques financières et de concurrence, devraient être étudiées et mises en œuvre pour imposer des contraintes budgétaires rigoureuses aux entreprises.
- *Développer l'infrastructure de R&D.* La diffusion de la R&D et de la technologie joue un rôle essentiel dans les performances industrielles générales et elle est un déterminant important de la compétitivité internationale au niveau de l'industrie. Étant donné le faible développement de l'infrastructure de R&D en Chine, il importe d'accroître les ressources gouvernementales consacrées à la R&D fondamentale.
- *Encourager le développement des ressources humaines.* La Chine a un besoin durable de travailleurs compétents et qualifiés pour assurer un développement industriel soutenu. À mesure qu'elle progresse le long de l'échelle technologique, la qualité de la main-d'œuvre devient un facteur majeur dans les performances du secteur des entreprises. Une intensification de l'action publique destinée à promouvoir la mise en valeur des ressources humaines par l'éducation et la formation devrait contribuer à hausser les niveaux de qualification de la population active (voir l'annexe III relative à l'éducation)

NOTES

1. En Chine, la catégorie « industrie » comprend les industries manufacturières et les industries extractives et minières. L'analyse présentée dans ce chapitre reprend cette définition de l'industrie, bien qu'elle soit plus particulièrement centrée sur les industries manufacturières.
2. Les NPI d'Asie sont la Corée, Hong Kong (Chine), Singapour et le Taipei chinois, et les quatre pays de l'ANASE sont l'Indonésie, la Malaisie, les Philippines et la Thaïlande.
3. Une « entreprise individuelle » est définie comme une entreprise à capitaux privés ne comptant pas plus de huit salariés alors qu'une entreprise « privée » est une entreprise à capitaux privés de plus de huit salariés.
4. Des objectifs non économiques, comme la fierté nationale et le prestige, le besoin ressenti de promouvoir des industries nationales « stratégiques » et l'engagement de maintenir dans l'économie une proportion substantielle de propriété étatique ont également influé sur la politique industrielle chinoise.
5. Récemment, le gouvernement central a pris des mesures pour supprimer les barrières locales aux échanges et à l'investissement dans le secteur automobile.
6. Selon l'étude de la Banque mondiale, les faillites, toutes formes d'entreprises confondues, sont passées de 277 par an en 1989-93 à 2 000 en 1994-95, et ont atteint 5 640 par an en 1996-97.
7. Par exemple, le PIB manufacturier de la Chine, converti en monnaie allemande sur la base des PPA, donne une productivité du travail de moins de 7 % du chiffre relevé pour l'Allemagne en 1995 (Ren et Bai, 2001).
8. Les industries fondées sur la connaissance sont celles qui ont besoin d'apports relativement importants en technologie et en capital humain, notamment l'aérospatial, la chimie/biotechnologie, les équipements et services des technologies de l'information et des communications (TIC), l'électronique grand public et l'industrie de l'environnement (OCDE, 2000b).
9. Le gouvernement a déjà annoncé que le tarif moyen sur les produits industriels serait ramené à 11.6 % en 2002 (Xinhua News Agency, 4 janvier 2002).
10. Le gouvernement continue également de poursuivre une stratégie de développement de grandes entreprises et de grands groupes, considérée comme capitale pour la compétitivité sur les marchés internationaux. Pendant le Dixième plan quinquennal, le gouvernement se propose de créer entre 30 et 50 grandes entreprises et grands groupes industriels par le biais d'introductions en bourse, de fusions-acquisitions, et d'initiatives de coopération et de réorganisation.
11. The Economist Intelligence Unit Limited (EIU), *Country Reports*, 3 juillet 2001.
12. Les entreprises étrangères constatent que certains postes sont difficiles à pourvoir localement, notamment ceux de contrôleurs financiers, auditeurs internes et planificateurs ; responsables de l'assurance qualité ; banquiers ; diplômés d'écoles de gestion polyvalents ; spécialistes des biotechnologies, programmeurs Internet, spécialistes des technologies de l'information.
13. Ces pays sont les suivants : Australie, Chine, Corée, Hong Kong (Chine), Inde, Indonésie, Japon, Malaisie, Nouvelle-Zélande, Pakistan, Philippines, Singapour, Sri Lanka, Taipei chinois, Thaïlande et Vietnam.
14. Le Japon, suivi du Taipei chinois, de la Corée, de la Russie et de l'Ukraine sont les principaux pays exportateurs d'acier vers la Chine. Inversement, le Taipei chinois et la République de Corée font partie des principales destinations des exportations sidérurgiques chinoises.
15. La consommation apparente d'acier par habitant a atteint 93.3 kg en 1999, contre 46 kg seulement en 1990. Cet indicateur se situe encore très en dessous de la moyenne mondiale, qui est d'environ 125 kg, et il est nettement inférieur à la moyenne des pays Membres de l'OCDE, soit 379.5 kg.

16. A la différence de l'industrie automobile, qui a réalisé très peu de progrès en termes réels, l'industrie du motorcycle, malgré un soutien très limité de l'Etat, s'est développée si rapidement qu'elle a atteint le premier rang mondial en termes de production et de vente.
17. Seuls cinq constructeurs d'automobiles ont produit plus de 100 000 véhicules par an. Les cinq principaux constructeurs en termes de production sont le groupe First Auto, le groupe Shanghai Auto Industry, le groupe Dong Feng Auto, le groupe Tianjin Auto Industry et ChangAn Auto. Le plus gros constructeur d'automobiles chinois, le groupe First Auto, a produit 300 000 véhicules en 1998, contre une production de plus de 7 millions pour General Motors (CICC, 1999).
18. Ainsi la participation de Anhui Automotive Parts Co. dans le Groupe Shanghai Automotive Industry (SAIG) par un transfert d'actions pour la création de la SAIG Chery Automotive Co. est décrite comme la plus grosse recapitalisation de l'industrie automobile chinoise. Le groupe chinois First Automotive (FAG) a décidé de se retirer de la FAW-Jinbei Automotive Co., dans le cadre d'une vaste opération de restructuration.
19. Emerson Electric Co. a l'intention d'investir 1 milliard d'USD en Chine dans les prochaines années. Sur ce chiffre, il prévoit notamment d'investir 30 millions d'USD pour la construction d'une usine de composants pour machines à laver à Qingdao, où est implanté le plus gros fabricant d'appareils électroniques, Haier. Une autre partie de cet investissement de 1 milliard d'USD doit être consacrée à l'expansion des capacités de production de Copeland, qui est la filiale fabriquant les compresseurs de climatiseur d'Emerson, à Suzhou.
20. China Economic Information Service, 17 janvier 2002.
21. *Business Beijing*, 10 janvier 2002.

BIBLIOGRAPHIE

- Académie chinoise des sciences sociales (ACSS) (1999), *The Research Report on China's Entry into WTO: The Analysis of the China's Industries*, Social Sciences Documentation Publishing House (en chinois).
- Banque Mondiale (2000), *Bankruptcy of State Enterprises in China – A Case and Agenda for Reforming the Insolvency System*, Washington.
- Bora, B., P.J. Lloyd et M. Pangestu (2000), "Industrial policy and the WTO", *The World Economy*, Vol. 23, No. 4, pp. 543-559.
- Cable, V. (1996), "Perspectives de l'industrie manufacturière à forte intensité de main-d'oeuvre en Chine», *La Chine au 21ème siècle : implications globales à long terme*, OCDE, Paris.
- China International Capital Corporation Limited (CICC) (1999), *Choose to Have No Choice: China's Accession to WTO*, 29 juillet.
- CNUCED (2000a), *The Competitiveness Challenge: Transnational Corporations and Industrial Restructuring in Developing Countries*, Nations Unies : New York et Genève.
- CNUCED (2000b), *Rapport sur l'investissement dans le monde 2000: les fusions et acquisitions internationales et le développement*, Nations Unies: New York et Genève.
- Drysdale, P. (2000), "The implications of China's membership of the WTO for industrial transformation", in Drysdale, P. and L. Song (dir. pub.) *China's Entry to the WTO: Strategic issues and quantitative assessments*, London and New York: Routledge.
- Gregory, N. et S. Tenev (2001), "Le financement de l'entreprise privée chinoise", *Finances et développement*, Vol. 38, No. 1, Mars.
- Hai, W. (2000), "China's WTO membership: Significance and implications", *International Economic Review*, Vol. 2, Pékin.
- Huang, Y. (2001), *Economic Fragmentation and FDI in China*, Davidson Institute Working Paper Series No. 374, The William Davidson Institute at the University of Michigan Business School.
- International Institute for Management Development (IMD) (2001), *The World Competitiveness Yearbook 2001*, Lausanne, Suisse.
- Jefferson, G.H., I. Singh, X. Junling et Z. Shouqing (1999), "China's industrial performance: A review of recent findings", in Jefferson, G.H. et I. Singh (dir. pub.) *Enterprise Reform in China: Ownership, Transition, and Performance*, Oxford: Oxford University Press.
- Laurenceson, J. et J.C.H. Chai (2000), "The Economic Performance of China's State-owned Industrial Enterprises", *Journal of Contemporary China*, Vol. 9, No. 23.
- Lemoine, F. et D. Ünal-Kesenci (2001), "China in the International Segmentation of Production Process", Communication présentée à l'Atelier sur *L'économie de la Chine*, organisé par le CEPII à Paris le 12 décembre 2001.
- Lin, J.Y., F. Cai et Z. Li (1996), *The China Miracle: Development Strategy and Economic Reform*, Hong Kong: Chinese University Press.
- Nolan, P. (2001), "China and the WTO: The Challenge for China's Large-scale Industry", Communication présentée à la Quatrième conférence annuelle de l'ECAN sur le thème "China's WTO accession: National and International Perspectives", Berlin, 1-2 février 2001.

- OCDE (1999), *Asia and the Global Crisis: The Industrial Dimension*, OCDE, Paris.
- OCDE (2001), *Le nouveau visage de la mondialisation industrielle: Fusions-acquisitions et alliances stratégiques transnationales*, OCDE, Paris.
- OECD (2000a), *Réussir la réforme des entreprises en Chine*, OCDE, Paris.
- OECD (2000b), *Les industries fondées sur le savoir en Chine*, OCDE, Paris.
- Otsuka, K., D. Liu et N. Murakami (1998), *Industrial Reform in China: Past Performance and Future Prospects*, Oxford: Clarendon Press
- Perkins, T. et S. Shaw (2000), *China in the WTO: What will Really Change?*, McKinsey & Company.
- Posth, M. (2001), "China's automobile industry in the light of the WTO accession", Communication présentée à la Quatrième conférence annuelle de l'ECAN sur le thème "China's WTO accession: National and International Perspectives", Berlin, 1-2 février 2001.
- Ren, R. et M. Bai (2001), "A Benchmark Comparison in Manufacturing between China and Germany by ICOP Approach", Communication présentée à l'Atelier sur *L'économie de la Chine*, organisé par le CEPPI à Paris le 12 décembre 2001.
- Riddle, D. (1986), *Service-Led Growth: The Role of the Service Sector in World Development*. New York: Praeger.
- Wang, H. (2001), "Policy reforms and foreign direct investment: The case of the Chinese automobile industry", Communication présentée à la neuvième rencontre internationale du GERPISA sur «Les reconfigurations de l'industrie automobile : alliances-cessions, fusions-acquisitions, partenariats, scissions,...», Paris, France, 7-9 juin 2001.
- Woetzel, J.R. (2001), "Remaking China's giant steel industry", *The McKinsey Quarterly*, Number 4, Emerging Markets.
- Yang, J. (2000), "Analysis of the Trend of Changes in the Industrial Structure and Choice of Leading Industries in China During the Tenth Five-Year Plan Period", *China Development Review*, Vol. 2, No. 2, Centre de recherche sur le développement du Conseil des Affaires d'Etat de Chine.
- Zhai, F. (2000), "Forecasts of automobile demand", *China Development Review*, Vol. 2, No. 1, Centre de recherche sur le développement du Conseil des Affaires d'Etat de Chine.
- Zhai, F. et S. Li (2001), "Quantitative analysis and evaluation of the impact of entry to WTO on China's economy", *China Development Review*, Vol. 3, No. 2, Centre de recherche sur le développement du Conseil des Affaires d'Etat de Chine.

Chapitre 5

RÉORGANISATION ET RESTRUCTURATION DES ENTREPRISES INDUSTRIELLES : PERSPECTIVES, PROBLÈMES ET PRIORITÉS D'ACTION

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	181
Les défis	182
La transformation du paysage industriel	182
Une structure industrielle déséquilibrée	184
Des entreprises aux caractéristiques fort diverses	186
Disparités régionales.....	188
Mesures visant à accélérer la restructuration industrielle	189
Réduction des capacités	190
Restructuration financière.....	198
Privatisation des PME.....	201
Conclusions et recommandations.....	205
Notes	209
Bibliographie	211
Tableaux	
5.1. Marge d'autonomie de gestion des entreprises d'Etat	184
5.2. Evolution de la concentration dans l'industrie chinoise entre 1990 et 1996	185
5.3. Progrès de la réduction des capacités excédentaires dans les différents secteurs	191
5.4. Evolution de l'efficacité industrielle dans le secteur d'Etat	193
5.5. Indicateurs de l'industrie automobile chinoise (fin 1998)	197
5.6. Concentration dans l'industrie automobile chinoise (janvier-septembre 1999)	197
Figures	
5.1. Evolution des effectifs (cadres et ouvriers) par secteur et selon le statut de l'entreprise	192
5.2. Evolution des faillites et des fusions dans le cadre du Programme d'optimisation de la structure du capital des entreprises 1994-1999	193
Encadrés	
5.1. Plus de flexibilité et d'autonomie dans les opérations de fusion qui ont lieu dans les secteurs concurrentiels	194
5.2. L'exemple de l'industrie du tabac	195
5.3. Des fusions difficiles à refuser	196
5.4. Encore trop d'acteurs dans l'industrie automobile	197
5.5. La société de défaisance China Huarong contre Monkey King Group	199
5.6. Le système d'actionnariat coopératif : l'expérience de Zhucheng.....	203

REORGANISATION ET RESTRUCTURATION DES ENTREPRISES INDUSTRIELLES : PERSPECTIVES, PROBLEMES ET PRIORITES D'ACTION

Introduction

L'accession de la Chine à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) est un événement qui fera date dans la réforme de l'économie chinoise, à rapprocher, dans une certaine mesure, du lancement de la politique d'ouverture en décembre 1978. Les accords signés par le gouvernement de la Chine avec ses principaux partenaires commerciaux pour devenir membre de l'OMC vont ouvrir la voie à une vaste libéralisation des échanges et de l'investissement qui aura des répercussions positives sur l'économie chinoise : elle favorisera en effet l'investissement direct étranger (IDE), intensifiera la concurrence sur le marché intérieur et améliorera le cadre juridique applicable aux entreprises tout en aidant le gouvernement central à battre en brèche certains intérêts acquis, aux différents niveaux de l'administration.

Forte de deux décennies de transformation ininterrompue du marché et de sa détermination à faire progresser les réformes rendues nécessaires par l'accession à l'OMC, la Chine devrait être en mesure de faire face aux défis associés à une vaste libéralisation des échanges et de l'investissement. Un tel optimisme n'est pas dénué de fondement. En effet, les divers accords que la Chine a signés avec ses partenaires commerciaux permettent d'envisager un ajustement progressif. Par ailleurs, les principaux éléments de l'appareil indissociablement lié à l'économie planifiée ont été peu à peu démantelés (prix, passation de marchés, plans quantitatifs). Les entreprises chinoises, même dans le secteur étatique, jouissent d'une relative autonomie dans leurs décisions de gestion au quotidien. Enfin, le marché intérieur s'est beaucoup ouvert à la concurrence depuis le début des années 90 dans la plupart des secteurs industriels : les entreprises de bourgs et de villages des zones rurales, les sociétés du secteur privé et les entreprises à investissement étranger comptent désormais pour plus de la moitié de la production industrielle.

L'accession de la Chine à l'OMC sera néanmoins synonyme de changements substantiels au niveau des droits de douane, de la réglementation dans l'industrie, de la concurrence (par le biais des importations et de l'IDE), des règles applicables au secteur public et de l'ouverture des services et du commerce intérieur, qui faisaient jusqu'ici l'objet d'une protection élevée. On attend des entreprises nationales et des régions qu'elles accompagnent ces changements selon des modalités fort différentes.

Au niveau des entreprises, le paysage industriel s'est profondément transformé au cours des vingt années de réformes. Certains secteurs, comme l'électronique grand public, le textile, l'habillement, l'agro-alimentaire et la sidérurgie, sont déjà assez ouverts à la concurrence. Les champions nationaux dans ces secteurs qui ont su créer des marques réputées (Konka, Haier, Changhong, par exemple) sont déjà familiarisés avec la vive concurrence qui règne sur le marché intérieur et se sont déjà dotés dans leur mode de gestion des moyens de réagir et de s'adapter au marché. Ils ont en outre investi massivement depuis une dizaine d'années dans les réseaux de service après-vente en se concentrant sur la qualité, ce qui leur donne quelques longueurs d'avance par rapport à leurs éventuels concurrents. Ces entreprises ne devraient pas avoir à subir trop durement les conséquences de la libéralisation des échanges et de l'investissement. D'un autre côté, la majorité des petites et moyennes entreprises (PME) du secteur étatique et du secteur collectif urbain souffrent de difficultés structurelles : sous-capitalisation, faible rentabilité, déficit de compétences technologiques et absence de recours aux économies d'échelle,

compétences médiocres en matière de gestion, et contrôle pesant de la bureaucratie locale sur le processus de prise de décision. Ces entreprises ne survivent que du fait du protectionnisme local et avec l'aide du système bancaire qui finance leur fonds de roulement. Leur développement dans un univers plus ouvert à la concurrence est une autre affaire.

La libéralisation des échanges et de l'investissement affectera probablement aussi la croissance économique des régions ; or, les disparités qui peuvent exister entre elles, eu égard aux normes mondiales, sont déjà très accentuées (voir chapitre 21). Le coût de la transition de l'économie planifiée à l'économie de marché diffère considérablement d'une région à l'autre. En outre, les bienfaits des vingt années de réformes et de l'ouverture à l'investissement direct étranger sont essentiellement concentrés sur les zones côtières. Dans un tel contexte, l'impact de la libéralisation des échanges et de l'investissement consécutive à l'accession de la Chine à l'OMC sera très variable. La province du Guangdong, par exemple, compte bien bénéficier de son avantage comparatif sur les marchés internationaux et intérieurs et ce, pour trois raisons : la part qu'elle représente dans la production du secteur étatique par rapport à la production industrielle totale n'est que de 28 %, elle reçoit 27 % de l'IDE total, et la plupart de ses entreprises privées et collectives ont leur place dans la division internationale du travail. A l'autre bout du spectre, les provinces de l'intérieur (Jilin, Mongolie intérieure, Hebei, Shaanxi, Shanxi, Anhui, Jiangxi, Hunan, Sichuan, Chongqing, Guangxi, Guizhou), sans parler des provinces reculées de l'Ouest (Ningxia, Gansu, Tibet, Xinjiang ou Qinghai), sont confrontées à une situation radicalement différente. La part du secteur d'Etat dans la production industrielle totale y est supérieure à 60 %, le secteur privé y est sous-représenté et l'IDE peu abondant. En outre, à quelques exceptions près, les entreprises de ces provinces n'ont été capables ni de soutenir la concurrence sur le marché intérieur, ni de trouver efficacement leur place dans la division internationale du travail. C'est dans ces provinces que l'on retrouve la plus forte concentration de PME du secteur collectif et d'Etat urbain qui souffrent de problèmes structurels. Dans ces conditions, la libéralisation des échanges et de l'investissement nécessitera la mise en place de mesures urgentes pour aider ces provinces à opérer les restructurations qui s'imposent.

Plus généralement, en matière de restructuration industrielle, la libéralisation des échanges et de l'investissement va placer la Chine devant des problèmes spécifiques liés à l'héritage de l'industrialisation de la période d'avant les réformes et à la façon dont les réformes ont été mises en œuvre entre 1978 et le milieu des années 90. L'un d'entre eux est la prolifération d'entreprises inefficaces dans l'industrie chinoise. Le dynamisme de la création d'entreprises est certes lié à la croissance remarquable de l'économie chinoise, mais ce phénomène est également partiellement imputable à l'inefficacité des structures de gouvernance aux niveaux tant de l'entreprise que de l'administration, ainsi qu'à la segmentation régionale du marché.

Autrement dit, en dépit des avantages potentiels qu'apportera à long terme la libéralisation des échanges et de l'investissement, elle sera aussi dans un premier temps porteuse de difficultés pour l'industrie chinoise, même si l'accord de l'OMC autorise une mise en œuvre progressive de différents aspects du processus de libéralisation. Selon leur compétitivité actuelle, les régions, les entreprises et les secteurs y réagiront très diversement. Le programme de réformes engagé depuis 1999 suit un rythme rapide et il ne fait pas de doute que le gouvernement chinois utilisera son accession à l'OMC pour donner un nouvel élan à la restructuration de son industrie. Certaines mesures sont toutefois encore très limitées et doivent être modifiées si la Chine veut récolter pleinement les fruits de la poursuite du processus de libéralisation des échanges et de l'investissement.

Les défis

La transformation du paysage industriel

Les entreprises industrielles opèrent aujourd'hui dans un environnement très différent de ce qu'il était en 1978. Deux décennies de réformes et un processus durable de restructuration ont beaucoup apporté à l'industrie chinoise.

L'un des plus importants changements est l'ouverture progressive de l'industrie à la concurrence, en particulier dans les secteurs proches de la consommation finale (appareils électriques, habillement, textile, produits alimentaires). Elle résulte de plusieurs facteurs convergents :

- Le démantèlement des mécanismes de la planification, caractérisé par la déréglementation des prix, des approvisionnements et de la distribution (Naughton, 1995). Plus de 90 % des prix de détail dans l'industrie et plus de 80 % des prix agricoles sont aujourd'hui déterminés par le marché.
- L'apparition des entreprises de bourgs et de villages, c'est-à-dire des entreprises en propriété collective dans les zones rurales, dont le statut de propriété est flou, ainsi que la tolérance d'activités privées de la part de différentes catégories d'intervenants en milieu rural et dans les zones urbaines (Weitzman et coll., 1993). On estime qu'en 1999 le secteur non étatique contribuait à près de 77 % de la production industrielle totale. Ce chiffre élevé doit être considéré avec prudence car il masque d'importantes disparités régionales, ignore des pans entiers de l'économie comme les services, les transports, et la construction et, surtout, ne prend pas en compte le fait qu'un grand nombre d'entreprises non étatiques sont actuellement contrôlées par des entreprises publiques.
- L'ouverture du marché intérieur à l'investissement direct étranger. La création d'entreprises à capitaux mixtes sino-étrangers est aujourd'hui un stimulant de la concurrence sur le marché intérieur. Les entreprises à investissement étranger dominent la production dans quatre grands secteurs industriels (instrumentation, électronique et télécommunications, articles de sports, et cuirs, peaux et produits dérivés), et produisent plus que les entreprises d'Etat dans treize autres secteurs en concurrence directe avec les entreprises collectives et privées (Lemoine, 2000).
- Enfin, depuis le milieu des années 90, la duplication et la mauvaise planification des investissements dans la plupart des secteurs industriels, ainsi que le tassement de la demande des ménages, ont créé une énorme surcapacité dans toute l'industrie. Les entreprises se sont retrouvées sur des marchés désormais régis par l'offre, ce qui a encore plus accentué les pressions de la concurrence et amplifié la concentration autour des plus efficaces d'entre elles (Huchet, 1999).

Depuis 1994, le durcissement monétaire et budgétaire imposé par le gouvernement a resserré les contraintes financières pesant sur les entreprises d'Etat. D'après des estimations de la Banque mondiale, les subventions qu'elles reçoivent seraient passées de l'équivalent de 7.5 % du PIB en 1992 à 2.3 % en 1994, puis à moins de 1 % après 1995. Même si les grandes entreprises d'Etat continuent de bénéficier de subventions déguisées en crédits bancaires, les PME lourdement endettées ne peuvent plus obtenir des crédits bancaires pour financer leurs nouveaux investissements. Les crédits bancaires dont cette catégorie d'entreprises disposent sont donc accordés à la seule fin de financer les arriérés dus aux salariés et aux retraités, afin d'alléger le coût social de la restructuration.

L'ouverture de l'économie chinoise sur le marché mondial a stimulé les exportations, des entreprises non étatiques notamment. L'accès grandissant au marché des changes a facilité l'acquisition de technologies étrangères de qualité supérieure à celles qui existent sur le marché intérieur.¹ Enfin, l'investissement étranger a permis aux entreprises qui en bénéficient d'acquérir du savoir-faire et a favorisé la mise au point de biens de consommation durable de qualité sur le marché intérieur. L'apparition de concurrents étrangers dans certaines branches a contraint les entreprises d'Etat présentes sur ces marchés à s'adapter à la nouvelle donne et à accélérer leurs réformes (en termes de gestion, d'organisation, de technologie et sur le plan financier) (Jefferson et coll., 1994). L'entrée de la Chine dans l'OMC accentuera les pressions auxquelles doivent faire face les secteurs encore protégés.

Au niveau micro-économique, les réformes ont apporté une plus grande autonomie de gestion aux entreprises et les ont affranchies de l'administration publique. Quinze après la généralisation du « système de responsabilité contractuelle » aux entreprises d'Etat, l'autonomie de gestion a gagné beaucoup de terrain (Byrd, 1992 ; Lu et coll., 1996 ; Warner, 1995). Même si les décisions dans certains domaines d'importance stratégique demeure du ressort de la bureaucratie, le tableau 5.1 montre que les gestionnaires

disposent d'une assez grande latitude décisionnelle. Au milieu des années 80, le centre avait déjà cédé aux instances locales la quasi-totalité de ses prérogatives administratives concernant les petites et moyennes entreprises d'Etat. Par comparaison avec l'ancien système centralisé et planifié, le transfert du pouvoir de décision incite de plus en plus les entreprises d'Etat à investir dans de nouveaux produits et à répondre aux besoins du marché.

Tableau 5.1. **Marge d'autonomie de gestion des entreprises d'État**

	Pourcentage d'entreprises déclarant bénéficier d'une autonomie totale de décision dans le domaine mentionné
1 Vente	97
2 Production	96
3 Achats	94
4 Recours aux bénéfices non distribués	78
5 Décision concernant la structure organisationnelle	78
6 Fixation des prix	73
7 Salaires et primes	65
8 Recrutement de salariés	58
9 Gestion du personnel	55
10 Investissements	47
11 Création de coentreprises ou fusions-acquisitions	40
12 Importations et exportations	39
13 Cession d'actifs	37
14 Droit de refuser des prélèvements publics non réglementés	21

Source : Banque mondiale, *China – Reform of State-Owned Enterprises*, Report No. 14924-CHA, Washington, 1996.

Une structure industrielle déséquilibrée

En dépit de ces profondes transformations, la structure industrielle est déséquilibrée du fait de la stratégie d'industrialisation passée et la façon dont les réformes ont été mises en œuvre. Comme dans d'autres économies planifiées, le concept même d'organisation économique était pour l'essentiel un concept fonctionnel. Cependant, à la différence de ce qu'ont fait la Russie, qui a favorisé les grandes unités de production, ou l'Allemagne de l'Est, qui avait mis en place ses grands Konzern dans les années 70, cette préoccupation en Chine s'est doublée d'un souci d'autonomie au niveau local en matière de production. C'est pourquoi non seulement chaque ministère détient ses propres entreprises, mais chaque province, parfois même chaque municipalité, a dû s'équiper d'un système de production aussi complet que possible. Le lancement des réformes à la fin des années 70 n'a pas abouti à de réels changements. Les fonctionnaires provinciaux et locaux n'ont plus été jugés sur leur loyauté politique seule, mais aussi sur leur aptitude à développer l'industrie locale. De ce point de vue, le contrôle qu'ils exerçaient sur le système bancaire local leur a permis de s'engager sur la voie d'une industrialisation rapide sans prendre en compte les effets de la duplication des investissements à l'échelle nationale.

La Chine détient quelques records mondiaux peu enviables en matière de fragmentation de son tissu industriel. Des milliers de producteurs de taille sous-dimensionnée, fabriquant les mêmes produits, sont disséminés dans tout le pays. Dans l'industrie automobile, par exemple, comme l'indique le chapitre 4, on compte encore officiellement 123 producteurs indépendants. L'industrie du ciment, où coexistent quelque 8 000 entreprises indépendantes, alors qu'on en recense à peine un peu plus de 1 500 à l'échelle mondiale (110 aux Etats-Unis, 51 en Russie, 58 au Brésil et 106 en Inde) en offre un autre exemple. La première entreprise chinoise dans ce secteur ne couvre que 0.6 % du marché national². Aucune consolidation n'est intervenue entre 1990 et 1996, malgré la guerre des prix que se sont livrés les différents producteurs. L'industrie du ciment illustre bien les différences qui existent entre la Chine et les autres pays en termes d'organisation industrielle, différences qui reposent sur le fait que chaque producteur de ciment en Chine est une entreprise indépendante. Comme dans nombre de pays en développement, le peu d'obstacles à l'arrivée de nouveaux venus sur le marché et les contraintes inhérentes au coût du transport du ciment peuvent justifier la coexistence d'un grand nombre de producteurs. Mais il est surprenant de constater qu'aucun groupe n'est parvenu à acquérir un nombre suffisant d'entreprises pour s'adjuger une part de marché dominante. Anhui

Conch, la première entreprise nationale du secteur, a cherché à consolider sa position sur le marché en acquérant récemment une usine dans sa région d'implantation, mais il lui reste encore beaucoup à faire avant d'obtenir une part du marché national comparable à celle que détiennent les sociétés d'autres pays, qui peut être de l'ordre de 30 % comme en Inde, voire de 60 % comme en Thaïlande³.

Globalement, l'industrie chinoise est confrontée à un double problème : la lenteur de la consolidation dans les différents secteurs et le faible taux de disparition des producteurs inefficients. En 1994, les 500 premiers groupes chinois ne représentaient que 16 % du PIB, soit beaucoup moins que dans les pays industrialisés où les 500 premières sociétés comptent pour au moins 30 % du PIB. Le chiffre d'affaires de la plus importante société chinoise, Daqing Petroleum, de 3.6 milliards d'USD en 1996, équivaut à approximativement la moitié du chiffre de la dernière société de la liste de Fortune 500 qui répertorie les plus grandes entreprises mondiales. Le chiffre d'affaires de Baogang, le premier groupe sidérurgique chinois représente seulement 10 % de celui du géant japonais Nippon Steel.⁴ Une analyse du degré de concentration met en évidence des évolutions différentes selon le secteur industriel concerné. Les chiffres dont on dispose sur la consolidation se fondent sur une enquête réalisée en 1995 auprès de sociétés industrielles. Comme l'indique le tableau 5.2, dans les 25 principaux secteurs, les parts de marché des huit premières entreprises n'ont que très légèrement augmenté, passant de 11.7 à 12.2 %. Ces chiffres, toutefois, donnent des statistiques globales par secteur. Une classification statistique plus détaillée serait nécessaire pour pouvoir analyser l'évolution au niveau des produits. Certains marchés, comme l'électronique grand public, les produits alimentaires préparés, ou les produits chimiques de consommation ont subi un processus de consolidation rapide. Les producteurs inefficients mettent du temps à sortir du marché du fait qu'ils bénéficient du protectionnisme local et de subventions (sous la forme déguisée de prêts) du système bancaire.

Le déséquilibre des structures industrielles a plusieurs conséquences négatives pour l'industrie chinoise. Premièrement, il est responsable d'un immense gaspillage de ressources d'investissement et d'une mauvaise

Tableau 5.2. Évolution de la concentration dans l'industrie chinoise entre 1990 et 1996

Secteurs	Niveau de concentration (part de marché des huit premières entreprises du secteur)		
	1990	1996	Variation
Fibres artificielles	44.6	35.0	-9.6
Matériaux de construction	2.6	2.7	0.0
Acier	31.0	29.7	-1.3
Métaux non ferreux	23.4	15.0	-8.4
Édition et médias	5.5	5.6	0.1
Produits chimiques	15.6	10.1	-5.6
Boissons	5.4	9.4	4.0
Papier	10.8	5.4	-5.4
Textiles	1.4	3.0	1.6
Machines simples	4.0	6.8	2.8
Travail du bois	8.1	7.6	-0.5
Production de plastiques	6.1	3.7	-2.4
Matériel de bureau	10.5	11.8	1.3
Produits pharmaceutiques	9.7	11.8	2.1
Matériel de transport	21.0	22.3	1.3
Métaux	3.7	5.5	1.8
Caoutchouc	12.7	18.5	5.8
Produits alimentaires	2.3	11.3	9.0
Meubles	5.4	6.1	0.7
Tabac	26.0	37.1	11.1
Machines électriques	9.3	10.0	0.7
Électronique et télécommunications	14.6	16.9	2.3
Produits culturels et sportifs	8.8	11.7	2.9
Vêtements	5.0	4.5	-0.5
Cuir	4.2	4.1	-0.1
Moyenne	11.7	12.2	0.6

Source : *Zhongguo gongye fazhan baogao*, 1997 (Rapport sur le développement industriel en Chine).

affectation de l'épargne nationale. Deuxièmement, il a contribué à la croissance rapide des prêts non productifs dans les bilans des principales banques commerciales d'Etat (voir chapitre 7). Troisièmement, il en résulte une importante surcapacité dans la quasi-totalité des secteurs industriels. Une enquête menée par le Bureau national des statistiques (BNS) a montré que l'utilisation des capacités de production, pour près de la moitié de quelque 900 grands produits industriels, est tombée à moins de 60 %⁵. Un état de fait qui pèse sur le rendement du capital et sur la rentabilité en général, en particulier dans les secteurs où il n'existe pas de marque de prestige et où des producteurs inefficients peuvent produire et vendre à perte (acier, ciment, matériaux de construction et autres biens intermédiaires). Enfin, de façon plus subtile, mais qui a une importance déterminante pour l'avenir de l'industrie, le faible taux de consolidation nuit au développement d'économies d'échelle. Ce qui non seulement entraîne un coût d'opportunité, mais freine en outre le développement de compétences technologiques, lesquelles, au stade de développement économique actuel de la Chine, s'acquièrent principalement grâce aux économies d'échelle⁶.

Des entreprises aux caractéristiques fort diverses

Après deux décennies de réforme, l'organisation de l'industrie est devenue particulièrement hétérogène. Outre la différenciation induite par le statut de propriété des entreprises et la décentralisation du système administratif chinois, un autre facteur d'hétérogénéité lié à l'intensification de la concurrence est progressivement apparu depuis la fin des années 80. Chaque catégorie d'entreprise opère dans un environnement différent et se heurte à des difficultés propres du point de vue du financement, des capacités techniques, du contrôle exercé par l'administration publique, du comportement de l'équipe dirigeante et de la qualité de la main-d'œuvre. La majeure partie des entreprises industrielles ne peuvent pas échapper à la restructuration, mais les problèmes auxquels elles sont confrontées sont différents.

Neuf secteurs industriels sont encore assez fermés à la concurrence, notamment pour ce qui concerne les entreprises à investissement étranger : le tabac, le pétrole et le gaz, la production d'électricité, le bois d'œuvre, la transformation du pétrole, les métaux ferreux, les métaux non ferreux, le transport et les produits chimiques de base. Dans ces secteurs, la part du secteur d'Etat dans la production totale est encore supérieure à 50 %. Y sont présents les plus grands groupes industriels chinois. Sur les 100 premiers groupes chinois en 1997, 94 étaient des entreprises d'Etat. La quasi-totalité de ces entreprises opèrent dans des secteurs non concurrentiels : la pétrochimie (34 entreprises), les entreprises publiques provinciales productrices d'électricité (23 entreprises), la sidérurgie (18 entreprises) et, plus marginalement, l'industrie du tabac (15 entreprises) et l'automobile (4 entreprises). Même si ces entreprises ont été transformées en entités commerciales et se sont dotées de structures institutionnelles en vue d'améliorer le gouvernement d'entreprise, l'organisation du pouvoir reste totalement dominée par les ministères centraux, soit directement, soit indirectement via les holding financières créées depuis 1996 et qui continuent de fonctionner comme les anciens bureaux des ministères.

En même temps, ces entreprises baignent dans une culture où les contraintes budgétaires sont lâches. Elles ont accès à diverses sources de financements publics, dont beaucoup sont approuvés par les autorités : prêts bonifiés et facilités sur les marchés boursiers. Elles sont en outre les principales bénéficiaires des mécanismes d'échanges de créances contre des titres de participation mis en place en 1999 pour réduire leur endettement. Un autre facteur qui joue à l'encontre de toute réforme radicale du système de gouvernement d'entreprise dans cette catégorie d'entreprises tient à leur rôle en tant que maillon dans la chaîne de financement et du patronage du PCC. Selon l'une des rares études publiées en Chine, réalisée par la Bourse de Shanghai et portant sur le processus décisionnel dans les sociétés qui y sont cotées, 99 % des décisions d'investissement importantes, ou liées à la nomination des cadres dirigeants ou à leur rémunération, sont prises par le comité du PCC de l'entreprise en accord avec les autorités locales du PCC⁷.

Dans un tel contexte, la pression en vue d'améliorer le gouvernement d'entreprise ne peut venir que de la politique de la concurrence, ainsi que d'une vaste réforme du secteur bancaire. De ce point de vue, l'accession de la Chine à l'OMC pourrait imposer une discipline plus rigoureuse à certains secteurs encore protégés, comme l'automobile et la sidérurgie, les machines-outils ou encore les télécommunications, et accélérer la concentration de façon à résister à la concurrence des multinationales étrangères (Wang et coll.,

2000). Le protocole d'accèsion de la Chine à l'OMC, toutefois, ne supprime pas toutes les restrictions encore en vigueur dans les secteurs protégés. En même temps, l'accord de l'OMC a relancé le débat sur le nationalisme économique.⁸ Malgré l'ampleur de leur endettement, l'administration chinoise considère ces groupes comme les fleurons de l'industrie chinoise, ce qui devrait leur valoir de continuer à bénéficier d'un financement presque gratuit en tant que « champions nationaux ».

Dans des secteurs comme l'électronique, l'électroménager, l'industrie agro-alimentaire, le textile et l'habillement, marqués par une libéralisation des prix, un abaissement des barrières à l'entrée pour les producteurs et l'émergence d'une concurrence farouche, ces dix dernières années ont marqué l'avènement d'un nouveau type de groupes où l'Etat détient une participation majoritaire. Ces entreprises, leaders sur leurs marchés respectifs comme Haier, Huabao et Kelon (dans l'électroménager), Konka, TCL et Changhong (dans la fabrication de téléviseurs), Legend (dans l'informatique), ont ainsi réussi à se forger une réputation sur des stratégies qui ne diffèrent en rien de celles des grandes sociétés des économies capitalistes. Il est intéressant de noter qu'aucune d'entre elles ne figuraient parmi les plus connues en Chine à la fin des années 80.

Ces entreprises ont en outre conquis assez facilement leur autonomie de gestion dans la mesure où l'Etat ne les jugeait pas prioritaires. Leur indépendance découle également de leur stratégie de financement. N'ayant pas bénéficié des largesses de l'Etat dans les années 80, les premiers financements bancaires ont été utilisés de façon efficiente, et les bénéfices ont aussi été réinvestis efficacement, ce qui leur a évité de dépendre à l'excès du secteur bancaire étatique. Ces entreprises ont toutes en commun d'avoir un ratio endettement/actifs relativement faible, en deçà de 50 % dans la majorité des cas⁹.

Au total, le climat de vive concurrence, conjugué à l'autonomie de gestion, a considérablement amélioré le système de gouvernement d'entreprise de ces groupes, même si leurs conseils d'administration ou de surveillance sont loin de fonctionner de manière efficace. La libéralisation des échanges et de l'investissement devrait avoir globalement un effet positif sur ces entreprises. Déjà rompues à une concurrence sévère sur le marché intérieur, elles ont montré une bonne capacité d'adaptation aux forces du marché. En outre, les investissements massifs qu'elles ont réalisés ces dix dernières années dans les réseaux de services après-vente, dans le respect de la qualité, leur donnent quelques longueurs d'avance sur leurs concurrents étrangers. Néanmoins, à court et moyen terme, ces entreprises de premier plan auront besoin de financement extérieur, pas seulement pour se diversifier et améliorer la qualité de leurs produits par la R&D (voir chapitre 6), mais aussi pour consolider leur position sur leurs principaux marchés en développant de vastes réseaux de distribution et en rachetant des entreprises dans d'autres provinces.

Ces entreprises doivent résister à la tentation de continuer de dépendre de l'aide de l'Etat pour la R&D¹⁰. Elles devront aussi mettre en place des instruments efficaces de gouvernement d'entreprise (experts indépendants siégeant à leur conseil d'administration, recours à l'expertise d'investisseurs étrangers). Acquérir de l'expérience en coopérant avec les entreprises étrangères (notamment au niveau du transfert de technologie et des méthodes de gestion), et la capacité de mettre au point des stratégies avisées de coopération/conflit avec les entreprises étrangères en Chine et à l'étranger devrait aussi contribuer à améliorer la performance dans ce domaine¹¹.

Les PME représentent la majorité des entreprises étatiques et collectives dans les zones urbaines. Rien que dans l'industrie et pour le secteur étatique, elles comptaient pour près de 75 % des quelques 110 000 entreprises d'Etat recensées durant l'année record de 1996. Pour la plupart, elles connaissent de sérieuses difficultés financières (OCDE, 2000) et souffrent de plusieurs problèmes structurels : sous-capitalisation, manque de compétences des cadres dirigeants, technologies dépassées et insuffisance des économies d'échelle. Qui plus est, au mauvais fonctionnement des mécanismes de contrôle interne (ingérence massive de la bureaucratie locale dans les processus décisionnels et gestion inefficace) s'ajoute l'inefficacité des mécanismes de contrôle externe (protectionnisme local anticoncurrentiel, énormes subventions déguisées en crédits bancaires, absence de mécanismes de faillite jusqu'à récemment).

La libéralisation des échanges et de l'investissement soumettra ces entreprises à de fortes pressions. La concurrence exercée par les banques étrangères, ainsi que la réduction des droits de douane et

l'ouverture à l'investissement direct étranger de secteurs jusqu'ici protégés, devraient aboutir à un durcissement des contraintes budgétaires et à une concurrence acharnée sur le marché intérieur. Il faut s'attendre à un bouleversement radical au cours des prochaines années. Seul un petit nombre de ces entreprises survivront. Les autres seront soit rachetées (scénario optimiste), soit fusionnées avec d'autres, soit mises en faillite, même s'il ne faut pas exclure que des pressions émanant des provinces les plus pauvres mènent à des compromis et à la persistance d'un certain protectionnisme local.

Une autre catégorie regroupe les entreprises privées qui ont réussi à atteindre une taille critique sur le marché dans des secteurs concurrentiels. Les entreprises privées ont, de fait, connu un développement rapide depuis la fin des années 80. Les statistiques varient selon les sources : l'annuaire des entreprises privées avance le chiffre de 1 280 000 entreprises officiellement enregistrées, alors qu'une étude récente du gouvernement tablait sur un chiffre plus faible (960 000 entreprises employant 13.5 millions de personnes)¹². Dans leur grande majorité, néanmoins, les entreprises privées sont de petite taille et opèrent principalement autour de la cellule familiale dans le secteur des services, principalement dans la restauration et le petit commerce en milieu urbain. Seule une poignée d'entre elles ont réussi à dépasser le cadre de l'entreprise familiale. Leader dans le domaine de l'alimentation des animaux, New Hope (*Xin Xiwang*), dont le siège est situé dans la province du Sichuan, a réalisé en 1998 un chiffre d'affaires de près de 2 milliards de RMB. Seules trois entreprises privées (New Hope, Sichuan Tongwei et Beijing Changning) dépassaient le milliard de RMB de chiffre d'affaires en 1997^{13,14}. A titre de comparaison, le chiffre d'affaires des cinq premiers groupes chinois (tous des entreprises d'Etat) était en 1997 35 fois plus important que celui des cinq plus grandes entreprises privées (Tung, 1997).

Les discriminations d'ordre politique à l'encontre du secteur privé ne sont officiellement plus autorisées. L'Assemblée populaire nationale a voté en 1999 un amendement de la Constitution qui reconnaît la place du secteur privé à côté du secteur d'Etat dans le développement économique national. Les entreprises privées, au même titre que les entreprises étrangères, devraient bénéficier de la déréglementation progressive des activités encore protégées. Elles sont en outre impatientes de voir se concrétiser les possibilités de financement de la part de banques étrangères.

Enfin, la dernière catégorie, les EBV du secteur collectif rural, constitue une catégorie bien plus hétérogène d'entreprises. Un certain nombre d'études soulignent leurs caractéristiques distinctives en utilisant le concept de droits de propriété « hybrides » (Nee, 1992 ; Weitzman et coll., 1993 ; Jefferson, 1993 ; Jefferson et coll., 1994 ; Putterman, 1995 ; Oi, 1995 ; Rawski, 1995). Certaines entreprises qui sont devenues depuis le début des années 90 des grands groupes, comme Kelon, Chunlan, Dalian Bohai (qui font désormais partie des cent plus grands groupes du pays), sont en fait très proches des entreprises d'Etat et des groupes privés leaders opérant dans les secteurs concurrentiels et devraient s'adapter sans grande difficulté à la libéralisation des échanges et de l'investissement. Une autre partie importante de l'effectif des entreprises rurales collectives se compose de firmes de plus petite taille et se rapproche en matière de gestion des entreprises étatiques et collectives urbaines gérées par les gouvernements locaux et confrontées à davantage de problèmes. Pour elles, la libéralisation des échanges et de l'investissement constituera un défi majeur. Le gouvernement central exerce des pressions sur les gouvernements locaux pour qu'ils ferment des milliers d'EBV inefficaces qui opèrent dans des secteurs comme l'industrie minière, le charbon, le textile, la sidérurgie, le ciment et les matériaux de construction.

Dans les régions côtières, les EBV sont souvent bien intégrées dans le réseau de sous-traitance qui travaille pour le marché d'exportation. Elles devraient normalement bénéficier de l'entrée de la Chine à l'OMC, en particulier dans les secteurs où elle possède des avantages comparatifs (textile, habillement, électronique, jouets). Comme les entreprises privées, elles devraient profiter de la plus grande facilité d'accès à de nouvelles sources de financement.

Disparités régionales

En termes de développement économique, les disparités régionales se sont considérablement creusées au cours des deux décennies de réformes¹⁵. Le coût et l'ampleur de la transition vers l'économie de marché

varient grandement d'une province à l'autre et pèsent sur leur capacité à s'adapter et à faire face aux grands enjeux de la libéralisation des échanges et de l'investissement. Le coût de cette transformation est directement proportionnel à l'importance de l'industrie lourde et de la part du secteur d'Etat et du secteur collectif urbain dans l'économie locale. L'une des énormes différences entre les provinces réside dans la proportion d'entreprises non étatiques – entreprises à investissement étranger, EBV ou entreprises privées – par rapport aux entreprises d'Etat. La part du secteur étatique dans la production industrielle est inférieure à 50 % dans l'ensemble des provinces côtières et dépasse 60 % dans les provinces du Nord-Est, de l'Ouest et du Centre. Les provinces du littoral se sont adjugées 88 % de l'IDE, dont 30 % pour la seule province du Guangdong. Parallèlement, ce sont les provinces du Zhejiang, du Jiangsu et du Shandong qui ont la plus grande concentration d'entreprises de bourgs et de villages. La part de l'industrie lourde dans la production totale est également un bon indicateur de l'ampleur de la restructuration qui s'impose pour chaque province. Aucune province du Nord-Est, du Centre et de l'Ouest n'a été capable d'éliminer la distorsion existant en faveur de l'industrie lourde, héritage de l'économie planifiée.

En même temps, la structure industrielle régionale influe considérablement sur le volume des ressources que chaque province peut utiliser pour faciliter le processus de restructuration. Compte tenu de la baisse des recettes budgétaires de l'administration centrale en proportion de la croissance du PIB, les provinces doivent de plus en plus faire appel à leurs propres ressources pour financer leur développement. A l'exception du Tibet, il existe une corrélation élevée entre les recettes et les dépenses budgétaires par habitant dans chaque province (Wang et coll., 1999 ; Wong, 2000). Chaque province est étroitement tributaire des ressources extrabudgétaires qui sont dégagées des impôts prélevés sur le secteur collectif, le secteur privé et d'autres activités économiques. Ainsi, globalement, les provinces côtières qui ont reçu la majeure partie de l'IDE et ont été capables de mettre en place des secteurs privés et collectifs ruraux solides, ont été en mesure de générer bien plus de ressources budgétaires pour financer leur développement que les provinces de l'intérieur. En outre, les provinces riches, qui ont une large assiette fiscale, ont pu offrir davantage d'avantages fiscaux en vue d'attirer de nouveaux investisseurs, ce qui n'a fait qu'accentuer les disparités entre provinces. Dans le contexte de la libéralisation des échanges et de l'investissement, le problème des transferts budgétaires entre provinces (voir chapitre 20 sur les relations budgétaires entre l'administration centrale et les administrations provinciales) devra être envisagé par l'administration centrale aussi dans l'optique d'aider les provinces comparativement moins bien loties dans leur effort de restructuration.

Les régions côtières ont également réussi à mettre sur pied un système de sécurité sociale plus efficient que les provinces de l'intérieur, ce qui leur a permis de faire avancer plus vite la restructuration de leurs entreprises. Etant donné que le système de sécurité sociale en Chine s'organise essentiellement à l'échelon municipal, seules les villes économiquement dynamiques ont été en mesure de financer graduellement des fonds d'assurance sociale, de chômage et de retraite au cours des dernières années. En revanche, les régions du Nord-Est et de l'intérieur qui ont à restructurer le plus grand nombre d'entreprises inefficaces et à mettre en place un système de protection sociale efficace ont énormément de mal à financer leurs programmes de sécurité sociale.

En résumé, la plupart des régions du Nord-Est, du Centre et de l'Ouest risquent de se trouver prisonnières d'un cercle vicieux de retards cumulés en raison de l'importance du secteur étatique et collectif urbain dans leur économie et de l'inefficacité de leurs entreprises. Les régions côtières ont quant à elles installé un cercle vertueux en s'appuyant sur un secteur non étatique en expansion, bien intégré à l'économie mondiale. Faute de mesures adéquates, la libéralisation des échanges et de l'investissement pourrait exacerber les disparités régionales existantes (voir chapitre 21 pour une analyse plus détaillée de cette question).

Mesures visant à accélérer la restructuration industrielle

L'action des pouvoirs publics visant à promouvoir la restructuration industrielle en vue de l'accession de la Chine à l'OMC s'est orientée dans trois directions : premièrement, un programme de réduction des

capacités dans plusieurs secteurs, au moyen de fusions et de l'engagement de procédures de faillite. Deuxièmement, des échanges de créances contre des prises de participation dans les grandes entreprises d'Etat, le lancement d'émissions publiques internationales sur des bourses étrangères et la réforme de la politique de crédit dans le système bancaire ont aidé à la restructuration financière des entreprises industrielles. Enfin, l'administration centrale a décidé de se désengager des PME des secteurs étatique et collectif urbains. Autant de mesures qui ont déjà produit des résultats encourageants pour résoudre certains des problèmes liés à la structure industrielle et promouvoir l'instauration d'un environnement plus favorable aux entreprises nationales. La mise en œuvre de ces mesures rencontre toutefois des difficultés.

Réduction des capacités

Efficacité des nouvelles mesures

Depuis le milieu des années 90, l'administration centrale a lancé une série de programmes de restructuration dans plusieurs secteurs en vue de réduire les surcapacités et d'encourager la poursuite de la consolidation. Le tableau 5.3 donne quelques exemples, mais la quasi-totalité des ministères centraux ou des bureaux ministériels ont mis sur pied leurs propres programmes de réorganisation industrielle. La réduction des capacités s'appuie sur une série de mesures, à savoir :

- La constitution de 156 groupes, essentiellement dans l'industrie. Cette mesure, qui ne touche que les plus grandes entreprises d'Etat, vise à la création de « champions nationaux » dans leur secteur respectif. Elle passe, entre autres, par des fusions ou des rachats de la part des principales entreprises d'Etat dans chaque secteur.
- La rationalisation des actifs non productifs, essentiellement les unités de protection sociale des entreprises qui ne sont pas directement liées à l'activité principale des principales entreprises d'Etat ou des entreprises collectives urbaines.
- Application souple des mesures de contrôle des prix dans douze secteurs et concurrence par les prix dans certaines branches comme celle des biens de consommation durables. Cela a renforcé la consolidation dans plusieurs secteurs et a poussé un certain nombre de producteurs inefficaces à sortir du marché¹⁶.
- Encouragement des fusions pour les PME dans les secteurs étatique et collectif par les administrations locales.
- Mises en faillite et fermeture d'entreprises inefficaces dans les secteurs étatique et collectif.

Ces mesures ont certainement apporté des améliorations aux problèmes structurels affectant l'industrie nationale. Comme l'indique le tableau 5.4, la performance financière du secteur d'Etat s'est sensiblement améliorée. Les bénéfices industriels, les pertes et les stocks affichent de meilleurs résultats depuis 1999. Cette évolution positive est liée à l'évolution du cours du pétrole, à la baisse des taux d'intérêt qui a eu un impact positif sur les remboursements d'intérêts sur la dette des entreprises d'Etat ainsi que sur les opérations d'échange de titres de créances contre des prises de participations dans les grandes entreprises d'Etat (voir ci-après), autant de facteurs qui ont permis à ces entreprises de réduire considérablement leur endettement. Des irrégularités comptables pourraient également avoir contribué à présenter artificiellement les résultats financiers des entreprises d'Etat sous un meilleur jour, à en croire les rapports alarmants publiés par le Bureau des audits du Conseil des Affaires d'Etat sur les pratiques comptables des entreprises d'Etat. Néanmoins, il semble bien que la réduction des capacités ait donné des résultats positifs sur les finances de plusieurs secteurs.

Dans un premier temps, les prix se sont stabilisés dans la plupart des secteurs où des plans spectaculaires de réduction des capacités ont été mis en œuvre, à savoir le charbon, l'acier, le textile, les

Tableau 5.3. **Progrès de la réduction des capacités excédentaires dans le secteur industriel**

Industrie	Surcapacité	Plan prévu par l'État	État d'avancement et impact
Charbon	Surproduction d'environ 300 millions de tonnes	1999 : réduction de la production de 253 millions de tonnes, mais baisse de seulement 100 millions de tonnes. 2000 : poursuite de la réduction de la production de 160 millions de tonnes. Fermeture de 18 900 petites mines de charbon.	Jusqu'en 2000 : 34 000 mines de charbon ont été fermées, soit une réduction de la production de 300 millions de tonnes. Légère augmentation des prix.
Pétrole	Les stocks atteignent 8.8 millions de tonnes en avril 1998, mais apparition d'une pénurie face à l'accroissement de la demande	1999 : contrôle de la capacité de traitement du pétrole brut dans la limite de 161 millions de tonnes. Aucune raffinerie ne sera construite et aucune capacité ne sera augmentée dans l'avenir proche. Fermeture de 120 petites raffineries, réduction de capacité de 15 millions de tonnes d'ici la fin de l'année.	Les prix intérieurs du pétrole grimpent à la suite de la hausse des prix internationaux et des dispositions prises pour lutter contre la contrebande dans la région.
Électricité	Capacité excédentaire due à la répartition inégale entre régions et entre zones rurales et urbaines.	1999 : les autorités n'approuveront pas la construction de nouvelles centrales thermiques classiques dans les trois prochaines années. Fermeture de tous les groupes thermiques classiques de faible puissance.	La demande a été dopée par la croissance : extension des réseaux de transport et création d'un réseau national de transport interconnecté.
acier	Surcapacité de production d'acier ordinaire, mais nécessité d'importer 7 millions de tonnes d'acier de haute qualité.	1999 : réduction des capacités de 10 %. Pas d'approbation de nouveau plan dans un délai de trois ans. Allègement des restrictions sur les importations. 2000 : baisse de la production de 16.3 % en vue de fermer 103 petites aciéries.	1999 : production en hausse de 7.5 % au lieu de la baisse de 10 % prévue. 2000 : augmentation de 150 % des exportations.
Sucre	1997-98 : 800 000 tonnes d'excédent. 3 milliards de CNY de pertes dues à la faiblesse des prix compte tenu de l'offre excédentaire.	1999-2000 réduction de la superficie plantée.	La production a été contrôlée de janvier à mai. Les prix, qui se situaient autour de 1 800 CNY/tonne, ont retrouvé un niveau normal autour de 3 000 CNY/tonne.
Textile	25-35 % de l'industrie textile était déficitaire avant 1998. 1.8 million d'ouvriers dans le secteur.	1998 : suppression de 5.1 millions de machines textiles. Subvention de l'État d'un montant de 3 milliards de CNY à cet effet. 1999 : destruction de 4.5 millions de machines textiles, préparation du licenciement de 500 000 ouvriers et réduction des pertes de 3 milliards de CNY. 2000 : suppression d'encore 4 millions de machines textiles.	1998 : suppression de 5 millions de machines textiles et réduction des pertes de 2.6 milliards de CNY. 600 000 ouvriers licenciés. 1999 : nombre de filatures passant de 2 829 à 2 226 en 1997.

Source : Commission d'État pour l'économie et le commerce, *China Quarterly Economic Review*, juillet 2000, p. 22.

matériaux de construction et le sucre. Dans les secteurs où les prix ont continué de chuter, comme l'électronique grand public (réfrigérateurs, appareils de climatisation, postes de télévision) – une guerre des prix a été orchestrée par les grands groupes industriels au niveau national, ce qui a contribué à l'éviction du marché des entreprises inefficaces ou au rachat des entreprises peu performantes par les leaders du marché. A titre d'exemple, dans le secteur des réfrigérateurs, le nombre de producteurs nationaux est passé de 40 en 1993 à 11 à la fin de 1999¹⁷.

Figure 5.1. Evolution des effectifs (cadres et ouvriers) par secteur et selon le statut de l'entreprise

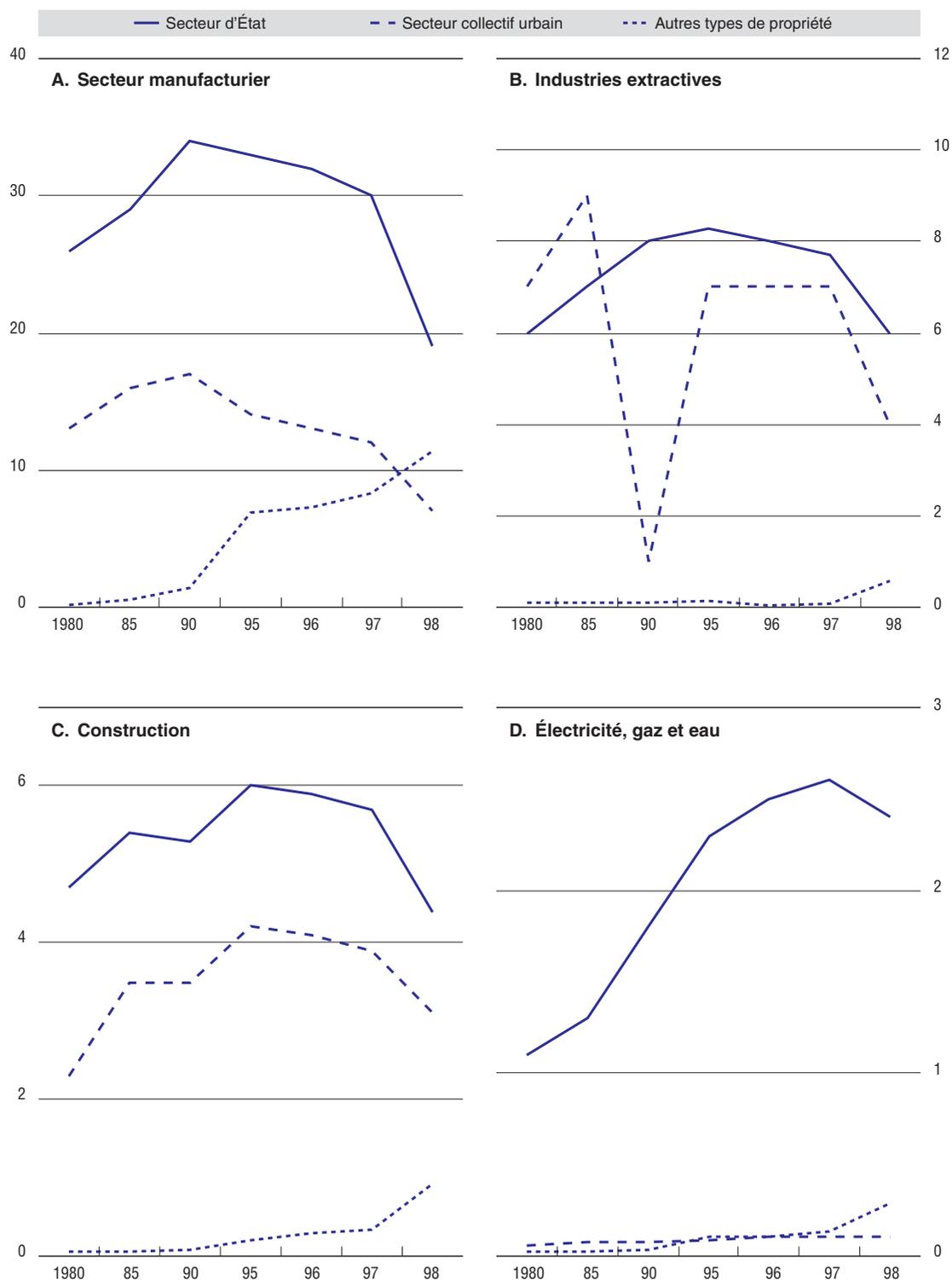


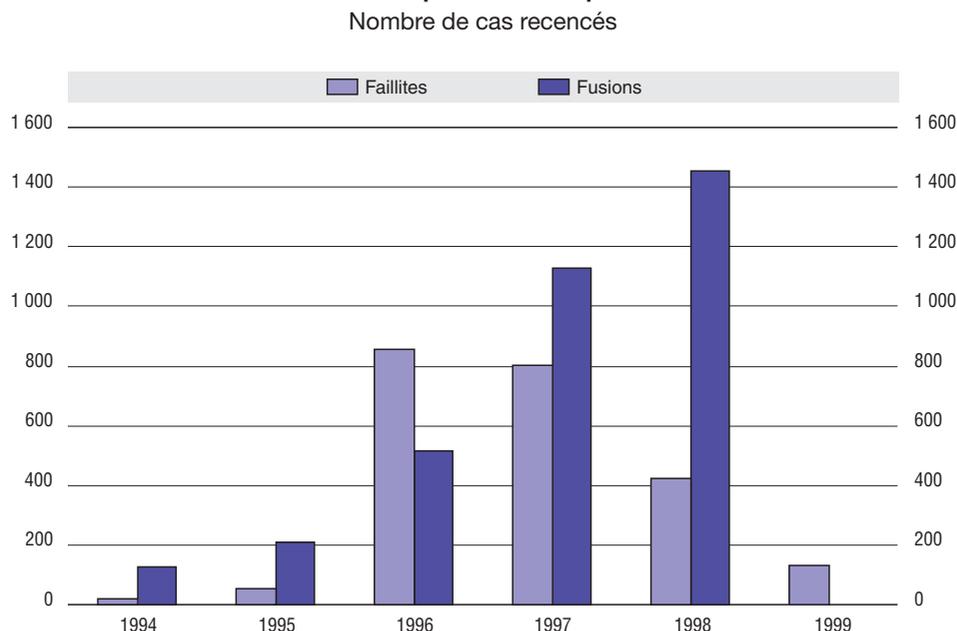
Tableau 5.4. **Évolution de l'efficacité industrielle dans le secteur d'État**

	1997	1998	1999	Janv.-Nov. 2000
Bénéfices industriels nets (milliards de CNY)	74.4	147.3	220.2	371.4
Secteur d'État	45.1	49.0	96.7	208.3
Total pertes	134.1	155.6	130.0	100.0
Secteur d'État	74.4	102.3	85.1	84.6
Bénéfices industriels nets (% de croissance en glissement annuel)	16.8	-17	52.0	92.0
Secteur d'État	11.9	8.6	77.7	140.0
<i>Pour mémoire :</i>				
Croissance des ventes dans l'industrie (%)	-	4.1	10.2	21.3

Source : Bureau national des statistiques, *Annuaire statistique de la Chine*, et BNP-Paribas, cité dans « BNP Paribas Peregrine » (2001), *Economic Outlook*, janvier, p. 14.

Pour la première fois depuis 1978, le nombre d'entreprises étatiques et collectives urbaines a baissé, ainsi que leurs effectifs (voir figure 5.1), alors que le nombre de sociétés par actions du secteur privé et d'entreprises à participation étrangère a continué d'augmenter. Après avoir atteint un sommet en 1996, le nombre d'entreprises d'État a été ramené de 126 000 à 61 300. Cette réduction en nombre n'est pas pour autant synonyme de fermeture pour près de 50 % des entreprises d'État. Elle s'explique en partie par des fusions, des privatisations, en particulier dans le cas des PME, et du transfert de certaines entreprises d'État dans la catégorie statistique des sociétés par actions.

Dans le cadre de la plus complète étude réalisée sur la situation en matière de faillite en Chine, un rapport de la Banque mondiale met en évidence l'accélération manifeste des cas de mises en faillite après 1995 (voir figure 5.2). Si la crise financière asiatique a entraîné un répit sur ce front en 1998 et 1999, le nombre a de nouveau augmenté pour atteindre un chiffre comparable à celui de 1997. Un groupe d'étude spécial a été créé au sein de l'administration centrale pour s'occuper de la fermeture des entreprises inefficaces dans les secteurs de l'acier, de la transformation du sucre, du charbon, des métaux non ferreux, de la défense, et des textiles¹⁸. Les chiffres mentionnés dans la figure 5.2 ne renvoient qu'aux faillites

Figure 5.2. **Evolution des faillites et des fusions dans le cadre du Programme d'optimisation de la structure du capital des entreprises 1994-1999**

Source : Banque mondiale, 2000.

opérées dans le cadre du Programme d'optimisation de la structure du capital, financé par la Banque populaire de Chine selon les instructions du Conseil des Affaires d'Etat.

Un grand nombre de faillites se font désormais en dehors du programme et, pour la seule année 1997, 2 400 entreprises d'Etat ont été déclarées défaillantes hors quota. En fin de compte, un nombre croissant d'entreprises sortent de fait du marché et ont interrompu leur production. Les batailles administratives et le manque de ressources empêchent ces entreprises d'être déclarées officiellement en faillite. La municipalité de Pékin vient de créer un fonds doté de 200 millions de RMB pour aider les entreprises à indemniser les salariés et les créanciers et à entamer les procédures de faillite¹⁹. Plusieurs provinces ont communiqué des données sur les fermetures d'usines. La province du Guangdong, qui possède le plus important secteur d'Etat de toutes les provinces en valeur absolue, et en dépit du fait qu'y sont implantées des entreprises à investissement étranger qui représentent 60 % des ventes industrielles, 80 cimenteries, 12 raffineries et des douzaines d'entreprises d'Etat fonctionnant à perte et d'entreprises collectives urbaines ont été fermées au cours des trois dernières années²⁰.

Le rapport de la Banque mondiale montre que la faillite devient, lentement mais sûrement, un outil de restructuration au sein de l'économie chinoise. Plus de 25 000 cas (secteurs étatique et non étatique) ont été traités depuis le milieu des années 90, ce qui marque un progrès par rapport à ce qui s'est passé entre 1986 et 1994, où les quelques rares cas de faillite recensés n'avaient qu'une valeur symbolique. Depuis 1997, seules quelques grandes entreprises comme la raffinerie de sucre Acheng Sugar dans la province du Heilongjiang, où les créanciers ont accepté d'annuler 700 millions de RMB, ou bien la GITIC dans la province du Guangdong, à la tête de dettes colossales vis-à-vis de l'étranger, ont été déclarées en faillite. L'administration centrale a donc mis en place ce programme « d'optimisation de la structure du capital » que finance en partie la Banque populaire de Chine pour annuler la dette des entreprises qui déposent leur bilan. En 1994-95, la quote-part fournie par la Banque populaire de Chine n'était que de 7 milliards de RMB par an, et ne s'appliquait qu'à 18 villes. Mais depuis 1997, la quote-part a été portée à 40 milliards de RMB par an, et le programme couvre désormais 111 villes, ce qui permet le

Encadré 5.1. **Plus de flexibilité et d'autonomie dans les opérations de fusion qui ont lieu dans les secteurs concurrentiels***

Les dirigeants de Changhong (un des premiers fabricants de téléviseurs couleur) ont souvent été sollicités par des cadres d'autres provinces leur proposant de racheter à des conditions avantageuses une entreprise de téléviseurs en difficulté. Face à leur refus, ces mêmes cadres ont menacé de fermer les circuits de distribution provinciaux aux téléviseurs Changhong ou de privilégier leurs concurrents. Dans certains cas, les dirigeants de Changhong ont cédé et passé des accords de sous-traitance avec ces entreprises déficitaires. Mais Changhong a également réussi pour l'instant à échapper aux demandes pressantes du Ministère de l'Industrie de l'information (anciennement Ministère de l'Electronique) et des autorités provinciales pour reprendre l'entreprise Hongguan installée à Chengdu. Cette entreprise fabrique des tubes cathodiques pour téléviseurs et ses dirigeants viennent d'être condamnés pour des irrégularités dans la procédure d'approbation de cotation en bourse de leur entreprise et dans l'utilisation des fonds levés en bourse, provoquant ainsi l'un des plus graves scandales financiers sur la Bourse de Shanghai. Changhong a néanmoins repris deux entreprises d'Etat déficitaires fabriquant des téléviseurs, l'une à Nantong dans la province du Jiangsu et l'autre à Changchun, dans le Nord-Est du pays (Jilin).

Le groupe Haier, numéro un du secteur de l'électroménager en Chine, a déjà racheté près d'une quinzaine d'entreprises d'Etat en difficulté dans plusieurs provinces. Non seulement l'administration centrale, mais également les différentes administrations locales faisaient régulièrement pression sur le groupe pour qu'il reprenne des entreprises moribondes du secteur. Le groupe Haier a néanmoins su sélectionner les entreprises qui avaient de bons produits, un marché et une bonne technologie, malgré leur mauvaise gestion. Il se retrouvait ainsi en position de force pour négocier des reprises dans de bonnes conditions, notamment au niveau des dettes et des effectifs des entreprises en question. La levée de fonds sur les bourses nationales et étrangères a beaucoup aidé à la réussite de ces opérations. Kelon, un autre leader de l'électroménager, vient par exemple de racheter Huabao, une entreprise d'Etat et concurrent direct installée dans la province du Guangdong. Là encore, il semble que les intérêts stratégiques des deux acteurs aient été respectés par les administrations de tutelle.

traitement d'un nombre grandissant de faillites. Enfin, une expérience considérable a été accumulée, non seulement dans les tribunaux, mais aussi à tous les niveaux de l'administration, ce qui montre que « la notion de faillite et l'importance du phénomène sont désormais largement acceptées par les dirigeants comme par le public » et elle constitue désormais un moyen bien plus efficace de restructurer les entreprises que les fusions²¹.

Comme ce fut le cas dans les pays de l'ex-bloc socialiste, les fusions ont compté en Chine pendant longtemps parmi les outils de restructuration privilégiés. Elles étaient utilisées comme un moyen administratif d'éviter la faillite. Les entreprises n'avaient pas grand-chose à dire dans le processus global de la fusion, et devaient se conformer aux décisions de l'administration, ce qui a eu des résultats particulièrement inefficaces en termes de restructuration. Pourtant, les études de cas réalisées depuis le début de la dernière vague de fusions en 1996 (Huchet, J.F., 1999), montrent que dans les secteurs concurrentiels, les entreprises de premier plan qui devaient accepter les fusions décidées par les pouvoirs publics pouvaient agir avec beaucoup plus d'autonomie, et ont donc pu résister aux pressions exercées sur elles pour qu'elles rachètent des entreprises d'Etat déficitaires. Il semblerait donc que les fusions puissent donner de meilleurs résultats que dans le passé. Dans les secteurs où règne une concurrence acharnée, et qui regroupent un grand nombre de candidats au rachat, les entreprises leaders sont en mesure de parvenir à des arrangements qui leur soient favorables pour étendre leur activité dans diverses régions de la Chine (en réduisant l'endettement et en acquérant des entreprises de bonne qualité technologique).

Plus généralement, deux variables ont été déterminantes dans l'évolution des restructurations. D'un côté, on trouve les secteurs proches de la demande finale où les choix du consommateur et la concurrence (voir encadré 5.1) ont conduit à une sélection des entreprises et à un processus de concentration rapide. Dans ces secteurs, l'industrie nationale est entrée dans une nouvelle phase : après la réduction du nombre d'entreprises dans les années 80, on a assisté à un processus de consolidation à l'issue duquel seuls de rares entreprises nationales seront en mesure de tenir tête sur le marché intérieur aux grands acteurs internationaux. A titre d'exemple, il a existé jusqu'à plus de 200 marques d'électronique grand public, mais dès 2000, elles n'étaient plus qu'une vingtaine, et une récente étude de l'Association de l'industrie légère prévoit qu'avec l'accession de la Chine à l'OMC, les fabricants de marques nationales à rester actifs sur le marché ne seront plus que de deux ou trois.²² L'autre variable déterminante a été la concentration géographique des industries et le nombre d'entités administratives jouant un rôle dans ce secteur. Plus une industrie est concentrée sur un espace relativement réduit, et moins nombreuses sont les entités administratives impliquées dans le processus de restructuration, plus il est facile de le réformer et de réaliser des économies d'échelle en favorisant une concentration orchestrée non plus uniquement par le marché, mais aussi par les autorités administratives (voir encadré 5.2).

Limites et goulets d'étranglement

En dépit de certains progrès dans la façon dont sont utilisées les fusions, cet outil de restructuration reste sujet à controverse. Les autorités semblent avoir préféré les fusions, sous le couvert d'une politique

Encadré 5.2 **L'exemple de l'industrie du tabac**

L'industrie du tabac en Chine est essentiellement concentrée dans la province du Yunnan. Elle reste à ce jour l'industrie où les projets de réforme et de restructuration décidés au niveau national ont le plus abouti. En 1995, on dénombrait plus de 170 entreprises d'Etat opérant dans cette industrie sur le territoire chinois. L'administration du Monopole d'Etat sur le tabac, qui sert de tutelle à l'industrie, a décidé en 1995 de mettre sur pied un plan de restructuration drastique en décidant de fusionner ou de fermer, en l'espace de cinq ans, près de cinquante entreprises, à commencer par les plus petites, notamment celles dont la production annuelle ne dépassait pas 5 milliards de cigarettes. Entre 1995 et 1997, le mouvement de fermeture avait déjà touché une dizaine d'entreprises. Même si le secteur reste aujourd'hui encore largement déficitaire (près de 40 à 50 % des entreprises perdent de l'argent), la concentration géographique de l'industrie a permis une coordination efficace et relativement simple entre le centre et les autorités provinciales. L'augmentation de l'indice de concentration dans cette industrie a été la plus forte de toutes les industries chinoises.

de promotion des grands groupes, afin d'éviter des procédures de faillite qui demeurent toujours extrêmement difficiles à mettre en place, compte tenu des conflits d'intérêts entre les créanciers et de l'inefficience du système de sécurité sociale. Les fusions sont plus un moyen de masquer les problèmes qu'une solution au phénomène de surcapacité de l'industrie. Même pour les entreprises numéros un sur des marchés de produits de consommation qui ont réussi à négocier des rachats d'entreprises à des conditions avantageuses, il est difficile de savoir quelle aurait été leur décision si les autorités n'avaient pas fait pression sur elles. De nombreux exemples montrent que l'Etat continue d'intervenir de façon autoritaire en faveur des groupes (voir encadré 5.3). Plus petite est l'entreprise et plus l'échelon de l'administration de tutelle est bas, plus les fusions et acquisitions sont réalisées de manière autoritaire par les autorités locales, qui ne se préoccupent guère de la stratégie des entreprises et de la possibilité de créer des synergies en matière de production, de technologie, de financement ou de regroupement des circuits de distribution.²³ Qui plus est, le patronage politique demeure prédominant dans le processus de restructuration, les diverses instances administratives au niveau local se livrant une concurrence farouche autour de la réaffectation des actifs de l'Etat. Heureusement, en 2000, tirant les leçons de la crise asiatique, les autorités centrales ont décidé de délaissier les fusions au profit des procédures de faillite et d'une poursuite de la déréglementation pour faciliter la restructuration de l'industrie par la concurrence (voir encadré 5.4 sur l'industrie automobile).

Les efforts déployés pour rationaliser les actifs des activités périphériques des entreprises d'Etat et des entreprises collectives urbaines (services sociaux internes, activités en amont et en aval non

Encadré 5.3. Des fusions difficiles à refuser

Dans le cadre du programme de restructuration de l'industrie pétrochimique, qui visait à répartir le secteur entre les deux géants Sinopec et CNPC, Sinopec a été contrainte fin 1997 à reprendre deux grandes entreprises pétrochimiques d'Etat dans la province du Shandong. Les deux entreprises, Zibo Chemical Fiber et Zibo Petrochemical, avec 50 000 salariés, avaient accumulé 3 milliards de RMB de dettes, pour seulement 2 milliards de RMB d'actifs, et enregistraient des pertes depuis le début des années 80. D'après les estimations de Sinopec, ces deux entreprises avaient besoin d'au moins 1 milliard de RMB de nouveaux investissements pour moderniser leur appareil de production obsolète¹. Une partie des fonds levés à l'occasion de la récente introduction en bourse de Sinopec avait été utilisée à cette fin.

Dans le secteur de la sidérurgie, un vaste plan de restructuration approuvé en 1997 prévoyait de fusionner les entreprises déficitaires et sous-dimensionnées avec de plus grandes entreprises et de constituer, avant l'année 2000, quatre grands groupes qui compteraient pour 40 % de la production nationale. D'après les statistiques officielles, on dénombrait 1 570 aciéries indépendantes, dont quatre seulement disposait d'une capacité de production annuelle supérieure à cinq millions de tonnes (Baogang à Shanghai, Shougang à Pékin, Angang à Anshan et Wugang à Wuhan). Il en existait 27 autres qui produisaient plus d'un million de tonnes par an². Le leader de la sidérurgie chinoise, le groupe Baogang de Shanghai, après avoir été à la pointe des réformes depuis la fin des années 80, au point de devenir un modèle pour toute l'industrie, a dû racheter la Shanghai Metallurgical Holding, un groupe ayant dix fois plus de salariés qu'elle (120 000 employés, dont 30 000 seulement dans la production sidérurgique, et le reste étant réparti dans les différentes filiales ou les services sociaux), et qui croulait sous les dettes³. L'entreprise modèle de la ville de Handan (Hebei), la Handan Steel Corp., pour sa part, a dû reprendre la Wuyang Steel Corp., également très endettée (de près de 180 millions d'USD)⁴, tout en reconnaissant dans la presse que cette opération s'inscrivait dans le cadre de la nouvelle politique décidée au XV^e Congrès du PCC en 1997. Les deux entreprises semblaient avoir voulu anticiper la volonté du gouvernement pour éviter la fermeture des aciéries de Wuyang et de Shanghai Metallurgical Holding⁵.

1. Asian Wall Street Journal, 12 novembre 1997.

2. "Gangtie gongye: zengjia pinzhong tiaozheng jiegou" (Industrie sidérurgique : diversification et structures d'ajustement) (1997), in *Zhongguo touzi yu jianshe* (Investissement et construction en Chine), n° 11, pp. 16-17, et South China Morning Post, 28 octobre 1998, p. 3, pages économiques.

3. Asian Wall Street Journal, 5 mai 1998, pp. 1 et 5.

4. Ibid.

5. Entretien ING Barings, Shanghai, 19 septembre 1998, et Asian Wall Street Journal, 5 mai 1998, pp.1 et 5.

Encadré 5.4. **Encore trop d'acteurs dans l'industrie automobile**

Fin 1997, l'administration centrale a approuvé un plan de restructuration de l'industrie automobile. Les treize premiers fabricants étaient censés reprendre les plus petits et les transformer en sous-traitants afin de réaliser des économies d'échelle. L'objectif était de former quatre grands groupes automobiles sur le territoire chinois, ayant chacun une capacité de production minimum de 400 000 voitures. Le plan gouvernemental prévoyait également un contrôle plus étroit par l'administration centrale de l'approbation de nouveaux projets de formation de co-entreprises sino-étrangères dans cette industrie. Des fusions devaient être réalisées, non pas de manière administrative comme dans le passé, mais sur la base du marché et des intérêts stratégiques du repreneur. Des études de cas (Wang et coll., 2001) indiquent que depuis le milieu des années 80, l'administration centrale se heurte à de multiples obstacles imputables au protectionnisme local (voir tableau 5.5 et 5.6). Les gouvernements locaux ont préféré, jusqu'à une période récente, subventionner des entreprises ne fabriquant que quelques milliers de véhicules chaque année plutôt que d'ouvrir leur marché à des producteurs extérieurs. Les autorités locales sont allées jusqu'à remettre en cause les grands projets visant à développer une véritable industrie automobile nationale. Au début des années 90, ces projets envisageaient de limiter le nombre de co-entreprises sino-étrangères à trois grands pôles : Shanghai (Volkswagen), Wuhan (Citroën) et Changchun (Audi-Volkswagen). Depuis, Shanghai a accueilli Ford et General Motors, Tianjin a renforcé sa coopération avec Daihatsu et Toyota, Honda a remplacé Peugeot à Canton et Renault serait sur le point de négocier un projet de production conjointe, par ses propres soins ou via Nissan.

Tableau 5.5. **Indicateurs de l'industrie automobile chinoise (fin 1998)**

	Total	Véhicules	Moteurs	Pièces
Nombre d'entreprises	2 426.0	115.0	56.0	1 628.0
Valeur de la production (milliards de CNY)	278.7	139.2	9.8	55.7
Exportations (milliards de CNY)	5.2	1.3	0.24	2.3
Immobilisations (milliards de CNY)	141.8	67.0	5.7	39.7
Bénéfice avant impôts (milliards de CNY)	19.7	9.7	0.53	6.5

Source : *Annuaire de l'industrie automobile en Chine* (1999).

Tableau 5.6. **Concentration dans l'industrie automobile chinoise (janvier-septembre 1999)**

	Production (nombre de véhicules)	Part du total national
3 premières entreprises	431 947	23.75
8 premières entreprises	867 415	56.77
15 premières entreprises	1 155 937	87.64

Source : Wang et coll. (2001).

directement liées aux activités essentielles comme le transport ou la production d'électricité) ont été entravés par la lenteur et les lacunes des réformes du système de sécurité sociale. Dans les régions côtières, où le financement de la protection sociale n'a pas posé trop de problèmes, les grandes entreprises ont été à même de céder ou de transférer leurs avoirs sociaux internes à leurs administrations municipales respectives, et de vendre ou de louer leurs actifs non stratégiques. Les PME des zones côtières ont également été en mesure de démanteler ces activités plus facilement du fait que les administrations municipales offraient des services de soins médicaux de meilleure qualité aux salariés et assuraient le recyclage des travailleurs réduits au chômage.

Les villes des régions du Nord-Est, du Centre et de l'Ouest, toutefois, qui ont eu de grosses difficultés pour financer leur système de protection sociale, n'ont pas pu reprendre les actifs sociaux des grandes entreprises qui doivent encore assurer l'essentiel des services sociaux que fournissait l'entreprise socialiste classique. Si on prend la production par ouvrier comme indicateur du degré de rationalisation des actifs des activités périphériques, la société Baogang à Shanghai (avant la vague de fusions de 1998) offre un

exemple de réussite éloquent. Après la conclusion de divers accords avec la municipalité de Shanghai, Baogang a pu ramener ses effectifs à seulement 32 095 en 1998, chacun d'entre eux produisant 307 tonnes d'acier par an. A titre de comparaison, les autres grands producteurs d'acier des provinces du Nord-Est ou de l'intérieur comme Shougang à Pékin, Angang et Bengang dans la province du Liaoning ou Wugang dans le Hubei, ou encore Taigang dans la province du Shaanxi, sont encore aux prises avec d'importants sureffectifs dans leurs activités périphériques²⁴.

En dépit des progrès réalisés sur ce front, les procédures de faillite se heurtent encore à de sérieuses difficultés de mise en œuvre, et il faudra encore du temps avant qu'elles ne deviennent un outil de restructuration courant. Dans l'ensemble du secteur d'Etat (industrie, construction, transport, télécommunications, et services commerciaux), seules 16 360 entreprises ont été mises en faillite, ce qui correspond à seulement 0.6 % du nombre total d'entreprises créées dans le secteur d'Etat entre 1988 et 1996.²⁵ Ce qui dénote un taux de mortalité des entreprises dans le secteur d'Etat exceptionnellement faible en dépit de la persistance de leurs mauvais résultats financiers (voir encadré 5.4 sur l'industrie automobile).

Le rapport de la Banque mondiale insiste sur le fait qu'il existe un fort préjugé à l'encontre des créanciers, en particulier des banques, en dépit des dispositions prévues dans la loi sur les faillites qui donne aux créanciers une priorité sur les actifs restants. La faible valeur des actifs, le manque de protection juridique des actifs avant, et parfois pendant, la procédure de faillite, qui permet des irrégularités, sont autant de raisons qui font que les actifs restants peuvent parfois ne couvrir que les frais relatifs à l'indemnisation des salariés. Dans ce contexte, le taux de recouvrement des prêts initiaux par les banques nationales est extrêmement faible, entre 3 et 10 %.

Etant donné le manque de transparence et la complexité des droits de propriété dans le secteur d'Etat, les dirigeants tentent de ramasser au sein des entreprises d'Etat (qui constituent les noyaux de holdings complexes d'entreprises aux statuts différents en termes de propriété) autant de dettes que possible et de déposer le bilan de ces entreprises d'Etat, qui essaient de maintenir à flot les entreprises non étatiques dont elles ont le contrôle (Ding, 1999). Dans la plupart des cas de faillites, les droits fonciers sont les seuls actifs qui restent et la seule source de financement du coût social de la faillite – dans un contexte de déficit de financement du système de retraite, des prestations de chômage et du recyclage, en particulier dans les régions du Nord-Est, du Centre et de l'Ouest, qui sont les plus touchées par les restructurations. Le rapport de la Banque mondiale fait observer que ce préjugé anti-crédanciers est encore plus fort à l'encontre des créanciers d'autres provinces, parfois d'autres municipalités. Autant de facteurs qui expliquent le faible taux de disparition d'entreprises d'Etat.

Restructuration financière

Echanges de titres de créances contre des titres de participation

En 1998, l'administration centrale a lancé un programme de recapitalisation des quatre grandes banques commerciales d'Etat qui a aidé les plus importantes entreprises d'Etat à réduire leur endettement. Ce programme permet en effet aux banques de sortir de leurs bilans certains prêts non productifs accordés aux entreprises d'Etat. Les créances correspondantes sur les entreprises d'Etat sont reprises par quatre sociétés de défaillance créées à cet effet (China Cinda, China Huarong, China Great Wall Asset et China Oriental) sur le modèle adopté aux Etats-Unis à la fin des années 80 après la crise des caisses d'épargne et de crédit. Après avoir repris ces actifs, il appartient à ces sociétés de défaillance de les céder. Des obligations d'Etat devraient financer la différence entre la valeur initiale de l'actif et le montant recouvré par la reprise ou la cession de l'actif en question.

A titre d'exemple, les aciéries de Shougang à Pékin ont signé en avril 2000 un accord avec trois de ces quatre structures de défaillance leur permettant de se débarrasser de 3.5 milliards de RMB (430 millions d'USD) de dettes (ou d'actifs improductifs)²⁶. Ce programme prévoit l'annulation de près de 1 500 milliards de RMB de dettes contractées exclusivement par les principaux groupes industriels du secteur d'Etat. En février 2001, les quatre structures de défaillance avaient déjà racheté 1 400 milliards

de RMB de dettes. Ces structures s'efforceront de recouvrer ou de vendre ces actifs au meilleur prix pour recouvrer au moins une partie de la valeur originale nette des actifs. L'une de ces structures, China Huarong, a déjà remis une partie de ces actifs sur le marché et vient de signer un contrat avec Ernst & Young pour commercialiser près de 20 milliards de RMB (3 milliards d'USD) d'actifs auprès d'investisseurs étrangers (qui représentent seulement une fraction des 407 milliards de RMB de prêts non productifs repris par Huarong).

Depuis le début de l'année 2000, ce programme a contribué à un allègement substantiel de l'énorme dette des plus grandes entreprises d'Etat, et a redynamisé la rentabilité du secteur public. C'est également un premier pas vers la résolution d'un problème structurel qui relie la performance des entreprises d'Etat en matière d'investissement à l'évolution des pratiques de prêt des banques commerciales d'Etat. Les sociétés de défaillance ne sont pas censées normalement reprendre les nouveaux prêts non productifs (recensés en tant que tels après 1996) et doivent se concentrer sur les anciens prêts dont le recouvrement est problématique. Cela devrait aider les banques commerciales d'Etat à centrer leur effort sur la réforme de leurs pratiques en matière de prêt applicables aux nouveaux prêts consentis depuis le milieu des années 90 et sur l'assainissement de leurs portefeuilles.

C'est sur cette toile de fond que le gouverneur de la Banque populaire de Chine a déclaré dans son allocution annuelle en janvier 2000 que l'annulation des dettes prévue par le programme serait le dernier « cadeau » auquel auraient droit les grandes entreprises d'Etat. En outre, les sociétés de défaillance ont une mission bien définie, qui consiste à régler en priorité les problèmes liés à l'endettement des entreprises d'Etat, et auront à jouer un rôle plus actif dans le système bancaire en obligeant les entreprises d'Etat à se restructurer. Elles sont habilitées à échanger entre elles des actifs afin de regrouper leurs créances et de concentrer leur effort sur un nombre plus limité d'entreprises.

Encadré 5.5. **La société de défaillance China Huarong contre Monkey King Group¹**

Monkey King Group (MKG), conglomérat industriel de la ville de Yichang dans la province du Hubei, est l'une des 512 grandes entreprises d'Etat à bénéficier du dispositif d'échange de titres de créances contre des titres de participation mis en place par l'administration centrale. En août 2000, la société de défaillance China Huarong a racheté 622 millions de RMB de dettes de MKG à la Banque industrielle et commerciale de Chine. Depuis lors, Huarong, principal créancier du groupe, a été dans l'incapacité de contraindre MKG à mettre en œuvre un plan de restructuration en profondeur. A l'inverse, avec l'aval des fonctionnaires de la ville de Yichang, en décembre 2000, MKG s'est lancé dans de grandes manœuvres de démembrement d'actifs qui a ramené d'après Huarong les actifs du groupe de 2.42 milliards de RMB à 371 millions de RMB. MKG a alors déposé son bilan pour échapper à un plan de restructuration demandé par son principal créancier Huarong, sans informer le conseil d'administration de la société cotée. En mars dernier, Huarong a publiquement mis en cause l'intégrité du syndic de liquidation nommé par le tribunal de Yichang, dans la mesure où il était composé exclusivement de membres d'organismes représentant l'administration locale.

Des difficultés du même ordre ont été rapportées dans plusieurs cas faisant intervenir des sociétés de défaillance, comme la restructuration controversée du détaillant Zhengzhou Baiwen, de la province du Henan, opposé au plan original de la société de défaillance Cinda qui souhaitait la mise en faillite de la société en mars 2000.² Elles traduisent les problèmes auxquels se heurtent les structures de défaillance pour jouer un rôle actif dans la restructuration des plus importantes entreprises d'Etat et la réforme du gouvernement d'entreprise dans le secteur d'Etat. Il faut noter que MKG était loin d'être un candidat tout désigné pour une opération d'échanges de titres de créances contre des titres de participation étant donné que ce groupe transgressait systématiquement la réglementation boursière et était impliqué dans diverses pratiques financières douteuses. En 1999, MKG avait déjà 162 procès en suspens, avait perdu 513 millions de RMB en investissements frauduleux sur les marchés boursiers, et le passif du groupe était estimé s'élever au total à 2.77 milliards de RMB pour 3.41 milliards d'actifs.

1. Les informations contenues dans cet encadré sont extraites de Matthew Miller, « Real Monkey Business », *China Morning Post*, 29 mars 2001.

2. Banque mondiale (2000), p. 31.

Toutefois, du point de vue du gouvernement d'entreprise, le programme ne pose pas le problème à la racine. Les sociétés de défaisance qui entrent dans les conseils d'administration des grandes entreprises d'Etat sont incapables de jouer leur rôle d'actionnaires « actifs », à savoir de contrôler les actions des dirigeants et, le cas échéant, de les censurer et ce, pour diverses raisons :

- L'asymétrie de l'information : compte tenu du manque de transparence du système comptable et du mauvais fonctionnement des conseils d'administration, les dirigeants d'entreprises d'Etat contrôlent encore l'accès aux informations stratégiques concernant l'entreprise.
- Leur manque de ressources humaines et de compétences pour jouer un rôle stratégique dans le gouvernement des entreprises d'Etat.
- Le nombre élevé de sociétés touchées par le programme, en l'occurrence près de 1 000 grandes entreprises d'Etat qui multiplient les problèmes de compétence. Pour Huarong seulement, les 407 milliards de RMB d'actifs concernent 71 000 entreprises débitrices²⁷.
- Enfin, par leurs statuts, ces sociétés ne disposent pas d'un pouvoir effectif en tant qu'actionnaire, étant soumises à négociation entre les administrations centrale et locales chargées des entreprises d'Etat. Dans plusieurs cas, les structures de défaisance ont été incapables de restructurer en profondeur les entreprises en situation désespérée alors même qu'elles en étaient devenues le principal actionnaire, ou de lutter contre la manipulation des procédures de faillite par les autorités locales (voir encadré 5.5).

Politique de crédit du système bancaire

Les banques commerciales d'Etat, qui dominent le marché du crédit pour les entreprises industrielles (pour une analyse détaillée de l'évolution du secteur bancaire, voir chapitre 7), ont procédé à quelques réformes importantes qui ont modifié leurs pratiques en matière de crédit. Après la première phase de réformes engagée au début des années 80, l'essentiel du crédit était acheminé par le biais des banques commerciales d'Etat, qui recevait de l'argent de la Banque populaire de Chine (BPC). Les banques étaient contrôlées par la bureaucratie locale et prêtaient aux entreprises d'Etat sans s'interroger sur la rentabilité des investissements. Ce phénomène a largement contribué à la prolifération de petits investissements dans tous les secteurs, et à l'absence de concentration dans l'industrie.

Le gouvernement a pris conscience après 1993 du rythme alarmant de l'accumulation de prêts non productifs et de la nécessité d'y mettre un terme. La Banque populaire de Chine a réagi en réduisant à la fois ses subventions aux entreprises d'Etat et ses prêts aux banques commerciales. Comme indiqué précédemment, les subventions aux entreprises d'Etat sont passées de 7.5 % du PIB en 1992 à 2.3 % en 1994, puis à moins de 1 % après 1995. Entre 1994 et 1998, les prêts de la BPC aux banques commerciales d'Etat ont progressé au taux annuel de 6 %, contre 20 % avant 1994. Il a été calculé qu'entre 1996 et 1998, l'encours des prêts de la BPC aux banques avait été ramené de 142 milliards à 121 milliards de RMB²⁸. La décision de transformer les quatre banques d'Etat en banques commerciales, et d'assainir leurs bilans, a poussé les banques à faire preuve de davantage de prudence, sachant que les créances irrécouvrables auraient désormais moins de chances d'être financées par de nouveaux prêts de la BPC.

Ces mesures ont été suivies d'une série de réformes du système bancaire. Il a été demandé aux quatre banques commerciales d'Etat d'accroître leur rentabilité et de « nettoyer leurs bilans » en limitant au maximum les créances irrécouvrables. Les banques sont ainsi de plus en plus réticentes à prêter à des entreprises déjà lourdement endettées. De leur côté, les entreprises sont tenues depuis 1996 de ne dépendre que d'une seule banque (système de la banque principale, appelé *zhuban yinghang*) et de fermer leurs comptes dans les autres banques²⁹. Elles sont également soumises à une évaluation de leur situation financière par des cabinets d'audit ou des agences de notation. Durant l'année 1997, après la mise en place de cette mesure, les comptes de quelque 2 000 grandes et moyennes entreprises d'Etat de Shanghai ont ainsi été vérifiés et elles ont été notées en fonction de leur situation financière. Elles se sont en outre

vu remettre un « certificat de prêt » récapitulant leur historique en matière de crédit, document qu'elles doivent présenter à leur banque pour toute nouvelle demande de prêt.

Ces réformes, qui ont contribué à accélérer le rythme de la restructuration, marquent une rupture avec la pratique des années 80. Des milliers de PME inefficaces dans les secteurs étatique et collectif ont progressivement été privées de fonds. Dans un marché dominé par la demande, il est désormais plus difficile pour les autorités locales non seulement de se lancer dans des projets industriels où le marché est saturé ou dominé par des producteurs efficaces dans d'autres provinces, mais aussi de soutenir les entreprises locales. Les banques commerciales d'Etat continuent certes de subventionner sous forme de crédits les entreprises non rentables, mais sur ordre des autorités centrales, et il n'est plus question pour les banques, comme c'était le cas dans les années 80, d'accorder aux entreprises déficitaires des prêts pour des achats de matériel de production ou autres projets d'équipement coûteux. Les crédits bancaires sont désormais accordés au compte-gouttes dans l'optique de diminuer le coût social de la transition en attendant que ces entreprises soient privatisées, fusionnées ou mises en faillite. Aussi imparfaites soient-elles, ces réformes poussent les autorités locales à restructurer les PME étatiques et collectives.

L'amélioration est toutefois moins patente pour les grandes entreprises d'Etat. La politique budgétaire expansionniste menée par le gouvernement central après la crise asiatique de 1997 a contribué à acheminer de nouveaux fonds vers les grandes entreprises d'Etat. C'est également ce qui explique pour une part le renversement spectaculaire de leurs indicateurs financiers^{30,31}.

Privatisation des PME

L'Etat a appliqué diverses formules pour se désengager des PME des secteurs étatique et collectif. Selon le principe du *zhuada fangxiao* (« retenir les grandes [entreprises d'Etat] et lâcher les petites »), les gouvernements locaux ont été habilités à choisir la formule à laquelle ils souhaitaient avoir recours pour réformer les PME étatiques et collectives. Dans la province du Guangxi, entre 1993 et 1998, 1 205 PME d'Etat (soit environ 15 % du nombre total de PME du Guangxi) ont été réformées selon différentes méthodes : 93 ont été transformées en sociétés par actions dans lesquelles l'Etat a conservé une part majoritaire du capital, 222 ont été transformées en sociétés par actions et vendues au personnel dans le cadre d'un système dit de l'actionnariat coopératif (*gufen hezuo zhi*), 29 ont été cédées à un investisseur chinois (sans qu'il soit précisé qu'il s'agissait du directeur de l'entreprise, d'un investisseur local ou d'un investisseur d'une autre province), 44 ont été fusionnées avec une autre entreprise de la région, 469 ont été données en location, 30 ont été mises en liquidation et 318 ont été réformées à l'aide d'autres méthodes non spécifiées (Wu, 1999). Autre exemple, cette fois dans une ville côtière plus développée, la municipalité de Shunde dans la province du Guangdong a mené depuis 1992 un programme ambitieux de réforme de ses 1 001 entreprises d'Etat. Seules 94 demeurent sous le contrôle direct de la municipalité, dans les infrastructures, certaines industries de haute technologie ou des secteurs considérés comme stratégiques au niveau national. L'Etat a conservé une participation minoritaire dans 70 autres entreprises³². Toutes les autres ont été soit vendues soit mises en location.

La privatisation a constitué l'axe majeur de la restructuration. Parmi les différentes méthodes de privatisation, les autorités centrales ont choisi de privilégier la vente des actifs d'Etat plutôt que la distribution gratuite d'actions, à la différence de la Russie ou de l'ex-Tchécoslovaquie. La vente du capital (sous forme d'actions) aux salariés a été en fait la formule la plus utilisée pour réformer les PME urbaines en difficulté des secteurs étatique et collectif. Cette méthode aurait été utilisée, en particulier dans les provinces de l'intérieur, dans près d'un tiers des PME d'Etat et collectives touchées par les réformes (ce qui représentent beaucoup moins si on se réfère au nombre total d'entreprises d'Etat et collectives urbaines)³³. La première expérience menée à grande échelle, qui a eu un grand retentissement médiatique, a été réalisée en 1994 à Zhucheng, petite ville de la province du Shandong, où 210 entreprises collectives et d'Etat ont été privatisées.

Ce type d'actionnariat a été étendu à l'ensemble des villes chinoises à la suite du XVe Congrès du Parti communiste chinois à l'automne 1997. Moins utilisée que l'actionnariat coopératif, une autre méthode a

consisté à privatiser totalement le capital des entreprises en vendant celui-ci aux enchères dans les centres d'échange et de vente des actifs d'Etat (*guoyou zichan jiaoyi zhongxin*) qui ont été créés dans toutes les grandes municipalités. La privatisation complète avec vente du capital à des investisseurs extérieurs à l'entreprise, a surtout concerné des entreprises fortement endettées. Enfin, une autre des méthodes retenues par les autorités locales a reposé sur la privatisation partielle avec maintien d'un contrôle majoritaire ou minoritaire de l'Etat. C'est cette dernière option qui a été largement privilégiée par les autorités locales pour les entreprises en bonne santé financière, car elle a permis de rallier l'adhésion des fonctionnaires locaux et des dirigeants des entreprises, qui se sont portés acquéreurs d'une partie du capital de ces entreprises.

Les statistiques locales donnent à penser qu'un vaste mouvement de privatisation s'est opéré en Chine, mais faute de données à l'échelle nationale, il est extrêmement difficile de connaître l'ampleur de la privatisation des PME des secteurs étatique et collectif. Il ne faut pas confondre vente des actifs d'Etat et privatisation des entreprises. Non seulement les gouvernements locaux ont conservé un contrôle à 100 % d'un nombre relativement important de PME d'Etat et collectives urbaines, mais elles ont également eu recours à la mise en location d'entreprises, qui ne modifie en rien la structure de la propriété. Dans les cas de privatisation partielle, les autorités locales ont maintenu leur pouvoir de contrôle sur les entreprises via les sociétés de gestion des actifs d'Etat. Des études de cas ont montré que ces sociétés agissaient en fait comme les anciens bureaux industriels des municipalités (Huchet et coll., 2000).

Par ailleurs, même lorsqu'il y a eu vente de la totalité ou d'une partie du capital, celui-ci n'a pas automatiquement été acquis par un investisseur privé (chinois ou étranger). Bien au contraire, une partie des transactions d'actifs des PME d'Etat et collectives se sont faites à l'intérieur même du secteur étatique et collectif. De la même manière, les fusions ont dans la plupart des cas été conduites par les administrations locales qui ont simplement transféré tout ou partie du capital d'une entreprise à une autre entreprise d'Etat organisée en groupe ou en holding financière.

Dans certains cas, des investisseurs privés étrangers ont acheté au rabais du matériel de production de PME d'Etat et collectives qui avaient cessé de produire³⁴. Mais, de manière générale, au regard du nombre important d'entreprises mises sur le marché, très peu d'investisseurs étrangers se sont risqués à reprendre ces entreprises en raison des coûts de transaction élevés dans ce genre d'opérations et de la nature peu alléchante des actifs de ces entreprises. Les reprises par des investisseurs privés chinois ont été en revanche beaucoup plus nombreuses. Des études de cas (Huchet, 2000) donnent de multiples exemples de reprises de PME d'Etat par des investisseurs d'autres provinces. Le groupe Xin Xiwang (New Hope) du Sichuan, par exemple, a ainsi repris plus de treize PME d'Etat dans diverses provinces depuis 1993³⁵.

L'*Annuaire statistique de la Chine* de 2000 indique une diminution sensible du nombre d'entreprises d'Etat dans l'industrie, qui sont passées de 127 000 en 1996 à 61 300 en 1999. Ces chiffres recouvrent toutefois l'ensemble des entreprises d'Etat, indépendamment de leur taille, et ne disent pas si cette réduction spectaculaire est due à la fermeture d'entreprises d'Etat, à des fusions entre entreprises du secteur public ou au transfert sous la rubrique « sociétés par actions » (*gufenzhi jingji*) de certaines entreprises d'Etat effectivement transformées en sociétés par actions. A partir de ces approximations, on estime qu'entre 23 000 et 30 000 entreprises d'Etat ont été privatisées dans le secteur industriel, soit entre 18 % et 23 % des entreprises du secteur public recensées au pic de l'année 1996. C'est un chiffre conséquent, qui, s'il était confirmé par des statistiques précises, serait porteur d'évolutions profondes dans l'économie chinoise.

En ce qui concerne l'efficacité des restructurations, les résultats les plus positifs ont été enregistrés par les entreprises qui ont été rachetées par des investisseurs extérieurs, étrangers ou nationaux. Ces entreprises ont non seulement été libérées de l'emprise bureaucratique locale, mais elles ont également bénéficié d'un nouveau management plus dynamique, d'une marque reconnue par les consommateurs, et de l'accès à de nouveaux marchés, ainsi que d'un allègement de leurs dettes bancaires négocié par les repreneurs avec les autorités locales. D'après des études de cas portant sur le groupe privé Xin Xiwang (New

Hope), il est apparu que lors de chaque acquisition d'entreprises d'Etat, deux personnages clés, en la personne du directeur de la société et du directeur financier, avaient été immédiatement remplacés par des cadres de Xin Xiwang, dans l'optique d'introduire rapidement une discipline financière et de nouvelles méthodes de gestion. De fait, ce phénomène de « filialisation » par l'arrivée d'un nouvel investisseur actif capable d'apporter son savoir-faire et disposant du pouvoir de réformer l'entreprise a déjà largement fait ses preuves dans les économies capitalistes, ainsi que dans les restructurations d'entreprises des pays de l'ancien bloc socialiste d'Europe orientale.

Pour ce qui est des entreprises qui ont été vendues aux salariés, les résultats semblent jusqu'ici plutôt négatifs. Il est difficile, encore une fois, de se faire une idée précise dans la mesure où aucune étude d'impact sérieuse n'a été publiée (voire peut-être réalisée) par les autorités centrales. D'après les études de cas (Wu, 1999) ; Chenhong, 1999 ; Huchet, 2000 ; Dong, 1999 ; Zong, 2000), deux grands types de problèmes se font jour, qui ont d'ailleurs été documentés dans d'autres pays en transition (Blasi, 1997). D'une part, l'injection de capital provenant des achats d'actions des employés est trop limitée pour éponger les dettes et moderniser l'appareil de production. D'autre part, la structure du pouvoir et le système d'incitation qui émerge de ce type de privatisation sont souvent incapables de faire naître une véritable impulsion réformatrice (encadré 5.6).

Certains chefs d'entreprises possédant un savoir-faire managérial indéniable sont capables de mettre à profit leur autonomie nouvellement acquise vis-à-vis de l'administration, et de tracer la voie de réformes audacieuses, comme l'ont montré certaines « success stories » montées en épingle par la presse chinoise. Toutefois, l'impact sur le contrôle est généralement limité et ce, pour deux raisons principales. Premièrement, les dirigeants des entreprises sont encore souvent nommés par les dirigeants politiques

Encadré 5.6. **Le système d'actionnariat coopératif : l'expérience de Zhucheng***

La première expérience en matière de privatisation de PME étatiques et collectives a été menée en 1994 dans la ville de Zhucheng, dans la province du Shandong. Elle a été progressivement étendue à l'ensemble de la Chine, à la suite du XVI^e Congrès du PCC en 1997. En juillet 1994, sur les 288 PME d'Etat de la ville de Zhucheng, 210 entreprises ont été entièrement privatisées et vendues pour un montant total de 250 millions de RMB d'actions. Près de 90 % des salariés ont acheté des actions, pour une valeur de 1 000 RMB l'action. Les salariés ont acheté entre deux et cinq actions chacun, alors que les dirigeants d'entreprises en achetaient deux fois plus. Les salariés n'ont pas pu revendre leurs actions à l'extérieur de l'entreprise. De ce fait, les seuls actionnaires extérieurs à l'entreprise furent les quelques salariés ayant décidé de quitter leur entreprise et n'ayant pas réussi à céder leurs actions à un nouveau salarié ou un salarié existant. Ces entreprises ont peu d'espoir d'être introduites en bourse et ces actions ne circulent qu'à l'intérieur de l'entreprise selon des règles propres à chaque entreprise. Dans les premières années suivant la première vente d'actions, les dirigeants, avec l'aide de prêts des banques locales, ont cherché à racheter les actions des ouvriers des entreprises, et sont devenus rapidement des actionnaires majoritaires. Les ouvriers se sont débarrassés de leurs actions moyennant une faible plus-value, cherchant à récupérer au plus vite leur épargne investie dans des actions non négociables à l'extérieur de l'entreprise. En 1997, les autorités locales ont décidé de procéder à une augmentation de capital de 750 millions de RMB, soit trois fois plus que la première émission d'actions. La contribution des salariés (qui était majoritaire en 1994) ne se montait alors qu'à 180 millions de RMB (soit 24 % du total), le reste du financement ayant été fourni par les banques et des investisseurs extérieurs qui sont entrés dans le capital des entreprises. L'intervention des banques d'Etat locales a été largement analysée comme un sauvetage et une re-nationalisation partielle des entreprises de la ville. Les banques ont également prêté massivement aux dirigeants des entreprises lors des achats initiaux d'actions ainsi que lorsque ceux-ci ont racheté les actions des salariés pour s'assurer un contrôle majoritaire des entreprises. Des différentes études de cas menées à Zhucheng, il ressort que les plus gros actionnaires sont désormais les équipes dirigeantes qui contrôlent une forte majorité du capital des entreprises. Le cas de Zhucheng illustre parfaitement l'inefficacité des privatisations réalisées sous la forme de l'actionnariat coopératif.

* Les informations proviennent pour l'essentiel de Dong (1999), et de Zong (2000).

locaux et restent considérés comme des fonctionnaires locaux. Leur appartenance au parti communiste chinois demeure également déterminante pour leur carrière. Les allégeances politiques, si elles sont parfois contraires à l'intérêt de l'entreprise, encouragent surtout la poursuite de stratégies de recherche de rente, car les dirigeants des entreprises s'estiment à la fois sous-rémunérés et non responsables du sort de l'entreprise (même s'ils en contrôlent une part majoritaire du capital). Deuxièmement, malgré la privatisation, aucun contre-pouvoir interne n'apparaît au sein de l'entreprise, même lorsque les salariés sont les actionnaires majoritaires.

L'absence de syndicats libres, la montée du chômage et la fin de la sécurité de l'emploi sont autant de facteurs qui ont ôté aux salariés tous moyens de pression organisés et officiels sur leur devenir et sur celui de l'entreprise (Leung, 1998). Dans un contexte semblable à celui d'autres pays en transition, aucune des nouvelles institutions issues de la privatisation comme les conseils d'administration et de surveillance, ne sont en mesure d'exercer un contrôle interne sur le comportement et les décisions des chefs d'entreprise qui cumulent, dans la plupart des cas, les fonctions de président du conseil d'administration, du conseil de surveillance, de directeur de la société et de secrétaire du Parti.

Enfin, le système d'incitation au travail des ouvriers était censé être amélioré par leur nouveau statut de propriétaires de l'entreprise. Cette influence, lorsqu'elle a existé, ne s'est exercée que très brièvement, le temps pour les ouvriers de revendre leurs actions, se rendant à l'évidence qu'ils n'avaient gagné aucun pouvoir de décision. En fait, la menace du chômage ou la fin de l'emploi à vie se sont avérées des incitations bien plus motivantes que la détention d'actions pour améliorer la performance des entreprises (Zhao et coll., 1996 ; Lee, 1999).

Indépendamment des méthodes utilisées, l'efficacité des restructurations a néanmoins été très variable selon les régions : il y a une différence tranchée entre les régions du littoral et celle du Nord-Est et de l'intérieur. Dans la région autonome du Guangxi, après cinq ans de réforme, près de 70 % des entreprises n'ont enregistré aucune amélioration de leurs résultats, tandis que 25 % ont vu leur rentabilité se dégrader (Wu, 1999). Des villes côtières comme Dalian, Shanghai et Canton, et des provinces telles que le Shandong, le Jiangsu, le Zhejiang et le Fujian s'en sortent apparemment beaucoup mieux. En 1999, les ratios de profitabilité et d'endettement des entreprises d'Etat par province montrent qu'à quelques exceptions près (le Yunnan, où les marges importantes de bénéfices proviennent de l'industrie du tabac entièrement contrôlée par l'Etat, le Tibet, dont les valeurs sont trop faibles pour être significatives et le Heilongjiang qui affiche une rentabilité surprenante au regard de l'importance de son secteur d'Etat), les provinces côtières sont beaucoup mieux loties que les provinces du Nord-Est et de l'intérieur, où la part du secteur étatique reste au-dessus de la moyenne nationale.

Ces disparités tiennent à ce que la restructuration dans les provinces côtières a bénéficié d'un contexte plus favorable à trois égards : une plus forte compétitivité, un marché plus dynamique et plus transparent pour le rachat de ces entreprises et la plus grande compétence des dirigeants. Par ailleurs, le prix plus élevé des terrains dans les villes côtières et la possibilité pour les entreprises d'en disposer les a aidées à restructurer leurs activités (Banque mondiale, 2000). A Xiamen, par exemple, 35 entreprises d'Etat du centre historique de la ville ont utilisé cette possibilité pour se restructurer, vendant un total de 330 000 mètres carrés de terrains pour une valeur de 1.24 milliard de RMB. Ces entreprises se sont donc relogées à l'extérieur de la ville et ont pu ainsi se recapitaliser, et se lancer dans l'acquisition de nouvelles technologies (Chenhong, 1999). En outre, la viabilité du système de protection sociale, en particulier des retraites, dans les villes côtières, a permis aux autorités locales de faire avancer plus rapidement la restructuration.

En résumé, la privatisation à elle seule n'est pas une condition suffisante pour la réussite de la restructuration. En fait, l'amélioration des performances dépend surtout de l'efficacité du contrôle externe (dépolitisation des banques qui a permis de durcir les contraintes budgétaires des entreprises, déréglementation ou élimination du protectionnisme local afin d'exposer les entreprises à la concurrence), et de la mise en place d'un système de protection sociale de nature à limiter le coût social de la restructuration.

Conclusions et recommandations

En dépit de certains résultats positifs consécutifs à la mise en œuvre d'un vaste programme de restructuration des entreprises depuis le milieu des années 90, l'analyse présentée dans ce chapitre a mis en évidence les limites et les goulets d'étranglement du processus de réforme. L'accession de la Chine à l'OMC modifiera substantiellement l'environnement dans lequel opèrent les entreprises nationales, et confrontera plus que jamais le gouvernement chinois aux problèmes particuliers liés à l'héritage du processus d'industrialisation de la période d'avant les réformes et à la façon dont celles-ci ont été mises en œuvre après 1978.

Les responsables de l'élaboration des politiques doivent s'attacher sans délai à la résolution de ces problèmes s'ils veulent limiter le coût social et financier de l'accession de la Chine à l'OMC, faute de quoi les avantages qu'elle pourra en tirer seront singulièrement érodés.

- Premièrement, il existe un risque réel que les entreprises nationales ne soient pas suffisamment préparées à la concurrence qu'ils devront affronter. Le risque est encore plus grand pour les PME du secteur étatique et collectif.
- Deuxièmement, l'expérience internationale montre que la restructuration industrielle et financière doit être menée à bien vite et sans atermoiements de façon à en limiter le coût. A cet égard, si les données dont on dispose sont précises et fiables, les dirigeants chinois ont l'opportunité d'accélérer la restructuration industrielle compte tenu du niveau actuel des ressources financières. Retarder les réformes visant à mener à bien la restructuration reviendrait à en élever le coût, aux dépens tout autant des finances publiques que de l'économie dans son ensemble.

A brève échéance, le gouvernement doit mettre en œuvre des réformes dans trois grands domaines. Il s'agit tout d'abord de mesures en vue de consolider et d'accélérer la réforme du gouvernement d'entreprise, notamment en limitant le contrôle des prix pour améliorer la concurrence, et en renforçant l'autonomie décisionnelle des entreprises, en particulier en cas de fusions et acquisitions.

- **Limiter les mesures de contrôle des prix.** Le contrôle des prix avait été instauré par les autorités et différentes associations de producteurs industriels afin de faire face à ce qui était présenté comme une concurrence destructrice fondée sur une « guerre des prix ». Les efforts déployés pour contrer une telle stratégie pourraient s'avérer contre-productifs compte tenu du faible degré de concentration et de l'intensification rapide de la concurrence dans l'industrie. Dans une guerre des prix, les gagnants sont les entreprises qui investissent résolument dans la réduction des coûts, le développement de produits et la constitution de réseaux de distribution. Le meilleur moyen de minimiser l'impact d'une guerre des prix est d'arriver au premier rang en termes de coût et d'évoluer vers une production à plus forte valeur ajoutée. Les groupes industriels les plus compétitifs qui font aujourd'hui leur apparition en Chine ont tous opté pour cette stratégie, qu'ils appartiennent ou non au secteur d'Etat. L'Etat ne doit pas intervenir à ce stade, sous peine de prolonger indûment le processus d'assainissement, de réduire le nombre de fermetures d'unités de production inefficaces, et d'affaiblir la capacité de réaction des producteurs nationaux face à l'intensification de la concurrence étrangère consécutive à la libéralisation des échanges et de l'investissement.
- **Renforcer l'autonomie décisionnelle des entreprises et améliorer les mécanismes de gouvernement d'entreprise.** Les autorités doivent s'abstenir d'intervenir trop directement dans les fusions et acquisitions, même lorsqu'il s'agit d'entreprises d'Etat, et doivent respecter les intérêts stratégiques des entreprises. La taille est toujours importante face à la concurrence, mais les plans ambitieux visant à mettre en place des « champions nationaux » pour le seul prestige économique national ne serviraient probablement ni le processus de restructuration ni l'intérêt économique de la Chine, comme a pu le montrer dans le passé l'expérience de la République de Corée, de la France ou de l'Italie.

Pour les grandes entreprises d'Etat où celui-ci reste le principal actionnaire, plus l'Etat sera capable de mettre en place et de faire respecter un système d'objectifs (exportations, rentabilité, innovation technologique) et de sanctions (interruption des financements ou des montages financiers, action disciplinaire à l'encontre des dirigeants d'entreprises, privatisation, mise en faillite) bien définis, mieux celles-ci pourront restructurer leurs activités dans le cadre d'un système de gouvernement d'entreprise efficace, comme cela a pu être observé dans d'autres pays en développement (Amsden, 1989 ; Wade, 1990 ; Evans, 1995 ; Maxfield et coll., 1997).

Etant donné le peu d'efficacité des systèmes mécanismes de gouvernement d'entreprise en place et en attendant une réforme radicale dans ce domaine (voir chapitre 13), la concurrence sur le marché des biens et des services doit rester le mécanisme le plus efficace pour discipliner le comportement des dirigeants et les inciter à restructurer et à développer leurs activités (voir chapitre 12 sur le droit et la politique de la concurrence). L'entrée de la Chine dans l'OMC devrait avoir un impact positif dans ce domaine. La concurrence seule ne suffira pas toutefois à permettre l'instauration d'un système de gouvernement d'entreprise efficace. Le gouvernement doit donc travailler simultanément sur plusieurs fronts. Il doit améliorer le fonctionnement d'autres mécanismes disciplinaires qui viendront renforcer les effets de la concurrence. Cela concerne à la fois la poursuite de réformes dans le secteur bancaire et financier (plus radicales que celles menées jusqu'ici), la lutte contre le protectionnisme régional, l'amélioration du marché du travail, pour les dirigeants d'entreprise notamment, et la poursuite de l'édification de l'état de droit. Autant de réformes qui dépassent largement le cadre économique, ce qui les rend plus complexes et plus difficiles encore à mettre en œuvre.

Dans le deuxième domaine, deux séries de réformes s'imposent pour supprimer les obstacles à l'application de la législation sur les faillites et d'autres mécanismes de nature à accélérer la disparition ou la restructuration des entreprises inefficaces.

- **Réforme du système de financement de la protection sociale.** A ce stade de la réforme, l'un des principaux problèmes auxquels se heurte le processus de restructuration tient aux lacunes du système actuel de protection sociale. Il consiste en effet à mettre en commun des ressources, au niveau municipal, ce qui pénalise les régions en butte aux problèmes structurels les plus graves et qui ont néanmoins les plus gros besoins. Les fonds de péréquation existant entre provinces sont manifestement insuffisants pour contrebalancer le déficit de ressources des municipalités du Nord-Est, de l'intérieur et de l'Ouest. Ce manque de ressources (sur les fronts des retraites, du chômage, des soins médicaux et du recyclage) bloque la fermeture de nombreuses entreprises inefficaces. Etant donné le statut de créanciers privilégiés des salariés, les banques commerciales d'Etat ne cherchent pas à assainir leurs bilans du fait qu'elles ne recouvreraient qu'une faible part des prêts accordés. Dans ce contexte, le gouvernement central, en coopération avec les autorités locales, devrait concevoir un nouveau système de financement selon les grands axes présentés dans le chapitre 16 sur le marché du travail et la protection sociale).
- **Gestion des droits d'utilisation des terres.** La réforme foncière est un élément important du processus de restructuration. Comme l'indiquait une récente étude de la Banque mondiale sur les faillites, la gestion de la terre par l'administration publique doit être renforcée afin de faciliter la restructuration.³⁶ Les entreprises qui doivent être restructurées se retrouvent souvent avec un seul actif de valeur : la terre. C'est la raison pour laquelle leur restructuration passe souvent par la mise en location, qui établit le prix du terrain. Cette discrimination doit être atténuée pour aider les entreprises mal loties en termes d'emplacement à se procurer des fonds de façon à pouvoir restructurer leurs activités. Les entreprises ne possèdent pas la terre, mais disposent de droits d'utilisation accordés ou alloués par l'Etat pour des périodes qui diffèrent d'une industrie à l'autre. Les autorités locales pourraient envisager d'exploiter plus efficacement les droits d'utilisation des terres consentis aux entreprises locales. La Banque mondiale recommandait l'établissement d'un fonds à l'échelon administratif correspondant à la situation locale (ville, province) « qui mettent en commun le produit de la vente des droits d'utilisation des terres qui ont été récupérés sur les entreprises faillies de la région » et les redistribuer aux entreprises qui déposent leur bilan et qui n'ont pas la chance de se trouver sur

un bon emplacement pour couvrir les coûts sociaux et les autres frais de redressement de l'entreprise.³⁷ Les droits d'utilisation des terres doivent aussi bénéficier d'une plus grande transparence (valorisation, échange ou cession) pour que la valeur des terrains soit établie au mieux et pour que le processus de restructuration puisse se dérouler sans heurts.

Enfin, il convient de *promouvoir entre les autorités centrales et locales une répartition des responsabilités dans la restructuration des entreprises d'Etat plus efficace et qui s'auto-renforce*. La restructuration a jusqu'ici été le fait de diverses institutions, au niveau central de l'administration ou à l'échelle locale. La répartition des responsabilités (en termes de privatisation, d'échange ou de vente d'actifs, de fusion et de faillite) a suivi l'évolution des droits de propriété dans le secteur d'Etat : l'administration centrale et les organismes qui en dépendent pour les grandes entreprises³⁸, les municipalités pour les autres entreprises collectives et étatiques urbaines. Cette répartition des compétences présentent des avantages manifestes en termes de coûts d'agence du fait que l'administration centrale n'a pas les moyens de restructurer à elle seule l'ensemble du secteur d'Etat. Cela permet aussi aux autorités locales d'adapter leur stratégie de restructuration aux caractéristiques de l'économie locale. Les structures institutionnelles ont toutefois conduit à des distorsions qui ont entravé l'effort de restructuration. A titre d'exemple, dans le cadre des privatisations, les responsables politiques locaux ont contrôlé tout le processus de cession d'actifs, des procédures d'attribution à la fixation du prix des actifs. Les responsables locaux influent considérablement sur les procédures de faillite, comme le montrent les difficultés que rencontrent les sociétés de défaisance des grandes banques pour imposer de véritables plans de restructuration contre la volonté des autorités locales. La répartition des responsabilités entre les différents niveaux d'administration crée en outre une compartimentation géographique dans la redistribution des actifs, car les autorités locales favorisent généralement les investisseurs locaux et encouragent la recherche de rentes de la part des fonctionnaires de l'administration ou des dirigeants d'entreprises. Une réforme adaptée du cadre institutionnel régissant le processus de restructuration qui favorise l'établissement de règles bien définies et des améliorations en termes de cohérence, de coordination et de fiabilité, contribuerait pour beaucoup à garantir que le processus de privatisation et de restructuration des entreprises d'Etat serve l'objectif global qui est d'améliorer la compétitivité du secteur industriel dans son ensemble.

NOTES

1. Le gouvernement chinois limite néanmoins l'accès aux devises, dans la mesure où les entreprises désireuses d'obtenir des devises doivent demander une autorisation au bureau des changes. En outre, les entreprises n'ont pas toutes le droit de commercer avec l'étranger, et celles qui y sont autorisées ne peuvent conserver qu'une partie des devises que leur rapportent leurs exportations.
2. Voir Equipe de recherche en Chine (1998).
3. *Ibid.*
4. Dongfang qiye yanjiuhui (1997), « Woguo xuyao yipi shejieji da gongsi » (La Chine a besoin d'entreprises de dimension mondiale) dans *Qiye wenhua*, No. 5, pouvoirs publics. 25-27.
5. *China Daily*, 27 janvier 1999.
6. Voir Teitel (1984), Lall (1990) et Dalhman et coll. (1987).
7. Cité dans le *Financial Times*, 5 novembre 2000.
8. Voir les critiques véhémentes formulées par la presse chinoise contre Philips ou Toshiba reprises dans le *Financial Times*, 21 août 2000.
9. Entretien, avril 1998.
10. L'Etat vient justement d'accorder à dix-neuf entreprises de cette catégorie une enveloppe de 2.7 millions d'USD chacune de subventions pour la R&D, qui peuvent être étalées sur sept ans. *Asian Wall Street Journal*, 11 septembre 2000.
11. Kelon et Konka ont pris pied dans la Silicon Valley. Konka a noué une alliance avec Matsushita pour vendre ses produits sur le marché japonais, et cherche à conclure des accords avec de grands distributeurs aux Etats-Unis pour les commercialiser (tiré de l'*Asian Wall Street Journal*, 8 mai 2000).
12. *Siren Qiye Nianqian* (Annuaire des entreprises privées chinoises), 1997.
13. Cité par le *Asian Wall Street Journal*, 1^{er} février 1999.
14. *Zhongguo shehui kexue yu gongye jingji yanjiusuo, Zhongguo gongye fazhan baogao* (Rapport sur le développement industriel en Chine) (1997), Pékin, *Jingji guanli chubanshe*.
15. Une étude récente du développement régional explique « qu'en dépit de son PIB par habitant relativement faible (...) les différences régionales entre les trente provinces de la Chine sont à ce point importantes qu'elles sont du même ordre que le fossé qui sépare les pays industrialisés des pays les plus pauvres du monde. » (Wang et coll., 1999).
16. Verre, tracteurs, acier, sucre, voitures particulières, fibre de verre, télévisions couleur, soude caustique, urée, ciment, aviation, voir Warburg Dillon Read (1998), « China : price war and price control », décembre, Hong Kong, Chine, p. 15.
17. *China Light Industry Yearbook*, 2000.
18. *Asian Wall Street Journal*, 26 avril 2001.

19. *Jingji Cankao*, 11 juillet 2000.
20. *South China Morning Post*, 20 février 2001.
21. *Banque mondiale*, 2000, p. 1.
22. *China Online*, 24 août 2000.
23. La presse économique chinoise regorge d'exemples illustrant ce phénomène depuis le lancement de la réforme décidée au XVI^e Congrès du Parti. Des études de cas sur les activités des sociétés de gestion des actifs de l'Etat des administrations locales des grandes municipalités (Lu, 1999 ; Huchet, 1999 ; Lei et coll., 1999 ; Ma, 1999) ; Wu, 1999), qui sont directement chargées de réaliser ces fusions pour le compte des administrations municipales, montrent que, à l'exception de quelques cas à Shanghai et dans des villes côtières (Cheng, 1999 ; Wang, 2000 ; *Shanghai shi guoyou zichan guanli moshi yanjiu kejizu*, 1999), la formation de ces groupes visait à éviter des faillites et à masquer les pertes des entreprises.
24. *Annuaire de l'industrie sidérurgique de la Chine* (1999).
25. Dans le secteur d'Etat, entre 1988 et 1996, 46 549 entreprises ont été créées dans l'industrie, 213 657 dans le commerce de gros, de détail et dans la restauration, et 5 852 dans le secteur de la construction. Divers numéros de l'*Annuaire statistique de la Chine*.
26. *Reuters*, 4 avril 2000.
27. *South China Morning Post*, 19 février 2001.
28. *Asian Wall Street Journal*, 7 avril 2000.
29. *Zhongguo jinrong xuehui* (Société chinoise d'études financières) (1997), *Zhongguo jinrong nianjian* (Annuaire financier de la Chine), Pékin, *Zhongguo jinrong nianjian bianji bu*, p. 339.
30. Brandt, L. et X. Zhu, in *Asian Wall Street Journal*, 7 avril 2000.
31. BNP Paribas Peregrine (2001), « Inside China », mars ; Credit Lyonnais Securities (2001), « Emerging Markets » ; SG Economic Research (2000), « Quarterly economic review, fundamental Asia », juillet.
32. *China Daily* (1998), « Business Weekly », 18-24 janvier.
33. Voir Lei et coll. (1999) et Ma (1999).
34. Voir Cao et coll. (1998).
35. Entretien, *Xin Xiwang*, Chengdu, 20 avril 1998.
36. *Banque mondiale* (2000), *op. cit.*, p. 41.
37. *Banque mondiale* (2000), *op. cit.*, p. 27.
38. En 1997, les grandes entreprises d'Etat sous l'administration directe du gouvernement central étaient au nombre de 2 097.

BIBLIOGRAPHIE

- Amsden, A. (1989), *Asia's Next Giant: Republic of Korea and Late Industrialization*, Oxford University Press, Oxford.
- Blasi, J. (1997), "Corporate ownership and corporate governance in the Russian Federation", in Lieberman, I.W., S. Stilson, N. and R. M. Desai, *Between State and Market. Mass Privatization in Transition Economies*, Banque mondiale et OCDE, Washington, pp. 162-170.
- Byrd, W. A. (1992), *Chinese Industrial Firms under Reform*, Oxford University Press, Oxford.
- Cao, Y., Y. Qian and B.R. Weingast (1998), "The sale goes on. Transforming small enterprises in China", dans *Transition*, février, pp. 5-7.
- Chenhong, X. (1999), "Guanyu Xiamenshi guoqi gaige de jiaocha", (Recherche sur la réforme des entreprises d'Etat de la ville de Xiamen), *Guoyou Zichan Guanli*, No. 4, pp. 52-54.
- Cheng, E. (1999), "Shanghai guoyou zichan yunxing fenxi" (Analyse du fonctionnement des actifs d'Etat à Shanghai), *Guoyou Zichan Guanli*, No. 3, pp. 44-49.
- Equipe de recherche en Chine (1998), "China: price war and price control", in *Warburg Dillon Read*, décembre.
- Dalhman, C.J., B. Ross-Larson et L.E. Westphal (1987), Managing technological development: Lessons from the newly industrializing countries", in *World Development*, Vol. 15, No. 6, pp. 759-777.
- Ding, X.L. (2000), "The illicit asset stripping of Chinese state firms", in *The China Journal*, No. 43, pp. 1-28.
- Dong, Y. (1999), "Shandong Zhucheng gufen hezuozhi qiye yanshi fenxi" (Analyse du système d'actionnariat coopératif de la ville de Zhucheng dans la province du Shandong), *Gongye Jingji Yanjiu*, No. 11, pp. 5-11.
- Evans, P. (1995), *Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation*, Princeton University Press, Princeton.
- Fields, K.J. (1995), *Enterprise and the State in Republic of Korea and Taiwan*, Cornell University Press, Cornell.
- Huchet, J-F. (1999), "Concentration et émergence des groupes dans l'industrie chinoise", dans *Perspectives chinoises*, No.52, mars-avril 1999.
- Huchet, J-F. (2000), "La face cachée des réformes du secteur public en Chine – Les PME d'Etat et collectives en milieu urbain", dans *Perspectives chinoises*, No. 61, p. 41.
- Huchet, J-F. et X. Richet (2000), "Entre bureaucratie et marché: Les groupes industriels chinois à la recherche d'un nouveau gouvernement d'entreprise", *Working Paper*, Centre d'Études Français sur la Chine Contemporaine.
- Jefferson, G.H. (1993), "Are China's rural enterprises outperforming state-owned enterprises?", *Symposium on Economic Transition in China*, Haikou, Chine.
- Jefferson, G.H., T.G. Rawski et Y. Zheng (1994), "Institutional change and industrial innovation in transitional economies", *Research Paper Series*, Banque mondiale, Washington.
- Lall, S. (1990), *Promouvoir la Compétitivité Industrielle dans les Pays en Développement*, OCDE, Paris.

- Lardy, N.R. (2000a), "The challenge of bank restructuring in China", in *China Research*, CLSA Emerging Market.
- Lardy, N.R. (2000b), "Fiscal sustainability: between a rock and a hard place", in *China Economic Quarterly*, No. 26-41.
- Lee, C-K. (1999), "From organized dependence to disorganized despotism: changing labour regimes in Chinese factories", in *The China Quarterly*, No. 157, pp. 44-71.
- Lei, Y., X. Huang, Y. Hu et Z. Ren (1999), "Dui Sichuansheng qiye guoyou zichan linke guanli youguan qingkuangde yanjiubaogao" (Rapport de recherche sur la situation dans la gestion et le contrôle des actifs d'Etat des entreprises de la province du Sichuan), *Guoyou Zichan Guanli*, No. 4, pp. 50-51.
- Lemoine, F. (2000), "FDI and the opening up of China's economy", *CEPII Working Paper*, Paris.
- Leung, T.W.Y. (1998), "S'organiser pour défendre ses droits ; Contestations ouvrières en Chine dans les années 1990", in *Perspectives Chinoises*, No. 48, pp. 6-23.
- Lu, Z. (1999), "Ruhe fangzhi guoyou zichan yingyun jigou biancheng fanpai gongsi, Shenzhen de shixian ji qishi" (Comment empêcher que les institutions en charge des actifs d'Etat ne deviennent des sociétés bureaucratiques), *Zhongguo Gongye Jingji*, No. 7, Shanghai, Wuhan, pp. 18-20.
- Lu, Y. et J. Child (1996), "Decentralization of decision making in China's state enterprises" in Brown, D.H. et R. Porter (dir. pub.), *Management Issues in China*, Domestic Enterprises, Vol. I, London: Routledge.
- Ma, R. (1999), "Guozi guanli tizhi gaige de youyi tansuo. Nanning shi zujianguozi jingying gongsi qingkuang de diaocha" (Exploration des avantages de la réforme du système de gestion des actifs d'Etat. Enquête sur la situation des sociétés de gestion des actifs d'Etat établie par la ville de Nanning), *Guoyou Zichan Guanli*, No. 3, pp. 63-64, Xu Qing, *op. cit.*
- Maxfield, S. et B.R. Schneider (dir. pub.) (1997), *Business and the State in Developing Countries*, Cornell University Press, Ithaca.
- Naughton, B. (1995), *Growing Out of the Plan: Chinese Economic Reform 1978-1993*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Nee, V. (1992), "Organisational dynamics of market transition: hybrid forms, property rights and mixed economy in China", dans *Administrative Science Quarterly*, No. 37, pp. 1-27.
- OCDE, (2000), *Réussir la réforme des entreprises en Chine*, OCDE, Paris.
- Oi, J.C. (1995), "The role of the local state in China's transitional economy", dans *The China Quarterly*, No. 144, China's Transitional Economy, pp. 1132-49.
- Putterman, L. (1995), "The role of ownership and property rights in China's economic transition", dans *The China Quarterly*, No. 144, China's Transitional Economy, pp. 1047-64.
- Rawski, T.G. (1995), "Implications of China's reform experience", dans *The China Quarterly*, No. 144, China's Transitional Economy, pp. 1150-73.
- Shanghaishi Guoyouzichan Guanli Moshi Yanjiu Kejizu (1999), "Shanghai shi guoyou zichanguanli moshi zhong de lingkong xitong", in *Zhongguo Gongye Jingji*, No. 3, pp. 19-24.
- Shen, Z. (1999), *New Developments of Enterprise Groups in China*, Document établi pour la conférence internationale sur l'émergence et la structuration des des grands groupes en République populaire de Chine, Université de Hong Kong.
- Stark, D. (1997), "Recombinant property in East European capitalism", dans Grabher, G. et D. Stark (dir. pub.), *Restructuring Networks in Post-Socialism*, Oxford University Press, Oxford, pp. 36-69.
- Teitel, S. (1984), "Technology creation in semi-industrial economies", in *Journal of Development Economics*, No. 16, pp. 39-61.
- Wade, R. (1990), *Governing the Market. Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialisation*, Princeton University Press, Princeton.

- Wang, S. and A. Hu (1999), *The Political Economy of Uneven Development. The Case of China*, Armonk, M.E. Sharp.
- Wang, H. (2000), *Shunde Qiye Chanquan Gaige de Jiaocha* (Enquête sur la réforme de la propriété des entreprises à Shunde), No. 1, pp. 43-46, Gaige.
- Wang, H., X. Richet et W. Wang (2001), "Foreign direct investment in the Chinese automotive industry: country of origin effects", manuscrit non publié, Paris.
- Warner, M. (1995), *The Management of Human Resources in Chinese Industry*, Macmillan, London.
- Weitzman, M.L. et C. Xu (1993), "Chinese township village enterprises as vaguely defined co-operatives", *Development Economics Research Programme*, London School of Economics, London.
- Wong, C.P.W. (dir. pub.) (1997), *Financing Local Government in the People's Republic of China*, New York, Oxford University Press.
- Wong, C.P.W. (2000), "La nouvelle donne entre gouvernement central et les collectivités locales. La gestion des finances publiques et la réforme fiscale de 1994", dans *Perspectives Chinoises*, No. 60, pp. 56-67.
- Wu, P. (1999), "Dui shenhua guoyou zhongxiaoxing qiye gaige de sikao" (Réflexions sur l'approfondissement de la réforme des PME du secteur d'Etat), *Guoyou zichan Guanli*, No. 4, pp. 35-37.
- Xu, Q. (1999), "Dangqian zhiyue Ningxia guoyou zhongxiao qiye gaizhi nandian wenti youxi" (Analyse des problèmes de la réforme du système des petites et moyennes entreprises d'Etat de la province du Ningxia), *Ningxia Shihuijiaoxue*, No. 3, 1999, pp. 47-52.
- Zhao, M. et T. Nichols (1996), "Management control of labour in state-owned enterprises: cases from the textile industry", *The China Journal*, No. 36, pp. 1-24.
- Zong, H. (2000), "Gufen hezuozhi de fazhan ji qi jiaojian" (Développement de l'actionnariat coopératif), *Zhongguo Gongye Jingji*, No. 2, pp. 9-12.

Chapitre 6

DÉFIS TECHNOLOGIQUES POUR LES INDUSTRIES CHINOISES

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	217
Science et technologie	217
Dépenses de R-D	218
Ressources humaines en S-T	219
Production en S-T	220
Brevets	220
Innovation dans le secteur des entreprises en Chine	223
R-D dans les moyennes et grandes entreprises	224
Autres types d'entreprises	226
Transfert de technologies étrangères	229
Importations de technologies étrangères par la Chine	229
Dépendance de la Chine à l'égard du transfert de technologies étrangères	230
Diffusion des technologies importées	231
Facteurs clés ayant une incidence sur l'impact de la libéralisation des échanges et de l'investissement sur la capacité technologique de l'industrie chinoise	231
Problèmes liés à la protection des droits de propriété intellectuelle (DPI)	231
Règles de l'OMC relatives aux subventions à la R-D	232
Règles de l'OMC concernant le transfert de technologies et autres conditions concernant l'investissement direct étranger (IDE)	232
Adaptation des stratégies de transfert de technologie des sociétés étrangères	233
Principaux facteurs de progrès de la capacité technologique des entreprises chinoises	234
Quelques expériences internationales :	
amélioration de la capacité technique et diffusion de la technologie	239
Amélioration de la capacité d'innovation des entreprises : expériences de l'OCDE	239
Diffusion de la technologie : expériences de l'OCDE	241
Recommandations pour l'action des pouvoirs publics	248
Instauration de conditions-cadres propices à l'innovation	248
Améliorer la concurrence sur le marché	249
Améliorer la législation sur les droits de propriété intellectuelle et son application	249
Améliorer la capacité d'innovation et d'assimilation des entreprises	249
Investir dans les compétences humaines et l'apprentissage et accroître la mobilité de la main-d'œuvre	250
Améliorer le financement de l'innovation et les marchés du capital risque	250
Améliorer la diffusion des technologies, faciliter la commercialisation de la R-D	251
Favoriser l'investissement direct étranger, en particulier pour la R-D conjointe, pour bénéficier des connaissances mondiales	251
Adopter une approche mieux coordonnée de l'action des pouvoirs publics	252
Notes	255

Bibliographie257

Tableaux

6.1. Dépenses de R-D en S-T, 1991-1998 (100 millions de RMB)218
 6.2. Nombre de demandes de brevets et de brevets accordés, 1985-1999.....221
 6.3. Structure des importations de technologies en Chine par catégorie, 1993-1997.....230
 6.4. Typologie des programmes de diffusion des technologies242

Figures

6.1. Répartition des dépenses de R-D de la Chine, moyenne pour 1995-1998219
 6.2. Répartition des dépenses de R-D entre établissements, 1999219
 6.3. Types de brevets accordés à des Chinois, 1997222
 6.4. Types de brevets accordés à des étrangers, 1997222
 6.5. Demandes chinoises de brevets d'invention par secteur, 1996-1999 (%)224
 6.6. Brevets d'invention chinois accordés par secteur, 1996-1999 (%)224
 6.7. Évolution des sources de financement de la R-D dans les entreprises chinoises, 1987 et 1998225

Encadrés

6.1. Brevets chinois pour invention accordés à des étrangers.....222
 6.2. Moyennes et grandes entreprises dans l'industrie chinoise225
 6.3. Améliorer ses capacités technologiques :
 Expériences du Taipei chinois et de la République de Corée247

DÉFIS TECHNOLOGIQUES POUR LES INDUSTRIES CHINOISES*

Introduction

La politique d'ouverture de la Chine, adoptée depuis la fin des années 1970, s'est soldée par un élargissement de l'accès aux technologies de pointe. En conséquence, les industries chinoises de haute technologie constituent désormais un secteur important représentant 9 pour cent de la valeur ajoutée de l'industrie, et 14 pour cent des produits d'exportation manufacturés (MST, 2000a et 2000b). Le secteur chinois de l'électronique et des technologies de l'information est arrivé au troisième rang mondial en 2000 en termes de chiffres d'affaires (CND, 10 juin 2001). Malgré ce résultat spectaculaire, le développement de la capacité technologique de la Chine est resté en deçà de son développement économique. Le montant des dépenses de la Chine en recherche et développement (R-D) pour la science et la technologie était déjà très faible par rapport à son PIB, mais il a encore diminué au cours des années 1990. En outre, les entreprises chinoises sont loin d'être des locomotives en matière d'innovation. La Chine dépend encore de l'offre étrangère de technologies industrielles de pointe, et l'absence de progrès dans ce domaine a encore accru sa dépendance à l'égard de la technologie étrangère. Une faible capacité technologique intérieure pourrait déboucher sur de graves faiblesses structurelles de l'économie chinoise.

Le renforcement de ses moyens technologiques est un des grands défis que la Chine va devoir relever tant à court qu'à moyen terme. A cet égard, il faudra voir non seulement comment la Chine va pouvoir accroître son effort de R-D, mais aussi, et c'est plus important encore, si elle va réussir à redresser les points faibles institutionnels et structurels de son système actuel d'innovation.

Le présent chapitre présente la performance de l'industrie chinoise en matière de technologie et d'innovation, analyse les facteurs qui entravaient, et continuent de freiner, tout progrès en matière d'innovation et avance des recommandations à l'intention des pouvoirs publics, fondées sur l'expérience de l'OCDE, pour aider la Chine à relever les défis du développement d'une structure technologique de pointe axée sur le marché.

Science et technologie

Dépenses en science et technologie

Le montant des dépenses¹ de la Chine en science et technologie (S-T) en pourcentage du PNB reste faible. Ce pourcentage a chuté, passant de 1.80 pour cent en 1991 à 1.37 pour cent en 1996, avant de remonter à tout juste 1.57 pour cent à la fin des années 90 (voir tableau 6.1).

Dans le cadre de la transition d'une économie planifiée à une économie de marché, l'État chinois a réduit sa part d'investissement même s'il reste la principale source de financement de la S-T. L'enveloppe budgétaire allouée par les pouvoirs publics aux dépenses de S-T s'est élevée à 54,5 milliards de RMB en 1999, alors qu'elle n'était que de 30,2 milliards de RMB en 1995, soit 42,4 pour cent du montant total

* Ce chapitre a été rédigé par M. Gang Zhang, Administrateur (Pays non membres), Direction de la Science, de la Technologie et de L'industrie, OCDE.

Tableau 6.1. Dépenses de R-D et de S-T, 1991-1998 (100 millions de RMB)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Dépenses en S-T	388.5	490.4	622.5	738.9	845.2	930.7	1 060.1	1 128.5	1 284.9
Variation par rapport à l'année précédente en termes réels, %	6.3	17.0	10.8	-1.0	1.1	4.0	12.8	5.9 ¹	13.9 ¹
Dépenses en R-D	150.8	209.8	256.2	309.2	348.7	404.5	509.2	551.1	678.9
Augmentation en termes réels par rapport à l'année précédente	-	2 9,0	6,6	0,6	-0,6	9,5	24,9	10,9	26,0
Dépenses en % du PIB									
S-T	1.8	1.84	1.80	1.58	1.45	1.37	1.42	1.42	1.57
R-D	0.70	0.79	0.74	0.66	0.60	0.60	0.64	0.69	0.83

1. En termes nominaux.

Source : Ministère de la Science et de la Technologie (MST), 1999, p. 41, 44; Bureau national des statistiques et MST 1999, p. 7, et MST, 2000a, p. 2.

des dépenses de S-T cette année-là. Les dépenses budgétaires en S-T ont représenté 4.1 pour cent du total des dépenses budgétaires en 1999, contre 4.4 pour cent au milieu des années 1990. Le Dixième Plan quinquennal (2001-2005) prévoit une dépense de 15 milliards de RMB (1.8 milliard d'USD) pour les programmes civils de R-D publics en haute technologie, soit trois fois plus que la somme dépensée au cours des quinze années précédentes.

Les établissements publics de recherche et le secteur des entreprises assuraient globalement plus de 88 pour cent du total des dépenses de la Chine en S-T en 1999. Le secteur des entreprises, qui a subi des pressions pour améliorer sa compétitivité, a augmenté ses investissements dans l'innovation. De fait, la part du secteur des entreprises dans les dépenses en S-T est passée de 46.3 pour cent à 49.6 pour cent entre 1997 et 1999, tandis que dans le même temps, la part des établissements publics de recherche chutait de 44.4 pour cent à 38.5 pour cent. La contribution des établissements d'enseignement supérieur à l'innovation, qui représentait moins de 10 pour cent du total des dépenses en S-T, reste relativement faible. Cependant, l'augmentation de la part du secteur des entreprises dans les dépenses en S-T de la Chine ces dernières années résulte en partie de la transformation d'un grand nombre d'établissements publics de recherche en établissements commerciaux.

Dépenses de R-D

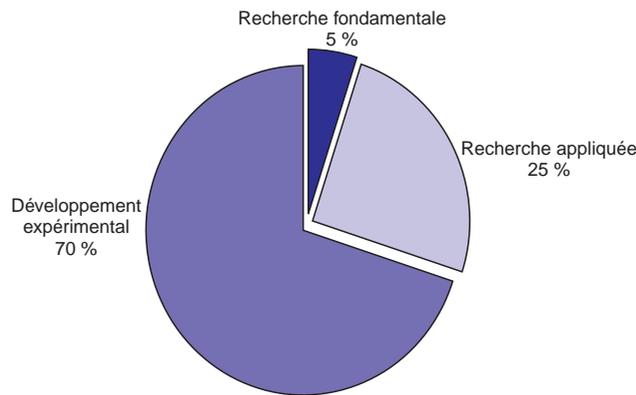
Les dépenses de R-D de la Chine ont atteint 67.9 milliards de RMB en 1999 (MST, 2000a). En moyenne, les dépenses de R-D ont augmenté de près de 10 pour cent par an en valeur réelle entre 1991 et 1997 (MST, 1999:44). Malgré ce taux de croissance spectaculaire, les dépenses de R-D de la Chine en pourcentage du PIB sont restées faibles, ne représentant en moyenne que 0.7 pour cent pendant les années 90 (voir tableau 6.1). Ce montant est non seulement très inférieur à celui des pays de l'OCDE, qui était en moyenne de 2.3 pour cent entre 1981 et 1996², mais également inférieur, par exemple, aux chiffres de l'Inde, qui se situait à 0.9 pour cent du PIB en 1999.

On observe aussi des faiblesses structurelles dans la répartition des ressources de R-D entre recherche fondamentale, recherche appliquée et développement expérimental, comme le montre la figure 6.1.

Si on la compare à celle des pays développés, la répartition des dépenses de R-D de la Chine se caractérise par une part relativement faible de la recherche fondamentale, et une part excessive attribuée au développement expérimental.

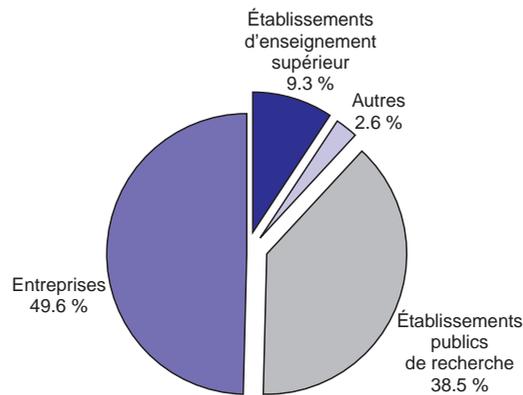
Comme le montre la figure 6.2, en 1999, le secteur des entreprises assurait près de 50 pour cent des dépenses de R-D contre 43 pour cent en 1997, tandis que la part des établissements publics de recherche chutait à 38.5 pour cent contre 43 pour cent deux ans auparavant. La part des dépenses de R-D assurée par les universités a perdu 2.8 points en pourcentage entre 1997 et 1999, tombant à 9.3 pour cent. Les établissements publics de recherche, le secteur des entreprises et les établissements d'enseignement

Figure 6.1. Répartition des dépenses de R-D de la Chine, moyenne pour 1995-1998



Source : Bureau national des statistiques et Ministère de la Science et de la Technologie, 1999, p.7.

Figure 6.2. Répartition des dépenses de R-D entre établissements, 1999



Source : Ministère de la Science et de la Technologie, Chine, 2000.

supérieur ont tendance à s'intéresser à des types différents de recherche. En 1997, les établissements publics de recherche étaient à l'origine de 54.8 pour cent des dépenses de R-D en recherche fondamentale, et de 53.1 pour cent en recherche appliquée. Alors que les entreprises chinoises assuraient plus de 50 pour cent des dépenses de R-D pour ce qui concerne le développement expérimental, elles représentaient à peine 7.5 pour cent des dépenses en recherche fondamentale en 1997. Les établissements d'enseignement supérieur chinois s'intéressent davantage à la recherche fondamentale et à la recherche appliquée, avec 35.4 pour cent et 24.4 pour cent des dépenses de R-D, respectivement, en 1997.

Ressources humaines en S-T

Total des effectifs en S-T³

En 1999, 2.91 millions de personnes participaient à la S-T en Chine, parmi lesquelles 54.9 pour cent de chercheurs et d'ingénieurs et 49.1 pour cent de personnel auxiliaire. En moyenne, il n'y avait en 1998 que 0.6 personne travaillant à la R-D sur 1 000 habitants.

Au cours des dix années passées, on a assisté à de grandes mutations dans la répartition du personnel de S-T. Entre 1991 et 1997, la part des établissements publics de recherche dans le nombre total de personnes travaillant en S-T a chuté de 36.5 pour cent à 22 pour cent, soit une diminution de

200 000 personnes. Parallèlement, il y a eu une augmentation du personnel travaillant en S-T dans le secteur des entreprises, qui représentait 62 pour cent du total des effectifs en 1997. La proportion de chercheurs et d'ingénieurs est de 60.2 pour cent du total des effectifs en S-T dans les établissements de recherche contre 52.5 pour cent dans le secteur des entreprises. De ce fait, alors que le nombre total de personnes travaillant en S-T a augmenté dans le secteur des entreprises, la proportion relativement faible de chercheurs et d'ingénieurs semble indiquer une faible qualification probable du personnel de S-T dans le secteur des entreprises.

Personnel de R-D⁴

La main-d'œuvre totale en R-D en Chine, mesurée en équivalent plein temps, était de 8.22 millions d'hommes/année en 1999. Toutefois, la proportion de chercheurs et d'ingénieurs dans le total des effectifs de R-D est tombée de 70.3 pour cent au début des années 90 à 64.6 pour cent en 1999. Cela pourrait indiquer une diminution des ressources chinoises en compétences de, même si les effectifs ont augmenté au cours de la plupart des années 90. Comparé au pourcentage élevé de chercheurs et d'ingénieurs dans la main-d'œuvre totale de R-D dans les établissements d'enseignement supérieur, soit 95.7 pour cent, et dans les établissements de R-D, soit 71.2 pour cent, le secteur des entreprises, avec 49 pour cent seulement, montre sa faiblesse en R-D.

Système d'enseignement supérieur

Le système d'enseignement supérieur est d'une importance fondamentale pour l'offre de ressources humaines pour la R-D. La capacité d'enseignement supérieur de la Chine a sensiblement augmenté au fil du temps, tout particulièrement dans les années 90. En 1995, le nombre de diplômés de l'enseignement supérieur a été porté à 805 000, et s'est ensuite stabilisé à un niveau légèrement supérieur à 800 000 par an. Le système d'enseignement supérieur chinois est relativement fort en sciences naturelles et en sciences de l'ingénieur, avec 62.3 pour cent du nombre total d'étudiants inscrits dans des établissements d'enseignement supérieur chinois en 1997. En conséquence, même si la Chine n'a pas la population étudiante la plus importante du monde dans l'enseignement supérieur, elle arrivait en 1996 au troisième rang pour le nombre de diplômés de l'enseignement supérieur en sciences naturelles et en sciences de l'ingénieur (à l'exclusion des sciences médicales), après la Russie et les États-Unis. Cependant le système éducatif chinois confère comparativement plus d'importance à la théorie qu'à l'acquisition de compétences pratiques et à la stimulation d'une pensée novatrice, ce qui a des implications pour la capacité d'innovation des scientifiques et des ingénieurs chinois.

Production en S-T

Publications scientifiques et technologiques en Chine⁵

Le nombre d'articles scientifiques publiés en Chine a augmenté de 71 pour cent, passant de 94 435 à 161 692 par an entre 1991 et 1999. Les technologies industrielles sont de loin le sujet le plus traité, avec près de 44 pour cent des publications scientifiques et technologiques en Chine. En particulier, les thèmes concernant les industries à forte intensité de savoir, tels que la chimie, l'informatique et la biologie, ont dépassé l'équipement industriel et l'instrumentation ainsi que les sciences agricoles dans la liste des six principaux domaines traités dans les publications de S-T en 1997. La Chine occupe également une position relativement forte dans le domaine des publications internationales de S-T, notamment chimie, électronique, communication et régulation automatique, sciences des matériaux, énergie et électricité, et génie chimique.

Brevets

Demandes de brevets

Les brevets exercent un fort impact économique et statistique sur la productivité des entreprises et leur valeur marchande (Bloom et Reenen, 2001). La loi chinoise sur les brevets, adoptée en 1985, accorde

trois types de brevets, à savoir les brevets d'invention, les brevets de modèle et les brevets de dessin. Les statistiques relatives aux demandes de brevets entre 1985 et 1999 sont présentées au tableau 6.2. Au cours de la deuxième moitié des années 90, le nombre de demandes de brevets a augmenté rapidement, de 14.5 pour cent par an en moyenne, entre 1994 et 1999.

Tableau 6.2. **Nombre de demandes de brevets et de brevets accordés, 1985-1999**

	Demandes de brevets							
	1985-97	1985-93	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Total	739 517	361 794	77 735	83 045	102 735	114 208	121 989	134 239
Accordés	362 988	17 855	43 297	45 064	43 780	50 992	67 889	100 156
Part (%) des demandes déposées par :								
Des ressortissants chinois	84.7	87.1	88.1	83.7	80.8	78.9	78.9	81.9
Des étrangers	15.3	13.9	11.9	16.3	19.2	21.1	21.1	18.1
Part (%) des brevets accordés à :								
Des ressortissants chinois	91.5	90.4	93.2	92.9	92.1	91.0	90.4	92.0
Des étrangers	8.5	9.6	6.8	7.1	7.9	9.0	9.6	8.0

Source : Données recueillies auprès du Ministère de la Science et de la Technologie (MST), 1999, pp. 104-105, et MST, 2000a, p. 26.

Le tableau 6.2 montre également que le nombre de demandes de brevets déposées par des étrangers a eu tendance à augmenter plus vite que le nombre de demandes chinoises au cours de la deuxième moitié des années 90. En conséquence, le pourcentage de demandes étrangères par rapport au nombre total de demandes de brevets est passé de 12 pour cent en 1994 à 21 pour cent en 1998. Plusieurs raisons peuvent expliquer cette progression du nombre de demandes de brevets par des étrangers en Chine. Elle peut venir en partie de l'internationalisation grandissante de l'économie chinoise et de l'intensification des efforts fournis par les entreprises étrangères pour rechercher une protection juridique de leurs droits de propriété intellectuelle lorsqu'elles travaillent en Chine. Elle peut être due aussi à l'augmentation des transferts de technologie étrangère au profit de la Chine.

Les demandes de brevets d'invention représentaient plus de 86 pour cent du nombre total de demandes de brevets déposées par des étrangers en Chine entre 1997 et 1999. Cela contrastait nettement avec le type de demandes déposées par les Chinois, parmi lesquelles les brevets d'invention ne représentaient que 14.1 pour cent, les brevets de modèles 55.4 pour cent et les brevets de dessin 30.5 pour cent. Là encore, il faut souligner que, ces dernières années, la part des demandes de brevets d'invention déposées par des étrangers a augmenté alors que, dans le même temps, celle des demandes de brevets de même type déposées par des Chinois diminuait (MST, 1999, p. 105).

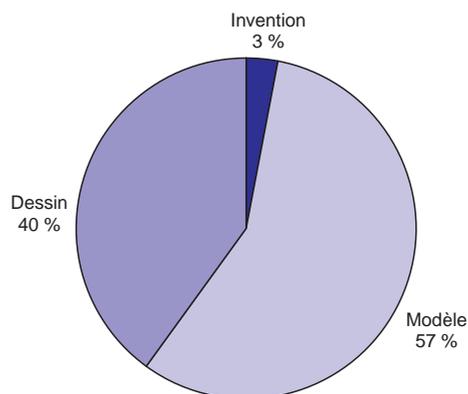
Brevets accordés

Entre 1985 et 1997, la Chine a accordé un total de 363 000 brevets, soit moins de la moitié du nombre des demandes (voir tableau 6.2). Le nombre de brevets accordés a augmenté entre 1994 et 1997 de 5.6 pour cent par an, soit là encore moins de la moitié du taux d'augmentation du nombre des demandes. Près de 92 pour cent des brevets ont été accordés à des demandeurs chinois, et 8 pour cent à des étrangers.

Les figures 6.3 et 6.4 montrent la ventilation par type de brevets accordés à des Chinois et à des étrangers. Les brevets accordés à des demandeurs chinois concernaient surtout de nouveaux modèles (56.6 pour cent) et dessins (40 pour cent), alors que les brevets d'invention ne représentaient que 3.4 pour cent. En revanche, les brevets pour invention représentaient un total de 41 pour cent des brevets accordés à des étrangers, alors que les brevets de modèle ne représentaient que 6 pour cent.

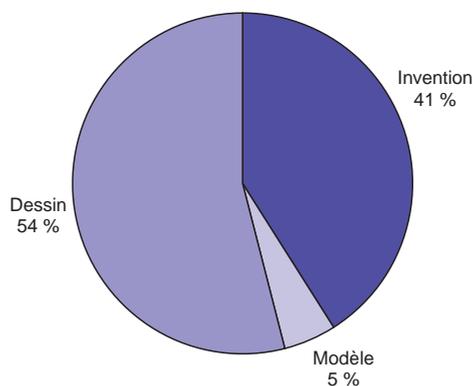
Non seulement le pourcentage de brevets d'invention accordés à des Chinois est faible, mais en plus le nombre de demandes a chuté au cours des années 90. Parallèlement, les demandes de brevets d'invention déposées par des étrangers se sont multipliées, dépassant depuis 1995 le nombre de demandes déposées

Figure 6.3. **Types de brevets accordés à des Chinois, 1997**



Source : Ministère de la Science et de la Technologie, Chine, 1999, p. 106.

Figure 6.4. **Types de brevets accordés à des étrangers, 1997**



Source : Ministère de la Science et de la Technologie, Chine, 1999, p. 106.

Encadré 6.1. Brevets chinois pour invention accordés à des étrangers

Entre 1985 et 1997, la Chine a accordé 21 252 brevets d'innovation à des étrangers. Depuis la fin des années 80, le Japon est arrivé en première position avec 31 pour cent des brevets accordés, les États-Unis se place au deuxième rang, avec 28 pour cent, et l'Allemagne en troisième. Au cours de cette période, sept pays européens, notamment la France, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suisse, ont représenté collectivement 31 pour cent. La performance de la République de Corée est intéressante à souligner à cet égard. Elle est entrée dans le Club des dix principaux pays en 1993 et, depuis lors, a multiplié le nombre de ses brevets d'invention déposés en Chine. Le nombre de demandes de brevets d'invention déposées par des Coréens a augmenté en moyenne de 67.6 pour cent par an, entre 1993 et 1997, ce qui est énorme. En conséquence, depuis 1994, la République de Corée se situe en quatrième position pour le nombre de demandes de brevets d'invention déposées en Chine.

Source : Ministère de la Science et de la Technologie, Chine, 1999, p.108.

par des Chinois. En 1997 et 1998, les demandes de brevets d'invention concernaient pour 62 pour cent des étrangers et 38 pour cent des Chinois. Depuis que la loi chinoise sur les brevets a été adoptée en 1985, le nombre de brevets d'invention accordés à des étrangers chaque année a dépassé de loin le nombre de ceux qui ont été accordés à des Chinois, sauf pour la période 1985-1988 [voir encadré 6.1].

Brevets étrangers accordés à des innovateurs chinois

Depuis que la Chine a adopté sa première loi sur les brevets en 1985, il n'y a eu qu'un nombre limité de demandes de brevets étrangers déposées par des Chinois. En 1995 et 1997, par exemple, le nombre de demandes a été de 200 et 299 respectivement, ce qui était inférieur au nombre de demandes déposées par une grande entreprise étrangère en Chine. En raison du nombre limité de demandes, le total cumulé de brevets étrangers accordés à des ressortissants chinois était très faible, avec seulement 508 brevets jusqu'à la fin des années 90 (MST, 1999, p. 113). Le manque de ressources financières a sans doute fait obstacle. Apparemment, des établissements chinois de R-D auraient dû retirer 60 demandes de brevets déposées à l'étranger en 1999 faute de financement (STDRWP, 2000:142).

Innovation dans le secteur des entreprises en Chine

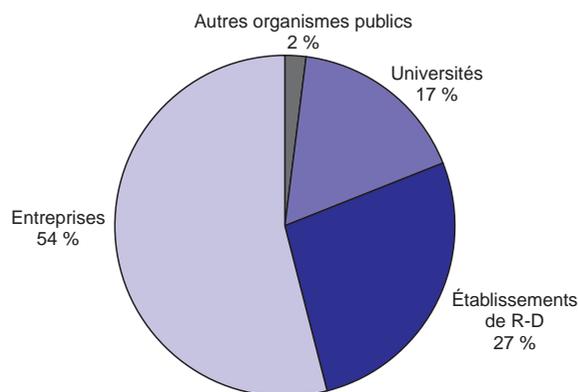
D'une manière générale, le secteur des entreprises en Chine est le maillon faible du système d'innovation du pays. Comme cela a déjà été dit, il existe un déséquilibre systémique dans la répartition des ressources de R-D entre établissements de recherche, secteur des entreprises et universités. Contrairement à la situation telle qu'elle peut être observée dans d'autres pays de l'OCDE, où les entreprises jouent un rôle clé dans les systèmes nationaux d'innovation, les entreprises chinoises arrivent nettement derrière les établissements de recherche pour ce qui est des activités en matière d'innovation. Cette situation se reflète en partie dans la répartition des ressources de R-D entre les trois principaux acteurs du système d'innovation. En termes de ressources humaines, les effectifs de R-D dans le secteur des entreprises en Chine ne représentaient que 42.7 pour cent du total des effectifs de R-D en 1999, alors que ce pourcentage est souvent supérieur à 50 pour cent dans les pays industrialisés.

En ce qui concerne les ressources financières de R-D, plusieurs problèmes empêchent le secteur des entreprises en Chine de jouer un rôle moteur dans le système national d'innovation. Premièrement, le montant des dépenses de R-D des entreprises chinoises est encore extrêmement faible. En valeur absolue, les dépenses de R-D du secteur des entreprises en Chine étaient estimées à 1.1 milliard d'USD en 1995 (CERS et UP, 1999, p.99). Ce montant ne représente que 1.1 pour cent du montant correspondant pour les entreprises américaines, 1.3 pour cent pour les entreprises japonaises et 3.6 pour cent pour les entreprises allemandes, en 1993. Si on évalue le montant des dépenses de R-D par rapport à la valeur ajoutée industrielle en 1995, l'intensité de R-D de l'industrie chinoise se situe à un niveau d'une faiblesse inquiétante avec seulement 0.33 pour cent, soit une valeur encore inférieure au montant des dépenses de R-D par rapport au PIB de la Chine dans son ensemble, soit 0.6 pour cent. Un autre problème concerne la faible part de R-D assumée par le secteur des entreprises : près de 50 pour cent du total des dépenses nationales de R-D en 1999 contre plus de 60 pour cent pour les pays industrialisés⁶.

En outre, comme le montrent les figures 6.5 et 6.6, les entreprises chinoises sont également mal placées en termes d'inventions technologiques. Ces figures indiquent le nombre de demandes de brevets d'invention chinois et le nombre de brevets accordés par l'Office central des brevets pendant la période de 1996 à 1999⁷.

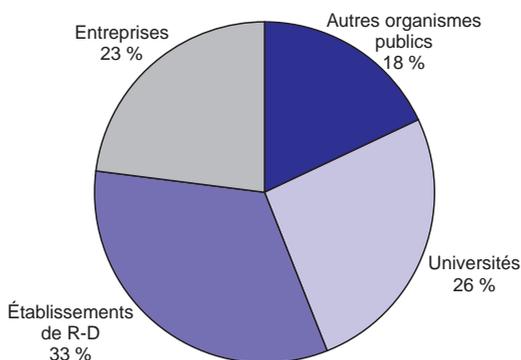
En ce qui concerne le nombre de demandes de brevets d'invention, le secteur des entreprises représentait plus de 50 pour cent du total, ce qui en fait le plus grand «collaborateur» devant les universités, les établissements de R-D et d'autres organismes publics. En revanche, à en juger par le pourcentage de brevets d'invention accordés, les entreprises chinoises représentent une source moins importante d'inventions technologiques (23 pour cent seulement au cours de la période 1996-99). En conséquence, les entreprises chinoises parviennent donc relativement mal à lancer des produits novateurs.

Figure 6.5. Demandes chinoises de brevets d'invention par secteur, 1996-1999 (%)



Source : Statistiques de la science et de la technologie en Chine, 2000.

Figure 6.6. Brevets d'invention chinois accordés par secteur, 1996-1999 (%)



Source : Statistiques de la science et de la technologie en Chine, 2000.

R-D dans les moyennes et grandes entreprises

Depuis la fin des années 80, la R-D dans le secteur des entreprises a évolué de façon assez positive, même si la performance a été mitigée. Premièrement, les effectifs de R-D ont augmenté. Entre 1987 et 1998, le nombre total d'effectifs de R-D dans le secteur des entreprises a doublé, et leur part dans le total national de personnes travaillant en S-T a augmenté⁸. Si on mesure les effectifs de R-D par rapport au nombre total d'employés dans les moyennes et grandes entreprises, qui est passé de 2.6 pour cent en 1987 à 3.9 pour cent en 1998, les moyennes et grandes entreprises chinoises semblent avoir amélioré leur capacité de R-D au cours des dix années écoulées.

En outre, les compétences du personnel de R-D employé par les moyennes et grandes entreprises s'est amélioré. De fait, la part des chercheurs et des ingénieurs dans le total des effectifs de R-D a régulièrement progressé, passant de 28.2 pour cent en 1987 à 54.4 pour cent en 1998 (MST, 1999).

En ce qui concerne les ressources financières de R-D, leur montant a augmenté au cours des dix dernières années, passant de 9.4 milliards de RMB en 1987 à 49.9 milliards en 1997, soit une augmentation

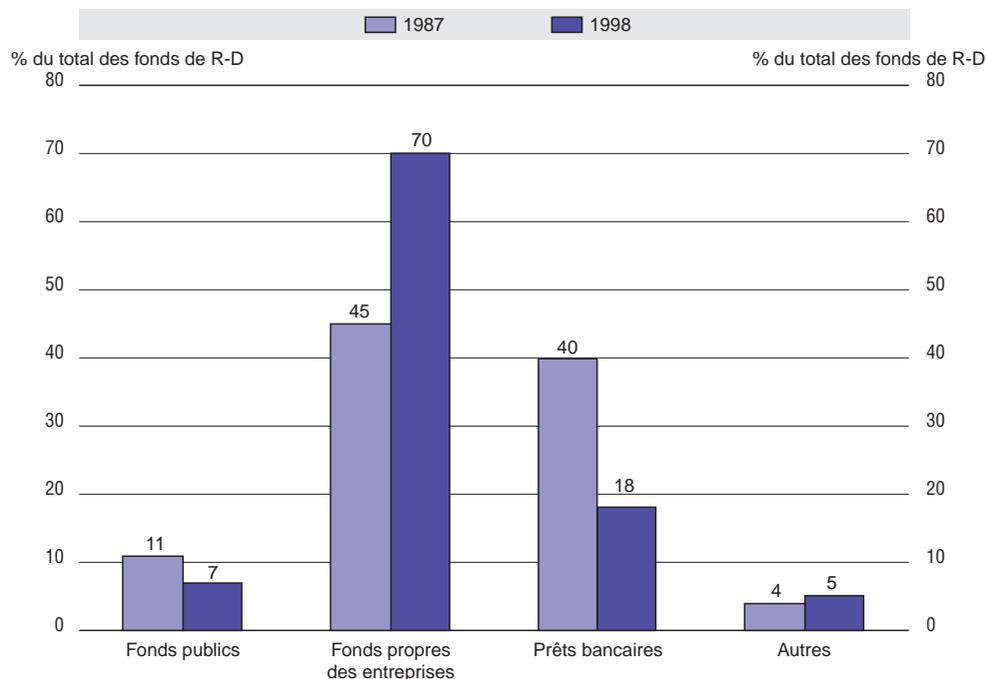
Encadré 6.2. Moyennes et grandes entreprises dans l'industrie chinoise

A la fin de l'année 2000, les industries manufacturières en Chine comptaient 21 724 moyennes et grandes entreprises, représentant 13.3 pour cent du nombre total d'entreprises industrielles d'État et du secteur non étatique, et un chiffre d'affaires annuel dépassant 5 millions de RMB. En 2000, les moyennes et grandes entreprises étaient à l'origine de 57 pour cent de la production industrielle en valeur, de 62 pour cent de la valeur ajoutée industrielle et de 72 pour cent du total des bénéfices générés par les entreprises industrielles en Chine.

Source : D'après l'Annuaire statistique de la Chine, 2001.

annuelle moyenne de 8 pour cent (MST, 1999). Toutefois, ce taux de croissance est resté en deçà du taux de croissance du PIB (9.7 pour cent en moyenne), ce qui témoigne d'un affaiblissement du lien entre l'aide à la R-D et l'augmentation du PIB au cours de cette période. Les principales sources de financement de la R-D pour les moyennes et grandes entreprises sont le budget de l'Etat, le financement propre des entreprises et les prêts bancaires, le financement propre des entreprises représentant une part croissante du total des financements de la R-D au profit des moyennes et grandes entreprises, comme le montre la figure 6.7.

Figure 6.7. Évolution des sources de financement de la R-D dans les entreprises chinoises, 1987 et 1998 (pour cent)



Source : Ministère de la Science et de la Technologie, 1999, p. 64-84.

Les sources de financement de la R-D ont changé. Entre 1987 et 1998, la part totale de financement propre des entreprises est passée de 45 à 70 pour cent, alors que dans le même temps, le financement sur le budget de l'Etat a été ramené de 11 à 7 pour cent, et les prêts bancaires de 40 à 18 pour cent respectivement.

Le nombre d'établissements de R-D affiliés à des entreprises a augmenté entre la fin des années 80 et le milieu des années 90, atteignant un maximum en 1995, pour diminuer ensuite. Les moyennes et grandes entreprises dotées de leur propre département de R-D ont connu la même évolution. Le pourcentage qu'elles représentent dans le total des moyennes et grandes entreprises a augmenté, passant de 48 pour cent en 1987 à 54 pour cent en 1990, puis a chuté à 32 pour cent en 1997. En outre, les niveaux de financement des activités de R-D et des équipements des établissements de R-D se sont détériorés ces dernières années. Dans le secteur des entreprises, où 70 pour cent des établissements de R-D se livrent régulièrement à des activités de R-D, la moitié des entreprises ont maintenu leur niveau de financement de R-D et 56 pour cent ont atteint un niveau acceptable de conditions d'essai et d'expérimentation en 1997.

L'intensité de R-D, mesurée d'après le rapport dépenses de R-D/recettes, dans les moyennes et grandes entreprises chinoises est restée à un niveau faible de 0.5 pour cent au cours des années 90 (MST, 1999). A titre de comparaison, même si la mesure de l'intensité de R-D est différente, c'est-à-dire la R-D par rapport à la valeur ajoutée, on estime que l'intensité de R-D pour un groupe de 12 pays de l'OCDE était de 7.84 pour cent, soit 7 fois plus que celle de l'industrie manufacturière chinoise dans son ensemble, qui se situait à 1.15 pour cent en 1995 (Sheehan, 2000).

A en juger par la structure du capital des moyennes et grandes entreprises, ce sont les entreprises d'Etat qui ont la plus forte intensité de R-D⁹. Les co-entreprises sino-étrangères ont une intensité de R-D moyenne, les entreprises collectives ont une intensité de R-D inférieure à la moyenne et les entreprises à capitaux étrangers ont la plus faible intensité de R-D de toutes les moyennes et grandes entreprises. Il est également intéressant de souligner que, parmi les différents types d'entreprises à capitaux étrangers, les co-entreprises ont tendance à se lancer dans des activités de R-D comparativement plus importantes que les entreprises à capitaux exclusivement étrangers, ce qui donne à penser que les co-entreprises ont sans doute joué un rôle relativement plus positif dans l'amélioration de la capacité technologique de l'industrie chinoise.

En ce qui concerne les résultats des activités de R-D dans les moyennes et grandes entreprises chinoises, les nouveaux produits représentaient 10.5 pour cent de la valeur de la production totale, 10.1 pour cent du chiffre d'affaires total, et 11.5 pour cent des bénéfices avant impôt en 1996. D'après ces chiffres, on pourrait penser que l'amélioration a été continue, mais une enquête menée en 1996 par les pouvoirs publics sur l'innovation technologique a révélé des problèmes concernant le niveau technologique de l'innovation en matière de produits. Selon cette enquête, 5.8 pour cent seulement des produits dits nouveaux sont véritablement nouveaux d'après les normes internationales. Les nouveaux produits ne représentaient que 3.3 pour cent des ventes à l'exportation alors qu'ils représentaient 10.1 pour cent du chiffre d'affaires total (MST, 1999, p. 69). L'enquête a également montré que la performance des entreprises d'Etat se situait nettement derrière les autres types d'entreprises pour le lancement de nouveaux produits, la part des nouveaux produits dans le chiffre d'affaires et le pourcentage des nouveaux produits vendus sur les marchés d'exportation.

Finalement, le niveau des activités novatrices dans les moyennes et grandes entreprises chinoises reste bas, tant du point de vue des ressources affectées à la R-D que du niveau d'innovation technologique. Même si les moyennes et grandes entreprises chinoises, y compris les entreprises d'Etat, accordent davantage d'attention à l'innovation qu'auparavant, les vieilles habitudes ont la vie dure. Certaines entreprises attendent encore des fonds de l'Etat pour innover et se battent pour que leurs projets d'innovation figurent au Plan de façon à pouvoir bénéficier des crédits publics et autres privilèges. En outre, les chefs d'entreprise chinois doivent impérativement améliorer leurs connaissances et leurs compétences en gestion de l'innovation.

Autres types d'entreprises

Entreprises de bourgs et de villages (EBV)

Les entreprises de bourgs et de villages sont devenues un secteur important de l'économie chinoise, représentant 30 pour cent du PIB de la Chine en valeur ajoutée, 49 pour cent de la valeur ajoutée industrielle

et 40 pour cent du total des exportations (voir chapitres 2 sur l'agriculture et 4 sur l'industrie). Malgré sa performance spectaculaire dans le passé, le secteur des EBV présente un certain nombre de faiblesses structurelles. La grande majorité des EBV sont des petites entreprises du secteur manufacturier à forte intensité de main-d'œuvre et faible technologie, et rares sont celles qui possèdent leur propre capacité de R-D et d'innovation. Les EBV fabriquent donc principalement des produits manufacturés primaires. Elles sont confrontées à une concurrence croissante de la part d'autres types d'entreprises disposant de capacités technologiques et d'innovation relativement meilleures. L'absence de base technologique et de compétences en matière de gestion, la quasi-inexistence de financement de l'innovation et les difficultés d'accès à l'information sont les principaux obstacles qui empêchent le secteur des EBV d'améliorer ses structures industrielles et de production.

Les entreprises de bourgs et de villages ont essayé d'améliorer leur technologie en faisant appel à des consultants extérieurs, en travaillant en partenariat avec des moyennes et grandes entreprises, en constituant des co-entreprises avec des entreprises étrangères et en se lançant dans des projets de recherche conjoints avec des universités et des établissements de recherche (Wu et Zou, 2001). Les EBV se sont aussi de plus en plus efforcées d'acquérir de la technologie sur le marché. Leur part, dans la valeur totale des contrats, est passée de 8.4 pour cent à 17.4 pour cent au cours des années 90 (BNS et MST, 1999). Cependant, comme la demande de produits et de services de qualité augmente en Chine, les EBV subissent une pression croissante pour accroître leur innovation technologique et se restructurer en profondeur. Compte tenu de leur importance pour l'économie chinoise, l'amélioration de la capacité innovatrice des EBV sera déterminante. Jusqu'à présent, toutefois, les pouvoirs publics n'ont pas préconisé de solution politique efficace.

Entreprises à gestion ou capitaux étrangers

Un des avantages de l'investissement direct étranger (IDE) est de faciliter le transfert de technologies étrangères. En tant que principaux bénéficiaires de l'IDE (voir chapitre 10 sur l'investissement direct étranger), les entreprises chinoises dont tout ou une partie du capital est aux mains d'étrangers sont passées de 0.2 pour cent en termes de valeur totale d'actifs industriels et 0.3 pour cent du total de la production industrielle à 16.2 et 13.1 pour cent, respectivement, entre 1985 et 1995. Alors que l'IDE a manifestement joué un rôle clé dans la modernisation et la croissance économique de la Chine, les entreprises à investissement étranger en Chine semblent n'avoir entrepris qu'un effort limité de R-D. D'après le recensement de l'industrie de 1995, le montant des dépenses de R-D par rapport au chiffre d'affaires, et la part des ventes de nouveaux produits dans l'ensemble des recettes des ventes – deux indicateurs importants de l'intensité de R-D – n'étaient que de 0.4 et 5.2 pour cent, respectivement, dans les entreprises à investissement étranger. Ces chiffres se situaient très au-dessous des 1.1 pour cent et 10.1 pour cent qu'affichaient les indicateurs correspondants pour l'ensemble des moyennes et grandes entreprises chinoises (CERS et UP, 1999).

Un pour cent seulement des sociétés à investissement étranger avaient un département de R-D, et parmi elles près de 40 ne présentaient pas les conditions les plus élémentaires pour disposer de matériels d'essai et d'expérimentation. En outre, lorsque des sociétés étrangères ont repris la gestion des co-entreprises, elles ont souvent mis un terme aux activités de R-D des sociétés partenaires chinoises. Cela vaut en particulier pour les co-entreprises dans les industries manufacturières légères, qui attirent la majeure partie de l'IDE. Les sociétés étrangères ont tendance à considérer leurs co-entreprises en Chine principalement comme une base de production dans leur stratégie d'activité mondiale. Cela aurait pu se traduire par une dépendance technologique accrue des industries chinoises à l'égard de l'offre de technologies étrangères.

Toutefois, les sociétés étrangères cherchent de plus en plus à investir dans des secteurs à forte intensité de R-D et à constituer des entreprises conjointes de R-D en Chine (IEI, 1999, GEI, 1999). D'après une étude financée par le Ministère de la Science et de la technologie en 2000, 32 sociétés étrangères avaient des installations de R-D en Chine, contre deux seulement en 1994 (STDRWP, 2000). Ces investissements sont généralement concentrés sur un petit nombre d'industries à forte intensité de savoir, notamment l'édition

de logiciels, les télécommunications, la biotechnologie et la chimie. Les principales formes d'investissement en R-D sont les suivantes : filiales de R-D de multinationales étrangères, départements de développement de produits au sein d'entreprises à investissement étranger en Chine, et constitution d'installations conjointes de R-D avec des universités et des établissements de recherche chinois. Deux raisons semblent expliquer ce changement : (1) les sociétés étrangères sont désormais convaincues du potentiel à long terme du marché chinois et ont réorienté leurs stratégies d'investissement dans une optique à plus long terme, et (2) il est moins coûteux d'embaucher du personnel de R-D chinois. En outre, dans certains secteurs, tels que l'édition de logiciels, il est nécessaire d'adapter les produits aux marchés locaux chinois, ce qui rend indispensable des activités conjointes de R-D et de développement de produits. Comme ce type d'investissement en R-D est limité à certains secteurs de haute technologie, et ne concerne qu'un petit nombre de grandes villes (IEI, 1999), son impact sur la capacité technologique et d'innovation des industries chinoises dans leur ensemble reste limité.

Entreprises de S-T

Ce qu'on appelle les entreprises de S-T sont souvent des rejetons d'établissements publics de R-D et, dans une moindre mesure, des jeunes pousses créées par du personnel de R-D. Ces entreprises s'occupent généralement de la commercialisation de résultats de la R-D, de transfert de technologies et de conseils et services technologiques. Les entreprises scientifiques et technologiques ont commencé à apparaître à la fin des années 70 avec l'évolution vers l'économie de marché. A la fin de 1998, on comptait plus de 70 000 entreprises de ce type. La structure du capital de ces entreprises se répartit de la manière suivante : 12 pour cent sont des entreprises d'État, 29 pour cent relèvent de la propriété collective, 21 pour cent de la propriété privée, 6 pour cent sont aux mains d'étrangers, et 30 pour cent appartiennent à différentes formes de sociétés par actions. Toutes se sont ouvertes aux mécanismes de marché. Les entreprises de S-T ont réalisé un chiffre d'affaires total de 767 milliards de RMB en 1998, les devises étrangères obtenues du fait des exportations représentant 4.5 pour cent des recettes totales (Groupe de recherche, 1999, p. 202).

Les entreprises de S-T bénéficient souvent d'avantages par rapport aux autres entreprises chinoises, notamment la force technologique et la liberté d'adopter dans leur gestion des principes de l'économie de marché. En ce qui concerne la force technologique, étant soit des rejetons d'établissements de R-D, soit des créations du personnel de R-D lui-même, elles bénéficient d'intéressants contacts de réseaux avec les établissements de R-D et, souvent, avec des résultats de recherche commercialisable dès le départ. Elles s'intéressent principalement au dernier stade de l'innovation, c'est-à-dire la mise au point de nouveaux produits. En ce qui concerne les avantages en matière de gestion, les entreprises de S-T jouissent d'une relativement plus grande autonomie de décision, suite aux tentatives de réforme du système de S-T en Chine. Aujourd'hui, elles représentent un atout important dans le système national d'innovation. Comme ces entreprises ne sont pas formellement aux mains de l'État, elles n'ont toutefois pas toujours le droit de bénéficier des incitations accordées aux autres entreprises (IEI, 2000, p. 75).

Deux formes d'entreprises de S-T, à savoir celles qui sont associées à des établissements de R-D et celles qui constituent des partenariats avec des universités, méritent d'être mentionnées en particulier. Ces deux catégories ont accru leurs activités et leurs bénéfices dans les années 90. Il y avait 4 334 entreprises de S-T associées à des établissements de R-D en 1997, contre 3 314 en 1992. Ces entreprises avaient réalisé un chiffre d'affaires de 17.5 milliards de RMB, soit 2.4 fois le chiffre de 1992. Leurs profits sont passés de 639 millions de RMB à 1 702.3 millions de RMB entre 1992 et 1997, et leurs exportations ont atteint 202.3 millions d'USD en 1997, soit une baisse de 17 pour cent par rapport aux chiffres de 1992. En 1997, il y avait 2 564 entreprises de S-T associées à des universités chinoises, dont le chiffre d'affaires se montait à 18.5 milliards de RMB, et les bénéfices à 1.8 milliard de RMB. Ces entreprises ont aussi offert des stages à 519 000 étudiants d'université, et ont contribué aux programmes de troisième cycle pour 617 doctorants et 2 111 étudiants de DEA.

D'après les informations disponibles, les pouvoirs publics envisagent de convertir 4 000 établissements scientifiques en entreprises, dans le but d'accroître la commercialisation de la technologie et des savoirs (CND, 20 avril 2000). Les établissements d'enseignement supérieur disposant de capacités techniques

sont encouragés à créer des entreprises au sein des universités, dans le but de renforcer chez les étudiants les compétences en matière de création d'entreprises. Le plan exige aussi des grandes entreprises qu'elles créent leur propre département de R-D et encouragent les universités à se lancer dans des partenariats avec des entreprises privées en matière de recherche.

Pour faciliter le développement de nouvelles jeunes pousses dans le secteur des technologies, la Commission chinoise de réglementation des valeurs mobilières (CCRVM) envisage d'ouvrir un second marché pour les entreprises technologiques afin de les aider à trouver des capitaux sur le marché boursier. Ce second marché offrirait des conditions d'accès plus souples, mais avec des règles de communication d'informations beaucoup plus strictes que pour les grandes entreprises (CND, 20 avril 2000).

Entreprises privées

Le secteur des entreprises privées se développe à l'heure actuelle en Chine. D'après une enquête publiée par l'Administration nationale de l'industrie et du commerce en 2001 (CCPIT, 15 janvier 2001), les entreprises privées en Chine comptaient en moyenne des effectifs de 55 personnes à la fin de 1999, dont moins de 10 pour cent étaient des techniciens. Bien qu'elles se situent à un niveau inférieur à la moyenne quant à l'augmentation de l'intensité technique, les entreprises privées ont fortement contribué au développement de nouveaux produits, technologies et projets. Dans chaque entreprise, 2.3 personnes en moyenne travaillent à la mise au point de produits, soit une augmentation de 0.7 personne par rapport à 1997. Près de 40 pour cent des entreprises privées collaborent avec des départements de recherche scientifique et des chercheurs. Cette coopération passe principalement par l'embauche de personnel technique extérieur à temps partiel, l'achat de nouvelles technologies et des contrats proposés à des professionnels pour mener des activités de R-D afin de développer de nouveaux produits et procédés. Certaines entreprises privées acceptent de la technologie comme un investissement en capital dans leurs entités, mais cette pratique reste très limitée.

Transfert de technologies étrangères

Il existe plusieurs circuits de transfert permettant à un pays d'obtenir de la technologie auprès d'autres pays. Il s'agit principalement de l'importation de machines et d'équipements industriels, de l'octroi de licences de technologie, de l'achat de brevets, de la constitution de co-entreprises, et d'activités conjointes de R-D avec des entités étrangères. En outre, la diffusion de la technologie importée au sein du pays est importante. La section qui suit traite des principaux circuits de transfert, du recours à la technologie étrangère en Chine ainsi que de la diffusion de la technologie importée.

Importations de technologies étrangères par la Chine

Depuis l'ouverture de ses marchés à la fin des années 70, l'économie chinoise s'est de plus en plus intégrée à l'économie mondiale, y compris dans le domaine du transfert de technologies. Entre 1990 et 1997, les échanges internationaux de technologies avec la Chine ont augmenté en moyenne de 38 pour cent par an, les exportations et les importations augmentant de 28 pour cent et 44 pour cent par an, respectivement. En 1997, le volume total cumulé des échanges de technologies atteignait 86 milliards d'USD, les exportations représentant 20.3 milliards et les importations 65.8 milliards d'USD, soit un déficit annuel moyen de plus de 10 milliards d'USD.

Les importations et les exportations de machines et d'équipements (y compris équipements de base), qui représentaient plus de 80 pour cent du total des échanges de technologies (voir tableau 6.3), est le poste le plus important dans les échanges de technologies avec la Chine. Néanmoins, la part des importations de systèmes complets a suivi une tendance à la baisse au cours des années 90. Parallèlement, la part des importations d'équipements de base a augmenté, ce qui témoigne d'un changement d'orientation de la politique de la Chine. Les licences de technologies arrivent bien après les importations de technologies en Chine, avec une moyenne de l'ordre de 9 pour cent du total des importations de technologies entre 1993

et 1997. Les autres formes de transfert de technologies, telles que les services et le conseil en technologie, n'ont eu qu'une importance très limitée.

Tableau 6.3. **Structure des importations de technologies en Chine par catégorie, 1993-1997**
(pour cent du total)

	1993	1994	1995	1996	1997	Moyenne 1993-97
Équipements	88.0	88.3	86.3	81.5	85.9	86.0
– Systèmes complets	83.7	85.7	69.7	43.4	49.2	66.3
– Équipement de base	4.3	2.6	16.6	38.1	36.7	19.7
Licences de technologie	7.3	9.5	11.3	11.0	6.5	9.1
Services de technologie	1.3	1.6	1.5	3.3	0.9	1.7
Conseils en technologie	0.3	0.5	0.9	0.3	1.5	0.7
Autres	3.1	0.1	0	3.9	5.2	2.5
Total	100	100	100	100	100	100

Source : D'après des données recueillies par le MST, 1999, p. 116.

Dépendance de la Chine à l'égard du transfert de technologies étrangères

La valeur des importations de technologies par rapport aux dépenses de R-D des industries chinoises pourrait servir d'indicateur de la dépendance de la Chine à l'égard des technologies étrangères. Pour toutes les années entre 1991 et 1997, les dépenses consacrées aux importations de technologies ont été très supérieures aux dépenses de R-D de l'industrie chinoise, de même que pour le pays dans son ensemble. Les statistiques au niveau des secteurs montrent une relation inverse entre les dépenses de R-D des différents secteurs et le coût de leurs importations de technologie, ce qui semble indiquer un effet de substitution entre importations de technologies et R-D intérieure. Il est intéressant de noter que les secteurs à faible intensité de R-D en Chine, comme le textile, les boissons, la confection et l'agro-alimentaire, ont tendance à présenter un montant plus élevé de dépenses en importations de technologies qu'en R-D. Cela montre bien qu'une plus grande dépendance à l'égard des importations de technologies, en particulier dans certains secteurs à faible intensité technologique, résulte aussi de la faiblesse de l'offre de R-D intérieure.

Au cours des années 90, l'écart entre le montant des importations de technologies et les dépenses de R-D s'est encore élargi. Entre 1995 et 1997, les dépenses en importations d'équipement et en d'autres formes de transfert de technologies ont augmenté en moyenne de 57 pour cent et de 66 pour cent par an, respectivement, tandis que les dépenses de R-D de la Chine ont augmenté de 17 pour cent par an, ce qui indique une dépendance accrue à l'égard des importations de technologies au cours des années 90¹⁰.

Les entités à investissement étranger ont constitué un vecteur important de transfert de technologies de pointe vers la Chine, principalement par le biais d'importations d'équipements et de produits intermédiaires de haute technologie, comme indiqué plus haut. Les entités à investissement étranger ont absorbé 60 pour cent du total des importations des produits de haute technologie en 1996, les entreprises d'État 37 pour cent, les autres entreprises chinoises se partageant les 3 pour cent restants (MST, 1999, p. 125). En contrepartie, les entités à investissement étranger ont représenté près de 59 pour cent des exportations de haute technologie de la Chine, les entreprises d'État ne représentant que 39 pour cent, les autres catégories d'entreprises chinoises se partageant le reliquat.

Même si les entreprises à investissement étranger sont le principal circuit d'entrée des technologies importées en Chine, dans la plupart des cas, la technologie de base impliquée reste contrôlée par les partenaires étrangers de la co-entreprise ou par leur siège. En Chine, les entreprises à investissement étranger exécutent une partie du procédé de fabrication avec peu d'innovations technologiques ou de conception originale du produit. Ce canal de diffusion de la technologie est donc encore assez limité. L'absence d'efforts de la part de la Chine pour promouvoir la diffusion des technologies importées a

certainement contribué à affaiblir encore davantage l'impact du transfert de technologies étrangères sur la capacité technologique du pays.

La dépendance de la Chine à l'égard de la technologie étrangère est surtout visible dans quatre grands domaines. Les statistiques relatives aux importations de technologies depuis la fin des années 90 montrent que celles-ci ont principalement porté sur la fabrication assistée par ordinateur, l'informatique et les télécommunications, l'aérospatiale et la micro-électronique. A eux quatre, ces domaines ont représenté plus de 90 pour cent des importations de technologies en Chine à la fin des années 90, situation qui est restée relativement stable au fil des ans.

Ce tableau masque certains progrès qui méritent de retenir l'attention. Ainsi, malgré une forte dépendance à l'égard de la technologie étrangère dans certains domaines, la Chine présente un excédent commercial net en matière d'armement, de technologies nucléaires, de biotechnologie et d'optoélectronique.

Diffusion des technologies importées

Les problèmes de diffusion des technologies importées en Chine sont peut-être liés à la stratégie des moyennes et grandes entreprises. En effet, les moyennes et grandes entreprises chinoises ont dépensé 32.2 milliards de RMB en importations de technologie en 1996, mais 1.4 milliard seulement pour l'absorption et la diffusion des technologies (CERS et UP, 1999, p. 110). Ces chiffres sont très inférieurs au montant des importations de technologie par rapport aux dépenses pour la diffusion des technologies dans les pays industrialisés avancés, avec un rapport moyen d'un tiers. Le faible niveau d'absorption a nui aux perspectives d'amélioration des capacités technologiques de l'industrie chinoise par le biais de l'ingénierie inverse. Cette situation pourrait se solder, à l'avenir, par une dépendance accrue à l'égard des technologies étrangères. Comme les technologies importées se périment au fil du temps, la Chine va devoir dépendre de nouvelles importations. Les efforts limités qui ont été déployés pour diffuser ces technologies n'ont donné lieu qu'à un « effet d'entraînement » lui aussi limité, qui a empêché un plus grand nombre d'entreprises de bénéficier des technologies importées.

Facteurs clés ayant une incidence sur l'impact de la libéralisation des échanges et de l'investissement sur la capacité technologique de l'industrie chinoise

Un certain nombre de facteurs vont directement influencer sur l'accès de la Chine à la technologie internationale, et d'une manière plus générale sur la capacité technologique de la Chine. Ces facteurs sont principalement les règles de l'OMC concernant les transferts de technologies et les autres conditions liées à l'investissement direct étranger, les subventions à la R-D, la protection des droits de propriété intellectuelle ainsi que la stratégie des entreprises étrangères en matière de transfert de technologies au profit de la Chine.

Problèmes liés à la protection des droits de propriété intellectuelle (DPI)

Le niveau de protection des droits de propriété intellectuelle (DPI) a une incidence sur la volonté des partenaires étrangers de transférer de la technologie à la Chine, et les infractions à ces droits ont beaucoup préoccupé les investisseurs étrangers en Chine (CPMQ, 2000). Maintenant que la Chine est membre de l'OMC, la protection des DPI devra faire partie des obligations de la Chine, en vertu de l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) de l'OMC. Ces obligations vont s'accompagner de coûts et d'avantages. L'accès aux technologies étrangères va coûter plus cher aux entreprises chinoises, puisqu'elles ne vont plus être en mesure de copier ou d'imiter les technologies et les procédés brevetés de sociétés étrangères. Le coût de certains produits va aussi augmenter, ce qui va réduire la compétitivité des fabricants chinois sur le marché, dans certains secteurs. En revanche, cette situation peut amener les entreprises chinoises à accroître leurs investissements en R-D et en innovation industrielle, ce qui pourrait induire une croissance plus rapide des capacités technologiques nationales.

Dans certains secteurs, comme l'industrie pharmaceutique, les coûts de R-D pour la mise au point de nouveaux produits et procédés sont toutefois prohibitifs. Comme la capacité existante de R-D des entreprises chinoises est très faible, elles vont avoir beaucoup de mal à disposer des technologies dont elles ont besoin de par leurs propres efforts de R-D, ce qui les conduira à accroître encore leur dépendance vis-à-vis des technologies étrangères. Parallèlement, les détenteurs de technologies étrangères vont probablement revoir leurs décisions relatives aux transferts de technologies, en fonction de la nature de la technologie et de l'intensité de la concurrence pour les produits concernés. Il a été dit qu'un renforcement de la protection des DPI rendra l'accès aux technologies étrangères de pointe plus coûteux et/ou plus difficile pour les entreprises chinoises (STDRWP, 2000:9-10). La manière dont les questions relatives aux droits de propriété intellectuelle sont traités dans l'ADPIC préoccupe beaucoup de pays émergents membres de l'OMC, qui s'inquiètent de ses effets sur leur développement économique.

Règles de l'OMC relatives aux subventions à la R-D

L'Accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires (SMC) limite les subventions publiques à 75 pour cent *pour les activités de R-D industrielles de base* et à 50 pour cent *pour les activités de développement pré-concurrentielles*, alors que *pour les autres types de R-D* ces subventions sont limitées à 62.5 pour cent du coût des projets. Cette exigence va effectivement restreindre l'aide que le gouvernement chinois apporte à un grand nombre de programmes nationaux de R-D, notamment le Plan national de développement de nouveaux produits clés et le Plan national d'expérimentation dans l'industrie, ce qui va avoir une incidence sur l'attribution d'une part importante des subventions de l'État à la R-D en science et technologie. Certains considèrent que, compte tenu du faible niveau des dépenses de la Chine en S-T, il n'est guère probable que des concurrents étrangers s'opposent véritablement à une aide publique à la R-D de la part du gouvernement chinois (STDRWP, 2000). Que ce soit ou non le cas, la Chine devra inévitablement adapter ses politiques en matière de R-D et revoir ses modes de financement des activités de R-D. Cela exige une diminution de l'intervention directe des pouvoirs publics (sous forme de programmes de R-D et de financement) dans les activités commerciales de R-D, tout en renforçant le rôle du secteur des entreprises dans ce type de R-D.

Cette situation va entraîner plusieurs changements positifs. Premièrement, elle peut libérer des ressources financières nécessaires pour la R-D fondamentale, qui est à l'heure actuelle insuffisamment financée en Chine. Deuxièmement, elle peut conduire les pouvoirs publics à modifier leur attitude en aidant moins la R-D commerciale dans le secteur des entreprises et en aidant davantage les activités de recherche menées conjointement par les entreprises, des établissements de R-D et des universités, ce qui n'est pas interdit par la réglementation de l'OMC sur les subventions. Troisièmement, elle peut aussi permettre aux pouvoirs publics de réallouer une partie des ressources libérées par l'abandon de subventions directes à la R-D au profit de l'achat de brevets, de technologies et de savoir-faire à l'étranger. Quatrièmement, comme les pouvoirs publics vont accorder moins de subventions directes à la R-D commerciale, ils vont pouvoir accélérer l'élaboration d'un système respectant les règles du marché pour financer la R-D, y compris par le biais de capital-risque. Cinquièmement, étape indispensable, elle offrira la possibilité de développer d'autres institutions de marché, tels qu'un secteur des services liés à la R-D, et des mécanismes tels que le lancement d'appel d'offres pour des contrats de R-D financés sur les fonds publics pour mettre en place un système d'innovation nationale axé sur le marché en Chine.

Règles de l'OMC concernant le transfert de technologies et autres conditions concernant l'investissement direct étranger (IDE)

Jusqu'à présent, la Chine a adopté une stratégie de «marché de la technologie» en ce qui concerne les aspects technologiques de l'IDE. En vertu de ce principe, elle impose normalement des conditions, relatives notamment au transfert de technologies de pointe, au contenu local et à des exigences de balance commerciale, pour approuver des projets d'investissement direct étranger. L'Accord relatif aux mesures concernant les investissements et liées au commerce (Accord sur les MIC) interdit les mesures, comme celles qui sont mentionnées ci-dessus, qui sont incompatibles avec les dispositions de base du GATT. Cela va non seulement empêcher la Chine de jouer de la conditionnalité pour accéder plus facilement à la

technologie étrangère, mais cela va avoir également des conséquences pour le progrès technologique des entreprises chinoises. Dès lors que la Chine ne peut plus conditionner l'évaluation des projets d'investissement direct étranger au transfert de technologies, les investisseurs étrangers auront beaucoup plus de liberté pour décider d'effectuer ou non un transfert de technologies et, le cas échéant, des types de technologies qu'ils acceptent de transférer pour leurs activités en Chine. Les investisseurs étrangers seront peut-être moins disposés à transférer des technologies de pointe en Chine, ce qui risque d'avoir des conséquences négatives pour l'accès de la Chine aux technologies étrangères.

De ce fait, la Chine influera moins sur la décision des entreprises étrangères d'implanter des installations de R-D dans ce pays, alors que les pouvoirs publics considèrent que c'est là un moyen efficace d'améliorer la propre capacité de R-D de la Chine. D'après les informations disponibles, il semble que les principales motivations qui incitent les entreprises étrangères à implanter des installations de R-D en Chine sont les suivantes : premièrement, exploiter la qualité et l'avantage en matière de coût des ressources humaines chinoises en R-D et, deuxièmement, servir leurs stratégies commerciales mondiales en menant des activités dans les pays où les principaux facteurs de production pour les activités concernées coûtent le moins cher. Certaines entreprises ne cachent d'ailleurs pas que leurs activités de R-D en Chine n'ont pas pour finalité de profiter au marché chinois, mais de répondre à des besoins stratégiques d'ordre commercial. Dans ce cas, l'intérêt manifesté par des entreprises étrangères à l'égard de l'implantation d'activités de R-D en Chine pourrait ne pas être affecté par le fait que les pouvoirs publics chinois ne pourront plus subordonner les investissements étrangers en Chine à ce type de contrepartie.

Du fait de la suppression des conditions concernant la balance des paiements et le contenu local, les entreprises étrangères pourront décider librement dans quelle mesure elles ont besoin d'importer des machines et des équipements ainsi que des biens intermédiaires pour leurs opérations en Chine. La demande de moyens de production chinois pourrait alors se contracter, limitant « l'effet d'entraînement » en amont et en aval entre les entreprises à investissement étranger et les fournisseurs chinois. L'approvisionnement des entreprises étrangères en Chine est un des supports des transferts de technologies, entre sous-traitants étrangers et fournisseurs chinois, ainsi qu'une occasion d'apprendre par l'analyse des procédés, des normes techniques et des modèles.

Adaptation des stratégies de transfert de technologie des sociétés étrangères

Les opinions relatives à la manière dont les entreprises étrangères implantées en Chine vont ajuster leurs stratégies en matière de transfert de technologies, suite à l'adhésion de la Chine à l'OMC, se répartissent en deux grands scénarios :

- A mesure que le marché chinois s'ouvrira au libre échange de produits et de services, les entreprises étrangères choisiront plus librement entre exporter les produits en Chine ou les produire en Chine. Cela risque d'avoir un impact négatif sur les transferts de technologies au profit de la Chine si le nombre d'entreprises étrangères qui, pour diverses raisons, préfèrent exporter en Chine plutôt que de produire sur place, devait augmenter. Les entreprises étrangères, surtout celles qui, à l'heure actuelle, ne font que produire en Chine, se trouvent en concurrence pour l'implantation de filiales pour commercialiser leurs produits et considèrent que c'est une démarche indispensable pour asseoir leur position concurrentielle sur le marché chinois¹¹.
- A mesure qu'augmentera la compétitivité du marché chinois, les entreprises étrangères se verront contraintes de se livrer une concurrence plus acharnée, ce qui se solderait par une intensification de leurs activités de R-D et l'utilisation de technologies de pointe dans leurs opérations en Chine. Ce scénario pourrait avoir un effet positif sur les chances de la Chine d'importer et d'avoir accès aux technologies de pointe de l'étranger. Le fait que les entreprises étrangères sont plus nombreuses à se lancer dans des activités de R-D en Chine semble corroborer ce scénario. Cependant, les entreprises étrangères implantées en Chine vont probablement prendre leur décision relative au transfert de technologies en fonction du type de technologies dont elles ont besoin pour être compétitives sur le marché chinois. D'une manière générale, les entreprises ont besoin de technologies plus avancées

lorsqu'elles évoluent sur des marchés plus concurrentiels, ce qui pourrait contribuer à stimuler les transferts de technologie de la part d'entreprises étrangères au profit de la Chine.

Principaux facteurs de progrès de la capacité technologique des entreprises chinoises

L'influence du système de planification reste importante. Dans une économie planifiée, les entreprises ne sont pas incitées à investir dans la R-D ni à réagir aux évolutions du marché. Cet héritage continue d'influencer les entreprises chinoises, en particulier les grandes entreprises et les entreprises d'État, et ce, malgré les réformes de ces dix dernières années. Ce qui explique dans une large mesure la faiblesse de la R-D et de l'innovation dans les entreprises d'État. Il a eu aussi de graves implications pour les ressources de R-D à la disposition des différentes catégories d'entreprises chinoises. Comme les entreprises d'État sont tributaires des plans nationaux de développement, elles sont bien placées pour bénéficier des crédits publics provenant de différents fonds pour l'innovation et le progrès technologique¹². En outre, leur appartenance à l'État leur facilite l'accès aux marchés financiers pour lever des fonds. Les ressources limitées de la Chine en R-D ont donc été canalisées au profit des entreprises d'État, qui de ce fait ne sont guère incitées à entreprendre de la R-D, alors que les plus petites entreprises et celles qui n'appartiennent pas à l'État, davantage motivées à innover, ne peuvent obtenir les ressources dont elles ont besoin. L'héritage du système de planification se retrouve aussi dans l'affectation des ressources humaines aux entreprises chinoises. Dans la mesure où les entreprises avaient alors pour principal but d'atteindre leurs objectifs de production, les gestionnaires des entreprises affectaient le personnel le plus qualifié, y compris les ouvriers spécialisés et les ingénieurs, aux chaînes de production, l'innovation technologique revenant au personnel moins qualifié puisqu'elle était moins prioritaire.

La concurrence commerciale joue un rôle très important dans la promotion de la R-D et de l'innovation de la part des entreprises. En Chine, de nombreuses imperfections du marché entraînent des distorsions de la concurrence. D'une part, l'intervention de l'administration interfère avec le fonctionnement des mécanismes du marché ; d'autre part, un comportement concurrentiel inapproprié et illicite ainsi que le protectionnisme local entravent la concurrence. Les institutions de marché sont encore sous-développées et inaptes à réguler efficacement le comportement du marché en Chine (voir chapitres 11 à 13). En conséquence, ce n'est pas la supériorité technologique qui détermine nécessairement quelles seront les entreprises qui l'emporteront dans la concurrence, car d'autres facteurs jouent souvent un rôle plus important. Cet état de fait a découragé les entreprises chinoises de se lancer dans des activités de R-D et d'entreprendre d'autres efforts pour améliorer la qualité de leurs produits et leur niveau technique. En conséquence, même si un nombre croissant d'entreprises chinoises importantes ont mis en place des installations de R-D conformément aux injonctions des pouvoirs publics, cela ne témoigne pas d'une initiative de la part des entreprises dictée par le jeu de la concurrence¹³. C'est pour la même raison que les activités de R-D dans les entreprises chinoises sont souvent déconnectées de la demande du marché (IEI, 1999).

Par ailleurs, le protectionnisme local est aussi un obstacle à l'investissement en R-D de la part des entreprises. Dans ces conditions, les dirigeants d'entreprises ne sont en rien encouragés à affecter des ressources, y compris des ressources humaines et financières, et à dédier de leur temps à la R-D et au progrès technologique, et sont au contraire incités à consacrer des ressources à des activités de corruption ou de recherche de rente, ou encore pour exercer des pressions afin de bénéficier d'une protection locale et de l'intervention des pouvoirs publics dans la fixation des prix sur le marché. Dans une grande mesure, le protectionnisme local en Chine est lié au fait que les autorités locales s'efforcent de créer un véritable tissu industriel dans leur région, comme l'expliquent les chapitres 4 et 5.

Le marché chinois manque de mécanismes de sortie pour les entreprises, ce qui nuit gravement à la concurrence. La survie d'entreprises non viables se traduit par une grave surcapacité des industries chinoises, ce qui intensifie encore davantage la concurrence en matière de prix sur les marchés des produits. Comme la majorité des entreprises chinoises n'ont pas les moyens en termes de technologie et d'innovation de lutter sur ce front en développant de nouveaux produits ou procédés, en différenciant leurs produits

ou en améliorant la qualité, leur seul recours est la concurrence sur les prix. D'où une concurrence excessive sur les prix qui fait baisser les bénéfices des entreprises même viables, ce qui les rend encore moins capables d'investir dans la R-D et l'innovation.

La réforme des entreprises doit avoir pour effet de transformer les entreprises chinoises en véritables entités commerciales, guidées par la recherche de profit, novatrices et très réactives à la demande du marché. La réforme des entreprises en Chine n'y a pas encore réussi, car la faillite n'est pas une vraie menace pour nombre d'entre elles, et leur survie n'est pas entièrement déterminée par leurs performances. La réforme du gouvernement d'entreprise est loin d'être pleinement réalisée en Chine, et les décisions d'investissement des entreprises chinoises n'obéissent pas aux principes de bonne gouvernance. Les dirigeants de beaucoup d'entreprises d'État sont encore nommés par leur administration de tutelle et leur carrière n'est ni déterminée, ni même fortement influencée, par les résultats des entreprises qu'ils gèrent. Comme bon nombre de ces postes de dirigeants sont de nature politique et que ces dirigeants sont susceptibles d'être affectés à un nouveau poste dans des délais assez brefs, ils se focalisent plutôt sur les problèmes à court terme présentant peu de risques. Cependant, comme l'investissement en R-D s'accompagne souvent d'un risque élevé et que le retour économique sur investissement peut prendre du temps, la R-D arrive en fin de liste des priorités pour les dirigeants des entreprises d'État. En l'état actuel, la réforme donne lieu à des distorsions quant aux incitations que reçoivent les dirigeants d'entreprises, qui se répercutent dans leurs décisions d'affectation des ressources.

Le manque de compétences en matière de gestion, en particulier de la technologie et de l'innovation, est un mal répandu dans les entreprises chinoises. La gestion et l'innovation technologiques, notamment la R-D, qui figurent de longue date en fin de liste des priorités, sont donc une véritable faiblesse des entreprises chinoises. Cet héritage pèse encore sur les objectifs fixés par les dirigeants d'entreprises et explique les faibles compétences des entreprises chinoises en matière de gestion de la R-D et de la technologie. Aujourd'hui, même si les entreprises chinoises sont de plus en plus nombreuses à comprendre l'importance de la R-D et à s'y intéresser, leurs dirigeants ne disposent le plus souvent que de très peu de connaissances ou d'expérience dans le domaine de la R-D et du progrès technologique. Ce manque de compétences n'est pas seulement l'un des plus importants facteurs à l'origine de la faible performance des entreprises chinoises en matière d'innovation et de progrès technologique, mais il rend également inefficace les politiques de promotion de l'innovation dans les entreprises¹⁴. La compétence en matière de gestion, plus encore que la compétence technique, est donc l'un des domaines dans lesquels la Chine manque cruellement de ressources humaines.

L'insuffisance de l'investissement des entreprises dans la R-D. Dans le passé, le régime d'économie planifiée a créé en Chine une économie de pénurie où les entreprises pouvaient vendre tout ce qu'elles parvenaient à produire. Il ne leur était donc pas nécessaire de se préoccuper de la qualité de leurs produits, sans parler d'innovation. La R-D n'était pas une activité prioritaire et le progrès technologique était loin d'être une préoccupation majeure des entreprises chinoises. Aujourd'hui, bien que les marchés chinois ne se caractérisent plus par la pénurie, elle continue d'influer sur le comportement des entreprises en matière de R-D. Les entreprises chinoises ne sont pas incitées à consacrer des ressources à la R-D car le retour sur investissement dans d'autres activités est souvent supérieur et plus immédiat, en raison des imperfections du marché évoquées précédemment.

La protection des droits de propriété intellectuelle est importante car elle incite les entreprises et les individus à investir dans l'innovation et la recherche. Les entreprises chinoises subissent le contrecoup de la mauvaise protection des droits de propriété intellectuelle, et cela à deux égards. Premièrement, comme de nombreuses entreprises se contentent de copier et d'imiter la technologie de production et la conception des produits des autres, elles ne jugent pas nécessaire d'investir dans des activités propres de R-D et d'innovation. Dans les entreprises qui allouent des ressources à la R-D, l'intérêt d'investir est entravé par le fait que leurs résultats en R-D ne peuvent pas être efficacement protégés sur le marché. En outre, le défaut de protection des droits de propriété intellectuelle fait que de nombreux inventeurs n'ont pas intérêt à commercialiser les résultats de leur R-D. La Chine a besoin de trouver une solution aux problèmes relatifs au traitement des droits de propriété intellectuelle tant pour les établissements publics

de recherche que pour les chercheurs en entreprise. Dans le premier cas, il s'agit de faciliter le transfert des résultats de la recherche des établissements publics de recherche au profit des entreprises, et dans le deuxième cas, il importe de fournir des incitations au personnel de R-D dans le secteur des entreprises ainsi que dans les établissements de recherche. Certes, la Chine a amélioré le cadre juridique de la protection des droits de propriété intellectuelle depuis le milieu des années 80, mais de graves problèmes subsistent notamment pour faire appliquer la législation.

Les pénuries de compétences et le marché de l'emploi. S'agissant du nombre d'ingénieurs qualifiés, la Chine arrive bonne dernière dans une liste de 47 pays (IMD, 2000). Cela montre que, même si la Chine se situe au troisième rang mondial pour les effectifs de personnel de S-T, la qualité de ce personnel est généralement peu satisfaisante. Le problème semble venir du système éducatif chinois, comme cela a été dit précédemment, qui insiste trop sur l'apprentissage théorique et reste axé sur les examens au détriment de l'acquisition de compétences pratiques et de la résolution de problèmes. Dans les secteurs industriels, comme les entreprises chinoises ont eu l'habitude de ne mener que très peu d'activités de R-D et d'innovation, le personnel technique avait pour tâche principale d'assurer le fonctionnement des équipements et des procédés de production dans les entreprises. De ce fait, le personnel technique chinois n'a jamais eu l'occasion d'acquérir des connaissances suffisantes en R-D et en innovation, que ce soit par la formation ou par l'expérience professionnelle. Cette situation se trouve aggravée par l'absence d'investissements en formation du personnel dans le secteur des entreprises, ce qui freine l'amélioration des connaissances du personnel technique.

La Chine a connu une fuite massive des cerveaux ces vingt dernières années, qui a pesé sur la capacité des industries chinoises en matière d'innovation et de technologie. Premièrement, un grand nombre de jeunes Chinois (entre 400 000 et 500 000) sont allés étudier à l'étranger, et la plupart d'entre eux ne sont pas encore rentrés en Chine¹⁵. Deuxièmement, il y a eu un important flux de ressources humaines des entreprises nationales vers les entreprises étrangères, en Chine. Aujourd'hui, on reconnaît généralement que le grave manque de capital humain, notamment de personnel technique et de gestion, est l'un des plus graves obstacles à l'amélioration de la capacité technologique des entreprises en Chine (STDRWP, 2000, p. 129).

Cependant, les choses ont commencé à changer ces dernières années. De plus en plus, des jeunes formés à l'étranger envisagent de rentrer en Chine et le nombre de ces retours semble augmenter lentement. Sur le marché national de l'emploi, on relève les cas de Chinois quittant leur emploi dans des entreprises étrangères pour fonder leur propre entreprise et/ou occuper des postes clés dans des entreprises nationales, où ils occupent ces nouvelles fonctions en exploitant les connaissances et le savoir-faire qu'ils ont acquis en travaillant pour le compte d'employeurs étrangers. Il faudra encore beaucoup de temps avant que les Chinois formés à l'étranger ne reviennent massivement en Chine, et le flux de capital humain des entreprises nationales au profit d'entreprises étrangères va probablement se poursuivre encore quelque temps avant que l'on puisse observer une véritable inversion de tendance ; il est donc important d'améliorer les conditions du retour en Chine des jeunes talents formés à l'étranger et de trouver les moyens d'encourager l'échange de connaissances entre entreprises nationales et entreprises étrangères de façon à accélérer la diffusion du savoir. D'une manière plus générale encore, un bon fonctionnement du marché de l'emploi est une condition préalable à une diffusion du savoir (Eliasson, 2000) entre universités et entreprises d'une part, et entre entreprises, d'autre part. En effet, ce n'est que par le mouvement des personnes détentrices de ces savoirs que peut se diffuser le savoir tacite et le savoir-faire.

Les instruments financiers pour la R-D et l'innovation sont insuffisamment développés en Chine. Le système de planification et le système de financement des entreprises ne sont pas conçus pour répondre aux besoins du financement de la R-D et de l'innovation. La Commission d'État pour la planification du développement est chargée d'allouer des ressources pour la construction de nouvelles installations industrielles, tandis que la Commission d'État pour l'économie et le commerce est chargée d'acheminer des ressources pour la modernisation et le progrès technologique (principalement par le biais d'une amélioration des machines et des équipements) des entreprises d'État existantes. Toutefois, ces circuits n'apportent que de rares ressources pour la R-D et l'innovation dans les entreprises. Selon le système de financement des entreprises en Chine, un certain pourcentage des recettes doit être imputé au financement

de l'innovation (par le biais d'un fonds pour l'innovation). Cependant, ce fonds est à la fois insuffisant et, souvent, mal utilisé par les gestionnaires. Par ailleurs, le système bancaire est mal adapté au financement des opérations à risque telles que l'innovation et la R-D, parce qu'il est difficile d'évaluer le niveau de risque et le retour sur investissement de ces activités (voir chapitre 7 sur le secteur bancaire).

En outre, l'inquiétude des banques chinoises à l'égard du risque afférent aux prêts à la R-D n'est pas sans fondement, si l'on en juge par le manque de discipline financière de nombre d'entreprises chinoises. De ce fait, il n'est guère surprenant que la part des prêts bancaires dans le financement total du progrès technologique réalisé par les entreprises chinoises ait chuté, passant de 32 pour cent en 1995 à 18 pour cent en 1998 (IEI, 2000). L'inaptitude des banques à canaliser l'énorme épargne de la Chine (800 milliards d'USD, IHT, 4 juin 2001) vers les entreprises constitue une grave perte de ressources. En Chine, si la bourse a permis à des entreprises inscrites à la cote de réunir des capitaux, elle n'a guère eu d'impact sur la régulation et le contrôle des décisions d'investissement des entreprises (voir chapitre 15 sur les marchés financiers). En raison du manque d'incitation à investir dans la R-D, et du déficit de compétences des entreprises chinoises en matière de gestion de l'innovation, les capitaux obtenus par le biais des marchés boursiers ne peuvent être utilisés de façon efficace pour la R-D et l'innovation. En tant que source de financement de la R-D, le capital risque n'est pas très accessible aux entreprises chinoises, car c'est une notion encore nouvelle et peu développée, et il reste souvent aux mains des pouvoirs publics¹⁶. Alors que le capital risque pourrait apporter des solutions efficaces au financement de certains types d'activités d'innovation, il fonctionne en complément, et non à la place, des ressources destinées à la R-D courante, qui doit se financer sur les recettes des entreprises. Cependant, comme cela a été dit, rares sont les entreprises qui sont incitées à accorder un traitement prioritaire à la R-D.

La diffusion de la technologie est d'une importance déterminante pour le progrès technologique. Comme indiqué plus haut, les entreprises chinoises n'ont jusqu'à présent consacré que très peu d'efforts et de ressources à la diffusion de la technologie. Cette situation est liée à plusieurs facteurs institutionnels. La compartimentation des administrations publiques chargées des différents secteurs industriels s'est révélée être un obstacle à la diffusion de la technologie entre les secteurs. Entre les régions de la Chine, on a observé un comportement de concurrence en matière d'importation de technologies, ce qui s'est traduit par la duplication de l'importation des mêmes technologies de l'étranger au profit de secteurs différents ainsi que de régions différentes. L'importation de 130 chaînes de production de téléviseurs couleur en est un exemple. En outre, toutes les entreprises veulent profiter de l'importation d'une technologie et d'un équipement original de l'étranger, mais elles ne cherchent pas à participer au processus de diffusion de la technologie. Cela est probablement dû au fait que les technologies diffusées ont tendance à être d'un niveau inférieur (au moins initialement) aux technologies originales, ce qui est source de difficultés et d'échecs techniques pour les entreprises.

Cependant, comme de nombreuses entreprises qui ont le privilège de bénéficier de technologies importées sont encore aux mains de l'État et bénéficient de subventions publiques pour faire progresser la technologie, elles sont très peu incitées à économiser sur les coûts d'investissement. C'est pourquoi toutes les entreprises privilégient l'importation de technologies, plus coûteuse, au détriment de la diffusion de la technologie, avec pour effet une concurrence entre différentes administrations publiques, régions et entreprises pour obtenir des fonds publics afin d'importer de la technologie. En outre, les entreprises ont intérêt à importer de la technologie de pays étrangers, parce que cela leur donne l'occasion de s'y rendre et d'y faire former du personnel, des conditions souvent associées à l'achat de technologies étrangères.

La diffusion de la technologie est également freinée par l'absence de circuits de financement dans le système d'investissement actuel en Chine ; comme dans le cas du financement de l'innovation et de la R-D, il y a très peu de circuits par lesquels les entreprises peuvent obtenir des fonds pour assurer la diffusion de la technologie en Chine. Plus largement, les marchés de la technologie et les circuits de commercialisation des résultats de la recherche scientifique sont encore insuffisamment développés en Chine. Les statistiques montrent que chaque année la Chine produit quelque 25 000 résultats scientifiques au niveau des ministères, même si de 10 à 15 pour cent seulement font l'objet d'un développement commercial (CND, 24 septembre 2001). L'absence de circuits de transfert de technologies permettant de diffuser les résultats de la recherche provenant

des établissements publics de recherche au profit des entreprises est un goulet d'étranglement majeur du système d'innovation chinois. C'est un problème qu'il va falloir traiter de toute urgence.

La collaboration en matière de recherche avec les universités et les établissements de R-D est un moyen important d'accroître la capacité de R-D industrielle. La promotion de la collaboration en matière de recherche est désormais un aspect politique important dans les pays de l'OCDE, et la Chine est très en retard par rapport aux autres pays du monde, à cet égard (IMD, 2000). Là encore, il existe un obstacle institutionnel à la collaboration en matière de recherche en Chine. Comme les entreprises, les universités et les établissements de R-D relèvent de systèmes administratifs différents en Chine, la circulation des ressources et des connaissances entre toutes ces entités se fait difficilement. En outre, la collaboration en matière de recherche est freinée par le peu d'importance accordé aux résultats de la R-D par les entreprises. Comme ces dernières ont du mal à évaluer la valeur commerciale des résultats de la R-D, les établissements de recherche ont tendance à être sous-payés par les entreprises pour le transfert de leurs résultats. En conséquence, les établissements chinois de R-D cherchent davantage à commercialiser directement leurs résultats plutôt qu'à se lancer dans une collaboration en matière de recherche avec des entreprises. L'insuffisante capacité d'assimilation technique de la part des entreprises et l'absence de circuits de transfert sont autant d'autres facteurs qui entravent considérablement le transfert de technologies entre établissements de recherche et entreprises en Chine (APEC-STPRC, 2001, p.79).

La coopération technologique entre les entreprises en Chine est également faible, ce pays se classant 35^{ème} sur 47 pays (IMD, 2000). L'une des raisons avancées est l'incapacité du système juridique chinois à faire respecter le droit des contrats. La compartimentation des administrations publiques chargées des différents secteurs d'activité et des régions de la Chine constitue un autre obstacle majeur à la coopération en matière de R-D entre les entreprises.

Les politiques relatives à l'investissement direct étranger peuvent avoir une incidence sur le transfert de technologies. De fait, la Chine a adopté certaines mesures qui restreignent l'IDE dont pourraient bénéficier certains secteurs, encouragent l'IDE dans des secteurs prioritaires et imposent des limites à la participation étrangère dans des co-entreprises ainsi que le choix des formes d'investissement dans certains autres cas (voir chapitre 10). Ces types de mesures ont eu des effets négatifs sur le transfert de technologies étrangères en Chine. Le fait de protéger certains secteurs contre l'investissement direct étranger empêche tout transfert de technologie au profit de ces secteurs, et les mesures visant à orienter l'IDE vers certains secteurs prioritaires au détriment d'autres secteurs peut avoir pour effet de réduire le montant total du transfert de technologies, car les transferts dont ne bénéficient pas les secteurs sacrifiés représentent des occasions perdues. En outre, ces mesures contribuent à aggraver la fracture technologique entre secteurs, ce qui se solde par une aggravation des déséquilibres structurels.

Les restrictions imposées au pourcentage et à la forme de la participation étrangère ont une incidence directe sur l'intérêt qu'ont les investisseurs étrangers à transférer de la technologie pour leurs activités en Chine. On sait bien que si les investisseurs étrangers ne détiennent pas une participation majoritaire sur les entreprises, ils ne sont guère intéressés par le transfert de technologies de base. A l'heure actuelle, la Chine revoit sa politique en matière d'IDE et tend à abandonner sa politique restrictive en la matière. La poursuite du mouvement de libéralisation des échanges et de l'investissement va accroître le potentiel de transfert de technologies au profit de Chine. L'effet négatif sur les transferts de technologie du maintien de mesures restrictives dans le but d'atteindre d'autres objectifs politiques, souvent liés à la protection des industries nationales, devra être soigneusement pesé. Si les mesures qui restreignent l'IDE sont progressivement abandonnées, il faudra aussi éviter d'y substituer des obstacles non tarifaires telles que l'imposition de normes techniques.

L'IDE n'est pas seulement un vecteur de connaissances formelles telles que la technologie, c'est aussi un moyen important de transfert de savoir tacite. La Chine a profité de la présence dans les entreprises étrangères implantées dans le pays de personnel détenteur de connaissances spécialisées. Cependant, certaines mesures tendent à limiter le nombre d'employés étrangers dans les entreprises étrangères pour accélérer le processus de « localisation » des entreprises étrangères et à créer dans ces entreprises davantage d'emplois (bien rémunérés) pour des travailleurs chinois. Cela témoigne d'une courte vue qui

sous-estime l'importance du savoir et du savoir-faire étranger. Cette politique n'est pas de nature à stimuler le transfert de savoir et de savoir-faire étranger au profit de la Chine.

Ces dernières années, la Chine a connu un accroissement de l'IDE dans le domaine de la R-D. Toutefois, les mesures de nature à encourager la R-D ne sont pas encore assez développées, et l'IDE en R-D n'est pas encore exempt de problèmes. La protection des droits de propriété intellectuelle pour la R-D est encore insuffisante, mais l'infrastructure et le cadre législatif ainsi que les conditions du marché de l'emploi constituent de véritables inconvénients pour les investisseurs étrangers (GEI, 1999) et la Chine redoute la fuite des cerveaux. Par ailleurs, les activités de R-D sont considérées comme générant moins d'emplois et rapportant moins de recettes fiscales à la Chine que les activités manufacturières des entreprises étrangères, ce qui est une vision erronée des choses. Or, celles-ci tendent à influencer l'adoption de mesures favorisant l'IDE dans les secteurs manufacturiers plus que dans d'autres types d'activités. Pour évaluer la contribution de la R-D à l'économie chinoise, il faudrait regarder très au-delà des gains économiques immédiats, et tenir compte des avantages de l'amélioration de la capacité de R-D et d'innovation à long terme de la Chine, avec la formation d'un personnel de R-D et le transfert d'une expertise et d'un savoir-faire en matière de gestion de la R-D. Pour inverser la tendance à l'exode des cerveaux, il faudrait que les pouvoirs publics améliorent l'environnement économique en général et le fonctionnement du marché de l'emploi en particulier, de façon à faciliter l'échange de ressources humaines entre les entreprises nationales et les entreprises à investissement étranger. Avec l'accroissement de la mobilité internationale de la main-d'œuvre dans une économie mondiale, il importe de plus en plus que tous les pays fassent appel au réseau mondial de connaissances selon un principe de «donnant-donnant».

Quelques expériences internationales : amélioration de la capacité technique et diffusion de la technologie

Amélioration de la capacité d'innovation des entreprises : expériences de l'OCDE¹⁷

Manque de capacités d'innovation des entreprises : les problèmes à résoudre

Il apparaît de plus en plus nettement que les capacités d'innovation de la plupart des entreprises, notamment des petites et moyennes entreprises, sont limitées même dans les pays de l'OCDE. Un état de fait dû principalement aux défaillances du marché et aux défaillances systémiques, qui se traduisent par les symptômes suivants :

- Le « cercle vicieux » du manque de capacités. Tant qu'une entreprise n'a pas appris quelque chose, elle ne peut pas dire précisément ce qu'elle a besoin d'apprendre. En outre, beaucoup d'entreprises manquent de compétences pour gérer l'innovation, surtout s'il s'agit de mettre en place et de contrôler des liens externes au processus d'innovation.
- Les insuffisances organisationnelles, le manque d'information et/ou le manque de compétences en matière de gestion. Ces points faibles empêchent de procéder à un autodiagnostic sérieux des besoins et réduisent l'intérêt apparent du changement organisationnel et des services marchands externes (le conseil, par exemple).

En ce qui concerne les entreprises qui innovent, leur degré de compétence est très variable. Dans les grandes lignes, on peut distinguer quatre niveaux d'aptitude à l'innovation, indépendamment de la taille et de l'activité de l'entreprise.

- Niveau 0 – *l'entreprise statique* qui n'innove jamais, ou rarement, mais peut occuper une position stable sur le marché tant que les conditions existantes perdurent.
- Niveau 1 – *l'entreprise innovante* qui a la capacité de gérer un processus continu d'innovation dans un environnement concurrentiel et technologique stable.

- Niveau 2 – *l'entreprise apprenante* qui a en plus la capacité de s'adapter à un environnement qui change.
- Niveau 3 – *l'entreprise autorégénératrice* qui sait exploiter ses capacités technologiques de base pour se repositionner sur différents marchés et/ou en créer de nouveaux.

Les nouvelles entreprises à vocation technologique (NET) jouent un rôle de plus en plus important dans les systèmes d'innovation. Cependant, les jeunes NET ne réussissent pas toutes, et beaucoup disparaissent soit parce que leur plan d'entreprise était déficient, soit parce qu'elles n'ont pas une structure de gouvernement d'entreprise leur permettant de s'adapter à l'évolution des circonstances. Cette situation illustre bien l'existence de «seuils de compétence» et les implications en matière de politique publique. L'expérience de l'OCDE montre que la réussite des NET exige des compétences en matière de gouvernement d'entreprise et de gestion supérieures impliquant une compréhension d'ensemble de la technologie des produits, de la technologie de fabrication, des études de marché, de la planification financière, de la comptabilité, des aspects juridiques, des contrats et de la constitution de réseaux, ainsi que l'appui d'un environnement de services aux entreprises appropriés (OCDE, 1998).

Implications en matière de politique publique

Le défi que doivent relever les pouvoirs publics est d'aider les entreprises qui n'innovent pas à acquérir des capacités de base et à aider les entreprises plus compétentes à accroître leur capacité d'innovation. Les pouvoirs publics peuvent contribuer indirectement à stimuler les capacités de gestion et d'innovation en venant en complétant ou en catalysant les initiatives privées, et ce de trois façons :

- Le développement de l'infrastructure, pour corriger les imperfections de l'information sur le marché des services aux entreprises.
- La fourniture par des organismes publics d'outils de gestion de l'innovation ou de services d'évaluation comparative.
- La promotion de la création, de la diffusion et de l'adoption du savoir faire dans le domaine de la gestion.

Il est de plus en plus manifeste que les entreprises ont besoin de collaborer en matière de R-D pour pouvoir innover. Ce besoin émane, d'une part, de la spécialisation croissante des entreprises et, d'autre part, de l'intensification de la concurrence et de la mondialisation et du progrès rapide des technologies, ce qui exige que les nouvelles technologies et les concepts novateurs proviennent d'une grande diversité de sources, échappant pour la plupart au contrôle direct des entreprises. Ainsi, l'instauration de conditions favorables à ce type de collaboration lance de nouveaux défis à tous les gouvernements.

L'évaluation des politiques existantes visant à promouvoir les capacités de gestion de l'innovation montre qu'il y a encore largement matière à améliorer l'action des pouvoirs publics dans ce domaine. Cela exige, toutefois, de mieux comprendre les principales capacités à la base du comportement novateur des entreprises. En examinant les courants de pensée les plus récents de la recherche en matière d'innovation et les pratiques exemplaires des entreprises, on peut dégager six grandes catégories de capacités à la base de l'innovation dans toutes les types d'entreprises et de secteurs : 1) gestion de la base de compétences, 2) vision et stratégie, 3) créativité et gestion des idées, 4) renseignement, 5) organisation et processus, 6) culture et climat¹⁸.

L'expérience des pays de l'OCDE donne à penser que la politique publique doit éviter les distorsions et erreurs courantes suivantes :

- Une orientation trop axée sur des projets, qui ne relie pas les atouts des entreprises à l'aptitude plus générale de gérer le progrès technique.

- Une orientation trop axée sur le secteur d'activité, qui néglige l'importance croissante de l'innovation dans le secteur des services.
- La domination des secteurs de haute technologie, qui néglige l'innovation dans les secteurs moins technologiques.
- Un calque de l'expérience des grandes entreprises, qui ne tient pas compte des besoins spécifiques des PME.

Diffusion de la technologie : expériences de l'OCDE¹⁹

La diffusion des technologies, qui consiste essentiellement en l'adoption généralisée de ces technologies par des utilisateurs autres que l'auteur de l'innovation, est largement reconnue comme nécessaire pour permettre aux pays de l'OCDE de générer une croissance économique et des revenus supérieurs. Plusieurs études portant sur l'effet de la technologie sur la productivité révèlent que la productivité des entreprises et de secteurs tout entiers dépend souvent davantage de technologies développées ailleurs que de leurs propres innovations. Des études récentes menées au niveau des entreprises mettent en évidence une association positive entre une certaine forme d'activité innovante (R-D institutionnelle, adoption de technologies, etc.) et la capacité des entreprises à se développer et à créer des emplois.

Les gouvernements des pays de l'OCDE poursuivent diverses initiatives visant la diffusion des technologies afin d'aider les entreprises à cerner, assimiler et mettre en œuvre des technologies et des savoir-faire. Les programmes de diffusion des technologies sont destinés, pour une large part, à pallier les *défaillances du marché* et les *défaillances systémiques*. Il se peut que les entreprises manquent d'information sur les technologies ou se trouvent dans une position défavorisée en raison de contraintes de taille ou de coûts d'apprentissage élevés, entraînant un sous-investissement dans les technologies nouvelles. Au niveau systémique, les défaillances peuvent provenir de déficiences dans les relations et les interactions entre les différents protagonistes du système national d'innovation. En outre, la raison d'être du soutien public à la diffusion des technologies est en partie liée à la volonté de maximiser la rentabilité des investissements publics dans les programmes de R-D et de développement des technologies. D'autres objectifs économiques, tels que la compétitivité, le développement économique régional et la création d'emplois, sont aussi des motifs incitant les pouvoirs publics à intervenir dans la diffusion des technologies.

Les initiatives et les programmes publics visant à promouvoir la diffusion des technologies ont considérablement évolué depuis quelques dizaines d'années, passant du transfert des résultats de la recherche publique au renforcement de la capacité d'absorption technologique des entreprises. Au cours des années 80, dans un contexte de lente croissance de la productivité, beaucoup de pays de l'OCDE ont créé des réseaux nationaux de centres de diffusion de technologies industrielles pour promouvoir l'adoption de certaines technologies (machines-outils, robotique, par exemple). Cependant, on s'est aperçu que beaucoup d'obstacles à l'adoption et à l'utilisation réussie des technologies provenaient de carences en matière de main-d'œuvre, de gestion et de changements organisationnels au niveau de l'entreprise. Au début des années 90, des pays de l'OCDE ont entrepris de lancer des services de conseil aux entreprises et des initiatives de création de réseaux, exploitant en cela les technologies de l'information, pour aider les entreprises à adopter de nouvelles pratiques de gestion, à mettre en place des changements organisationnels et à accroître les compétences de la main-d'œuvre afin d'améliorer leurs capacités globales à innover et d'utiliser la technologie.

Compte tenu de la vaste gamme d'objectifs visés, il est possible de classer les initiatives et les programmes publics selon différents critères. L'OCDE a proposé une typologie à trois niveaux en fonction des objectifs généraux des programmes de diffusion des technologies. Au *premier niveau* se trouvent les programmes visant à améliorer l'adoption et l'adaptation de certaines technologies. Au *deuxième niveau*, se trouvent les programmes visant à améliorer la capacité générale de réception des technologies par les entreprises, telles que les projets d'assistance technique et les réseaux d'information. Au *troisième niveau*, se trouvent les programmes visant à construire la capacité globale d'innovation des entreprises, avec

l'utilisation d'outils tels que organigrammes du secteur, diagnostic et références. Le tableau 6.4 présente un résumé des différents types de programmes.

Tableau 6.4. **Typologie des programmes de diffusion des technologies**

Finalité	Types de programmes	Objectifs
Niveau 1 : Favoriser l'adoption et l'adaptation de technologies particulières	Propre à la technologie	Diffuser une technologie particulière à un grand nombre d'entreprises et de secteurs
	Propre à l'institution	Promouvoir le transfert de technologies émanant de certaines institutions
	Propre au secteur	Diffuser une technologie dans un secteur d'activité donné
	Démonstration	Démontrer la mise en œuvre pratique de technologies
Niveau 2 : Améliorer la capacité générale des entreprises d'assimiler des technologies	Assistance technique	Aider les entreprises à diagnostiquer leurs besoins en matière de technologies et à résoudre leurs problèmes
	Réseaux d'information	Accéder aux informations relatives aux sources de technologie, etc.
	Assistance aux projets de R-D à petite échelle	Mettre en place une capacité de développement autonome de technologies
Niveau 3 : Construire la capacité d'innovation des entreprises	Plans de marche en matière de technologie à l'échelle du secteur	Planifier de façon systématique les investissements stratégiques futur en matière de technologie
	Outils de diagnostic	Aider les entreprises à mettre au point une gestion orientée vers l'innovation (comprenant le changement d'organisation)
	Étalonnage des performances	Transmettre la meilleure pratique empruntée ailleurs.
	Collaboration entre université et industrie	Améliorer la base de connaissances des entreprises

Source : OCDE, 1997.

En outre, selon l'axe privilégié, il est possible de classer les programmes de diffusion des technologies mis en œuvre dans les pays de l'OCDE dans les quatre grandes catégories suivantes :

- *Les initiatives induites par l'offre* sont essentiellement des programmes visant à transférer et à commercialiser des technologies issues de programmes publics de recherche en direction de l'entreprise privée. Elles sont ciblées sur des entreprises de faible technologie aussi bien que sur des secteurs de haute technologie.
- *Les programmes induits par la demande* partent en général de l'entreprise et visent à cerner les lacunes, les besoins et les possibilités en matière de technologies auxquelles sont confrontées les entreprises, en particulier les petites entreprises ; de plus en plus, ils cherchent à évaluer et améliorer la capacité d'assimilation technologique des entreprises.
- *Les mesures d'établissement de réseaux*, dont beaucoup opèrent au niveau régional, visent à développer et renforcer le rôle des institutions relais et des partenariats entre entreprises dans le cadre de la promotion des flux d'informations et de la diffusion des technologies.
- *Les programmes générateurs d'infrastructures* sont ceux qui s'appliquent dans une perspective systémique en vue d'améliorer l'infrastructure de diffusion des technologies au niveau national.

Les initiatives induites par l'offre visent à transférer et à commercialiser auprès du secteur privé des technologies issues de programmes de recherche fondamentale ou de recherche ciblée et de technologie.

Dans la plupart des cas, la recherche ou la technologie sont financées par des fonds publics par l'intermédiaire d'une université, d'un centre technique ou d'un organisme public. A titre d'exemple, on peut citer le Programme de station spatiale de l'Agence spatiale canadienne (CSPP) qui appuie le transfert de technologies à double usage au profit d'entreprises canadiennes, notamment des PME. Contrairement aux initiatives classiques de transfert, ce Programme a fait de la commercialisation des technologies à double usage (robotique, par exemple) un objectif explicite des deux principaux programmes de R-D dont il a la maîtrise. Cela implique le recours par des entreprises privées à des appels d'offres pour les contrats de recherche et de commercialisation comme moyens de mobiliser des ressources et d'obtenir une position dominante dans le secteur. La gestion de la technologie, les droits de commercialisation et la protection de la propriété intellectuelle font partie intégrante des processus contractuels et de mise en œuvre. Les entreprises sous-traitantes peuvent obtenir des licences sans avoir à verser des redevances, mais sont tenues de mettre au point un plan de commercialisation et de le respecter. Le CSPP, par l'intermédiaire de ses contrats avec l'industrie, a aidé des entreprises à mettre au point et à commercialiser l'application de technologies à double usage dans des domaines aussi divers que l'agriculture, l'automatisation et la gestion des déchets toxiques. Ces initiatives induites par l'offre ne sont pas nécessairement ciblées sur des secteurs de haute technologie. En Espagne, on a observé de belles réussites, en matière de transfert de technologies, d'organismes publics au profit d'entreprises privées, dans des secteurs traditionnels tels que la découpe du cuir pour des entreprises de fabrication de chaussures.

Les programmes induits par la demande constituent une deuxième approche générale visant à favoriser la diffusion des technologies. Dans ce cas, l'objectif principal est de cerner et d'évaluer les lacunes, les besoins et les possibilités auxquels les entreprises ont à faire face sur le plan technologique, en particulier les PME. Contrairement aux méthodes induites par l'offre, qui tendent à privilégier la commercialisation de technologies avancées mises au point par le secteur public, les technologies en cause dans les initiatives induites par la demande sont souvent de caractère pragmatique, bien testées et proposées par l'intermédiaire de sources privées commerciales et de consultants, de même que par l'intermédiaire de centres publics d'assistance technique. Les démarches publiques induites par la demande s'efforcent en général de venir en complément de mécanismes privés existants (et probablement plus importants) de diffusion des technologies. Alors que les programmes induits par la demande présentent des caractéristiques particulières qui sont variables, ils ont tous en commun des stratégies de base visant à gagner la confiance des utilisateurs professionnels, à cerner leurs besoins, puis à mettre en œuvre des compétences et des ressources appropriées.

Dans de nombreux cas, des programmes induits par la demande aident les entreprises à résoudre les problèmes connexes de gestion, de commercialisation, de formation et de financement, afin d'assurer une stratégie globale de développement. C'est le cas, par exemple, du Manufacturing Extension Partnership (MEP) aux États-Unis, qui est un réseau national de centres de vulgarisation industrielle opérant au niveau des États. Cette initiative a pour mission d'aider les petits fabricants américains (dont bon nombre accusent un certain retard dans l'utilisation des technologies et des méthodes modernes), non seulement à appliquer des technologies appropriées, mais aussi à améliorer leurs pratiques commerciales. Au niveau du centre de vulgarisation, des agents de terrain évaluent les besoins de la société en matière de systèmes et de gestion d'entreprise, de développement des débouchés pour les produits, de certification de la qualité et d'utilisation de la technologie. En plus d'offrir un accès à la technologie et aux services connexes, le MEP diffuse des informations sur les pratiques exemplaires dans les méthodes de fabrication, de gestion et d'administration du personnel liées à la mise en œuvre de la technologie. En tant que moyen d'exploiter des ressources existant au plan local, à celui de l'État et au niveau national, le MEP sert de relais entre les entreprises et d'autres institutions publiques, telles que des laboratoires fédéraux (pour la technologie), l'Environmental Protection Agency (pour les techniques de protection de l'environnement) ou la Small Business Administration (pour le financement et l'établissement du plan d'entreprise).

Il y a bien d'autres exemples d'initiatives induites par la demande, notamment le Programme norvégien BUNT (Programme de développement des entreprises à l'aide des technologies nouvelles) et le Programme autrichien MINT (Gestion de l'intégration des nouvelles technologies). Le programme norvégien BUNT est axé sur le développement des capacités de résolution des problèmes des entreprises et sur leur aptitude

organisationnelle à intégrer les technologies. Les entreprises sont formées à mener des analyses stratégiques de leurs besoins en technologie, y compris des évaluations des possibilités technologiques. Le BUNT subventionne également des missions de consultants pour aider les entreprises à procéder à une évaluation générale, puis à l'élaboration d'un plan stratégique d'utilisation des technologies et de développement de leurs activités. Le programme autrichien MINT, établi par l'Union européenne et appliqué par l'Institut autrichien pour la promotion de l'économie (WIFI) – offre à quelque 200 PME un éventail complet de services de conseil en gestion, principalement dans les secteurs de la transformation du bois, des métaux et des matières plastiques. Par l'intermédiaire d'un réseau de consultants professionnels, ce programme a aidé les entreprises à intégrer l'innovation dans leur plan d'activités. Les services offerts comprennent une analyse complète de l'entreprise, l'évaluation de ses points forts et de ses points faibles et l'identification des changements organisationnels accompagnant l'introduction des technologies.

L'approche fondée sur les réseaux privilégie la mise en place d'institutions relais et de partenariats afin de favoriser les flux d'informations ainsi que la diffusion et la commercialisation des nouvelles technologies. L'Allemagne offre un bon exemple de programmes fondés sur les réseaux, dont le but est de tirer parti de l'existence de nombreuses institutions technologiques et d'une grande diversité d'utilisateurs publics et privés de technologies dans une région géographique. C'est une approche qui comporte plusieurs aspects, notamment l'amélioration des interactions dans des «pépinières» de développeurs et d'utilisateurs des technologies, la mise au point de projets en vue d'associer des intervenants régionaux au développement et à la diffusion de technologies nouvelles particulières, et des incitations à promouvoir la coordination et la mise en réseau dans le cadre d'infrastructures technologiques régionales. De même, aux Pays-Bas, un système régional de centres d'innovation joue le rôle d'intermédiaire entre les entreprises et les sources publiques et privées de connaissances. Malgré l'expansion des sources d'informations privées, en particulier grâce aux technologies de l'information, il y a des entreprises qui n'ont pas conscience des technologies disponibles ou de leur propre capacité d'innovation, ou qui manquent d'informations sur le financement ou l'évolution de leur secteur. Les conseillers des centres d'innovation donnent des avis aux entreprises et les adressent à des organismes publics de recherche, à des fournisseurs commerciaux de connaissances et à des consultants privés. Ainsi, les centres d'innovation développent des réseaux de relations tant verticales qu'horizontales qui renforcent la diffusion au niveau régional.

L'amélioration de l'infrastructure de diffusion des technologies à une échelle systémique est un quatrième type de stratégie de diffusion des technologies. Dans ce contexte, l'attention des pouvoirs publics est axée non pas sur des entreprises, des secteurs ou des régions spécifiques accusant des retards, ou sur des possibilités particulières s'offrant à de nouvelles technologies, mais sur l'infrastructure nationale en matière de technologies dans son ensemble. Les efforts visant à favoriser une mise à niveau systémique s'inspirent souvent des infrastructures et des modèles de diffusion des technologies d'autres pays, qui sont alors adaptés ou du moins utilisés pour susciter de nouvelles politiques dans le pays d'accueil, dans le cadre de stratégies plus larges de développement. C'est ce qu'a permis de constater l'examen des programmes de diffusion des technologies de la Corée, qui a décrit une série d'initiatives coréennes visant à renforcer les institutions technologiques et la diffusion des nouvelles technologies dans l'industrie (et fourni une évaluation préliminaire). Étant donné la hausse des coûts de la main-d'œuvre, la Corée a recours à toute une panoplie de programmes induits par l'offre afin d'aider les entreprises à adopter les technologies de fabrication avancées, en particulier des procédés automatisés. Plusieurs initiatives, telles que les Centres régionaux de recherche, ont pour mission d'améliorer les relations entre les universités et les entreprises de la région, en particulier les PME, et d'autres programmes encouragent la diffusion de logiciels et des technologies de l'information. A l'heure actuelle, on observe au Japon une volonté d'améliorer et de changer des éléments fondamentaux du système de diffusion des technologies de ce pays, en particulier un intérêt porté à des mesures visant à renforcer l'interaction entre l'industrie et les chercheurs universitaires ainsi que d'autres chercheurs du secteur public, à accroître la mobilité et la flexibilité des chercheurs et à réduire les restrictions réglementaires et administratives.

Plusieurs pays de l'OCDE ont adopté un dosage en proportion variable de ces programmes de diffusion des technologies qui reflète non seulement leur système national d'innovation mais aussi leur dynamique régionale propre et plus généralement leur dynamique économique.

Raison d'être des programmes de diffusion des technologies

L'une des questions fondamentales est de savoir pourquoi les pouvoirs publics interviennent ou s'ils doivent intervenir dans la diffusion des technologies. La justification économique classique a été d'expliquer l'intervention des pouvoirs publics par des arguments fondés sur les défaillances du marché susceptibles de se produire lorsque les entreprises manquent d'information sur des technologies nouvelles ou bien établies, ou bien sont désavantagées pour des raisons de taille ou d'échelle de production, et résultant de faiblesses de leurs capacités d'organisation, de valorisation des ressources humaines et/ou de gestion. L'autre raison importante qui justifie une intervention des pouvoirs publics concerne les défaillances « systémiques », qui proviennent de faiblesses dans les relations et les interactions entre les différents acteurs dans les systèmes nationaux d'innovation. Les organismes publics de recherche, par exemple, sont peut-être dépourvus des relations et incitations les conduisant à coopérer avec des petites entreprises pour commercialiser des technologies et concéder des licences à cet effet. Ces formes de défaillances du marché et de défaillances systémiques peuvent limiter le développement de la capacité d'assimilation des entreprises, ou leur aptitude générale à repérer, obtenir et utiliser des technologies.

Un autre argument en faveur d'un soutien à apporter à la diffusion des technologies fait valoir la nécessité de maximiser le rendement économique et les retombées des investissements publics en R-D. Les efforts visant à apporter la preuve que les dépenses publiques en R-D ont des retombées plus larges témoignent aussi du fait que les programmes ont besoin de continuer de bénéficier d'un soutien permanent dans la procédure budgétaire. La compétitivité industrielle et technologique, le développement économique régional, la création d'emplois et la stabilisation conjoncturelle sont autant de motifs d'intervention, en particulier dans le cas des programmes de diffusion des technologies induits par la demande.

Problèmes de diffusion des technologies

Le fait que les programmes de diffusion des technologies non seulement sont la concrétisation d'explications et d'objectifs multiples, mais aussi comportent des intervenants et des partenaires variés a suscité un débat sur les complications qu'entraîne leur mise en œuvre. D'une manière générale, la diffusion des technologies doit être assurée au plan local (car c'est là que se trouvent les entreprises) et les programmes, si on veut qu'ils soient complets, comportent souvent des alliances et des réseaux intersectoriels, de même que des investissements institutionnels et des incitations commerciales. Des conflits peuvent surgir entre les échelons locaux et nationaux de l'administration concernant les pratiques de gestion et les objectifs des programmes (la compétitivité étant mise en avant au niveau national, alors que les emplois revêtent davantage d'importance au plan local).

Il peut être difficile d'obtenir des entreprises qu'elles collaborent entre elles, notamment dans la mise au point et la diffusion de technologies liées à des produits. Une diffusion efficace des technologies exige du temps et de l'argent et peut-être difficile à mesurer et à évaluer ; la diffusion des technologies demande aussi à être effectuée avec souplesse afin de répondre aux besoins divers et nouveaux des sociétés. L'expérience du recours à des organismes non gouvernementaux obéissant aux mécanismes du marché pour la prestation de services montre qu'il n'est pas possible de financer ces prestataires de services uniquement au moyen des recettes obtenues auprès des clients, de sorte qu'une base d'investissement public est indispensable.

D'autres interrogations portent sur ce que devraient être les cibles des initiatives en matière de diffusion des technologies. Les entreprises qui étaient déjà dotées de capacités avancées ont souvent été prises comme cible d'initiatives de commercialisation de technologies induites par l'offre et de projets régionaux visant à développer et diffuser certaines nouvelles technologies de pointe, alors que la plupart des autres programmes s'adressaient surtout à des petites et moyennes entreprises en phase de maturité. En outre, les stratégies de diffusion élaborées dans certaines régions, ou s'adressant à certaines régions, risquent d'empêcher la participation d'entreprises et d'organismes appartenant à d'autres régions du même pays.

Pratiques exemplaires de diffusion des technologies

Un certain nombre de tendances se dégagent des programmes de diffusion des technologies de l'OCDE, qui témoignent aussi de l'émergence d'un consensus sur les **pratiques exemplaires à un niveau général** :

- **Assurer un contrôle de qualité** – Les programmes de diffusion des technologies devraient comporter des mesures visant à garantir la qualité des prestataires de services, la formation appropriée des consultants et l'efficacité des systèmes locaux de prestation de ces services.
- **Faire porter l'attention sur les clients** – Les programmes de diffusion des technologies devraient être axés dès le départ sur les clients et les utilisateurs et viser à répondre aux besoins techniques évolutifs des entreprises.
- **Renforcer la capacité d'innovation des entreprises** – Les programmes de diffusion des technologies devraient favoriser la prise de conscience générale chez les dirigeants d'entreprises de la valeur de l'innovation, et stimuler la demande de changements techniques et organisationnels au sein des entreprises.
- **S'intégrer aux systèmes nationaux d'innovation** – Les programmes de diffusion des technologies devraient s'appuyer sur les interrelations existant dans les systèmes nationaux d'innovation et présenter une plus grande cohérence entre la conception des programmes (cibles, objectifs, modes de soutien) et la prestation de services.
- **Intégrer des mécanismes d'évaluation** – Les programmes de diffusion des technologies devraient comporter des mécanismes d'évaluation qui permettent d'en orienter et d'en améliorer le fonctionnement et la gestion de façon continue.

Outre ce qui précède, les expériences suivantes de pays de l'OCDE pourraient intéresser tout particulièrement la Chine :

- **Tirer parti de la proximité géographique.** Une présence locale et un système local de prestations sont importants pour une interaction étroite et facile avec les entreprises.
- **Exploiter les ressources existantes**, au lieu de les reproduire, et intégrer différents types d'institutions et de prestataires de services afin de répondre de façon exhaustive aux besoins et aux possibilités de diffusion des technologies. La mise en place de partenariats intégrés facilite la prestation de services complémentaires indispensables pour soutenir la diffusion des technologies, telles que la formation, la commercialisation ou le financement.
- **Promouvoir l'évolution de l'organisation et le changement stratégique**, parallèlement à la mise à disposition des technologies. Il ressort de l'expérience de nombreux pays de l'OCDE que les efforts visant à diffuser des technologies particulières s'accompagnent habituellement d'améliorations au plan de l'organisation ainsi que de changements stratégiques dans les entreprises. Cela se manifeste au niveau macro-économique, au Japon par exemple où les obstacles organisationnels dans les secteurs tant publics que privés sont considérés comme d'importantes entraves à une diffusion plus efficace des technologies. Dans certains pays de l'OCDE, des programmes de diffusion des technologies prévoyaient explicitement de faire appel à des consultants pour promouvoir le changement organisationnel et inciter les entreprises à repenser leurs stratégies.
- **Établir la confiance et des liens étroits entre les différents acteurs.** Une diffusion efficace des technologies exige de la confiance et des relations à long terme entre les entreprises et les prestataires de services de diffusion des technologies. Pour améliorer les politiques et les programmes, il est important que les centres de technologies entretiennent des relations étroites

avec des groupes d'entreprises et des syndicats professionnels, de façon à obtenir un retour d'information sur les programmes en cours et sur la demande de technologies.

Il est également utile de se pencher sur l'expérience de quelques pays d'Asie qui ont cherché à améliorer leurs capacités technologiques (voir encadré 6.3).

Encadré 6.3. **Améliorer ses capacités technologiques : Expériences du Taipei chinois et de la République de Corée**

Le Taipei chinois et la République de Corée ont en commun d'avoir développé, par des stratégies certes différentes, leurs industries de haute technologie telles que l'électronique et les semi-conducteurs, en adoptant avec succès des technologies étrangères venant de pays plus avancés. Au fil du temps, ils ont aussi réussi à améliorer rapidement leurs capacités technologiques, tout en utilisant et en assimilant des technologies étrangères.

L'expérience du Taipei chinois et de la République de Corée montre que, si les entreprises veulent tirer parti de partenariats avec des entreprises étrangères, il leur faut avoir atteint un certain seuil de capacité d'assimilation technologique pour que le transfert de technologie et l'apprentissage puissent se faire de façon efficace*. En outre, l'acquisition d'une capacité technologique est un processus à long terme, qui exige des efforts soutenus de façon à instaurer des relations commerciales à long terme avec des fournisseurs de technologies étrangères, souvent les numéros un dans leur domaine. L'existence de relations durables est non seulement importante pour permettre un apprentissage continu et progressif, mais aussi pour l'instauration de la confiance, qui est un facteur clé permettant le transfert de technologies. Les études de cas portant sur les secteurs de l'électronique et des semi-conducteurs en République de Corée et au Taipei chinois montrent qu'il est important pour les entreprises participant à un partenariat avec des sociétés étrangères d'avancer progressivement vers des formes plus avancées de transfert de technologie, allant par exemple de la sous-traitance vers des licences de technologies de type OEM ou ODM, et jusqu'à de la R-D conjointe de produits et des alliances stratégiques. Il semble particulièrement important que les grandes entreprises nationales acquièrent des technologies de base avancées à long terme.

Il ressort des expériences de la Corée et du Taipei chinois que les pouvoirs publics peuvent jouer un rôle important et positif pour aider les industries nationales à acquérir une capacité technologique. Cependant, au Taipei chinois et en Corée, les pouvoirs publics ont adopté des formules différentes d'aide à leurs industries. En Corée, le gouvernement a privilégié une aide plus directe et une participation au développement d'industries cibles, telles que l'électronique et les semi-conducteurs, tout en cherchant à doter ses industries d'une véritable capacité de R-D. La méthode du gouvernement du Taipei chinois comporte des mesures relativement indirectes, comme en témoigne le programme de transfert de technologies d'organismes publics de recherche au profit des entreprises, et l'achat de technologies par des instances publiques, tout en laissant les entreprises gérer le développement de leur propre capacité de R-D. A cet égard, il convient de souligner la réussite des organismes publics de recherche du Taipei chinois, tout particulièrement de l'Industrial Technology Research Institute (ITRI), qui ont su transférer de la technologie aux entreprises.

Ces deux formules se sont aussi soldées par des résultats différents. En ce qui concerne les effets à long terme sur la capacité technologique, la volonté délibérée du gouvernement coréen de doter les entreprises nationales d'une telle capacité et son approche interventionniste plus directe semblent avoir aidé les grandes entreprises coréennes à mieux développer leur capacité technologique, qui est à l'heure actuelle considérée comme supérieure à celle de leurs homologues du Taipei chinois. (APEC-STPRC, 2001). Le fait que la structure industrielle coréenne soit dominée par de grands *chaebols*, alors que le Taipei chinois comporte surtout des petites et moyennes entreprises qui disposent généralement de moins de ressources financières pour la R-D que les grandes entreprises, peut aussi expliquer en partie pourquoi la République de Corée a dépassé le Taipei chinois en matière de capacité technologique. Cependant, il ne faudrait pas oublier que l'approche coréenne n'est pas sans effets secondaires. L'absence de coopération technologique en République de Corée entre les entreprises et les universités et, ce qui est plus grave, entre les entreprises elles-mêmes, semble résulter de la position relativement forte de certaines entreprises coréennes, et donc d'un manque d'intérêt pour des relations de coopération. En revanche, le Taipei chinois l'emporte de beaucoup sur la République de Corée sur le plan de la coopération technologique (IMD, 2000), ce qui semble dû au fait que les entreprises ont recherché des relations de coopération pour améliorer leurs capacités technologiques. L'intervention directe des pouvoirs publics a posé d'autres problèmes, notamment

Encadré 6.3. **Améliorer ses capacités technologiques : Expériences du Taipei chinois et de la République de Corée (suite)**

au niveau du gouvernement d'entreprise dans les sociétés coréennes et des faiblesses structurelles résultant de la domination des *chaebols* dans la structure industrielle (OCDE, 1999a) ; en outre, les pouvoirs publics ont du mal à mettre un terme ensuite à leur intervention, et d'une manière générale, ces problèmes sont difficiles à résoudre en République de Corée.

* Ce qui est confirmé par l'expérience d'autres pays, comme la République tchèque, avec son industrie manufacturière (voir Kinoshita, 2000).

Recommandations pour l'action des pouvoirs publics

Les recommandations ci-dessous partent du principe que ces actions ont une incidence sur la R-D et l'innovation des *entreprises*. Elles visent à atteindre cinq objectifs à moyen terme : 1) améliorer les conditions-cadres d'un environnement économique et commercial concurrentiel, 2) mettre en place des conditions favorables à la création d'une capacité technologique dans les entreprises, et aider cette création, 3) améliorer la diffusion des technologies, et 4) accroître le rôle de l'IDE dans l'amélioration de la capacité technologique des industries chinoises. Enfin, 5) une approche politique complète est indispensable en raison de la nature polyvalente du défi technologique qu'il y a lieu de relever. La première série de mesures permettra d'améliorer les conditions-cadres, la concurrence, les droits de propriété intellectuelle ; la deuxième série se compose de mesures visant à améliorer la capacité technologique et d'assimilation des entreprises ainsi que les ressources humaines, la formation et le fonctionnement des marchés financiers et du capital risque, qui sont des conditions d'appui importantes. Les troisième, quatrième et cinquième séries de mesures sont décrites explicitement ci-dessous.

Instauration de conditions-cadres propices à l'innovation

Les politiques de la science, de la technologie et de l'innovation doivent s'insérer dans un environnement macro-économique stable et compléter des réformes plus ambitieuses dans d'autres domaines, notamment : la politique de la concurrence visant à renforcer la concurrence induite par l'innovation, mais aussi à faciliter la recherche en collaboration ; la politique d'éducation et de formation mettant en valeur le capital humain nécessaire ; la politique de réforme de la réglementation atténuant la pesanteur administrative et les rigidités institutionnelles ; la politiques financières et fiscales favorisant les flux de capitaux en direction des petites entreprises ; la politique du marché du travail accroissant la mobilité du personnel et renforçant les flux de savoir tacite ; la politique de la communication optimisant la diffusion de l'information et permettant la croissance des réseaux électroniques ; la politique d'investissement et d'échanges tournée vers l'étranger renforçant la diffusion de la technologie à l'échelle mondiale ; et les politiques régionales améliorant la complémentarité entre différents niveaux d'intervention des pouvoirs publics (OCDE, 1999b).

Tous les facteurs qui découragent l'investissement en général, tels que l'instabilité macro-économique, une forte inflation et des taux d'intérêt élevés, exercent une influence négative sur l'innovation et la diffusion des technologies. En particulier, les facteurs suivants réduisent l'attrait et la faisabilité de l'innovation : absence de circuits de financement, faible secteur financier incapable d'évaluer des projets d'innovation, protection insuffisante des droits de propriété intellectuelle ayant pour effet de mal récompenser la créativité, et incertitudes liées à l'environnement économique et aux réglementations publiques, qui alourdissent les risques et les coûts de commercialisation de produits et de procédés novateurs (OCDE, 1999b). Certaines mesures évoquées ici sont décrites plus en détail dans ce chapitre, étant donné le rôle important qu'elles jouent dans l'amélioration de la capacité d'innovation des entreprises chinoises.

Améliorer la concurrence sur le marché

Avec les diverses réformes économiques effectuées depuis 1978, le marché chinois s'est ouvert progressivement à la concurrence. Toutefois, il subsiste des distorsions sur le marché et des interventions des pouvoirs publics qui n'incitent pas les entreprises à innover. Pour améliorer la concurrence, il faudrait envisager les réformes suivantes (voir aussi chapitres 11, 12 et 13 sur le cadre institutionnel). Premièrement, il conviendrait que l'administration, à tous les niveaux, s'abstienne d'intervenir dans le fonctionnement du marché. A cet égard, réduire le protectionnisme local doit être une priorité. Il importe que les instances locales prennent conscience du fait que la protection de l'État se traduira par une faible croissance de la productivité et un moindre intérêt des entreprises pour l'innovation. Deuxièmement, il faut mettre en place des circuits permettant aux entreprises qui ne sont pas viables de sortir du marché. Comme beaucoup d'entreprises sont protégées, d'une manière ou d'une autre, par les pouvoirs publics, leur survie est non seulement un gaspillage de ressources mais aussi un facteur nuisible du fait qu'elle s'accompagne d'une distorsion de la concurrence sur le marché, ce qui n'incite guère les entreprises plus saines à innover. En conséquence, la disparition des entreprises non viables non seulement libérerait des ressources pour d'autres activités économiques, mais aussi réduirait les distorsions sur le marché et inciterait les entreprises en place à innover. Troisièmement, il faut que les pouvoirs publics revoient les mesures qui influent sur les entreprises nouvellement créées. L'entrée sur le marché de nouvelles entreprises est non seulement nécessaire pour maintenir la pression de la concurrence sur le marché, mais est devenue un moyen de plus en plus important pour commercialiser les nouvelles technologies et les innovations. Il faut donc que les pouvoirs publics suppriment les obstacles réglementaires à l'entrée de nouvelles entreprises sur le marché, telles que les exigences excessives et les procédures compliquées pour l'immatriculation de nouvelles entreprises, et fournissent les informations utiles et des services de conseil aux jeunes entreprises pour en stimuler le développement. Quatrièmement, les pouvoirs publics devraient élaborer de nouvelles mesures de nature à réorienter la concurrence non plus sur les ressources et l'investissement, mais sur l'innovation.

Améliorer la législation sur les droits de propriété intellectuelle et son application

En tant qu'économie en transition d'un système planifié vers une économie de marché, la Chine doit relever un grand défi, à savoir mettre en place un cadre institutionnel pour le marché, y compris une législation assurant la protection des droits de propriété intellectuelle (DPI). Il est en effet nécessaire d'avoir des DPI solides et stables pour assurer une base juridique à une collaboration entre organismes de recherche et industries et à la commercialisation des résultats de la recherche. La Chine doit aussi améliorer la protection des DPI si elle veut développer le capital risque. Une libéralisation des échanges et de l'investissement exige de la Chine qu'elle revoie sa législation sur les DPI en fonction des normes internationales, et, en particulier, qu'elle la mette en conformité avec l'ADPIC. Plusieurs lois ont été améliorées, mais il est clair que l'application de la législation existante pose un problème plus urgent que la législation elle-même. Le gouvernement central a déjà réussi à mieux faire appliquer les lois sur les DPI en particulier pour lutter contre la contrefaçon de produits intellectuels. Cependant, l'application incertaine et peu fiable des DPI en Chine est souvent associée au protectionnisme local qui rend très difficile les enquêtes et influe sur le résultat et la mise en application des arrêts des tribunaux souvent en faveur des prévenus locaux. La Chine a donc besoin de poursuivre ses efforts pour améliorer l'application de sa législation sur les DPI, en particulier au niveau local. En plus de ces efforts, la Chine devra aussi revoir sa législation sur les DPI, sur des points tels que les relations entre employeurs et salariés en ce qui concerne les droits de propriété intellectuelle, les droits de propriété des résultats de la recherche menés dans des organismes publics de recherche, et le transfert du savoir-faire.

Améliorer la capacité d'innovation et d'assimilation des entreprises

Dans leur grande majorité, les entreprises chinoises manquent d'une capacité de R-D et d'innovation et ce, pour un certain nombre de raisons, dont les principales sont analysées ici. Étant donné que, pour pouvoir innover, les entreprises doivent avoir atteint une capacité d'innovation minimale, il faudrait que les pouvoirs publics se fixent comme priorité d'aider les entreprises à acquérir les compétences, le savoir

et l'expérience de base en matière d'innovation et surtout qu'ils instaurent l'environnement approprié pour inciter les entreprises à innover et apportent l'infrastructure et les conditions de nature à faciliter la démarche des entreprises dans ce domaine. Outre les conditions-cadres, toutes les entreprises, grandes ou petites, se heurtent aux mêmes besoins, qui sont des éléments importants de la capacité d'une entreprise à innover : l'engagement du chef d'entreprise (ou du propriétaire), une vision intégrée de la stratégie d'innovation et de la stratégie de l'entreprise, une idée claire des compétences propres à l'entreprise, une ouverture aux idées constructives et aux contributions de tous les membres du personnel, et enfin, une vision structurée de l'évolution de la conjoncture et des opportunités offertes pour affiner la capacité de réaction (OCDE, 1999b). La section précédente relate quelques expériences de pays de l'OCDE utiles pour élaborer des politiques publiques de nature à aider à améliorer la capacité d'innovation des entreprises. Au moment de concevoir les politiques et les programmes publics à cet effet, il ne faut pas oublier de distinguer les petites entreprises des grandes, notamment en ce qui concerne les compétences et la formation professionnelle des dirigeants et le profil de leur capacité d'innovation. En outre, les petites entreprises ont généralement des ressources financières et humaines plus limitées, elles accèdent moins facilement à l'information et ont des échéances plus rapprochées. Cela justifie le fait que les pouvoirs publics fassent porter leurs efforts sur les PME afin de les aider à acquérir les éléments dont elles ont tant besoin pour accroître leur capacité d'innovation (OCDE, 1999b).

Investir dans les compétences humaines et l'apprentissage et accroître la mobilité de la main-d'œuvre

Il est indispensable d'investir dans les compétences et la formation du personnel pour mettre à niveau les qualifications de la main-d'œuvre, compte tenu de l'accélération du progrès technologique. La Chine est confrontée à un énorme besoin de recycler sa main d'œuvre, qui manque en grande partie des compétences et des connaissances nécessaires pour travailler dans les industries modernes. Les pouvoirs publics doivent inciter les entreprises à investir dans la formation de leur personnel, notamment par des exonérations fiscales sur la part des recettes consacrées à la formation du personnel.

La formation du personnel doit être combinée à des mesures tendant à accroître la mobilité de la main-d'œuvre, de façon à faciliter la diffusion des technologies et des connaissances. Il faut un marché de l'emploi qui fonctionne pour assurer la mobilité de la main-d'œuvre qualifiée, ce qui est indispensable pour accroître l'efficacité de la répartition des ressources humaines dans l'économie et pour inciter les individus à acquérir des connaissances et des compétences. Un marché de l'emploi qui fonctionne bien est également indispensable pour que les individus soient formés et recyclés, car cela leur donne de bonnes chances de trouver un nouvel emploi ensuite. Le perfectionnement et le recyclage de la main-d'œuvre doivent faire partie d'une politique active du marché du travail, comme dans certains pays de l'OCDE, notamment la Suède, où les chômeurs bénéficient d'indemnités pour participer à des stages de recyclage et de formation pour adultes.

En outre, la politique éducative doit mettre l'accent à la base sur une formation pluridisciplinaire et un apprentissage tout au long de la vie. La formation doit aussi viser à fournir à la main-d'œuvre non seulement des connaissances en matière de sciences et de technologies modernes, mais aussi des compétences telles que savoir travailler en équipe, s'adapter aux changements, assurer des communications interpersonnelles efficaces et s'inscrire dans des réseaux (voir annexe III).

Améliorer le financement de l'innovation et les marchés du capital risque

Pour les économies dotées d'institutions juridiques et financières insuffisantes, le financement de l'innovation pose une foule de problèmes particuliers. De fait, le manque de financement est le principal obstacle qui freine le développement de l'innovation dans les entreprises chinoises. Pour sortir de cette situation, il faudrait d'abord que les pouvoirs publics envisagent de prendre des mesures en vue d'alléger la charge financière qui pèse sur les entreprises, de sorte qu'elles puissent dégager des ressources à investir dans la R-D et dans l'innovation. Deuxièmement, il faut que les pouvoirs publics facilitent le développement d'un marché du capital risque et d'un second marché à la Bourse pour les jeunes entreprises, en instaurant le cadre juridique et la réglementation idoines, mais s'abstiennent d'intervenir

directement dans la gestion des entreprises. Troisièmement, l'expérience d'autres économies en transition montre que l'absence d'investisseurs institutionnels tels que les sociétés d'assurance et les fonds de pension limitent considérablement l'offre nationale de capital risque. La Chine vient juste d'ouvrir ses marchés boursiers aux investisseurs institutionnels, et il faudrait qu'elle en fasse autant pour le marché du capital risque. Quatrièmement, la Chine doit améliorer son cadre juridique de façon à attirer du capital risque étranger et, plus important encore, à mettre à profit l'expertise étrangère pour accélérer son développement dans ce domaine. Cinquièmement, les pouvoirs publics doivent corriger les lacunes des circuits d'investissement existants pour financer la R-D et l'innovation dans les entreprises. Sixièmement, dans le développement d'institutions financières, il faudrait veiller davantage à acquérir une expertise en matière d'évaluation des risques liés à l'innovation. Septièmement, les petites et moyennes entreprises ayant particulièrement du mal à accéder aux marchés de capitaux pour financer leurs activités d'innovation, les pouvoirs publics doivent tenter de remédier aux défaillances du marché. A l'heure actuelle, il n'y a guère de programmes publics destinés à améliorer la capacité d'innovation des PME.

Améliorer la diffusion des technologies, faciliter la commercialisation de la R-D

La diffusion des technologies est un maillon particulièrement faible du système d'innovation en Chine. La Chine a une capacité relativement solide de R-D en science et technologie qui, sous l'influence du système de gestion de la science et de la technologie mis en place avant les réformes, était dans une grande mesure séparée du monde des entreprises. Le renforcement de la diffusion des technologies devrait donc être une priorité dans la stratégie d'amélioration de la capacité d'innovation des entreprises. La réforme actuelle du système de la recherche scientifique, qui vise à transformer la majorité, sinon la totalité, des établissements publics de recherche en entités économiques autonomes à but lucratif, s'est soldée par un engagement de la part des instituts de recherche à commercialiser directement les résultats de leurs travaux. Ce comportement risque d'affaiblir la capacité générale de recherche de la Chine d'une part, et de conduire les établissements de recherche à des activités commerciales peu efficaces d'autre part, tout simplement parce que c'est un aspect qu'ils connaissent mal. Il faut donc renforcer la capacité de recherche de la Chine, et améliorer l'efficacité de l'emploi des ressources en répartissant la main-d'œuvre entre activités de R-D et diffusion des technologies. Une autre approche pourrait consister à renforcer la diffusion des technologies en développant le secteur des services à la R-D, qui se spécialiserait dans la diffusion des technologies et la commercialisation des résultats de la recherche. Cela permettrait d'éviter un affaiblissement de la capacité de recherche de la Chine et améliorerait l'efficacité de l'emploi des ressources. Il faudrait faire de même pour les universités, où les chercheurs se lancent parfois dans des activités commerciales au détriment de la qualité de leur enseignement et de leurs activités de recherche.

L'expérience détaillée de pays de l'OCDE en matière de diffusion des technologies pourrait aider à élaborer des politiques et des programmes de nature à renforcer la diffusion des technologies. Il faut aussi souligner que l'administration à différents niveaux doit veiller soigneusement à maintenir l'équilibre entre une aide à technologie de pointe dans le secteur manufacturier et une aide visant à favoriser l'innovation et la diffusion des technologies dans l'ensemble de l'économie. Il faudrait que les efforts de diffusion des technologies s'adressent à un plus grand nombre de catégories d'entreprises, non seulement celles qui relèvent de secteurs technologiquement avancés et de secteurs émergents, mais aussi celles qui offrent des capacités moindres et qui appartiennent à des secteurs traditionnels ; en outre, ces efforts devraient s'adresser non seulement aux entreprises du secteur de l'industrie mais aussi aux entreprises de services (OCDE, 1999b).

Favoriser l'investissement direct étranger, en particulier pour la R-D conjointe, pour bénéficier des connaissances mondiales

Depuis plusieurs dizaines d'années, la Chine réussit très bien à attirer l'investissement direct étranger, et les entrées d'IDE vont se poursuivre de façon soutenue, à la faveur de la progression de la libéralisation des échanges et de l'investissement en Chine. Les entrées d'IDE ont contribué à améliorer les normes technologiques de l'industrie chinoise, comme cela a été dit précédemment, mais elle n'ont eu qu'un impact limité sur l'amélioration de la capacité d'innovation des entreprises. La Chine doit réformer sa

politique en matière d'IDE pour mieux tirer parti de cet investissement au profit de la capacité technologique et d'innovation des entreprises chinoises. Premièrement, la politique relative à l'IDE doit être axée non plus seulement sur l'importance des capitaux et des technologies (principalement concrétisés dans les machines et les équipements), mais sur l'importance des capitaux et des technologies au même titre que sur le transfert des savoirs et savoir-faire étrangers. A cet effet, il faut que les pouvoirs publics s'attachent à instaurer des conditions favorables pour attirer l'IDE dans les secteurs de services à forte valeur ajoutée, notamment les services financiers, mais aussi les services aux entreprises, les services de conseil et la R-D. Dans le mouvement de libéralisation des échanges et de l'investissement, les pouvoirs publics ne doivent pas hésiter à ouvrir le secteur des services à l'IDE, à mettre l'accent sur l'importance de l'IDE dans le secteur des services de façon à accélérer le transfert de savoir tacite et de savoir-faire. Dans tous les secteurs de services, la Chine accuse un véritable retard par rapport aux pays étrangers avancés, et ce qu'elle a à gagner d'une ouverture de ces secteurs à l'IDE en termes de transfert de savoir est tout à fait gigantesque.

Deuxièmement, les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales (OCDE, 2001*b*) encourage la diffusion par les entreprises multinationales des résultats de leurs activités de recherche et développement dans les pays dans lesquels elles opèrent, contribuant ainsi à la constitution de la capacité d'innovation des pays d'accueil. Les opérations conjointes de R-D avec des entreprises multinationales sont un moyen efficace de faire progresser la capacité technologique et d'innovation des pays en développement. L'un des objectifs de la nouvelle politique de la Chine en matière d'IDE doit être d'exploiter la libéralisation des échanges et de l'investissement pour tirer parti du potentiel et des avantages résultant du fait de puiser dans le réseau mondial de connaissances. Il faut que la Chine adopte des mesures spécifiques et améliore certains aspects, telles que la protection des DPI, pour encourager la R-D conjointe.

Troisièmement, il importera que la Chine fournisse encore des efforts pour puiser dans le réseau de connaissances mondiales en attirant en Chine de jeunes travailleurs détenteurs d'un savoir-faire technologique. Le gouvernement chinois doit offrir de nouvelles incitations et améliorer certains aspects de ses politiques comme celles qui restreignent le nombre d'employés étrangers dans les sociétés à investissement étranger. Outre des mesures spécifiques, pour assimiler le savoir et le savoir-faire étranger, il va aussi falloir que l'économie nationale s'ouvre davantage et adopte les techniques de gestion en cours à l'étranger, et que les entreprises soient prêtes à opérer les changements organisationnels nécessaires.

Quatrièmement, la Chine applique de longue date une politique de nature à attirer l'IDE vers les secteurs de haute technologie, afin d'en accélérer le développement. Cependant, elle est également confrontée à un énorme besoin de transformer ses industries manufacturières traditionnelles. Compte tenu du fait que l'IDE au profit des secteurs traditionnels pourrait aussi contribuer à améliorer les technologies et le transfert de connaissances, la Chine doit revoir sa politique sectorielle en matière d'IDE afin de favoriser l'investissement direct étranger également au profit des secteurs traditionnels.

Adopter une approche mieux coordonnée de l'action des pouvoirs publics

La compartimentation des ministères risque d'être un obstacle à la coordination et la mise en œuvre de l'action des pouvoirs publics. Le développement de la capacité technologique et d'innovation des entreprises est un problème complexe, qui dépend d'un certain nombre de facteurs économiques et institutionnels, notamment la politique en matière de science et de technologie, la politique de l'éducation, la politique de la concurrence, la politique relative au marché du travail, la politique fiscale, la protection des DPI, les marchés de capitaux et le capital risque, la réforme des entreprises ainsi que les politiques relatives à l'investissement direct étranger. Le traitement de ce problème complexe exige une coordination à haut niveau des actions entreprises par les différents ministères. Il semble que le gouvernement chinois ait tendance à considérer que la question de l'innovation relève principalement de la responsabilité du ministère de la Science et de la technologie. Cependant, à défaut d'autres mesures et d'un environnement favorable, les actions destinées à améliorer la capacité d'innovation des entreprises ne pourront être pleinement efficaces. En outre, il y a des points importants comme la diffusion des technologies entre les

entreprises et entre les régions, qui ne peuvent être efficacement traités que si l'on supprime les barrières de la compartimentation et du régionalisme.

En conséquence, il est indispensable de renforcer la coordination entre les ministères ainsi qu'entre les autorités régionales, si l'on veut améliorer l'efficacité des actions des pouvoirs publics. La coordination ne doit pas seulement viser la formulation de politiques, elle doit être maintenue tout au long du processus de mise en application, d'évaluation et de recentrage de ces politiques. Parallèlement, le nombre de problèmes qui exigent une coordination complexe ne pourra se réduire que si, et quand, les pouvoirs publics s'abstiendront d'intervenir dans diverses activités économiques. Mieux vaut les laisser être pilotés selon les principes du marché. Cependant, cela ne fonctionnera pas si, seule l'administration publique concernée décide de cesser d'intervenir, car d'autres ministères pourraient saisir l'occasion pour exercer une plus grande influence dans le domaine en question. C'est pourquoi, il faut aussi une coordination au sein des pouvoirs publics pour passer en revue et déterminer les domaines dans lesquels l'administration doit cesser d'intervenir.

NOTES

1. Le financement de la science et de la technologie fait référence à tous les facteurs économiques qui entrent dans les activités de R-D, y compris l'application des résultats de la R-D et les services de S-T connexes, assurés par des organismes publics de R-D, des établissements d'enseignement supérieur et des entreprises. (MST, 1999, p.40).
2. OCDE (2000b), OCDE renvoie ici au groupe de pays à revenu élevé, soit 23 pays dont le PNB par habitant était en 1998 de 9 361 USD ou plus.
3. Le personnel de S-T englobe les professionnels de S-T et le personnel auxiliaire dans les activités de S-T. Les statistiques couvrent le personnel technologique engagé dans des activités de R-D dans le secteur des entreprises, des organismes publics de recherche ainsi que le personnel de S-T dans les établissements d'enseignement supérieur (à l'exclusion du personnel enseignant).
4. Le personnel de R-D recouvre les personnes qui travaillent directement à des activités de R-D et le personnel auxiliaire.
5. La littérature scientifique et technologique publiée en Chine recouvre tout ce qui est publié dans 1 200 revues universitaires et scientifiques et technologiques chinoises sélectionnées ; en outre, ces publications doivent satisfaire à certains critères fixés pour pouvoir figurer dans cette statistique (MST, 1999, p. 94).
6. L'augmentation très rapide de la part des entreprises à la fin des années 90 peut être en partie imputable aux réformes du système de S-T en Chine, qui ont transformé de nombreux organismes de R-D en entreprises commerciales.
7. Ces chiffres ne tiennent pas compte des brevets demandés et détenus par des inventeurs individuels.
8. Ces statistiques varient selon les sources officielles. Par exemple, dans le rapport rédigé par la Commission d'Etat chargée de la réforme systémique et l'Université du peuple (1999), la part que représentait le personnel de R-D des moyennes et grandes entreprises par rapport au total national du personnel de S-T était de 41.6 % en 1996, soit 9 % de moins que le chiffre obtenu à partir de l'Annuaire statistique officiel de la S-T.
9. Cela est peut-être lié au fait que les entreprises d'Etat profitent généralement du financement public à la R-D ou de subventions (voir ci-après).
10. Sur le fait de savoir si la Chine doit construire sa propre capacité d'innovation, Fang Gang, économiste chinois réputé, soutient le point de vue suivant : pendant encore longtemps la Chine devra privilégier les importations de technologies et ce, parce que l'innovation coûte beaucoup plus cher que les importations. Il affirme que les importations permettront à la Chine de profiter de l'avantage du dernier arrivant, tant qu'elles demeureront moins coûteuses que l'innovation (DRCnet news, 3 mars 2000).
11. Entretien avec des représentants de sociétés étrangères en Chine, avril 2001.
12. En 1998, par exemple, 648 entreprises d'Etat ont reçu 13 milliards de RMB de prêts bonifiés pour améliorer leurs capacités techniques, ce qui représentait 22 % de l'investissement total de ces entreprises (OCDE, 2000a).
13. La Commission d'Etat chargée de l'économie et du commerce a donné comme instruction à 520 entreprises nationales clés de se doter d'installations de R-D avant la fin 2000 ; sur ces 520 entreprises, 294 ont satisfait aux exigences techniques fixées pour les installations de R-D vers le milieu de 2001. En outre, près de 1 000 entreprises moyennes administrées par les autorités provinciales se sont dotées d'installations de R-D.
14. Entretien avec un haut responsable de la Commission d'Etat chargée de l'économie et du commerce, 24 avril 2001.
15. On estime que près d'un tiers des Chinois formés à l'étranger sont rentrés en Chine (OCDE, 2001a).

16. En 1999, le capital risque en Chine, qui était estimé à 1 % du financement total nécessaire pour commercialiser les résultats de la R-D, était constitué à 70 % par des fonds fournis par l'Etat et par les banques. (CEI, 22 septembre 99).
17. Ce passage est fortement inspiré du document OCDE (1999).
18. Pour plus de détails, voir Little (1998). ϵ a
19. Ce passage est fortement inspiré du document OCDE (1997).

BIBLIOGRAPHIE

- APEC-STPRC (Asian Pacific Economic Co-operation and Science and Technology Policy Research Centre) (2001), *The role of innovation systems within the APEC*, Taipei chinois: STPRC.
- Bloom Nichlose et Reenen John Van (2001), "Real Options, Patents, Productivity and Market Value: Evidence from a Panel of British Firms", Institute for Fiscal Studies, Working Paper No. W00/21, février 2001.
- BNS et MST (Bureau national des statistiques et Ministère de la Science et de la technologie) (1999), *China Statistical Yearbook on Science and Technology 1999*, Beijing: China Statistical Press.
- CCPIT (Conseil chinois pour la promotion du commerce international), *Trade Information* (plusieurs numéros).
- CEI (China Economic Information), plusieurs numéros, <http://www.cei.gov.cn>.
- CERS (Commission d'État chargée de la réforme systémique) et UP (Université du Peuple) (1999), *International Competitiveness Report 1999: Science and Technology Competitiveness*. Beijing: People's University Press.
- CND (China News Digest), plusieurs numéros, <http://www.cnd.org>.
- CPMQ (Commission pour la protection des marques de qualité de l'Association chinoise d'entreprises à investissement étranger) (2000), *Report on Counterfeiting in the People's Republic of China*, mars 2000.
- Drcnet (Development Research Center Economic Information Net), <http://www.drcnet.com.cn/>.
- Eliasson Gunnar (2000), "Industrial policy, competence blocs and the role of science in economic development", in *Journal of Evolutionary Economics*, (2000) 10: pp. 217-241.
- GEI (Great-wall Enterprise Institute) (1999) *Research Report on Multinational Enterprises R-D Investments in Beijing*. Topical Research Report No. 5. mars 1999.
- Groupe de recherche chargé du Rapport sur le développement de S-T en Chine (1999), *China's Science and Technology Development 1999*. Beijing: Economic Management Press.
- IEI (Institut d'économie industrielle, Académie chinoise des sciences sociales) (1999), *China's Industrial Development Report* (1999), Beijing: Economic Management Publishing House.
- IEI (Institut d'économie industrielle, Académie chinoise des sciences sociales) (2000), *China's Industrial Development Report* (2000), Beijing: Economic Management Publishing House.
- IHT (International Herald Tribune), *A New Chinese Vanguard: Private Firms*, 4 juin 2001.
- IMD (Institute for Management Development) (2000), *World Competitiveness Yearbook 2000*.
- Kinoshita Yuko (2000), *R-D and Technological Slipovers via FDI: Innovation and Absorptive Capability*, William Davidson Institute Working Paper No. 349, novembre 2000.
- Little Arthur D. (1998), *The Innovative Company*, Report prepared for the National Innovation System Focus Group on the Innovation Firm, Cambridge.
- Liu Xielin et Steven White (2000), *China's National Innovation System in Transition: An activity based analysis*. Projet d'étude préparé pour le projet «Constructing China's Market-based Innovation System» financé par le MST.
- MST (2000a), *China Science and Technology Statistics 2000*, Département de la planification du développement, MST.
- MST (2000b), *Statistics on China's High Technology Industry*, Département de la planification du développement.

- MST (Ministère de la Science et de la technologie) (1999) *China Science and Technology Indicators*, 1998. Beijing: S&T Literature Press.
- OCDE (1997), *Diffusing Technology to Industry: Government Policies and Programs*. Paris: OCDE.
- OCDE (1998), *Technologie, productivité et création d'emplois : politiques exemplaires*. Paris: OCDE.
- OCDE (1999a), *Asia and the Global Crisis: The Industrial Dimension*, Paris: OCDE.
- OCDE (1999b), *Gérer les systèmes nationaux d'innovation*, Paris: OCDE.
- OCDE (2000a), *Réussir la réforme des entreprises en Chine*, Paris: OCDE.
- OCDE (2000b), *Les industries fondées sur le savoir en Asie*, <http://www.oecd.org/dsti/sti/industry/indcomp/prod/ind-asia.htm>.
- OCDE (2001a) *International Mobility of China's Resources in Science and Technology and its Impact*, Communication présentée au Séminaire sur la mobilité internationale des travailleurs hautement qualifiés : de l'analyse statistique à l'élaboration de politiques, 11-12 juin, Paris.
- OCDE (2001b) «Synthèses : les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales», *L'Observateur OCDE*, juin 2001.
- OMC (2001a), *Accord sur les subventions et les mesures compensatoires («Accord SMC»)* http://www.wto.org/english/tratop_e/scm_e/scm.htm, depuis mai 2001.
- OMC (2001b), *Présentation succincte de l'Accord sur la propriété intellectuelle (ADPIC) de l'OMC* http://www.wto.org/english/tratop_e/trips_e/trips_e.htm#Top, depuis mai 2001.
- OMC (2001c), *Accord relatif aux mesures concernant les investissements et liées au commerce : résumé* http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/ursum_e.htm#eAgreement, depuis mai 2001.
- Sheehan Peter (2000), *China's Innovation System in a Global Context*, communication présentée au Séminaire international de haut niveau sur l'innovation technique, Beijing, 5-7 septembre 2000.
- Shi Qingqi et Zhao Jingche, Eds. (1999), *China Industrial Development Report 1999*, Beijing: China Zhi-Gong Publishing House.
- Smith Craig S. (2001), "China's high tech industry approaches critical mass" *International Herald Tribune*, 29 mai 2001.
- STDRWP (S&T Development Report Working Group) (2000), *Research Report on China's Science and Technology Development (2000) — Globalisation of Science and Technology, and the Challenge facing China*. Beijing: Social Sciences Literature Publishing House.
- Wu Tianzu et Zou Gang (2001), "Research on technology transfer to small enterprises in China", *Tech Monitor*, juillet-août 2001.
- Zhu Lilan (2000), *Discours de bienvenue* à la Cérémonie d'ouverture du Séminaire international de haut niveau sur l'innovation technologique, Beijing, 5-7 septembre 2000.

Chapitre 7

LES DÉFIS À RELEVER PAR LE SECTEUR BANCAIRE

TABLE DES MATIÈRES

Situation actuelle du système bancaire chinois	262
Problèmes immédiats menaçant la compétitivité des banques chinoises	262
Caractéristiques structurelles du système bancaire qui sous-tendent les problèmes actuels.....	269
Stratégies d'amélioration de la compétitivité des banques chinoises	272
Situation actuelle des banques étrangères en Chine	278
Réglementation	278
Activités actuelles des banques étrangères.....	279
Avantages et stratégies des banques multinationales sur les autres marchés émergents.....	281
Stratégies des banques multinationales dans d'autres économies émergentes d'Asie.....	285
Perspectives du système bancaire chinois à la lumière du développement de l'intervention des banques étrangères	287
Domaines où les banques étrangères peuvent connaître leurs plus grandes percées (et leur moins bons résultats)	289
Scénarios : part de marché ou part des bénéfices ?	291
Conclusions et recommandations.....	294
Notes	297
Bibliographie	301
Tableaux	
7.1. Rentabilité des banques en Chine et à Hong Kong, Chine, 1999.....	265
7.2. Comparaison entre les banques chinoises et les banques des pays Membres de l'OCDE.....	266
7.3. Répartition des actifs, des prêts et des dépôts dans le système bancaire chinois, 1999.....	270
7.4. Part des prêts attribués au secteur non étatique	271
7.5. Participation des banques étrangères dans quelques pays de l'OCDE, 1998-1999	281
7.6. Activités de niche des banques étrangères dans les économies d'Asie de l'Est	286
7.7. Synthèse des avantages et handicaps comparatifs des banques chinoises et étrangères	288
7.8. Synthèse des facteurs influençant les perspectives des banques étrangères en Chine	290
Figures	
7.1. Facteurs entravant le contrôle de la qualité des créances bancaires	268
Encadrés	
7.1. Les principaux segments bancaires locaux	263
7.2. Données agrégées sur l'efficacité des activités bancaires en Chine	267
7.3. L'expérience des crises du système bancaire dans les pays de l'OCDE.....	274
7.4. Cas de prédominance des banques étrangères sur le marché national	282

LES DÉFIS À RELEVER PAR LE SECTEUR BANCAIRE*

Le présent chapitre analyse les perspectives de développement du système bancaire chinois, eu égard à l'intensification de la concurrence étrangère qui accompagnera la libéralisation des échanges et de l'investissement en Chine. Dans l'optique de son adhésion à l'OMC, les craintes que les banques étrangères ne s'accaparent de vastes segments du marché et un grand nombre des personnes les plus qualifiées travaillant dans les banques chinoises ont été au premier plan. Cela étant, les expériences qu'ont connues d'autres pays laissent penser que l'entrée sur le marché de banques étrangères pourrait concourir à l'amélioration de l'efficacité et de la qualité du système bancaire chinois.

L'analyse se concentre sur trois questions fondamentales :

- Quelles sont les conséquences probables d'un renforcement de la présence étrangère sur la compétitivité et la situation financière des banques chinoises ?
- Dans ce contexte, quelles sont les perspectives d'amélioration de la capacité du système bancaire chinois à répartir efficacement les capitaux, à imposer la discipline du marché aux entreprises et à contribuer à la stabilité financière ?
- Quelles sont les mesures qui permettront de garantir les avantages potentiels de l'ouverture du marché à la concurrence étrangère et de promouvoir la mise en place d'un système bancaire plus efficace que celui qui existe actuellement ?

Trois facteurs vont déterminer l'évolution du système bancaire chinois et le rôle qu'y jouent les banques étrangères. Premièrement, les avantages et handicaps respectifs des banques chinoises et des banques étrangères. Deuxièmement, la réglementation et les autres contraintes imposées au secteur bancaire chinois ainsi que la situation économique en général, qui déterminent la capacité des différentes banques à exploiter leurs avantages comparatifs. Et troisièmement, les considérations d'ordre général qui définissent l'orientation des activités des banques étrangères sur les marchés émergents, comme les mesures de réglementation des principaux centres financiers et les pressions concurrentielles subies par les banques multinationales. Les expériences qu'ont connues d'autres pays en développement concernant l'entrée de banques étrangères sur le marché sont analysées plus loin dans le chapitre ; elles donnent un aperçu instructif de la façon dont ces facteurs pourraient agir en Chine.

Dans l'ensemble, l'analyse indique qu'après l'ouverture du marché chinois, les banques étrangères sont susceptibles d'y jouer un rôle important mais limité, comparable à la place qu'elles occupent dans d'autres économies émergentes d'Asie, mais moins grand que dans plusieurs pays d'Europe orientale et d'Amérique latine. Pourtant, les banques étrangères sont plus efficaces et techniquement plus avancées que les banques chinoises et sont donc, en principe, capables d'acquérir une part de marché substantielle. Dans la pratique, néanmoins, compte tenu des risques et des coûts importants liés aux opérations de crédit en Chine, des contraintes réglementaires qui n'ont pas été directement affectées

* Ce chapitre a été rédigé par Charles Pigott, Economiste principal, et Young-Sook Nam, Economiste, Division des économies non membres, Département des affaires économiques, OCDE. Jiang-Guang Shen, Consultant, a contribué au contenu de l'encadré 7.4.

par les conditions d'entrée de la Chine dans l'OMC, ainsi que de leur propre stratégie mondiale, les banques étrangères se concentreront probablement, dans un premier temps au moins, sur une gamme restreinte d'activités à forte rentabilité. Les risques majeurs qui pèsent sur le développement des banques chinoises résultent de leur fragilité financière et de la situation précaire de nombre de leurs clients locaux. Cette situation nuit également sérieusement à la capacité des banques à répondre aux besoins du secteur réel. L'arrivée de banques étrangères pourrait encore aggraver les difficultés auxquelles font face les banques chinoises si la situation ne s'améliore pas sensiblement dans ces deux domaines et si le secteur bancaire demeure relativement sous-développé et non rentable. En revanche, le succès de réformes visant à consolider l'assise financière des banques chinoises et à améliorer les performances des entreprises est susceptible de se traduire par un accroissement de la rentabilité, à la fois pour les banques étrangères et pour les banques locales – même si ces réformes amènent au renforcement de la présence étrangère dans le secteur bancaire. Dans ces circonstances, les avantages nets de l'implantation de banques étrangères peuvent être considérables. C'est en cela que l'amélioration des performances des banques chinoises et l'extension du champ d'action des banques étrangères sont complémentaires plutôt que contradictoires.

Situation actuelle du système bancaire chinois

Ces vingt dernières années, le système bancaire chinois a connu une profonde mutation : il est passé d'un système à banque unique, typique des économies à planification centrale, à un système à strates multiples de plus en plus diversifié, composé d'une banque centrale et d'un nombre croissant de banques commerciales chinoises et étrangères. C'est désormais l'un des plus importants du monde, notamment par rapport au PIB¹. A l'instar d'autres secteurs de l'économie, pour certaines composantes du système bancaire, le niveau de perfectionnement et l'influence des mécanismes du marché sont comparables à ce que connaissent d'autres économies émergentes. En outre, ces composantes se modernisent rapidement, tandis que d'autres restent sous l'emprise de l'héritage de l'ancien système de planification centrale. Dans l'immédiat, les banques chinoises font face à plusieurs problèmes qui menacent sérieusement leur capacité à répondre efficacement à l'intensification de la concurrence étrangère, ainsi que leur développement en général. Ces problèmes sont ancrés dans les caractéristiques structurelles existant de longue date au sein du système bancaire chinois, qui entravent les efforts d'amélioration de la compétitivité des banques locales et nuisent à l'efficacité du système bancaire dans son ensemble.

Cette analyse se concentre sur le secteur de la banque commerciale formel, qui englobe les banques locales et les banques étrangères, dont le rôle sera abordé plus en détail dans la section suivante. Les banques chinoises se répartissent en trois segments distincts : les quatre grandes banques commerciales d'Etat (BCE) ; les douze banques commerciales par actions (BCA) et les banques commerciales urbaines (BCU). L'encadré 7.1 expose plus en détail les spécificités de ces segments. En 1994, trois institutions financières spécialisées (IFS), étroitement liées aux banques commerciales, ont été créées afin de prendre en charge les prêts non commerciaux auparavant octroyés par ces dernières. Les IFS sont très similaires aux banques de développement existant dans d'autres pays, en dépit du fait qu'elles se soient diversifiées dans des activités de banque commerciale plus traditionnelles. De plus, la Chine possède des caisses d'épargne de la Poste, qui acceptent les dépôts mais n'octroient pas de prêts commerciaux, ainsi qu'un important réseau de coopératives de crédit urbaines et rurales offrant des services similaires à ceux dispensés par les banques commerciales, bien qu'elles ne soient pas considérées comme telles juridiquement. Il est prévu que les coopératives urbaines deviennent des banques commerciales.

Problèmes immédiats menaçant la compétitivité des banques locales chinoises

Pour ce qui est de la collecte de dépôts et de la prestation de services aux clients, les banques commerciales chinoises disposent de nets avantages comparatifs grâce à leurs importants réseaux de succursales ; elles bénéficient également d'une bonne connaissance de la clientèle chinoise, avec qui elles entretiennent d'étroites relations.

Encadré 7.1. Les principaux segments bancaires locaux

Les BCE, qui sont issues de la banque unique au début de l'ère des réformes, constitue la base et le principal segment du système bancaire commercial. Fin 1999, elles totalisaient 1.3 milliard d'USD d'actifs, comptaient quelques 150 000 succursales et employaient près de 1.7 million de personnes. Les activités de ces banques s'étendent sur tout le pays : elles sont présentes dans toutes les provinces, dans toutes les villes et, récemment encore, dans le cas de la Banque agricole de Chine (Agricultural Bank of China), dans les communes rurales et les villages. Les BCE ont des filiales étrangères dans de nombreux pays de l'OCDE, et la Banque de Chine (Bank of China) ainsi que la Banque industrielle et commerciale de Chine (Industrial and Commercial Bank of China) ont des filiales bancaires et financières à Hong Kong, Chine ainsi que dans d'autres grands centres financiers. Elles sont la principale source de financement des entreprises d'Etat et monopolisent quasiment l'octroi de prêts et la prestation de services financiers aux principales entreprises d'Etat, censées rester sous la tutelle de l'Etat. Par le passé, les opérations de crédit des BCE ont été assez ciblées : la Banque agricole de Chine octroyait l'essentiel de ses prêts au secteur agricole et aux entreprises rurales ; la Banque chinoise pour la construction (China Construction Bank) se concentrait sur l'immobilier et les projets d'infrastructures ; la Banque industrielle et commerciale de Chine accordait des concours aux entreprises d'Etat pour la constitution de fonds de roulement ou pour des investissements à plus long terme ; enfin, la Banque de Chine dominait le financement du commerce international. Mais ces distinctions ont disparu ces dernières années et la concurrence entre les banques s'est intensifiée.

Les banques commerciales par actions (BCA) et les banques commerciales urbaines (BCU) constituent les deux autres segments du secteur bancaire commercial chinois. L'actionnariat des premières est diversifié, mais les pouvoirs publics locaux et les entreprises d'Etat en sont habituellement les principaux actionnaires. La seule exception est la China Minsheng Banking Corporation, l'unique banque chinoise privée, dont les actionnaires majoritaires sont des entités non étatiques. Même si, à l'origine, les activités des banques régionales étaient soumises à des restrictions géographiques, toutes les banques commerciales par actions sont désormais autorisées à exercer leurs activités sur l'ensemble du territoire. Toutes les banques nationales et plusieurs banques régionales ont des succursales dans les principales villes de l'intérieur de la Chine, bien que leurs activités se concentrent sur les provinces côtières (dans leur province d'origine dans le cas des banques régionales). Par opposition aux quatre grandes BCE, les BCA possèdent des réseaux de succursales beaucoup plus restreints et elles prêtent surtout aux grandes entreprises d'Etat de « second rang » n'appartenant pas au noyau dur des très grandes entreprises d'Etat, qui sont du ressort des quatre grandes banques d'Etat, aux petites et moyennes entreprises d'Etat ainsi qu'aux entreprises non étatiques. A cet égard, la Bank of Communications et la Everbright Bank of China, les plus grandes et les plus anciennes des BCA, constituent des exceptions en ce qu'elles traitent avec plusieurs des plus grandes entreprises d'Etat, comme Baosteel dans le cas de la première. Mais ces entreprises ont alors généralement leur siège dans le territoire d'origine des banques. Les banques commerciales urbaines sont nées de la vague de regroupement et de transformation des coopératives de crédit urbaines qui a débuté au milieu des années 90. Ces banques, qui sont actuellement au nombre de 92, sont des sociétés par actions dont les titres sont essentiellement détenus par des pouvoirs publics locaux et des entreprises urbaines. Leurs activités se limitent à la municipalité dans laquelle elles sont immatriculées et leurs principaux clients sont des PME et des entreprises collectives urbaines, ainsi que des résidents locaux. A l'exception de quelques établissements implantés dans les principales villes, les BCU sont relativement petites.

Il existe un lien étroit entre les banques commerciales et les trois institutions financières spécialisées d'Etat (IFS) créées depuis 1994 pour se charger de l'octroi de prêts non commerciaux (« administrés »), auparavant octroyés par les BCE. Les IFS ne possèdent qu'un réseau restreint de succursales acceptant les dépôts et lèvent la majeure partie de leurs fonds par le biais des dépôts effectués par l'Etat et de l'émission d'obligations publiques détenues en grande partie par les banques commerciales. A l'instar de leurs homologues dans d'autres pays, les IFS financent essentiellement des projets d'infrastructures publiques et sont les principaux vecteurs de la stratégie de développement des provinces occidentales de la Chine mise en œuvre par l'Etat. Cela étant, la création des IFS n'a pas entièrement dispensé les BCE de prêter des capitaux à des entreprises publiques en difficulté ou pour d'autres raisons dites d'intérêt public, dans des conditions ne répondant pas strictement aux normes de crédit commercial. L'une des raisons est que les IFS ne bénéficient que de peu de subventions et d'aides directes de l'Etat. Cette situation permet également d'expliquer les récentes mesures prises par certaines banques pour développer des activités bancaires commerciales liées à leur métier principal.*

* Voir « China Development Bank: Benefits and Constraints of a Development Bank », JP Morgan Emerging Markets Research, 21 février 2001.

Elles sont également favorisées par les liens étroits qu'elles entretiennent avec l'Etat, notamment par leur rôle prépondérant dans le financement des entreprises d'Etat et des projets d'infrastructures, bien que ces liens soient également synonymes d'importantes contraintes. En dépit du fait que les banques chinoises demeurent certainement moins développées dans de nombreux domaines que les banques multinationales étrangères, leurs capacités ont nettement évolué à la faveur de l'ouverture progressive mais généralisée de l'économie aux marchés internationaux au cours de ces quinze dernières années, ainsi que de l'implantation dans l'économie nationale d'entreprises à capitaux étrangers.

Malgré ces avantages, les banques locales chinoises font face à trois problèmes majeurs qui, à moins d'être résolus, remettent en cause leur capacité à affronter l'intensification de la concurrence étrangère :

- faible rentabilité
- mauvaise qualité des actifs (volume considérable de prêts non productifs) et niveau de fonds propres insuffisant (ou tout juste insuffisant) ;
- incapacité à contrôler la qualité des créances.

Comme c'est le cas pour les entreprises chinoises d'une manière générale, ces problèmes résultent d'une part de l'accumulation de dettes dues aux dysfonctionnements passés et, d'autre part, des carences permanentes de leurs structures de gouvernance et de fonctionnement. Les difficultés des banques chinoises se sont encore nettement aggravées, notamment ces dernières années, du fait de la situation précaire de leurs clients du secteur réel. Ces trois problèmes devront être résolus avant de pouvoir envisager une amélioration durable des performances des banques. Non seulement ils portent préjudice à la compétitivité de ces dernières, mais ils nuisent à leur capacité de distribuer des crédits et d'imposer une discipline financière aux entreprises, de sorte que la persistance de ces problèmes pourrait constituer un risque sérieux pour la stabilité financière. Si indispensables soient-ils, les efforts déployés par les banques ne seront probablement pas suffisants pour en arriver à bout. Comme nous le verrons dans la sous-section suivante, ces problèmes sont ancrés dans les caractéristiques de longue date du système bancaire chinois et de l'économie réelle, dont la réforme dépend avant tout de l'action du gouvernement.

La *rentabilité* des banques chinoises a constamment reculé ces dix dernières années, pour s'établir à des niveaux le plus souvent très faibles. En 1999, les bénéfices avant impôt des quatre grandes BCE se situaient, en pourcentage du total des actifs, dans une fourchette comprise entre un chiffre légèrement négatif pour la Banque agricole de Chine, et 0,33 % pour la Banque chinoise pour la construction. (Tableau 7.1.). En dépit d'un certain redressement depuis 1999², la rentabilité de ces banques reste relativement faible par rapport aux normes internationales. Les banques par actions, plus petites, ont généralement enregistré de meilleurs résultats et sont à l'origine de la majeure partie des bénéfices réalisés par le système bancaire.

De plus, la situation est probablement pire que ne le suggèrent les chiffres officiels, car les bénéfices des banques tendent à être surévalués sous l'effet de plusieurs pratiques. L'une d'elle repose sur le cumul d'intérêts au titre de prêts considérés comme productifs selon les normes chinoises, mais pas selon les normes internationales. Les bénéfices sont également surévalués en raison de la faiblesse des dotations aux provisions pour pertes sur prêts. Les banques ont le droit de n'affecter que 1 % du montant total des prêts aux provisions, chiffre faible comparé aux normes internationales et particulièrement irréaliste eu égard à la situation financière des banques chinoises. Qui plus est, les banques chinoises ont été autorisées à ne passer par pertes et profits qu'une très modeste partie des créances irrécouvrables. En se fondant sur des pratiques plus conformes aux normes internationales, les bénéfices des BCE seraient probablement négatifs et les performances des banques par actions moins bonnes.

La faiblesse des bénéfices, mais non leur recul séculaire, s'explique partiellement par un manque d'efficacité, qui se traduit par des charges d'exploitation excessivement élevées. L'ampleur réelle de cette inefficacité est difficile à évaluer à partir des données agrégées (encadré 7.2). Les observations réalisées

Tableau 7.1. Rentabilité des banques en Chine et Hong-Kong, Chine, 1999

	Actifs	Ratio fonds propres/actifs	Bénéfice avant impôt	Rentabilité du capital	Rendement des actifs ¹
	Millions d'USD	%	Millions d'USD	%	%
Chine					
Banque industrielle et commerciale de Chine	427 546	5.13	498	2.3	0.12
Banque de Chine	350 736	4.35	798	5.3	0.23
Banque agricole de Chine	274 876	5.91	-43	-0.3	-0.02
Banque chinoise pour la construction	265 845	4.96	890	7.0	0.33
Bank of Communications	72 233	4.19	324	11.1	0.45
Everbright Bank of China	20 278	5.10	82	9.8	0.40
China Merchants Bank	19 866	7.57	184	14.8	0.92
CITIC Industrial Bank	19 003	4.62	138	16.5	0.72
Shanghai Pudong Development Bank	12 466	7.53	142	21.2	1.14
Hua-Xia Bank	7 383	5.20	62	16.4	0.84
Fujian Industrial Bank	5 940	6.59	53	13.7	0.89
Xiamen International Bank	1 097	13.79	2	1	0.15
Hong-Kong, Chine					
Hong-Kong and Shanghai Banking Corp.	210 770	4.45	3 178	32.6	1.51
Bank of East Asia	18 703	9.39	208	12.2	1.11
Doa Heng Bank	17 003	834.00	180	13.0	1.06
Nanyang Commercial Bank	11 047	11.62	86	6.9	-1.78
Wing Lung Bank	7 687	8.17	131	22.2	1.71
Shanghai Commercial Bank	7 433	11.68	134	16.3	1.8
Wing Hang Bank	6 491	8.85	103	18.9	1.59
Po Sang Bank	6 350	17.58	133	12.5	2.09
CITIC Ka Wah Bank	6 278	10.97	14	2.1	0.23
National Commercial Bank	6 210	11.92	31	4.3	0.50
China State Bank	6 176	10.82	31	4.7	0.50
Dah Sing Financial Holdings	5 713	7.75	85	20.0	1.49

1. Rendement après impôt.

Source : *The Banker*, octobre 2000.

au niveau des différentes banques font cependant apparaître d'importants dysfonctionnements, accompagnés de coûts d'exploitation excessifs.³ L'important réseau de succursales des quatre plus grandes banques commerciales notamment compte de nombreuses succursales qui sont trop petites et/ou trop mal situées pour être économiquement viables. Les BCE et, dans une moindre mesure, d'autres banques commerciales, sont également en nets sureffectifs. Les charges des banques sont encore gonflées par le taux d'imposition relativement élevé des recettes perçues au titre de leurs opérations de crédit (8 % jusqu'en 2001, puis 7 %). En dernier lieu, bien que cette situation soit normale pour un pays en développement, l'utilisation d'une technologie peu avancée ou dépassée, notamment dans les succursales, ajoute à la relative faiblesse de la productivité des activités bancaires. A l'exception des succursales en surnombre, ces problèmes touchent quasiment toutes les banques chinoises, mais ce sont les quatre BCE qui sont probablement le plus sévèrement touchées⁴.

La première et principale raison du recul de la rentabilité des BCE est la chute notable de leur produit financier net par rapport au total des actifs et ce, en dépit du fait que l'écart de rémunération des prêts par rapport aux dépôts s'est creusé en raison de la baisse des taux d'intérêt depuis 1996⁵. L'augmentation des prêts non productifs, qui a eu pour effet de réduire les intérêts perçus par les banques, semble être le principal facteur responsable de la baisse du produit financier net⁶. Un autre facteur déterminant a été l'accroissement dans les portefeuilles bancaires de la proportion d'obligations d'Etat, dont les taux d'intérêt sont inférieurs à la plupart des prêts bancaires. La progression du nombre d'obligations détenues par les banques résulte en partie des quotas imposés par l'Etat en 1998-99 pour l'acquisition de titres d'emprunt émis par l'Etat pour le financement de projets d'infrastructure. Cela étant, les banques ont également commencé à privilégier les obligations d'Etat du fait de l'accroissement perçu des risques liés aux prêts aux entreprises. Ces éléments laissent penser que la faible rentabilité des banques est en partie le reflet de la situation financière difficile de leur clientèle d'entreprises et de la position extrêmement prudente qu'elles ont donc adoptée en matière de prêts, face à ces risques. L'impact négatif sur les bénéfices totaux

Tableau 7.2. Comparaison entre les banques chinoises et les banques des pays Membres de l'OCDE

	Nombre d'employés de banque pour mille habitants	Actifs par employé de banque : en millions d'USD pour mille employés	Produit non financier net/ produit financier net (%)
Chine	2.7	727	0.13
Pays de l'OCDE			
Allemagne	2.7	8 651	0.74
Australie			0.86
Autriche	3.7	7 397	0.90
Belgique	7.5	10 768	0.62
Canada			1.10
Corée	1.6	5 083	-0.08
Danemark			
Espagne	3.3	4 627	0.57
États-Unis	6.1	3 451	0.76
Finlande	3.0	5 525	0.99
France	3.4	10 645	2.03
Grèce		2009	0.79
Hongrie	2.8	1 106	0.13
Irlande (ensemble des banques)	14.1	4 973	0.59
Italie (ensemble des banques)	5.4	5 372	0.60
Japon	2.6	16 682	0.14
Mexique	1.2	1 253	0.61
Nouvelle-Zélande (ensemble des banques)			0.60
Norvège	3.4		0.43
Pays-Bas (ensemble des banques)			0.74
Pologne	3.9	588	0.64
Portugal	5.7	4 530	0.44
République tchèque		1 483	5.32
Royaume-Uni	6.9	5 126	0.67
Suède	4.3	7 112	1.25
Suisse (ensemble des banques)	16.2	12 776	1.66
Turquie	2.6	984	0.19

Note: Les chiffres pour la Chine, tirés de l'Annuaire statistique de la Chine, 2000, renvoient au nombre total de salariés du secteur des banques et des assurances, et constituent par conséquent une limite supérieure. Les chiffres concernant le nombre total de salariés du secteur bancaire ne sont pas disponibles, mais selon les estimations du Secrétariat, il serait de l'ordre de 1.5 à 2 pour mille habitants.

Source : Les chiffres pour l'OCDE sont tirés de Rentabilité des banques, OCDE, 2000.

de la diminution des bénéfices engendrés par les activités de prêt a encore été amplifié par le manque de diversité des produits bancaires et, partant, par la faiblesse des produits non financiers des banques (voir la sous-section suivante).

Le montant des *prêts non productifs* (PNP) semble, malgré les controverses entourant ce point, avoir connu une augmentation considérable depuis le milieu des années 90, du fait de la dégradation de la rentabilité des entreprises d'Etat, ainsi que des prêts non rentables octroyés en 1993-95 pendant la période d'explosion des investissements et qui, arrivés à échéance, n'ont pas été remboursés. Des experts externes estiment que les PNP ont connu leur paroxysme à la fin des années 90, au point de représenter au moins 50 % du total des prêts octroyés par les BCE.⁷ Récemment encore, les estimations officielles étaient nettement inférieures en raison, entre autres, de la difficulté à évaluer avec précision le rendement des prêts, compte tenu du nombre important de succursales, d'une surveillance centrale limitée de leurs activités et des importantes différences existant entre les procédures comptables en vigueur dans différents lieux. Quoi qu'il en soit, en dépit du transfert de près de 20 % des créances douteuses des BCE à quatre sociétés de défaillance en 2000, le montant des PNP des banques reste de toute évidence considérable.

Encadré 7.2. **Données agrégées sur l'efficacité des activités bancaires en Chine**

Bien qu'une analyse des différentes banques et des décisions de leurs directions révèle, entre autres carences, un important sureffectif, les données agrégées sont moins éloquentes. Par exemple, le nombre total de salariés du secteur bancaire rapporté à la population totale est moins élevé que dans la plupart des pays de l'OCDE et ne semble pas en décalage avec le revenu par habitant (tableau 7.2.). L'actif moyen pour 1000 employés des principales banques chinoises est d'environ 727 millions d'USD, ce qui est bien en dessous de la moyenne de presque tous les pays de l'OCDE (sauf la Pologne). Ce chiffre indique que la productivité du travail, mesurée par le nombre de prêts et autres transactions par employé, est nettement moins élevée en Chine que dans la plupart des pays de l'OCDE. Cela étant, compte tenu du faible coût de la main-d'œuvre en Chine, on peut penser que les services bancaires y sont produits avec des techniques plus intensives en main-d'œuvre et, partant, moins productives. Comparés à d'autres pays, les coûts d'exploitation, dont les charges de personnel représentent la majeure partie, ne semblent pas vraiment en décalage par rapport au total des actifs. Les charges d'exploitation des banques chinoises – estimées à partir de leurs comptes de résultats – ne semblent pas non plus être plus élevées que celles dont font état les banques d'autres pays. Il est vrai que de telles comparaisons doivent être considérées avec prudence en raison des différences qui existent entre les normes de comptabilité et de communication financière utilisées en Chine et dans les pays de l'OCDE.

De récentes estimations communiquées par la Banque populaire de Chine indiquent qu'à la mi-2001, d'après les comptes des BCE, les PNP représentaient 27 % (en moyenne) du total des prêts octroyés. De plus, le chiffre avancé par la BPC repose sur le système traditionnel de classification des prêts et serait probablement plus élevé si les normes internationales étaient appliquées⁸.

D'autres estimations indiquent que les BCA, qui n'ont pas participé au programme d'assainissement des créances, connaissent elles-mêmes de sérieuses difficultés, les PNP atteignant dans la plupart des cas, d'après leurs bilans, entre 10 % et un peu plus de 20 % en 1999 (Wong, 2000)⁹. Ces pourcentages indiquent que le taux de PNP des BCA a été nettement inférieur à celui des BCE avant 2000, ce qui concorde avec leur plus grande autonomie et leur focalisation moins exclusive sur les entreprises d'Etat. Malgré l'absence de données fiables, on suppose que le taux de PNP de nombreuses banques commerciales urbaines est également assez élevé.

En outre, les banques chinoises ne disposent que de peu de fonds propres pour se couvrir contre les PNP. Les injections de capitaux de l'Etat en 1998, ainsi que la réduction de fait des fonds propres exigés résultant de la conversion des PNP en obligations d'Etat émises par les sociétés de défaillance, ont amené le ratio moyen de fonds propres des BCE, selon les chiffres officiels, à quelque 7-8 %, ce qui est proche du minimum de 8 % imposé par la BRI. (On pense que le ratio de fonds propres de la Banque agricole de Chine est nettement moins élevé). En dehors des chiffres cités, nous ne disposons d'aucun autre renseignement précis concernant le ratio de fonds propres des BCA. L'inadéquation des fonds propres des banques chinoises est encore exacerbée par le fait que le ratio minimum imposé par la BRI est de plus en plus souvent considéré comme étant insuffisant pour les marchés émergents, dont le ratio de fonds propres est dans de nombreux cas supérieur ou égal à 10 %¹⁰.

La conjonction du manque de fonds propres, du montant élevé des PNP et de la faible rentabilité constitue potentiellement un obstacle important à la capacité des banques chinoises à faire face à l'accroissement de la concurrence étrangère. Malgré le transfert d'une partie des dettes aux structures de défaillance en 2000, le montant des PNP du système bancaire reste supérieur ou égal aux sommets atteints en République de Corée et en Malaisie pendant la crise de 1997. Les banques chinoises disposent également de nettement moins de réserves que n'en avaient les pays asiatiques touchés par la crise. Ces faiblesses financières limitent directement la capacité des institutions à investir dans l'amélioration de leur potentiel d'action, à lever des fonds sur les marchés nationaux et internationaux de capitaux et à nouer des alliances avec des banques étrangères. Elles tendent également à affaiblir les incitations internes à évaluer et à contrôler les risques de crédit.

On ne peut pas partir du principe que les banques chinoises seront en mesure de régler seules leurs problèmes de PNP, à moins d'une amélioration notable de leur rentabilité. Bien que leur situation soit objectivement meilleure que celle des BCE, les perspectives de développement des banques par actions sont pourtant plus sensibles aux risques liés aux PNP. Pour les BCE, la menace de voir les mauvaises performances financières provoquer une fuite des dépôts ou fermer l'accès aux marchés de capitaux est limitée, d'une part, par la garantie implicite que, vu leur taille, l'Etat leur viendrait en aide en cas de difficultés, et d'autre part, par leurs liens étroits avec le pouvoir central et les principales entreprises d'Etat. Les BCA et d'autres petites banques, qui ne bénéficient ni de ce statut, ni d'un système formel d'assurance des dépôts, risquent d'être plus vulnérables.

En dernière analyse, *l'amélioration de la capacité des banques à contrôler la qualité du crédit* constitue la clé du problème des PNP, de l'amélioration de la distribution du crédit et de la discipline financière de l'économie. L'incapacité chronique des banques à limiter les PNP dérive d'une accumulation de lacunes au niveau de l'information, des incitations et du contrôle, résultant de facteurs internes aussi bien qu'externes, résumés dans la figure 7.1. Parmi les facteurs externes ayant contribué à l'accumulation des PNP, du moins dans le cas des BCE, on retiendra essentiellement le fait que l'Etat a soutenu financièrement, par des prêts administrés plutôt que par des dépenses budgétaires directes, des projets non rentables d'un point de vue commercial, mais passant pour socialement nécessaires.

Depuis la promulgation de la nouvelle loi bancaire en 1996, les pouvoirs publics ont pris plusieurs mesures importantes en vue d'améliorer les normes de prêts bancaires. Les contingents directs ont été abolis et remplacés par des ratios actif / passif obligatoires (approche bilancielle) de façon à réguler le volume global du crédit. Les banques ont été tenues d'établir une séparation nette entre la constitution du dossier de prêt et son octroi. La responsabilité financière a été renforcée en rendant les établissements centraux responsables de l'application des normes de crédit dans leurs plus petites succursales et en obligeant les employés chargés des dossiers de prêts ainsi que leurs supérieurs à répondre de toute nouvelle créance

Figure 7.1. **Facteurs entravant le contrôle de la qualité des créances bancaires**

Facteurs internes à la banque	Facteurs externes à la banque
<i>Informations</i>	
Dysfonctionnements du système interne d'évaluation et de classification des crédits	Insuffisance et opacité des renseignements fournis par les demandeurs
<i>Incitations</i>	
Faiblesse du gouvernement d'entreprise et des mécanismes de responsabilité internes	Faiblesse de la discipline du marché et des moyens de faire respecter la réglementation
<i>Contrôle</i>	
	Utilisation de banques pour l'octroi de crédits administrés Faible solvabilité d'une grande partie de la clientèle des banques

Source : Secrétariat de l'OCDE.

douteuse. Ces mesures ont encore renforcé le rôle des IFS créées en 1994 pour prendre en charge les prêts ordonnés par l'Etat ou autres prêts bonifiés, auparavant consentis par les banques commerciales. Ces réformes ont notablement réduit l'emprise de l'Etat sur la distribution du crédit, bien qu'elles ne l'aient pas supprimée, et ont considérablement amélioré les normes de prêt et la qualité des créances¹¹.

Cela étant, un certain nombre d'évolutions indiquent que des considérations non commerciales continuent d'influer sur les décisions d'octroi de prêts, même si c'est dans une moindre mesure et par des canaux plus indirects qu'auparavant. Notamment, les BCE se sont vu assigner des contingents minimums permettant de couvrir les prêts accordés à des projets d'infrastructure spécifiques financés par des

obligations spéciales émises par l'Etat en 1998, bien que les BCE aient en principe été libres de choisir les projets. Le nombre important d'entreprises d'Etat poursuivant leurs activités tout en étant déficitaires et incapables de rembourser leurs emprunts indique clairement que les banques continuent de fournir, au moins, des fonds de roulement à des sociétés ne répondant pas aux normes élémentaires de solvabilité. Les pouvoirs publics ont également régulièrement « suggéré » aux banques d'augmenter leurs prêts aux entreprises non étatiques ou à des fins spécifiques. Ces mesures peuvent envoyer des messages ambigus aux dirigeants des banques et aux agents chargés des prêts et, par conséquent, interférer avec les efforts visant à établir une véritable « culture du crédit ». La situation actuelle de la Chine ressemble par plusieurs aspects, à celle d'autres pays asiatiques dans les années précédant la crise de 1997, comme la République de Corée où, malgré l'absence d'intervention directe de l'Etat dans l'attribution des prêts, les liens étroits unissant les banques, les principaux clients industriels et l'Etat ont fait qu'il a été difficile de contenir les opérations de crédit imprudentes.

Sur le plan interne, les efforts déployés pour faire observer des normes de crédit raisonnables et contrôler la performance des prêts continuent de se heurter à de nombreux problèmes. L'ampleur des PNP limite l'impact des incitations à maintenir des normes de crédit raisonnables et de la surveillance et à faire respecter les contrats de prêt, car les banques n'ont que peu ou pas de capital en jeu et il est difficile de savoir à qui attribuer la responsabilité des performances d'une banque lorsque sa situation financière est médiocre. Les incitations des banques sont également contrariées par les carences du système judiciaire, entre autres facteurs qui ne permettent que difficilement de faire respecter les contrats de prêt. Ces problèmes sont encore aggravés par l'incapacité des banques à fixer des taux d'intérêt en fonction des risques de crédit¹². Les efforts de contrôle de la qualité des crédits ont également été contrecarrés par les déficiences du système comptable et des autres systèmes internes d'évaluation de la solvabilité de l'emprunteur, par la quantité restreinte d'informations, souvent erronées, disponibles sur la situation des entreprises et par les difficultés financières qu'elles connaissent pour la plupart. Cette situation a contraint les banques à réduire radicalement leurs prêts à de nombreuses entreprises, voire à les refuser. Bien qu'elle évite l'accumulation de nouveaux PNP, cette politique concourt néanmoins à la faible rentabilité des banques¹³.

Caractéristiques structurelles du système bancaire qui sous-tendent les problèmes actuels

Les problèmes évoqués ci-dessus trouvent leur origine dans plusieurs caractéristiques traditionnelles propres au secteur bancaire chinois. Ces caractéristiques sont pour partie symptomatiques des dysfonctionnements hérités du système de planification centralisé et du développement limité du système financier dans son ensemble, même si elles ont été perpétuées dans une certaine mesure par les récentes dispositions réglementaires. Bien qu'elles commencent à s'estomper avec l'évolution du système bancaire, elles n'en restent pas moins une sérieuse entrave aux efforts pour résoudre les problèmes que connaît le secteur bancaire chinois.

La caractéristique la plus singulière du système bancaire chinois est que ses banques sont, dans leur quasi-totalité, détenues et contrôlées par l'Etat. Dans la plupart des pays de l'OCDE en revanche, les banques d'Etat étaient encore nombreuses dans les années 50 et 60, mais l'Etat s'est largement désengagé de ce secteur depuis lors. Les pouvoirs publics ont en effet cherché à améliorer l'efficacité du secteur bancaire et à réduire son poids dans le budget de l'Etat ainsi que les distorsions résultant souvent de la propriété étatique. La tendance générale est aussi allée dans le sens d'un désengagement de l'Etat dans les économies de marché émergentes. En outre, l'intervention directe de l'Etat dans les grandes orientations et les activités commerciales des banques est relativement forte en Chine. Il est vrai que le contrôle de l'Etat s'exerce sous des formes très différentes. Les BCE sont sous la tutelle directe du pouvoir central et leur fonctionnement est, par de nombreux aspects, similaire à celui d'agences gouvernementales. Sauf mutation radicale des relations qu'elles entretiennent avec l'Etat, il sera très difficile de faire des BCE de véritables institutions commerciales. Les BCA, détenues par différentes entités d'un niveau hiérarchique inférieur à l'administration centrale, disposent généralement d'une plus grande autonomie de gestion, font l'objet de moins de pressions de la part de l'Etat dans leurs décisions d'octroi de prêts et sont plus flexibles dans leur gestion du personnel que les BCE¹⁴. Cela étant, les BCA (et les BCU) ne sont pas encore des institutions

bancaires à caractère purement commercial, du fait notamment que les principaux actionnaires majoritaires sont généralement des administrations locales confrontées à des dilemmes politiques similaires à ceux qui ont amené le gouvernement central à utiliser les BCE comme vecteurs de sa politique budgétaire.

Une deuxième caractéristique, dépendante de la première, est qu'en dépit de l'entrée de nouvelles banques sur le marché ces quinze dernières années, les BCE continuent d'être largement prédominantes. Comme l'illustre le tableau 7.3, les quatre grandes BCE représentent 83 % du total des dépôts du système bancaire et presque 72 % du total des prêts.¹⁵ Cette concentration dans le système bancaire est très élevée par rapport à la plupart des autres pays, y compris les économies en développement et les économies en transition. Bien que la taille ne constitue pas forcément en soi, pour une banque donnée, un handicap en termes de compétitivité, la prédominance des « quatre grandes » est une entrave potentielle à la compétitivité et au développement du système bancaire chinois dans son ensemble. Compte tenu du rôle qu'elles jouent traditionnellement et de leur taille, les BCE sont plus aptes à prêter à de grandes entreprises, notamment aux entreprises d'Etat qui resteront sous la tutelle de l'Etat. En effet, ce rôle est implicite dans le projet du gouvernement de promouvoir un système de « banque principale » pour les grandes entreprises d'Etat. Les BCE sont généralement moins bien adaptées lorsqu'il s'agit de prêter à plus petite échelle aux entreprises privées ou aux PME sur la base de critères commerciaux objectifs plutôt que sur décision administrative. Pour ce type de prêts (ainsi que pour l'octroi de crédits aux entreprises implantées dans les provinces intérieures), les BCA et d'autres petites banques devraient être avantagées, mais néanmoins limitées dans leurs possibilités d'expansion du fait de leur accès restreint aux dépôts et aux autres types de financement. En outre, la prédominance persistante des BCE risque, compte tenu de leurs caractéristiques et de leurs difficultés inhérentes à améliorer leur gouvernance, de freiner la réforme des normes commerciales du système bancaire dans son ensemble. De plus, la position centrale des quatre grandes banques dans le système de paiement crée une inévitable tension entre l'objectif d'intensification de la concurrence et la nécessité de maintenir la stabilité financière – un impératif d'autant plus fondamental compte tenu de la situation financière médiocre des principales banques.

Tableau 7.3. Répartition des actifs, des prêts et des dépôts dans le système bancaire chinois, 1999

	Actifs		Prêts		Dépôts	
	Milliards de CNY	Part dans le système bancaire total (%)	Milliards de CNY	Part dans le système bancaire total (%)	Milliards de CNY	Part dans le système bancaire total (%)
Quatre grandes banques commerciales	10 403	73.2	6 249	71.7	7 618	83.0
Banques commerciales urbaines	554	3.9	271	3.1	441	4.8
Banques étrangères	263	1.9	180	2.1	43	0.5
Banques commerciales par actions	1 456	10.2	704	8.1	1 038	11.3
Institutions financières spécialisées	1 540	10.8	1 312	15.1	37	0.4
Total	14 218	100.0	8 718	100.0	9 179	100.0

Note : Actifs, dépôts et prêts renvoient à des chiffres consolidés, qui recouvrent à la fois des montants en monnaie nationale et en devises.

Source : *The Banking Industry in China*, 2000.

Une troisième caractéristique du système bancaire chinois est l'ampleur disproportionnée des prêts bancaires accordés au secteur des entreprises d'Etat et la part relativement faible qu'occupent les prêts accordés aux entreprises non étatiques. Les chiffres concernant les entreprises collectives rurales (entreprises de bourgs et de villages) sont éloquentes : elles se sont vues accorder près de 6,5 % de l'encours total des prêts émanant des institutions financières en 1999, soit moins de la moitié de la part de la production industrielle totale. Les entreprises non étatiques ont reçu une part infime des crédits octroyés, là encore

bien inférieure à leur contribution au PIB total.¹⁶ Le pourcentage des prêts consentis à ces secteurs par les BCE est particulièrement faible, reflétant la priorité accordée aux entreprises d'Etat. Les BCA, dans la ligne de la priorité qu'elles accordent aux PME, ont été plus présentes sur le terrain des entreprises non étatiques¹⁷.

La prise en compte des crédits accordés indirectement aux entreprises non étatiques permet de donner une image quelque peu différente des apports financiers dont elles bénéficient. Selon une récente étude de la Banque populaire de Chine, les entreprises non étatiques ont été les bénéficiaires, par voie directe et indirecte, de 47,7 % du total des prêts octroyés par toutes les institutions non financières en 2000 [tableau 7.4]¹⁸. Ce chiffre est quatre fois supérieur à la part des prêts bancaires directs. Dans les provinces côtières, où elles dominent l'activité économique, les entreprises non étatiques bénéficient d'une part plus importante, contrairement aux provinces occidentales, où ce sont les entreprises d'Etat qui continuent de dominer l'activité.

Tableau 7.4. **Part des prêts attribués au secteur non étatique**

a. Part des prêts à court terme attribués à des composantes spécifiques du secteur non étatique					
	Institutions financières			Banques d'État	
	1997	1998	1999	1997	1998
	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
EBV	6.7	6.4	6.6	2.6	2.6
Entreprises privées et particuliers	0.5	0.5	0.6	0.3	0.3
Coentreprises sino-étrangères	2.5	2.9	3.2	2.9	3.3

b. Part de l'encours des prêts attribués directement et indirectement au secteur étatique			
	1996	1998	2000
Total	38.9	41.8	47.7

c. Part des nouveaux prêts attribués directement ou indirectement au secteur non étatique, par province, 2000		
	Province	Pourcentage
Littoral	Jiangsu	65.0
	Shandong	49.8
	Zhejiang	74.2
Nord-Est	Helongjiang	37.8
Centre	Hubei	37.6
Ouest	Sichuan	47.0
	Shanxi	42.1
	Xinjiang	22.8

Source : *Almanac of China's Finance and Banking 1999*; *Bulletin statistique trimestriel de la Banque populaire de Chine*.

Partie a : Les chiffres renvoient aux crédits accordés directement aux différentes composantes. Le tableau n'inclut pas la totalité du secteur non étatique, dans la mesure où les créances des coopératives de crédit urbaines et de certains autres types d'entreprises sont réunies dans les statistiques officielles avec les prêts accordés aux entreprises d'Etat dans le cadre des crédits à l'industrie ou d'autres branches. Source des parties b et c : Banque populaire de Chine. Les pourcentages sont tirés d'une enquête effectuée par la Banque populaire de Chine.

L'ampleur des flux financiers revenant indirectement aux entreprises non étatiques souligne l'importance des circuits de crédit informels en Chine. Cela étant, on ne sait pas dans quelle mesure ces flux profitent aux entreprises non financières du secteur non étatique, compensant ainsi la part d'une faiblesse disproportionnée des prêts directs dont elles bénéficient. Il est probable qu'une partie des prêts indirects, qui pourrait représenter un montant considérable, est dirigée par le biais de fonds de placement formels et informels vers le marché d'actions – sur lequel les banques ne sont pas autorisées à investir directement, ou vers l'immobilier. Quoi qu'il en soit, les crédits accordés aux entreprises non étatiques par des sources indirectes risquent d'être plus sensibles à l'altération de la situation financière des entreprises d'Etat ou d'autres fournisseurs. En outre, le maintien de normes de prêt raisonnables et le suivi des crédits risquent d'être plus difficiles pour les prêts indirects.

Partant d'un niveau très bas, les prêts directs octroyés par les banques chinoises, BCE incluses, aux entreprises non étatiques ont connu une rapide progression ces dernières années et il est probable qu'ils continuent d'augmenter parallèlement au recul de la place des entreprises d'Etat dans l'économie. Cela étant, à court terme, comme on le verra plus en détail dans le chapitre 14, les efforts déployés par les banques pour éviter de nouveaux PNP ainsi que leur désengagement massif des petites entreprises d'Etat se sont traduits par une nette dégradation de l'accès des PME en général aux crédits externes. Les problèmes des PME et leur importance pour le développement futur de la Chine accentuent la nécessité de soutenir l'expansion des BCA et d'autres banques commerciales plus petites afin d'améliorer la diversité et la flexibilité du système financier dans son ensemble.

Une quatrième caractéristique, dont les implications sont importantes pour le développement futur du système bancaire, est que le financement des banques dépend quasi exclusivement des dépôts et des capitaux injectés par la banque centrale. Le marché monétaire reste relativement restreint et ne sert qu'à résoudre des problèmes temporaires de liquidité. Les banques ne sont pas autorisées à prendre des positions nettes trop importantes¹⁹. D'autres instruments de collecte de dépôts de la grande clientèle et de transfert de fonds entre banques, notamment les certificats de dépôt, sont extrêmement limités compte tenu de leur manque de négociabilité et, par conséquent, de leur faible liquidité. Bien que ce ne soit pas le seul handicap, le sous-développement de ces mécanismes de financement constitue un obstacle à la concurrence au sein du système bancaire et à sa capacité à distribuer efficacement les fonds. En particulier, les insuffisances du marché des capitaux à court terme constituent une sérieuse entrave au développement des banques par actions et des banques commerciales urbaines. Les handicaps des BCA sont accentués par la très faible part des concours de la BPC au secteur bancaire dont elles bénéficient (moins de 1 % du total des prêts entre 1994 et 1998) et par le plafonnement légal du nombre de succursales qu'elles sont autorisées à ouvrir en une année. Le sous-développement de ces marchés pourrait également avoir des répercussions sur le financement du développement régional, car les BCE et le gouvernement central sont actuellement les principaux vecteurs des flux financiers inter-régionaux.

En dernier lieu, on retiendra une caractéristique propre à tous les pays en développement, mais qui est particulièrement marquée en Chine, à savoir l'éventail restreint de produits et de services bancaires proposés. Le prêt classique aux entreprises est de loin la principale activité de presque toutes les banques, tandis que la plupart des autres activités ne sont pas très développées. Il s'agit non seulement de produits de « haute technologie » comme les produits dérivés, mais aussi de produits plus traditionnels, comme les acceptations bancaires et les lettres de crédit, très répandus dans d'autres économies d'un niveau de développement comparable. Le manque de diversité des produits se traduit par un faible revenu financier en dehors des prêts classiques. Il peut être considéré comme un facteur contribuant à la faible rentabilité actuelle des banques et rendant leurs revenus et leur flux de trésorerie plus sensibles aux variations des taux d'intérêt et des demandes de prêt que cela serait le cas autrement.

La réglementation est largement responsable de ce manque de diversité des produits et services bancaires proposés. Récemment encore, le commerce extérieur était en grande partie réservé à la Banque populaire de Chine et aux banques étrangères. Le règlement imposé par la BPC limite l'échéance et les autres caractéristiques des prêts et d'autres produits. Les banques doivent généralement obtenir des autorisations spéciales pour proposer de nouveaux produits ou même pour modifier des produits existants, processus qui demande souvent un temps considérable. Des considérations d'ordre prudentiel ont également restreint les perspectives d'élargissement de la gamme d'activités des banques, comme l'illustre l'obligation faite aux banques en 1999 de céder leurs filiales de fiducie et d'investissement après la découverte de nombreuses fraudes financières.

Stratégies d'amélioration de la compétitivité des banques chinoises

Conscientes de l'importance du système bancaire pour le mouvement global de réforme économique et de la nécessité de se préparer à une intensification de la concurrence étrangère, les autorités réglementaires et les banques elles-mêmes ont fait de nombreux efforts ces dernières années afin de remédier aux lacunes énumérées précédemment.

Les BCE ont fermé de petites agences situées à l'écart pour en transférer les activités vers des succursales plus grandes implantées dans des villes ou au siège. Près de 21 000 succursales ont été fermées entre 1997 et 2000²⁰. De nombreux efforts sont également déployés pour réduire les sureffectifs. A la fin 2000, les banques se seraient séparées de 110 000 personnes, soit 6,5 % des salariés du secteur. A tous les niveaux, les banques investissent en outre largement dans des équipements et des installations afin de moderniser leurs opérations et d'en améliorer l'efficacité. Ces efforts, qui devraient se poursuivre ces prochaines années, portent sur les aspects que les banques sont probablement le plus à même de maîtriser et où elles devraient faire le plus de progrès.

En dehors de la réduction des coûts, la stratégie des banques chinoises se concentre sur deux objectifs : l'amélioration de la qualité des crédits ainsi que la diversification et le renforcement de leur gamme de produits dans les segments où elles ont le plus d'avantages comparatifs. Fortement encouragées par les autorités de surveillance, les banques ont durci le contrôle interne des opérations de prêt grâce aux mesures évoquées précédemment et elles sont en train de moderniser leur comptabilité interne et autres systèmes d'information. Elles introduisent graduellement une nouvelle norme de classification des prêts, basée sur les principes internationaux, qui devrait notablement améliorer leur capacité à contrôler leur exposition au risque de crédit. Les mutations souvent rapides que vont connaître les entreprises du fait de la libéralisation des échanges et de l'investissement ne font qu'accroître la nécessité d'un système d'évaluation des crédits efficace et clairvoyant pour les banques chinoises. Cela étant, l'influence persistante de l'Etat sur la distribution de crédits dans certains secteurs et les difficultés que connaissent les entreprises continuent de constituer de sérieuses entraves au progrès.

Les efforts des banques nationales pour renforcer leur compétitivité reposent sur l'exploitation de leurs principaux avantages, à savoir leur connaissance des entreprises et des ménages chinois et leurs liens étroits avec cette clientèle. En ce qui concerne les sociétés, l'objectif consiste à resserrer les liens avec les entreprises nationales présentant une bonne solvabilité, notamment dans des secteurs offrant un potentiel de croissance élevé ainsi qu'à développer le crédit à la consommation. Une bonne partie des efforts spécifiques fournis dans ces domaines consiste à former des alliances entre banques nationales ou avec des banques étrangères afin d'exploiter leurs complémentarités. La clientèle ciblée varie en fonction des caractéristiques de la banque concernée, les plus grandes BCE (la Banque agricole faisant dans une certaine mesure exception à la règle) s'adressant principalement aux très grandes entreprises d'Etat, tandis que les banques par actions accordent plus d'importance aux entreprises d'Etat de leur région d'origine. Les banques cherchent aussi à développer leur activité avec des entreprises non étatiques affichant une bonne solvabilité, y compris des entreprises privées. La gestion de trésorerie, les opérations de change et d'autres services destinés à la clientèle d'entreprises sont en expansion afin d'améliorer la rentabilité des banques et de renforcer leur capacité de conserver la clientèle d'entreprises la plus rentable, notamment les coentreprises à participation étrangère auxquelles elles proposent désormais leurs services. Le crédit à la consommation, qui est actuellement relativement limité, passe pour un domaine de croissance particulièrement intéressant pour les banques nationales. Depuis plusieurs années, les banques ont développé à un rythme rapide des crédits au logement qui devraient bénéficier d'un coup de fouet considérable sous l'effet des réformes destinées à encourager l'accès à la propriété et, plus récemment, du financement de l'acquisition de voitures et d'autres biens de consommation durable. Toutes les grandes banques et plusieurs banques par actions ont annoncé des projets d'introduction de cartes de crédit et de développement du financement des achats d'autres biens de consommation durable.

Les récents efforts du gouvernement se sont concentrés sur l'assainissement du bilan des banques et sur l'introduction de réformes du gouvernement d'entreprise des BCE en vue d'améliorer leur fonctionnement en tant qu'institutions commerciales. Les autorités réglementaires ont affirmé qu'elles ne prévoyaient aucun autre programme d'assainissement des créances non productives analogue à celui entrepris pour les quatre BCE en 1999-2000. Elles facilitent néanmoins l'introduction en bourse des banques afin de permettre leur recapitalisation et de passer les PNP à court terme par pertes et profits. Trois BCA sont déjà cotées et plusieurs autres devraient l'être dans les deux ou trois années à venir. Les BCE seront sans doute introduites en bourse elles aussi, mais probablement un peu plus tard. Récemment, les pouvoirs publics se sont également fixé comme objectif de réduire les PNP des BCE de 3 % du total des prêts par an dans

les trois prochaines années²¹. Afin d'améliorer leur rentabilité, le taux de l'impôt sur leur chiffre d'affaires devrait être ramené à 5 % d'ici 2003. Même si les BCE resteront probablement sous la tutelle de l'Etat, les pouvoirs publics prévoient de mettre en place des conseils de surveillance et d'autres mécanismes de gouvernement d'entreprise, dans la droite ligne de la réforme des entreprises d'Etat non bancaires, et de diversifier leur actionnariat afin de renforcer encore la gouvernance de ces institutions.

Ces efforts soulèvent plusieurs questions importantes. Premièrement, les objectifs officiels indiquent à première vue que les PNP des BCE vont continuer d'être importants et que les fonds propres de ces banques resteront insuffisants pendant plusieurs années encore. L'assainissement du bilan des BCA risque également, d'après les projets actuels, de prendre plusieurs années et aucun calendrier n'a été fixé pour le règlement des problèmes financiers des BCU (dont aucun chiffre officiel n'indique l'ampleur). Il faudra donc assez longtemps pour rétablir la santé financière du secteur bancaire. En revanche, la plupart des pays de l'OCDE dont le secteur bancaire a connu de sérieuses difficultés ont réagi, dès les premiers signes d'aggravation, de façon plus rapide et plus complète pour reconstituer les fonds propres des banques (encadré 7.3). Les principales exceptions, à savoir la crise des caisses d'épargne et de crédit américaines

Encadré 7.3. **L'expérience des crises du système bancaire dans les pays de l'OCDE**

Depuis les années 80, les systèmes bancaires de treize pays de l'OCDE, dont les trois pays en transition qui ont récemment adhéré à l'organisation, ont connu des temps très difficiles. Ces difficultés, même si elles ont été moins graves que celles que connaît actuellement la Chine, ont donné lieu à d'importantes dépenses budgétaires afin de rétablir la situation financière et ont eu de lourdes répercussions macro-économiques, qui se sont traduites par un ralentissement de la croissance réelle. Plusieurs aspects du problème sont résumés ci-après : la tendance à prendre des risques excessifs du fait des difficultés financières ; la nécessité d'améliorer le contrôle des banques et de contenir la propension excessive à prendre des risques durant la phase de libéralisation financière ; les risques liés à une « tolérance » et à un délai injustifiés dans le traitement des difficultés du secteur bancaire ; enfin, la nécessité d'améliorer les normes prudentielles et de restructurer le système bancaire parallèlement aux efforts de rétablissement de sa santé financière.

En *Espagne*, des difficultés ont commencé à gagner l'ensemble du secteur bancaire à la fin des années 70 et ont perduré jusqu'au milieu des années 80. Elles ont été précipitées par une spéculation excessive, notamment dans le secteur de l'immobilier, et entretenues dans de nombreux cas par la pratique des « prêts de connivence » et les dérives qui en découlent, du fait des liens étroits existant entre des banques en difficulté et des groupes industriels financièrement mal en point. La fragmentation excessive du système bancaire, résultant de sa libéralisation financière préalable, a également joué un rôle, comme l'indique le fait que la plupart des banques en difficulté étaient de taille petite ou moyenne. Les efforts des autorités pour régler ces problèmes ont été entravés pendant plusieurs années par d'importantes lacunes du système de réglementation et de contrôle bancaire. Il n'y avait pas de mécanismes efficaces de contrôle permettant de prévenir des irrégularités financières tandis que les normes comptables en vigueur ont souvent donné une image erronée de la situation financière réelle des banques. Les inspecteurs de la Banque d'Espagne n'étaient pas assez nombreux, leur tâche se limitant essentiellement à veiller au respect des réglementations officielles, et ils n'étaient pas équipés pour faire face à de graves difficultés lorsqu'elles se sont présentées. Les pouvoirs publics ont réagi en cherchant à corriger les lacunes du système de contrôle et en 1980, ils ont mis en place un système formel d'assurance des dépôts qui est devenu la bouée de sauvetage des banques en difficulté. Placées la tutelle de ce fonds de garantie et après injection de capitaux, la plupart des banques en difficulté ont été vendues à des institutions plus solides et leurs dirigeants ont été remplacés. Bien que ce processus ait absorbé un volume considérable de fonds publics, la situation du secteur bancaire s'est nettement améliorée à la fin des années 80.

Aux *Etats-Unis*, le système bancaire a connu ses plus grosses difficultés depuis les années 30 lorsque la crise des caisses d'épargne et de crédit (S&L) a démarré au début des années 90. Les difficultés des caisses d'épargne ont été provoquées par une modification de la réglementation qui a intensifié la concurrence avec les banques commerciales et d'autres institutions financières sur le marché de la collecte des dépôts, ainsi que par l'augmentation du loyer de l'argent, qui a eu pour effet de faire baisser la valeur de leurs portefeuilles de créances hypothécaires. Durant plusieurs années après l'apparition de ces problèmes, les autorités de surveillance ont appliqué une politique de « tolérance » en autorisant des caisses d'épargne à poursuivre

Encadré 7.3. **L'expérience des crises du système bancaire dans les pays de l'OCDE (suite)**

leurs activités en dépit de leur situation financière en deçà des normes, dans l'espoir que leur situation s'améliorerait avec le temps. A titre d'aide, les caisses d'épargne ont bénéficié d'une plus grande marge de manœuvre pour investir dans des actifs autres que les crédits immobiliers, qui étaient traditionnellement leur spécialité. Mais cette mesure a provoqué un retour de manivelle, car des institutions déjà sous-capitalisées ont pris trop de risques (« jouant le tout pour le tout »), sachant que les détenteurs du capital étaient pour la plupart assurés contre de nouvelles pertes. Par voie de conséquence, la situation a continué de se dégrader jusqu'à la fin des années 80 et la création de la Resolution Trust Corporation chargée de prendre les choses en main. Entre-temps, le coût net du sauvetage des S&L avait atteint 3 % du PIB. Au début des années 90, le secteur bancaire a connu d'autres difficultés du fait des prêts octroyés par des banques au secteur de l'immobilier à usage commercial. Les autorités ont réagi en instituant un système de pénalités et d'incitations progressives (« mesures urgentes de correction ») afin que les banques prennent des mesures volontaristes en vue de ramener leurs fonds propres à des niveaux adéquats. Bien que ces problèmes aient inauguré une longue période de contraction des prêts en 1991-92, la situation s'est nettement améliorée en 1993 et les dépenses budgétaires, qui ont été entièrement couvertes par les ressources existantes du fonds d'assurance des dépôts, ont été nettement moins importantes que pour la crise des caisses d'épargne.

Trois pays *scandinaves*, la Finlande, la Norvège et la Suède, ont connu une crise bancaire de grande ampleur au début des années 90. Cette crise a été la conséquence directe de prêts excessifs et imprudents octroyés au secteur immobilier alors en pleine bulle spéculative, dont l'explosion, conjuguée à une grave récession, a entraîné une forte augmentation des prêts non productifs et la quasi faillite d'une grande partie du secteur bancaire de ces pays. La lourdeur de la réglementation précédemment en vigueur et les erreurs commises lors de la libéralisation ont également joué un rôle important en la matière. Les banques, n'étant pas habituées à un environnement ouvert et compétitif, ont été amenées à prendre trop de risques et les spéculateurs ont été encouragés par une forte croissance économique et par le maintien de la déductibilité fiscale des intérêts sur les placements immobiliers. Les organes de surveillance des banques manquaient également d'expérience en matière de maîtrise des risques et ont, dans un premier temps, tardé à admettre que les difficultés s'accumulaient. Cela étant, les autorités des trois pays ont réagi relativement rapidement et en profondeur une fois que les problèmes sont devenus aigus. Le sauvetage du secteur bancaire a coûté cher aux pouvoirs publics, notamment en Finlande, où l'on estime qu'il a absorbé 9-10 % du PIB. Toutefois, en 1993, plusieurs années après le début de la crise, la situation financière avait commencé à s'améliorer grâce à la reprise de l'activité économique, en grande partie, mais aussi grâce aux mesures assez générales prises précédemment par les gouvernements.

Au *Mexique*, les pertes de change importantes des entreprises après la chute du peso de 1994 se sont traduites par un gonflement massif des prêts non productifs et par une crise du secteur bancaire en 1995. Le gouvernement a réagi en renforçant les normes prudentielles tout en injectant directement des fonds publics afin de soutenir les institutions financières, de subventionner les entreprises débitrices et de leur donner du temps pour restructurer leurs dettes envers les banques. Les pouvoirs publics ont repris 11 institutions en attendant leur restructuration, leur recapitalisation et finalement leur privatisation. Pour que les actionnaires supportent une part importante du coût final, l'aide financière aux banques qui ont survécu s'est faite par le biais d'émission de titres d'emprunt subordonnés ou par le rachat de créances douteuses au moyen d'un mécanisme d'échange soumis à la condition que les banques assument une partie des pertes. Le coût total de l'aide financière apportée par l'Etat, y compris celle apportée aux débiteurs, est estimé à 14,4 % du PIB (de 1998). Les pouvoirs publics ont également mis en place un important programme de fusions et d'acquisitions afin de renforcer l'assise du système bancaire. Sous l'impulsion déterminée du gouvernement, la participation d'intérêts étrangers dans le système bancaire a nettement augmenté, ce qui a permis non seulement un apport de capitaux, mais aussi un intensification de la concurrence et le développement de compétences techniques au sein du système bancaire. Depuis la crise, la situation des banques mexicaines s'est nettement améliorée. Fin 1999, les PNP avaient été ramenés à 8 % du total des prêts, les provisions et les bénéfices avaient nettement augmenté par rapport à quelques années auparavant, et leur ratio de solvabilité atteignait 16 %.

Les bénéfices des banques de la *République de Corée* étaient déjà médiocres lorsque la crise monétaire de 1997 est venue sérieusement aggraver la situation. L'augmentation des prêts non productifs a pratiquement entièrement absorbé le capital de deux grandes banques et a ramené le ratio de solvabilité de 12 autres en deçà des normes de la BRI (et de la République de Corée). Les autorités ont rapidement réagi en injectant des capitaux pour assainir les créances irrécouvrables des banques et pour reconstituer leurs fonds propres, tout en renforçant les normes prudentielles et en entreprenant la restructuration du

Encadré 7.3. **L'expérience des crises du système bancaire dans les pays de l'OCDE (suite)**

système bancaire autour d'un noyau d'institutions saines. L'amélioration de la précision et de la transparence des informations fournies par les institutions financières a fait l'objet d'une attention particulière, dans le cadre plus large des efforts déployés pour amener les pratiques en matière de contrôle au niveau des normes internationales. Les banques ont dû présenter des plans précis de rétablissement de leur solvabilité sur deux ans et plusieurs d'entre elles ont été obligées de fusionner avec des partenaires financièrement plus solides, leurs plans ayant été considérés comme inadaptés au point d'être rejetés par les autorités. Les dépenses budgétaires affectées au sauvetage du secteur bancaire ont atteint 25 % du PIB à la mi-2000, mais le coût définitif dépendra du volume des créances douteuses qui seront remboursées. La plupart des banques ont rétabli leur solvabilité, bien que leurs bénéfices restent souvent faibles, en partie du fait de l'augmentation des dotations aux provisions pour pertes sur prêts.

Au *Japon*, les difficultés du système bancaire sont apparues pour la première fois au début des années 90 avec l'effondrement du marché d'actions et des prix de l'immobilier. Du fait des prêts octroyés aux sociétés immobilières, les banques avaient pris des engagements considérables, de façon indirecte, vis-à-vis du secteur de l'immobilier, engagements dont l'ampleur avait été sous-estimée tant par les pouvoirs publics que par les observateurs extérieurs. Malgré la gravité de la situation, les autorités ont continué d'appliquer une politique de tolérance durant la majeure partie des cinq années qui ont suivi et elles n'ont pris que récemment toute la mesure du problème des PNP. Cette politique semble avoir été dictée par le coût potentiellement élevé d'un renflouement par l'Etat, par la crainte qu'une intervention officielle ne porte préjudice à l'efficacité des mesures visant à inciter les banques à améliorer leurs pratiques de prêt et par l'espoir que les prix des actifs se redresseraient d'eux-mêmes. Mais les difficultés du système bancaire ont continué de s'étendre et ont largement contribué aux mauvaises performances macro-économiques du Japon depuis le début des années 90. Les pouvoirs publics ont dû continuellement user de mesures de stimulation macro-économiques pour compenser la faiblesse de la demande intérieure. Mais comme les difficultés du secteur bancaire entravaient la politique monétaire, les pertes ont été en grande partie compensées par l'accroissement de la dette publique, qui est passée d'un niveau très faible au début des années 90 à plus de 100 % actuellement. Par conséquent, la remise à flot du système bancaire par l'Etat risque de représenter une charge budgétaire beaucoup plus importante que si elle avait été entreprise plus tôt. Même si l'on ne dispose pas encore d'une évaluation du coût direct de la crise bancaire japonaise, il apparaît clairement que son coût indirect, en termes de performances économiques, a été particulièrement lourd.

Enfin, la *République tchèque*, la *Hongrie* et la *Pologne* ont été confrontées à d'importants problèmes de prêts non productifs octroyés par des banques d'Etat dans des circonstances par certains aspects similaires au cas de la Chine. Les problèmes de créances douteuses sont apparus en Hongrie peu après la création des trois grandes banques d'Etat en 1987, en partie du fait de l'effondrement des marchés traditionnels de la Hongrie en Europe de l'Est. Ces problèmes n'ont pas été traités de façon volontariste pendant plusieurs années dans l'espoir que les banques les régleraient elles-mêmes. Au lieu de cela, le volume réel des prêts non productifs a été nettement sous-estimé ; les banques ont continué de reconduire des prêts qui n'étaient pas remboursés ; et elles n'ont pas été contraintes de constituer des provisions suffisantes. En 1993, les créances irrécouvrables représentaient presque 28 % du total des prêts bancaires. Face à la détérioration de la situation, les pouvoirs publics ont entamé une série d'interventions d'intensité croissante. Bien que ces mesures aient permis une nette amélioration de la situation, le système bancaire n'a pas retrouvé sa santé avant la fin des années 90, après une vague de privatisations et un accroissement de la présence de banques étrangères.

Les gouvernements tchèque et polonais sont intervenus un peu plus tôt dans l'évolution du problème des créances irrécouvrables. Fin 1992, deux ans environ après la refonte du système bancaire qui a suivi la transition, les pouvoirs publics tchèques ont pris une série de mesures afin de racheter les créances douteuses, d'injecter de l'argent frais et d'obliger les banques à augmenter leurs provisions. En partie du fait de la médiocrité persistante de la situation financière des entreprises, ces mesures se sont avérées insuffisantes et, fin 1997, les créances douteuses ont atteint près de deux tiers du total des prêts bancaires. La Pologne s'est distinguée par son approche du problème de l'accumulation des créances douteuses juste avant et dans les premières années de sa phase de transition. Bien que l'Etat ait apporté des ressources considérables afin d'accroître les fonds propres des banques, ces dernières ont dû régler elles-mêmes leurs problèmes de créances douteuses dans un cadre imposé par l'Etat encourageant les entreprises débitrices et leurs créanciers à conclure un accord de restructuration des dettes. Le cadre imposé prévoyait des procédures de conciliation aux termes desquelles les débiteurs devaient proposer un plan de remboursement précis de leurs dettes pour pouvoir obtenir un accord de la banque visant à différer le

Encadré 7.3. **L'expérience des crises du système bancaire dans les pays de l'OCDE** (suite)

remboursement, à échanger la dette contre des actifs ou toute autre mesure d'allègement du remboursement de la dette. Les banques se sont avérées être de bons instruments de restructuration dans ce contexte et une grande partie des créances douteuses a été traitée de cette façon dans un temps beaucoup plus court qu'en Hongrie.

* En plus des Etudes économiques consacrées à ces pays par l'OCDE, on trouve des analyses intéressantes d'expériences spécifiques à ces pays dans OCDE (1997) et OCDE (1993). Voir également le tour d'horizon de Hawkins et Turner (1999).

dans les années 80 et la crise des banques japonaises des années 90, soulignent les dangers d'un trop long étalement du processus de rétablissement financier. Dans les deux cas – et dans des situations similaires dans des pays non membres de l'OCDE – les attermolements des pouvoirs publics ont, en dernière analyse, nettement alourdi le coût de l'assainissement et, dans le cas du Japon, fortement freiné la croissance pendant plusieurs années. En Chine, la fragilité financière persistante des banques risque en outre d'entraver les efforts déployés pour améliorer leur efficacité et maintenir des normes de prêts viables.

Deuxièmement, la capacité des banques à lever des capitaux et à régler le problème des PNP restants sans aide supplémentaire substantielle des pouvoirs publics est incertaine. Améliorer de façon sensible les bilans est un préalable à une introduction en bourse réussie des banques et, pour les raisons évoquées précédemment, on peut craindre qu'elles ne soient pas en mesure de générer d'elles-mêmes les ressources nécessaires. Dans la pratique, les autorités ont dû apporter des fonds afin d'assainir les bilans des BCA dans des proportions suffisantes pour permettre leur introduction en bourse. Même si aucun nouvel engagement officiel n'a été encore pris vis-à-vis des BCE, il faudra très certainement leur consacrer des fonds supplémentaires pour leur permettre de passer par pertes et profits le reste de leurs PNP dans les délais prévus tout en préservant leur solvabilité.

Une troisième question consiste à savoir dans quelle mesure les réformes prévues en matière de gouvernance des banques amélioreront leur fonctionnement. L'expérience en la matière dans le cas des grandes entreprises d'Etat non financières tend à montrer que la mise en place de conseils d'administration et d'autres structures modernes de sociétés n'a eu en soi qu'un impact limité, car la persistance des participations majoritaires de l'Etat tend à perpétuer l'influence des organismes publics qui est la principale source des carences en matière de gouvernement des entreprises d'Etat²². L'amélioration de la gouvernance des BCE risque de s'avérer particulièrement difficile compte tenu de leur rôle central dans un certain nombre de champs d'intervention des pouvoirs publics. La diversification de l'actionnariat, qui passe pour l'une des clés de l'amélioration du gouvernement d'entreprise dans les BCA (et dans une certaine mesure des BCE) n'est pas non plus la panacée pour les problèmes de gouvernance des banques d'Etat. C'est particulièrement vrai compte tenu du fait que les actionnaires minoritaires en Chine, même lorsqu'ils détiennent des intérêts assez importants, tendent à n'avoir que peu d'influence sur les choix ou les règles adoptées par la direction des banques ou encore sur les décisions stratégiques prises par l'entreprise²³.

Un problème plus général porte sur la priorité à accorder au renforcement des BCE par rapport à la promotion du développement des banques commerciales par actions et d'autres banques commerciales chinoises. Les déclarations officielles et les mesures récentes ne définissent pas clairement la hiérarchie de ces mesures, pas plus qu'elles n'indiquent comment les concilier. Comme pour les autres réformes, les ressources financières de l'Etat ont été concentrées sur les grandes banques, mais ce n'est pas incompatible avec une stratégie à long terme visant à réduire leur domination. La politique consistant à imposer aux entreprises d'Etat de maintenir des comptes de dépôt auprès d'une (« grande ») banque, bien qu'elle soit destinée à prévenir les abus financiers, favorise les BCE (même si les BCE restent libres d'emprunter des ressources à d'autres banques). Les autorités ont exprimé leur intention de poursuivre l'assouplissement des mesures de restriction qualitative à l'encontre du développement des succursales des BCA et d'autres petites banques commerciales. Elles ont en outre indiqué qu'elles ne prévoient pas d'autoriser un jour

l'entrée sur le marché de nouvelles banques de dimensions nationales, fussent-elles privées — mais aucun projet ou calendrier spécifique n'a été annoncé^{24, 25}. L'orientation de l'action des pouvoirs publics quant au développement de solutions de rechange apportées par les banques chinoises vis-à-vis des BCE devrait jouer un rôle assez important dans la réussite à long terme des réformes du système bancaire chinois. Bien que ces deux segments du marché bancaire aient besoin d'un coup de fouet à moyen terme, la taille relative des quatre grandes banques ne devraient pas, en dernière analyse, diminuer si les petites banques en viennent à jouer le rôle qui risque d'être nécessaire à une plus grande efficacité du système financier.

Situation actuelle des banques étrangères en Chine

Depuis qu'au début des réformes en 1978 les autorités chinoises leur ont permis de s'installer en Chine, les banques étrangères ont renforcé leur présence dans le pays. En 1979, elles ont dans un premier temps été autorisées à ouvrir des bureaux de représentation, puis, en 1986, à implanter des succursales commerciales. Les banques étrangères en Chine ont été soumises à des contraintes géographiques et commerciales rigoureuses, visant à protéger les banques commerciales d'Etat d'une concurrence « excessive ». La part actuelle des banques étrangères au sein du système bancaire chinois est donc faible. En 1999, les banques étrangères représentaient seulement 2 % du total des actifs bancaires du pays. Ces conditions encore défavorables à l'activité des banques étrangères devraient néanmoins évoluer de façon significative après l'entrée de la Chine dans l'OMC. Les engagements de la Chine vis-à-vis de l'OMC impliquent la suppression progressive, dans les cinq prochaines années, de plusieurs restrictions importantes à l'encontre de l'activité des banques étrangères. (Voir l'Annexe 1 concernant l'Accord sur l'OMC). Pour préparer l'accession de la Chine à l'OMC, mais aussi dans un contexte global de réformes financières dans le pays, les autorités chinoises ont récemment commencé à assouplir progressivement certaines réglementations.

Réglementation

Avant l'entrée de la Chine dans l'OMC, l'implantation de succursales de banques étrangères ainsi que leurs activités étaient soumises au *Règlement sur les institutions financières à investissement étranger*, promulgué par le Conseil des Affaires d'Etat en 1994. D'après ce *Règlement*, une institution financière, pour pouvoir s'implanter sur le marché chinois, doit d'abord ouvrir un bureau de représentation n'exerçant pas d'activité bancaire. Deux ans après l'ouverture de leurs bureaux de représentation, les institutions financières étrangères peuvent effectuer une demande d'implantation de succursale bancaire. Entre autres exigences, la banque étrangère doit disposer au total d'un minimum de 20 milliards d'USD d'actifs, d'un capital enregistré minimal de 300 millions de RMB, d'un capital libéré représentant au moins 50 % du capital enregistré et enfin d'un fonds de roulement équivalant au moins à 100 millions de RMB en devises convertibles. Jusqu'en 1999, les succursales bancaires étrangères étaient autorisées dans seulement treize villes, mais ces restrictions géographiques ont été levées en janvier 1999.

Outre les bureaux de représentation, les banques étrangères peuvent s'implanter en Chine au travers de trois types d'organisation : les succursales, les filiales contrôlées à 100 % et les coentreprises bancaires sino-étrangères. A la fin de 1999, il y avait au total 248 bureaux de représentation, 157 succursales bancaires étrangères et 13 banques constituées en Chine. Ces 157 succursales appartenaient à 69 banques internationales étrangères provenant de 16 pays. Sur les 13 banques commerciales étrangères constituées en Chine, six étaient exclusivement détenues par des capitaux étrangers et sept étaient des coentreprises. Parmi les plus grandes banques étrangères implantées en Chine on compte la Bank of East Asia, la Hong Kong and Shanghai Banking Corporation (HSBC — et principalement sa filiale de Hong Kong, la Hang Seng Bank) et la Standard Chartered Bank, qui sont toutes présentes en Chine depuis longtemps.

Le champ d'action des banques étrangères est considérablement limité par les restrictions qui pèsent sur leur clientèle et sur leurs activités. Les banques étrangères, leurs succursales et les coentreprises bancaires étrangères ne sont en effet autorisées à fournir de services qu'aux résidents étrangers et aux entreprises étrangères et coentreprises. Les services aux entreprises et aux particuliers chinois se limitent

généralement aux prêts de devises autorisés et aux services de règlement d'opérations d'import-export pour les entreprises chinoises. Malgré leur clientèle réduite, l'activité des banques étrangères se cantonne dans une large mesure aux opérations de change puisque leurs opérations en monnaie locale (RMB) sont soumises à de très lourdes contraintes²⁶. Jusqu'en 1996, les banques étrangères n'étaient pas autorisées à accepter de dépôts ou à consentir de prêts en RMB²⁷. En 1996, la BPC a commencé à autoriser certaines banques étrangères, triées sur le volet, à procéder à des opérations limitées, en RMB, dans la zone économique de Pudong à Shanghai. Avant l'an 2000, la BPC avait donné à un total de 32 banques étrangères à Shanghai et Shenzhen l'autorisation de proposer aux entreprises à capitaux étrangers et aux résidents étrangers des services en RMB, y compris des services de dépôt et de prêt^{28, 29}. Toutefois, les banques étrangères disposant de licences leur permettant d'opérer en RMB ne sont actuellement autorisées à recevoir des dépôts en RMB que de la part d'entreprises à capitaux étrangers et de la part des résidents étrangers. Elles n'ont le droit de consentir de prêts en RMB et de fournir de services de garantie qu'aux entreprises à capitaux étrangers ou aux entreprises chinoises spécialement autorisées à recevoir ces services.

Les banques étrangères bénéficient également d'avantages juridiques par rapport aux banques chinoises, notamment en matière de traitement fiscal, puisqu'elles sont assujetties à une fiscalité semblable à celle des entreprises à capitaux étrangers des autres secteurs. L'impôt sur leurs bénéfices est deux fois moins élevé que pour les banques chinoises (15 % contre 33 %). Les banques étrangères sont également exonérées d'impôt sur le revenu la première année de leur activité et bénéficient d'exonérations dégressives pendant les trois ans qui suivent.

Activités actuelles des banques étrangères

Les restrictions imposées par la BPC ont désavantagé les banques étrangères par rapport aux banques commerciales chinoises sur certains points, en particulier en ce qui concerne leur clientèle, leur réseau de succursales et la question des dépôts. D'un autre côté, les banques étrangères ont un certain nombre d'avantages dans plusieurs domaines : qualité des actifs, maîtrise des techniques avancées et des technologies de pointe, compétence internationale, présence de réseaux à l'étranger, accès aux marchés mondiaux, enfin, flexibilité de leurs structures de gestion et qualité de leurs systèmes de contrôle du risque. La situation actuelle des banques étrangères en Chine est le produit de ces avantages et de ces handicaps. Elle présente trois caractéristiques principales :

Premièrement, essentiellement du fait des restrictions imposées à la composition de leur clientèle et à leur implantation géographique, les succursales des banques étrangères sont surtout concentrées dans les centres d'investissement étranger, c'est-à-dire dans les grandes villes côtières comme Pékin, Shanghai, Shenzhen, Guangzhou, Tianjin, Dalian et Xiamen. Les succursales de banques étrangères implantées dans les cinq villes les plus dynamiques du pays (Shanghai, Shenzhen, Pékin, Guangzhou et Tianjin) représentaient, en 1999, 75 % du nombre total des succursales bancaires étrangères en Chine. Mais cette concentration s'explique également du fait que les principaux clients de ces banques sont des entreprises multinationales qui opèrent dans ces villes côtières.

Deuxièmement, les banques étrangères manquent, à long terme, de ressources stables en RMB et souffrent des contraintes réglementaires en matière de clientèle. Les prêts de devises accordés par les bureaux des banques étrangères sont donc essentiellement financés par leur maison mère à l'étranger. Le volume des dépôts détenus par les établissements des banques étrangères en Chine représentait moins de 1 % de l'ensemble des dépôts du système bancaire en 1999 et moins de 0,1 % des dépôts en RMB. Bien que les banques étrangères soient autorisées à emprunter aux banques chinoises des ressources en RMB sur le marché interbancaire, les contraintes réglementaires et le caractère immature du marché en font une source de capitaux coûteuse et insuffisante. Le recours au marché est limité à une fois et demie les fonds propres de l'établissement. Les taux d'intérêt sur le marché interbancaire chinois sont généralement assez élevés, supérieurs au taux débiteur de la BPC et aux taux de rémunération des dépôts des banques commerciales. La liquidité du marché interbancaire est faible. En outre, jusqu'en 1999, les banques étrangères n'étaient autorisées à emprunter qu'à court terme, c'est-à-dire avec des échéances inférieures à quatre mois. Cette restriction a été levée par la BPC en août 1999 et depuis, les banques étrangères ont

mobilisé de plus en plus de ressources financières en RMB. La faible base de dépôts dont elles disposent, associée à la petite taille des réseaux de succursales et aux contraintes qui pèsent sur la composition de leur clientèle ont considérablement limité les prêts des banques étrangères, qui ne représentaient que 2 % du total national en 1999. Les prêts en RMB des banques étrangères ont encore été limités par les réglementations spécifiant qu'ils ne devaient pas excéder huit fois les fonds propres de la succursale (parfois quatre fois) ou 50 % de ses engagements en devises.

Bien qu'il soit difficile d'obtenir des données précises concernant les activités des banques étrangères en Chine, on sait qu'elles ne génèrent pour la plupart que de faibles profits, leurs fonds propres présentant une rentabilité plus faible que ce n'est normalement le cas ailleurs.³⁰ Même les banques étrangères admises à opérer en RMB ne réalisent pas des bénéfices beaucoup plus importants, du fait des lourdes contraintes qui pèsent sur leurs activités. Ces résultats décevants ont poussé plusieurs banques à se retirer du marché³¹.

En troisième lieu, la plupart des banques étrangères en Chine se sont concentrées principalement sur les activités de grande clientèle et ont largement pénétré des marchés comme les crédits commerciaux, les opérations de change et la souscription d'actions et d'obligations chinoises cotées à l'étranger. Cela résulte des différentes restrictions pesant sur leurs activités, mais aussi des avantages dont disposent les banques étrangères par rapport aux banques chinoises dans ces domaines. Les banques étrangères constituent la première source de prêts en devises pour les entreprises multinationales et les sociétés commerciales et représentaient, en l'an 2000, 23 % de l'ensemble des prêts libellés en devises en Chine. Les banques étrangères proposent également un ensemble d'autres services aux multinationales, qui, associés aux financements en devises fortes, sont considérés comme importants pour favoriser et entretenir les relations de ces sociétés avec leurs clients dans le monde entier. Si les banques étrangères ne sont pas autorisées à souscrire des valeurs locales, elles sont autorisées à garantir l'émission d'actions et d'obligations de sociétés chinoises à l'étranger. Bien que l'émission de valeurs à l'étranger ne concerne que certaines grandes entreprises d'Etat présentes à l'étranger, le nombre de ces sociétés cotées à l'étranger est en augmentation rapide. Les banques d'investissement étrangères dominent le secteur de la garantie des émissions d'actions et obligations chinoises cotées à l'étranger, avec une part de marché de plus de 90 %.

Les banques étrangères offrent également une série de services que les banques chinoises ne proposent généralement pas. Certaines banques étrangères organisent activement des crédits consortiaux pour le financement de fonds de roulement, la promotion immobilière ou la réalisation de projets dans les secteurs de l'électricité ou des infrastructures³². Certaines banques étrangères proposent également des services de couverture des risques de crédit et de change, au moyen de contrat d'échange de devises ou de taux d'intérêt et proposent d'autres instruments dérivés permettant de réduire les risques et de donner plus de souplesse à la gestion de fonds.

La Chine s'est engagée à ouvrir le secteur bancaire à la concurrence étrangère dans un délai de 5 ans après son accession à l'OMC [voir l'Annexe I]. Cette ouverture devrait aller de pair avec une redéfinition des activités des banques étrangères et, en principe, leur accorder un régime proche du « traitement national ». Les banques étrangères seront autorisées à traiter avec les particuliers en monnaie locale cinq ans après l'accession de la Chine à l'OMC. Dans la banque de réseau, les segments les plus rentables du marché, tels que le financement hypothécaire ou les activités rémunérées par commissions, comme les cartes de crédit, seront les plus intéressants pour les banques étrangères. Néanmoins, étant donné le faible niveau de revenu des ménages chinois et l'absence de traditions d'emprunt chez les consommateurs, il faudra encore du temps avant que les activités des banques étrangères dans ce domaine ne justifient le coût d'installation d'un réseau à grande échelle. Les technologies de l'Internet peuvent à cet égard constituer un atout pour les banques étrangères, mais les ménages chinois sont encore peu équipés en informatique et les infrastructures de télécommunication laissent encore à désirer. Dans l'intervalle, il est probable que les banques locales essaieront de s'adapter rapidement aux nouvelles technologies et d'acquérir les compétences techniques correspondantes, de façon à pouvoir proposer à leurs clients réguliers des produits capables de résister à la concurrence des banques étrangères. Comme on l'a vu à la section précédente, les banques chinoises commencent à s'intéresser davantage aux prêts à la consommation et aux cartes de crédit.

Les dispositions de l'OMC n'auront toutefois pas de répercussion immédiate sur les grandes contraintes qui pèsent actuellement sur les opérations des banques étrangères en monnaie locale. Plusieurs dispositions, en particulier le plafonnement réglementaire des emprunts en devises par rapport au crédit intérieur ou celui des prêts en monnaie locale par rapport aux fonds propres de l'établissement, ne sont pas remises en cause par l'OMC dans la mesure où elles ne sont pas appliquées de façon discriminatoire. Tant que ces règlements subsisteront, la possibilité pour les banques étrangères de financer les prêts locaux par des contrats d'échanges de devises ou par des emprunts sur le marché monétaire restera assez limitée. Ces restrictions deviendront moins contraignantes si les banques étrangères parviennent à attirer des fonds substantiels en provenance des entreprises chinoises. Mais y parviendront-elles ? Rien n'est moins sûr.

Avantages et stratégies des banques multinationales sur les autres marchés émergents

Comme on l'a vu en introduction, les activités des banques étrangères sont le fruit d'une interaction entre les avantages intrinsèques des banques étrangères par rapport aux banques locales, la réglementation et les conditions de marché à l'intérieur du pays mais aussi plus généralement les considérations internationales influençant les activités des banques multinationales. Pour évaluer la façon dont ces facteurs pourraient agir en Chine, il est utile d'examiner les éléments spécifiques qui ont conditionné les activités des banques étrangères dans d'autres pays, en particulier dans les pays en développement.

La croissance du commerce international des biens et des services financiers s'est accompagnée de l'expansion géographique des banques multinationales. Les banques ont étendu leur influence internationale en implantant des succursales à l'étranger ou en rachetant des banques étrangères déjà implantées. L'internationalisation du secteur bancaire s'est trouvée facilitée par la libéralisation des marchés mondiaux de capitaux. Les pays développés et les pays en développement autorisent à présent de plus en plus facilement le rachat de banques nationales par des groupes étrangers ainsi que l'implantation de succursales étrangères.

La présence étrangère dans le système bancaire d'un pays varie beaucoup dans les pays de l'OCDE. Comme le montre le tableau 7.5, les banques étrangères (définies généralement comme les banques détenues à plus de 50 % par des capitaux étrangers et les succursales de banques étrangères) représentent entre 52,6 % du total des actifs du secteur bancaire au Royaume-Uni, 18,6 % aux Etats-Unis et moins de 5 % dans les pays d'Europe continentale comme l'Allemagne, l'Italie, l'Autriche et le Portugal³³. Les banques étrangères ont considérablement renforcé leur présence sur les marchés émergents dans la seconde moitié des années 90, même si la pénétration bancaire étrangère a connu des évolutions différentes selon les régions du monde. L'expansion la plus rapide a été observée dans les pays d'Europe de l'Est, en particulier

Tableau 7.5. **Participation des banques étrangères dans quelques pays de l'OCDE, 1998-1999**

	Part des actifs de banques étrangères (%)		Part des actifs de banques étrangères (%)
États-Unis	18,6	Finlande	7,3
Japon	5,3	Grèce	13,4
Allemagne	4,2	Luxembourg	13,6
Italie	4,0	Mexique	18,6
Royaume-Uni	52,6	Norvège	5,8
Canada	6,6	Portugal	4,0
		Suède	5,8
Australie	9,8	Suisse	6,5
Autriche	3,8	Turquie	1,7
Belgique	7,4		
Corée	6,3	Hongrie	56,6
Danemark		Pologne	47,2
Espagne	4,5	République tchèque	27,3

Source : Source OCDE, *Rentabilité des banques*, 2000.

Encadré 7.4. **Cas de prédominance des banques étrangères sur le marché national**

Les banques étrangères ont acquis une part considérable du marché bancaire d'un certain nombre de pays d'Europe de l'Est et d'Amérique latine, mais les conditions sont un peu particulières. Les banques sous contrôle étranger représentent près de 75 % des fonds propres du système bancaire en Hongrie et à peu près 44 % en Pologne. L'importance de ces banques est le résultat direct d'initiatives des pouvoirs publics visant à encourager l'arrivée d'intérêts étrangers pour mieux rétablir et privatiser le secteur bancaire national à la suite des problèmes éprouvés au début des années 90 (voir encadré 7.3). Cela traduit aussi la taille et l'ouverture relativement limitées de ces deux économies, ainsi que leurs liens économiques étroits avec l'Union européenne – la plupart des banques étrangères dans ces deux pays viennent d'autres pays européens. Les banques étrangères de Hongrie et de Pologne ont tendance à se spécialiser dans les prêts à des clients multinationaux de longue date exerçant leurs activités dans le pays, les services aux sociétés, la banque d'investissement et autres activités relativement élaborées et rentables, alors qu'elles ont été sélectives et prudentes dans le domaine de la banque de réseau.

Les banques étrangères sont présentes depuis longtemps dans les secteurs bancaires des grands pays latino-américains, mais leur intervention s'est fortement intensifiée dans les années 90 à travers une vague d'acquisitions parfois encouragée par l'instauration d'une réglementation plus accueillante. Les banques étrangères contrôlent désormais près de 50 % des actifs bancaires en Argentine et au Chili, ainsi que des parts de marché plus petites, mais néanmoins substantielles dans un certain nombre d'autres pays. Non seulement les banques étrangères disposent d'un marché global considérable, mais encore elles contrôlent une partie des établissements bancaires de premier plan dans la plupart des pays d'Amérique latine, à l'exception du Brésil. Les liens culturels ont donné une impulsion déterminante au développement de la présence étrangère. C'est ainsi que les deux premières banques espagnoles, le Banco Santander Central Hispano (BSCH) et le Banco Bilbao Vizcaya (BBV), ont acquis le contrôle de près de 30 grandes banques dans une dizaine de pays latino-américains, qu'elles ont la haute main sur près de 40 % des activités des fonds de pension de la région et qu'elles comptent plus de salariés en Amérique latine que sur leurs marchés d'origine. En revanche et à l'exception de la Citibank et de la Bank of Boston, le rôle des banques des États-Unis est relativement limité. Comme en Europe de l'Est, les banques étrangères en Amérique latine ont toujours privilégié les activités avec la clientèle de grandes entreprises. Toutefois, des signes montrent que ce schéma est en train de changer, car les banques étrangères en Argentine ont récemment renforcé leur présence dans les opérations traditionnelles de crédit aux PME et aux particuliers.

en Hongrie, en Pologne et en République tchèque [encadré 7.4]. Depuis quelques années, la présence bancaire étrangère s'est également renforcée en Amérique latine, en particulier en Argentine, au Brésil et au Mexique. En revanche, la participation étrangère reste relativement peu élevée dans la plupart des pays asiatiques. Depuis quelques années, de nombreux pays d'Asie ont pourtant eux aussi commencé à déréglementer leur système financier et offert aux investisseurs et prestataires de service étrangers un accès plus large au marché local.

Pourquoi les banques veulent-elles pénétrer et s'implanter sur les marchés étrangers ? Diverses études théoriques et empiriques ont émis des hypothèses sur un certain nombre de facteurs à l'origine de l'entrée de banques étrangères sur un marché et de leur expansion géographique. L'une des raisons souvent citée concerne les avantages comparatifs que les banques exploitent quand elles opèrent hors de leur pays d'origine et qui leur permettent de profiter de l'extension de leurs activités sur d'autres marchés nationaux. Les banques s'établissent dans des pays étrangers où elles présentent certains avantages comparatifs (Dunning, 1980; Yannopoulos, 1983). Ces avantages comparatifs sont principalement de trois types.

En premier lieu, une banque peut souhaiter s'implanter à l'étranger si elle dispose d'avantages liés à ses actifs spécifiques. Il peut s'agir de services bancaires spécialisés, de sa solvabilité, de sa réputation d'efficacité, de ses compétences de gestion, de son avance technologique, d'économies d'échelle et d'un accès aisé à des devises fortes. Les grandes banques des pays développés peuvent, dans les pays en développement, mettre ces avantages à profit et dégager ainsi de leur implantation sur ces marchés une rentabilité relativement élevée. Par exemple, les banques étrangères disposant d'actifs de grande qualité peuvent être privilégiées par les emprunteurs locaux recherchant dans la relation bancaire une « certification » de leurs activités commerciales vis-à-vis des marchés de capitaux.

En second lieu, les banques peuvent utiliser leurs actifs spécifiques pour acquérir d'autres avantages internes (« avantages liés à l'internalisation »). Pouvoir obtenir et conserver des informations sur la clientèle constitue l'un des principaux avantages liés à l'internalisation. Si les banques veulent disposer d'informations précises et à jour à propos des emprunteurs étrangers, leur implantation à l'étranger peut s'avérer déterminante pour résoudre les problèmes d'asymétrie de l'information. En outre, suivre leur clientèle à l'étranger peut permettre aux banques de renforcer le capital qu'elles ont accumulé en termes d'information. Les banques multinationales mettent ainsi à profit les avantages qu'elles acquièrent en constituant leur capital d'information au travers de leurs activités sur les différents marchés nationaux. Ces avantages en matière d'information ainsi que l'accès à des socles de dépôts sur différents marchés nationaux donnent aux multinationales des capacités supérieures de transformation des échéances. Les banques disposant d'une clientèle large et géographiquement diverse peuvent réduire leurs coûts de transaction en mettant en relation des clients ayant des besoins qui se compensent. Un réseau d'actifs étrangers peut contribuer à lisser les variations de bénéfices des banques multinationales par rapport aux banques nationales.

En troisième lieu, les particularités du pays peuvent conférer aux banques étrangères des avantages de localisation dans le pays où elles s'implantent. Les banques risquent généralement, dans leurs activités à l'étranger, d'être désavantagées en matière de production de l'information en raison de leur moindre connaissance du marché local. La présence de groupes de clients qu'elles connaissent déjà bien (par exemple des sociétés multinationales) leur permet néanmoins de pallier cet inconvénient. Suivre les multinationales dans un pays donné constitue un avantage de localisation. Etant donné l'existence d'une relation antérieure avec leurs clients, ces banques disposent à leur propos d'une meilleure information que les autres banques. En outre, l'expansion de sociétés multinationales à l'étranger offre aux banques étrangères des opportunités de croissance. L'hypothèse du « suivi du client à l'étranger » veut que les banques étrangères fournissent des services dans les pays où l'investissement direct étranger (IDE) en provenance de leur pays d'origine est élevé. Un certain nombre d'études empiriques ont établi que l'expansion des échanges commerciaux directs ainsi que les liens d'investissement des multinationales avec un pays donné constituent les critères les plus importants motivant l'implantation des banques internationales (Parkhe et Miller 1998, Nigh et coll. 1986). Les possibilités d'activités liées au commerce des services constituent un important facteur d'explication de la présence des banques américaines à l'étranger (Goldberg et Johnson, 1990). Une étude a montré que la croissance des banques étrangères en Chine entre 1980 et 1994 était due dans une large mesure à la progression des échanges et de l'IDE (Leung, 1997). En d'autres termes, la plupart des banques étrangères qui se sont implantées sur le marché chinois y suivaient leur clientèle de multinationales des secteurs du commerce et de l'investissement.

Outre les avantages reposant sur la relation des banques avec les multinationales, les réglementations propres à chaque pays et les obstacles à l'entrée peuvent également conférer d'autres avantages de localisation à certaines banques. Les textes législatifs et réglementaires du pays d'implantation sont susceptibles d'influer fortement sur les avantages dont bénéficient les banques étrangères, et constituent un important facteur de détermination du degré et du type d'activité des banques étrangères. Par exemple, l'activité des banques américaines à l'étranger est dans une large part déterminée par les mesures de réglementation du pays où elles s'installent (Goldberg et Johnson, 1990). Les conditions économiques et financières du pays d'implantation peuvent elles aussi influer sur les avantages dont bénéficient les banques étrangères. Les banques étrangères peuvent souhaiter s'implanter dans les pays ayant un fort potentiel de croissance. Elles sont également attirées par les sites étrangers dont les conditions bancaires sont relativement favorables. Par exemple, profitant de la mauvaise santé financière de nombreuses banques américaines dans les années 80, beaucoup de banques étrangères ont pénétré le marché américain des services bancaires aux entreprises et ont augmenté leur part de marché en accordant à la fois des crédits nationaux et internationaux. Toutefois, lorsque le secteur bancaire américain a commencé à se restructurer et à se concentrer, pour devenir de plus en plus compétitif, les banques étrangères, pour survivre, ont dû élaborer des stratégies de niches présentant des rendements élevés (Walton, 1994). De même, ce sont les opportunités du marché intérieur, et non pas seulement la recherche de profits auprès des multinationales de services, qui ont incité les banques étrangères à pénétrer sur les marchés japonais et sud-coréen (Ursacki et Vertinsky, 1992).

Dès lors que les banques s'implantent dans un pays, l'ampleur et le type de leurs activités peuvent néanmoins varier de manière considérable. Par exemple, certaines banques peuvent choisir de se consacrer à des activités hors bilan, comme les opérations de change, plutôt qu'à l'octroi de prêts. L'orientation stratégique de la banque mère peut fortement influencer sur le degré et le type d'activité des banques étrangères hors de leur marché d'origine. Les stratégies de commercialisation et les stratégies de produits, notamment, se répercutent sur le choix des produits de la banque mère pouvant être introduits de façon rentable sur d'autres marchés, ainsi que sur la niche de marché visée. Les intérêts géographiques de la banque mère déterminent également le rythme auquel les objectifs de croissance sont adoptés dans les différents pays.

Le marché de grande clientèle représente une part importante de l'IDE du secteur bancaire depuis les années 60, de même que, depuis plus longtemps, le marché des crédits commerciaux et des services aux entreprises. Les principales activités des banques multinationales sont : le financement des entreprises, les opérations de change, les crédits commerciaux, le financement de projets, les opérations sur valeurs mobilières, certaines activités non financières et le crédit-bail. Dans le cas des banques américaines, les succursales ont généralement été installées pour offrir des services aux clients de la banque mère. Les services aux particuliers, notamment les dépôts, n'ont jamais été au cœur de l'activité des succursales étrangères, essentiellement en raison des restrictions imposées par les pays d'implantation et des inconvénients engendrés par la concurrence des réseaux bancaires locaux. Les bénéfices enregistrés par les banques étrangères, qui provenaient principalement des activités de grande clientèle, ont justifié les coûts occasionnés par le maintien des succursales. Les emprunteurs étaient surtout des sociétés multinationales de pays industrialisés, des banques et les gouvernements de pays en développement. Ainsi, les succursales étrangères des centres financiers les plus importants se sont de plus en plus tournées vers les crédits consortiaux et la gestion de créances, le crédit-bail, le financement de projets et d'autres activités axées sur les grands montages financiers et souvent risqués nécessaires à la réalisation de projets industriels d'envergure ou au développement économique général d'un pays. L'importance de la gestion de trésorerie des entreprises, service aux multinationales apparu dans les années 70, a progressé, ce domaine rapportant aux banques internationales un revenu régulier perçu sous la forme de commissions. Les banques perçoivent également des commissions pour des services de conseil et d'aide aux opérations de fusion-acquisition ou à l'investissement dans les sociétés américaines, et proposent aux services de gestion de patrimoine des établissements bancaires des services de conseil pour leurs placements en actions étrangères.

Alors que la plupart des banques considéraient les services bancaires aux particuliers comme secondaires, du fait des lourdes contraintes réglementaires dont ils faisaient l'objet mais aussi en raison des coûts élevés d'installation dans le pays, certaines banques, comme la Citibank, se sont, elles, montrées plus offensives dans ce domaine. Depuis les années 60, la Citibank a en effet explicitement mis en œuvre, sur le plan international, une stratégie de services bancaires aux particuliers, proposant ce type de services partout où la réglementation le permettait. Pour d'autres établissements, l'implantation des banques de dépôt à l'étranger (par exemple, Barclays Bank, Chase Manhattan, Bank of America et Hong Kong and Shanghai Bank) semble au contraire avoir été purement fortuite ou n'avoir résulté que d'opportunités saisies de façon passive et non d'une stratégie délibérée (Tschoegl, 1987). Dans de nombreux autres cas, les banques de dépôt se sont développées à partir du financement des échanges commerciaux ou pour suivre des clients importants, activités qui permettaient à la banque de se familiariser avec le marché local et de proposer des services bancaires aux particuliers dès que l'occasion s'en présentait. Cette stratégie « opportuniste » peut être opposée à une stratégie plus réfléchie dans laquelle la banque mère implante des établissements de services aux particuliers et les conserve en espérant que leur supériorité en matière de gestion et de compétences techniques sera suffisante pour leur permettre de surmonter les problèmes dus à leur manque de familiarité avec le marché local et à la concurrence dont ils souffrent de la part de rivaux disposant au départ de réseaux plus étendus et d'une meilleure information.

Depuis le début des années 90, les stratégies des banques multinationales ont considérablement évolué, ce qui s'est répercuté sur la nature de leurs activités. En partie parce que le marché international du crédit est devenu extrêmement concurrentiel et que ses marges bénéficiaires ont diminué jusqu'à être pratiquement nulles, mais aussi en réponse à la complexité croissante du marché international et aux normes de fonds propres, de nombreuses succursales ont réduit leurs coûts et diversifié leurs activités au

lieu de s'en tenir aux opérations traditionnelles de prêt et de dépôt. A mesure que les banques continuent de rechercher des rendements élevés et s'efforcent de définir, de mesurer et de gérer les risques de façon efficace, elles remplissent moins de fonctions traditionnelles et augmentent la part de leurs activités hors bilan, qui requièrent une moindre couverture par les fonds propres et sont rémunérées sous forme de commissions. Les banques sont devenues des « sociétés de services financiers » encourant moins de risques que dans les opérations de prêt traditionnel et entrant sur des marchés traditionnellement réservés aux sociétés d'assurance. La Chase Manhattan est un bon exemple de ce type de reconversion. Pour survivre, la Chase Manhattan a fusionné trois métiers – les activités régionales de services bancaires aux particuliers, les services financiers nationaux et l'investissement international. La banque a abandonné ses activités de services aux particuliers à l'étranger et les revenus qu'elle retire de ses activités internationales de grande clientèle représentent à présent une part croissante de ses bénéfices. Elle s'attend à une augmentation de ses commissions et à une diminution des revenus de ses prêts. Les marchés des changes, des produits dérivés et le marché obligataire représentent déjà une part considérable et en augmentation rapide du total de ses revenus. La stratégie définie par la Chase Manhattan pour l'avenir consiste à devenir un intermédiaire des mouvements de capitaux et à créer de la valeur dans le traitement des transactions, les opérations de couverture, les services de conversion de change et le conseil (Khambata, 1996).

Les banques multinationales ne cessant de s'éloigner de leur métier traditionnel devraient élaborer une stratégie internationale axée prioritairement sur le développement des services rémunérés à la commission et de la titrisation. Elles continueront de privilégier les opérations hors bilan, les transactions liquides et autres transactions de qualité qui ne mobilisent pas de fonds propres et induisent peu de risques. Il s'agit des opérations de change, des services de crédit-bail, des contrats à terme et options sur devises et des services rémunérés à la commission. Il peut aussi s'agir de contrats d'échanges à long terme, de services de gestion de trésorerie, de conseils à la mobilisation de capitaux, de montages financiers sur mesure, de la mise en relation de partenaires ou contractants ou des interventions comme chef de file dans le cadre d'opérations consortiales. Un nouveau domaine générant des revenus de commissions est lié aux crédits commerciaux : les banques mettent en relation des partenaires désireux de conclure des accords de forfaitage, de troc et d'échange compensé et reçoivent des commissions de la part des différents participants. Comme les investisseurs préfèrent, pour lever des fonds, faire appel au marché, les banques perçoivent des honoraires très lucratifs pour traiter ces dossiers. Les banques vont de plus en plus être à l'affût d'opportunités de prêts impliquant des services plus élaborés que le simple octroi d'un crédit, comme l'expertise, la gestion et les services de conseil pour lesquels ils peuvent facturer des commissions. Le financement de projets est devenu intéressant parce qu'il permet de proposer à la fois un plan de financement et un ensemble de services pour lesquels la banque pourra demander une commission.

Stratégies des banques multinationales dans d'autres économies émergentes d'Asie

La façon dont les banques se sont efforcées d'appliquer ces stratégies dans les économies émergentes d'Asie est particulièrement intéressante pour évaluer les stratégies qu'elles vont sans doute mettre en œuvre en Chine une fois que l'accès à ce marché aura été libéralisé. L'activité bancaire en Asie s'est caractérisée par un contrôle étroit de l'administration et diverses mesures discriminatoires ont été imposées à l'encontre des activités des banques étrangères par les gouvernements et les organismes réglementaires des pays concernés. La participation des banques étrangères sur le marché bancaire national des pays d'Asie reste limitée, malgré des disparités selon les pays (Lang et So, 2001). Hong Kong, Chine, et Singapour proposent les conditions les plus libérales, les discriminations à l'encontre de l'activité des banques étrangères y étant les plus réduites. Dans un certain nombre d'autres pays d'Asie, des restrictions considérables limitent les activités commerciales des banques étrangères ainsi que le nombre de succursales qu'elles peuvent ouvrir et le volume des crédits qu'elles peuvent accorder. Récemment cependant, et plus particulièrement à la suite de la crise financière asiatique, de nombreux pays de la région ont entrepris de déréglementer leur système financier et d'ouvrir leurs marchés nationaux aux banques et aux investisseurs étrangers.

En grande partie sous l'effet des restrictions à l'encontre du déploiement de réseaux, des opérations de crédit et des modalités de financement, les banques étrangères ont dû développer leurs propres niches sur le marché. La plupart des banques étrangères présentes dans les pays d'Asie ont privilégié les activités

de grande clientèle et la banque d'investissement, en profitant de leurs avantages comparatifs sur le terrain de la technologie, de l'expérience et des réseaux bancaires internationaux (voir tableau 7.6). Dans la plupart des pays, les banques étrangères interviennent plus particulièrement dans le financement et la prestation de services cambiaires. Des économies très ouvertes comme la Malaisie représentent d'énormes marchés à exploiter pour les banques étrangères dans ces domaines en raison de l'importance du commerce international pour l'activité économique. En Thaïlande, les banques étrangères s'attachent aux opérations bancaires de grande clientèle, le financement du commerce extérieur et le change devenant leurs principales activités commerciales. Les banques étrangères d'Indonésie se concentrent également sur le crédit aux entreprises, le financement du commerce extérieur et les opérations de change, bien qu'elles soient autorisées à collecter des dépôts et à consentir des crédits en monnaie locale³⁴. Les banques étrangères en Inde sont tenues d'affecter un pourcentage minimum de leur portefeuille de prêts aux exportations et à un certain nombre d'autres secteurs jugés prioritaires. Compte tenu de ces restrictions, les banques étrangères ont tendance à privilégier le financement du commerce extérieur, le crédit aux grandes entreprises, les opérations de grande clientèle et les services d'investissement comme le conseil financier. Même dans un marché relativement libre comme celui du Japon, les banques étrangères ont du mal à placer leurs services auprès des entreprises nationales et ont tendance à se porter principalement sur les opérations avec des clients de leur pays d'origine et à mettre l'accent sur les activités à forte valeur ajoutée plutôt que sur des opérations de crédit plus classiques.

Tableau 7.6. **Créneaux d'activités des banques étrangères dans les économies d'Asie de l'Est**

Économies d'Asie de l'Est	Financement de projets	Financement du commerce extérieur	Change	Banque de grande clientèle	Banque d'investissements/ banque extraterritoriale	Banque de petite clientèle	Crédit aux entreprises
Cambodge		x*	x		x		
Chine		x	x*	x		x	
Corée du Sud				x	x	x	
Hong-Kong, Chine			x	x*	x	x	
Inde		x*		x	x	x	x
Indonésie		x*	x		x		
Japon		x	x*	x		x	
Laos		x	x*				x
Malaisie		x	x	x		x*	
Myanmar	x*						
Philippines		x	x	x	x		
Singapour		x	x	x*	x	x	x
Taïpei chinois				x	x		x
Thaïlande		x	x	x*	x		
Vietnam		x*	x	x			

* Activité primaire.

Source : Lang et So (2001).

Dans l'ensemble, les banques étrangères ont tendance à n'avoir qu'une activité très limitée en Asie auprès de la clientèle de particuliers et de PME. La banque de petite clientèle a été dans une large mesure ignorée en raison de l'absence de réseaux de succursales ainsi que des contraintes réglementaires pesant dans bien des cas sur la collecte de dépôts en monnaie locale. Les succursales des banques étrangères desservent très souvent principalement les clients de leur pays d'origine ainsi que leurs salariés. La Malaisie fait apparemment exception à cette règle puisque les banques étrangères détiennent une part substantielle du marché de la petite clientèle, en dépit des lourdes contraintes entravant l'activité des banques étrangères. Pourtant, cela a pu se produire parce que certaines banques étrangères (comme la HSBC, l'Overseas Chinese Banking Corporation, la Standard Chartered et la Citibank) qui ont développé de vastes réseaux d'agences durant la domination britannique ont pu conserver ces réseaux, malgré la réglementation qui est venue ultérieurement limiter les activités de leurs concurrents à une seule agence. Ces banques ont réussi à affronter la concurrence sur le marché local de la banque de petite clientèle en raison de leur solidité financière, de l'efficacité de leurs services et de leur réputation internationale. D'autres banques étrangères en Malaisie, en revanche, se sont surtout portées vers la banque de grande

clientèle et les opérations bancaires internationales. Même en l'absence de restrictions, les banques étrangères sont souvent demeurées à l'écart des activités bancaires de petite clientèle sur des marchés sur lesquels, comme à Hong Kong, Chine, les banques locales sont des concurrents très puissants.

Lorsque les banques étrangères s'adressent à la petite clientèle, elles tendent à privilégier un segment spécifique, généralement à forte valeur ajoutée, de ce marché. Par exemple, en Inde, les activités bancaires des banques étrangères auprès de la petite clientèle ciblent généralement des activités à forte valeur ajoutée, comme les services de guichets automatiques bancaires (GAB) et la banque par téléphone ou par l'Internet destinées à des non-résidents ainsi qu'aux autochtones plus fortunés. En République de Corée, où certaines restrictions demeurent à l'encontre des opérations de crédit et de l'implantation de succursales, des banques étrangères comme la Citibank ont réagi en concentrant leurs activités de petite clientèle dans la capitale du pays et elles n'exploitent pas de grands réseaux de succursales dans tout le pays. Pourtant, la banque d'investissement et la banque de grande clientèle restent les principales sources d'activité en République de Corée. Au Taipei chinois, l'abolition récente d'un certain nombre de contraintes réglementaires a encouragé les banques étrangères à s'intéresser aux services bancaires auprès de la petite clientèle, comme les crédits à la consommation et les cartes de crédit, car il s'agit de niches rentables dans lesquelles elles peuvent mettre à profit leurs avantages.

Perspectives du système bancaire chinois à la lumière du développement de l'intervention des banques étrangères

On s'efforcera dans cette section d'évaluer les répercussions des trois ensembles de facteurs pour le développement des banques étrangères et chinoises au lendemain de la libéralisation. Cette analyse s'inscrit dans une perspective à moyen terme (de l'ordre de cinq ans) à compter du moment où les banques étrangères seront autorisées à consentir des crédits en monnaie locale à des entreprises (à savoir deux à trois ans après l'accession à l'OMC aux conditions actuellement prévues). Comme on le verra, les banques devraient acquérir une place importante, quoique limitée sur le marché chinois, un peu comparable à celle qui prévaut actuellement dans d'autres économies émergentes d'Asie. Toutefois, on ne saurait exclure la possibilité que les banques étrangères, même avec une portion congrue du marché, aient un impact très négatif sur les résultats financiers de leurs homologues chinoises. La concrétisation ou non de cette hypothèse va dépendre pour l'essentiel de la façon dont le système bancaire dans son ensemble va se comporter et, plus précisément, de l'évolution du troisième ensemble « externe » de facteurs.

On peut faire trois observations préliminaires à partir de l'analyse précédente de la situation actuelle des banques nationales et étrangères en Chine, ainsi qu'en s'appuyant sur l'examen des approches suivies par les banques étrangères sur d'autres marchés émergents. Premièrement, les banques étrangères ont intrinsèquement des avantages comparatifs en Chine (actifs spécifiques et localisation) qualitativement analogues à ceux dont elles jouissent dans d'autres pays, avec néanmoins des différences d'intensité. Plus précisément, les banques étrangères bénéficient de compétences techniques et de produits supérieurs à ceux des banques chinoises dans un grand nombre de domaines (voir tableau 7.7). Elles disposent des avantages supplémentaires d'un large accès aux marchés internationaux de capitaux et aux marchés de leur pays d'origine, ainsi que de leurs liens avec des entreprises étrangères qui ont, ou vont avoir des activités en Chine. De plus, les banques détenues et en grande partie gérées par des Chinois d'origine établis à Hong Kong, Chine et dans plusieurs autres pays ont l'avantage de leurs affinités culturelles et de leurs liens avec des clients chinois, des atouts analogues à ceux qui ont fait le succès des banques espagnoles en Amérique latine. Les avantages des banques étrangères sont en outre amplifiés, plus encore que dans nombre d'autres économies émergentes, par la faible rentabilité des banques chinoises, la qualité médiocre de leur bilan et leur difficulté à contrôler la qualité de leurs créances. Leurs avantages sont par ailleurs renforcés par l'importance croissante du commerce extérieur et de l'investissement dans l'économie de la Chine, bien que ce ne soit sans doute pas au même point que dans des économies plus ouvertes comme la Malaisie, la Thaïlande ou les Philippines. Face à ces avantages, les points forts des banques chinoises résident dans leur connaissance du marché, l'accès aux dépôts et à d'autres sources de financement et leur rôle prioritaire dans la mise en œuvre de l'action des pouvoirs publics, notamment en matière de dépenses d'infrastructure.

Tableau 7.7. Synthèse des avantages et handicaps comparatifs des banques chinoises et étrangères

	Banques chinoises		Banques étrangères
	BCE	BCA et autres	
Avantages	Connaissance du marché et des clients Liens étroits avec les clients locaux Rôle prioritaire auprès du gouvernement		Compétences, technologie et produits Accès aux marchés mondiaux Solidarité financière Liens avec les entreprises étrangères
	Accès au financement Position dominante sur le marché Préférences des pouvoirs publics		
Handicaps	Situation financière médiocre Carences en matière d'évaluation et de capacités de contrôle de la qualité des créances Compétences et technologie limitées Gamme de produits limitée		Liens limités avec le marché local Accès limité aux ressources en monnaie locale
	Intervention importante des pouvoirs publics	Réseau de succursales limité et accès restreint au financement	

Source : Secrétariat de l'OCDE.

Si ces avantages étaient à eux seuls déterminants, rien ou presque n'empêcherait les banques étrangères de conquérir une part importante du marché chinois, voire une part comparable à celle qu'elles ont acquise dans plusieurs pays d'Europe de l'est ou d'Amérique latine. Toutefois, trois conditions sont susceptibles de constituer sur le marché bancaire chinois un facteur déterminant d'endiguement de leur expansion et ce, plus encore à certains égards que dans d'autres marchés émergents. Il s'agit des mesures de réglementation déjà évoquées qui restreignent la capacité des banques étrangères à changer des devises en RMB et à consentir des crédits en RMB ; du développement limité des marchés monétaires nationaux ; enfin, de la situation financière médiocre et de la transparence limitée des entreprises chinoises. Il est essentiel que la situation s'améliore sur les deux premiers fronts si les banques étrangères veulent se développer dans des domaines nécessitant un financement en monnaie locale, mais dans lesquelles elles disposent d'avantages. La médiocrité de la situation financière et le manque de transparence des entreprises devraient inciter les banques étrangères à éviter de prêter à la plupart d'entre elles tant que cette situation ne se sera pas sensiblement améliorée. Ces contraintes devraient être les plus importantes à moyen terme avant de s'atténuer à plus longue échéance avec les progrès de la libéralisation financière et du développement des marchés nationaux de capitaux ainsi que des résultats financiers des entreprises. Toutefois, les changements dans ces domaines dépendent de considérations plus générales, comme la politique de libéralisation des opérations en capital ou les progrès de la réforme des entreprises.

Des considérations générales risquent de constituer un frein supplémentaire à l'expansion des banques étrangères en Chine. Les activités des banques étrangères dans les pays d'accueil sont soumises à la nécessité de préserver leurs fonds propres, de dégager une rentabilité comparable à celle que présente d'autres utilisations des ressources (ainsi que celle qui est nécessaire pour lever des capitaux supplémentaires dans leur pays d'origine ou sur les marchés internationaux) et de limiter l'ampleur de leurs risques. A ce jour, les banques étrangères en Chine ont bien voulu accuser une faible rentabilité en partie en raison de l'engagement limité de leurs fonds propres et des opportunités que peut leur offrir une libéralisation de leur participation à un grand marché en expansion. Cela étant, le seuil de rentabilité risque fort d'augmenter après la libéralisation, car les banques étrangères devront engager plus de fonds propres pour développer leurs activités. Ce phénomène pourrait accentuer la propension des banques étrangères à se montrer sélectives dans le développement de leurs activités, d'autant que les possibilités de dégager des bénéfices importants dans les activités bancaires traditionnelles sont actuellement relativement limitées en Chine. La réglementation dans les marchés d'origine des banques étrangères risque de constituer un frein supplémentaire à cette expansion. Les crédits des succursales de banques étrangères à des entreprises chinoises connaissant des difficultés financières ou présentant une transparence restreinte — même si ces entreprises étaient disposées à assumer les risques — n'auraient guère de chances de satisfaire aux normes prudentielles appliquées par les autorités de surveillance de nombreux pays de l'OCDE.

Domaines où les banques étrangères peuvent connaître leurs plus grandes percées (et leur moins bons résultats)

Les trois séries de facteurs évoqués dans la section précédente, ainsi que la prise en compte des « ingrédients » essentiels nécessaires pour pouvoir offrir des produits bancaires variés, délimitent une première grille d'évaluation grossière des atouts concurrentiels relatifs des banques étrangères et chinoises dans différents segments de l'activité bancaire. Par exemple, le crédit aux entreprises locales suppose un large accès, à des prix raisonnables, aux financements en monnaie locale et une assez bonne connaissance des activités et de la situation de l'emprunteur — domaine dans lequel les banques chinoises sont manifestement avantagées. Toutefois, la capacité d'apporter des services de gestion de trésorerie et des risques et de pouvoir accéder aux marchés étrangers — sur lesquels les banques étrangères disposent de leur principal avantage — est aussi importante pour attirer la clientèle de grandes entreprises multinationales. En conséquence, l'avantage intrinsèque des banques chinoises en matière de prêts à ces entreprises est sans doute moindre que pour les crédits aux moyennes entreprises. Les banques étrangères jouissent d'un avantage plus net dans les outils de gestion des risques et autres produits complexes dans lesquels les compétences et l'expérience en matière d'innovation de haute technologie sont déterminantes.

Le tableau 7.8 présente sous une forme synthétique les conséquences pour les atouts relatifs des banques étrangères en termes d'avantages comparatifs essentiels, de stratégies mondiales et d'environnement externe. Cela donne une idée des domaines dans lesquels les banques étrangères sont le plus susceptibles de réaliser des percées importantes. Par exemple, les banques étrangères sont de toute évidence désavantagées dans les prêts aux entreprises locales, même si cela est moins vrai pour le crédit aux grandes sociétés. Toutefois, compte tenu de leurs stratégies mondiales et du rapport défavorable risque/rendement résultant de la situation financière médiocre et du manque de transparence des entreprises locales, les banques étrangères vont sans doute de manière générale s'abstenir d'accorder des crédits aux entreprises chinoises. De plus, même si les banques étrangères parviennent à réaliser des percées en matière de crédit aux entreprises chinoises lorsque l'environnement externe s'améliorera, les banques chinoises, étant donné leurs avantages intrinsèques, risquent alors de conserver leur part dominante du marché. En dehors du segment important des services de cartes de crédit, les banques étrangères n'ont également que peu de chances de devenir des intervenants de premier plan dans le crédit à la consommation, du moins pendant une longue période suivant la libéralisation intégrale de ce marché.

En revanche, les banques étrangères ont la capacité de réaliser des percées considérables au niveau du crédit en monnaie nationale aux coentreprises à participation étrangère qui, comme on l'a vu dans la précédente section, constitue l'une des principales raisons de développer leurs activités en Chine. Elles risquent cependant d'être entravées dans ce domaine par leur accès limitée aux ressources financières en monnaie locale. Elles devraient par ailleurs continuer de dominer les crédits en devises à ces entreprises à capitaux étrangers. Les banques étrangères ont en outre de bonnes chances de devenir des intervenants de premier plan dans les services de change, le conseil en gestion, la gestion de trésorerie et des risques, et au moins dans un certain nombre d'activités relatives aux valeurs mobilières. Par rapport aux opérations de crédit en monnaie locale, ces activités sont bien moins pénalisées par l'accès restreint aux financements en monnaie locale et elles y engagent beaucoup moins de fonds propres. Les perspectives de nouvelles privatisations et de restructurations économiques en Chine sont favorables à la banque d'investissement. Les introductions en bourse de grandes entreprises d'Etat chinoises se sont multipliées ces derniers temps, et elles devraient s'accélérer encore avec la poursuite du processus de privatisation des entreprises d'Etat chinoises par les pouvoirs publics. Comme indiqué précédemment, les banques d'investissement étrangères ont déjà conquis l'essentiel du marché de la garantie des émissions d'actions et d'obligations chinoises cotées à l'étranger. Compte tenu de leur avantage comparatif dans ce domaine, elles devraient continuer à s'approprier une part importante du marché national dans ce segment très rentable du marché.

Même s'il a une valeur indicative, ce tableau est simplifié à l'extrême. Il y a en effet une diversité considérable dans les activités spécifiques relevant de chacune des principales rubriques du tableau 7.8. Les banques étrangères, les BCE ainsi que les BCA/BCU devraient toutes trouver des « niches » spécifiques dans la plupart des grands segments dans lesquels elles occupent une position importante. Ces trois catégories d'institutions ont potentiellement des avantages importants dans certaines activités liées aux

valeurs mobilières : par exemple, les BCE devraient occuper le devant de la scène dans le montage d'opérations de fusion-acquisition, tandis que les banques étrangères apporteront des services de gestion des risques, des conseils et autres produits annexes permettant de faciliter ces opérations.

Tableau 7.8. **Synthèse des facteurs influençant les perspectives des banques étrangères en Chine**
Facteurs affectant les stratégies des banques étrangères en Chine

Branche d'activité	Avantage comparatif	Priorité générale	Contraintes extérieures	Taille du marché	Potentiel de croissance	Principal concurrent national
Prêts classiques						
Grandes entreprises d'État	Moyen	Faible	I : R, C, A	Grande	Moyen	BCE
Autres entreprises d'État	Faible	Faible	I : C, A, R	Grande	Faible-Moyen	BCE
Entreprises non étatiques	Faible	Faible	I : C, R	Moyenne	Élevé	BCA
Coentreprises sino-étrangères	Élevé	Élevée	F	Moyenne	Élevé	Toutes
Crédit à la consommation	Moyen	Faible	M : A	Petite	Élevé	Toutes
Financement d'infrastructures	Faible	Faible	M : R, A	Grande	Moyen	BCE
Service de change	Élevé	Élevée	F	Moyenne	Élevé	BCE
Valeurs mobilières et banque d'investissement	Élevé	Élevée	M : R	Petite	Élevé	BCE
Services de gestion du risque et de la trésorerie	Élevé	Élevée	F	Petite	Élevé	Toutes
Services intermédiation	Moyen-Élevé	Moyenne	F	Moyenne	Élevé	Toutes

Notes : I, M, F : facteur restrictif dans l'ensemble important, moyen ou faible ; R : réglementaire ; C, Situation financière critique ; A : accès à la monnaie locale ; Toutes : toutes les banques chinoises nationales.
Source : Secrétariat de l'OCDE.

Mais surtout, ces trois séries de facteurs peuvent évoluer avec le temps. Comme on a pu le constater dans d'autres pays, les banques chinoises nationales sont susceptibles d'absorber les compétences, les innovations et la technologie de leurs concurrents étrangers. Ce processus d'absorption renforcera à terme leur compétitivité vis-à-vis des banques étrangères. Ce sont cependant les changements de l'environnement externe qui détermineront en grande partie l'expansion et les performances des banques nationales et étrangères. Cet environnement va sans doute profondément changer dans les dix ans qui viennent sous l'effet non seulement de la libéralisation des échanges et de l'investissement en Chine, mais aussi en fonction de la nature des réformes économiques. Plus précisément, la participation des banques étrangères aux opérations de crédit sur le marché national devrait se renforcer dès lors que les entreprises chinoises, notamment celles qui sont cotées en bourse, amélioreront leur gouvernement d'entreprise et se conformeront aux normes prudentielles imposées par les stratégies commerciales des banques étrangères.

Un des points importants qui ressort du tableau 7.8 est que les banques étrangères ont un avantage comparatif dans la plupart des activités qui, compte tenu de l'orientation actuelle des politiques, ont les perspectives de croissance les plus favorables sur le marché. Cela s'explique en partie par le fait que les entreprises à investissement étranger constitueront sans doute un des segments du secteur des entreprises qui devraient connaître la plus forte expansion. En outre, la demande de produits complexes de change, ainsi que de gestion de trésorerie et de risques que peuvent proposer les banques étrangères, même si elle est assez limitée pour l'instant, va probablement augmenter rapidement quand les entreprises chinoises développeront leurs activités internationales et amélioreront leurs systèmes de gestion financière. Ces domaines ont aussi tendance à être les plus rentables. Les principales activités potentiellement à « forte croissance » dans lesquelles les banques chinoises ont un avantage sont le crédit à la consommation et le financement des entreprises non étatiques. La rentabilité future du crédit à la consommation pourrait cependant être limitée par la concurrence que se livreront les banques et qui risque d'être particulièrement féroce dans ce domaine. La rentabilité des prêts aux entreprises non étatiques est actuellement restreinte par la difficulté d'évaluer leur solvabilité, par leur situation financière souvent médiocre et, dans une certaine mesure, par le relativement faible niveau moyen de leurs emprunts.

En revanche, les opérations de prêt aux entreprises d'Etat, actuellement le plus gros marché sur lequel les banques chinoises disposent d'un net avantage comparatif, présentent les perspectives de croissance

à long terme les moins favorables et affichent pour le moment une rentabilité assez faible. Cette faiblesse de la croissance à long terme sur le marché des entreprises d'Etat reflète la nouvelle diminution de leur rôle dans l'économie à laquelle il faut s'attendre avec l'application progressive des réformes consistant à « lâcher » les entreprises d'Etat sauf les plus grandes. Pour ce segment, les perspectives à moyen terme pourraient être meilleures, étant donné que la taille *effective* du marché du crédit aux entreprises d'Etat, autrement dit les entreprises capables d'emprunter aux conditions du marché, s'est désormais nettement réduite, une bonne part de ces entreprises n'étant pas solvables. Le succès des réformes des entreprises d'Etat, ainsi que l'amélioration des capacités des banques à répondre aux besoins des entreprises non étatiques accroissent considérablement les chances d'une expansion des marchés du crédit là où les banques nationales ont un avantage comparatif.

Cette configuration permet de formuler deux observations concernant le développement des banques chinoises. Tout d'abord, les efforts actuels visant à développer d'autres activités que les prêts classiques ne sont sans doute pas, même s'il est important de diversifier les activités des banques chinoises, la panacée qui remédiera à leur faible rentabilité, car ces banques seront confrontées à une concurrence féroce de la part des banques étrangères dans la plupart de ces domaines. Ensuite, l'amélioration de la rentabilité et la mise à profit des opportunités de crédit aux entreprises, en particulier dans les domaines à plus forte croissance, seront déterminantes pour que les banques nationales obtiennent de meilleures performances. Les progrès à cet égard dépendront de l'évolution de la situation financière des entreprises d'Etat. Ces aspects sont illustrés par les scénarios de développement du système bancaire chinois présentés ci-après.

Scénarios : part de marché ou part des bénéfices ?

Deux scénarios montrent qu'il peut y avoir entre les facteurs évoqués plus haut une interaction qui déterminera le développement du système bancaire chinois et de ses principaux segments dans les cinq à dix prochaines années. Ces scénarios reposent sur différentes hypothèses concernant l'évolution de l'environnement externe des banques, notamment les dispositions réglementaires et les réformes économiques. Chacun des scénarios part du principe que les banques continueront de réduire leurs coûts, de renforcer leur efficacité, d'élargir leur gamme de produits et d'améliorer leurs systèmes internes d'évaluation et de gestion du risque crédit. Leurs efforts sont cependant conditionnés par leur rentabilité et les conditions extérieures, deux aspects qui diffèrent selon les scénarios. Ces derniers ne sont d'ailleurs pas conçus à des fins de prévisions. Ils permettent plutôt de laisser entrevoir tout l'éventail des conséquences et circonstances qui pourraient y être associées. Ils servent néanmoins à souligner l'influence fondamentale que sont susceptibles d'exercer les initiatives des pouvoirs publics vis-à-vis du système bancaire, ainsi que les réformes économiques plus générales, sur la façon dont les banques chinoises se comporteront face à la concurrence étrangère.

Selon le premier scénario, les réformes économiques dans les entreprises et le secteur bancaire se poursuivent à un rythme progressif, correspondant aux objectifs fixés par les politiques actuelles mais sans initiatives nouvelles de grande ampleur. Conformément à ce qui s'est déjà passé, les ressources consacrées à la réforme des entreprises d'Etat restent surtout concentrées sur les grandes entreprises, la part réservée aux petites et moyennes entreprises d'Etat ou aux entreprises non étatiques étant très limitée. Les efforts de restructuration des entreprises, le développement des petites et moyennes entreprises et la création de nouvelles entreprises se poursuivent certes, mais ils sont fortement entravés par l'intervention des pouvoirs publics et le protectionnisme régional. C'est une des raisons pour lesquelles les performances financières des entreprises d'Etat ne s'améliorent que lentement, une grande partie de ces entreprises continuant d'enregistrer des pertes ou des bénéfices seulement marginaux après la libéralisation. Les performances dans certains secteurs comme l'automobile peuvent se détériorer à moyen terme, dès lors que l'impact de la concurrence étrangère se concrétisera. Bien que les entreprises non étatiques se développent par rapport aux entreprises d'Etat, elles sont encore confrontées à de graves problèmes financiers, ainsi qu'à des contraintes d'ordre réglementaire, entre autres, qui font obstacle à leur restructuration et à leur expansion. Les pouvoirs publics n'injectent qu'un volume limité d'argent frais dans les BCE, même si par ailleurs les bilans des BCA se sont suffisamment améliorés pour permettre

l'introduction en bourse de la plupart d'entre elles au moment où la libéralisation totale de la participation des banques étrangères sera appliquée. Les autorités cherchent à limiter les incursions dans le champ d'intervention des BCE et, pour ce faire, le financement par la BPC des BCA/BCU demeure proportionnellement très faible et leurs activités restent excessivement limitées. Le marché monétaire croît lentement, ce qui s'explique notamment par le caractère progressif et seulement partiel de la libéralisation des taux du crédit pour éviter un étranglement des marges de rémunération des prêts qui aurait des répercussions négatives sur les BCE. L'activité des BCA – qui voient leur nombre augmenter en raison de la création de plusieurs banques privées ou quasi privées – prend un tour de plus en plus commercial. Des structures modernes de gouvernance sont mises en place pour les BCE et la composition de leur capital se diversifie un peu. Toutefois, l'impact de ces réformes est limité par les interventions perpétuelles des pouvoirs publics dans les décisions de ces banques concernant leurs opérations de crédit, entre autres.

Selon ce scénario, le système bancaire devrait donc vraisemblablement connaître une évolution lente et contrariée, ne donnant lieu qu'à un changement limité de ses caractéristiques problématiques évoquées précédemment. Tout en évitant presque totalement de prêter aux entreprises nationales et en circonscrivant leurs activités aux provinces côtières, les banques étrangères se taillent une part importante du marché du crédit aux entreprises à investissement étranger et acquièrent et développent de fortes positions dans les opérations de change et les activités « hors bilan » qui nécessitent un large accès aux marchés internationaux et des compétences poussées. Comme dans les autres économies émergentes, les banques étrangères sont généralement plus rentables que les banques locales. La situation des BCA risque d'être plus délicate. Avec l'assainissement de leurs bilans et l'amélioration de leur gestion, leur avantage compétitif devrait augmenter, mais la capacité à tirer parti de ces avantages sera sans doute limitée étant donné que leur accès au financement est restreint et qu'elles ont toujours du mal à trouver suffisamment d'entreprises non étatiques solvables à qui prêter. Les BCA devraient faire l'objet de pressions supplémentaires, car les banques étrangères leur retireront une part importante des opérations de crédit avec les entreprises à investissement étranger et freineront leur expansion dans les activités rentables hors bilan ou autres rémunérées par commissions. Elles risquent aussi de subir le contrecoup des tentatives des pouvoirs publics de contenir leurs activités afin de protéger les BCE. Ces dernières continuent de dominer le système financier, mais restent faibles financièrement. En dépit d'un certain succès de leur diversification au-delà des prêts classiques, leur rentabilité est encore faible. Compte tenu de la très petite marge de manœuvre pour passer les créances irrécouvrables par pertes et profits, les créances non productives demeurent un grave problème, qui risque d'empirer si la concurrence étrangère se traduit par une grave détérioration des performances dans l'automobile et d'autres secteurs. Pour ce qui est de l'efficacité de leur gouvernance et de leur gestion, les BCE sont encore en partie des organismes gouvernementaux et ne sont que partiellement des établissements commerciaux. Ce double positionnement nuit à l'efficacité des efforts menés pour améliorer la qualité du crédit et développer les prêts aux entreprises non étatiques.

A première vue, ce scénario semble favorable : les banques étrangères ne prennent pas une part importante de l'ensemble du marché et les banques chinoises conservent une position dominante. Mais au fond, le résultat est beaucoup moins positif. Même si la part des banques étrangères sur le marché bancaire est, à l'aune d'indicateurs classiques, limitée, elles retireront une bien plus grande proportion de l'ensemble des bénéfices dégagés par le système bancaire. Comme la croissance du total des bénéfices du système bancaire sera sans doute limitée par les problèmes que connaît la clientèle des banques, il est fort possible que l'on assiste à un nouveau recul de la rentabilité des banques chinoises. De manière plus générale, malgré la marge de manœuvre que semblent leur procurer les contraintes pesant sur l'expansion des banques étrangères, la compétitivité des banques chinoises ne progresse pas énormément, sachant que, de façon générale, les opportunités offertes aux banques demeurent restreintes. En outre, on ne constate guère d'amélioration des principales faiblesses du système bancaire qui peine à jouer son rôle économique. La distribution du crédit reste inefficace, les entreprises d'Etat et les provinces côtières bénéficiant d'un excédent de ressources tandis que les entreprises non étatiques et les provinces de l'intérieur en manquent. La discipline financière demeure insuffisante dans des domaines fondamentaux. Et la faible assise financière des banques constitue une menace pour la stabilité financière.

Le deuxième scénario, bien plus favorable, part de l'hypothèse d'une amélioration plus notable des performances des entreprises et d'une application plus rapide et plus générale des réformes financières que dans le cadre du premier scénario. Les bénéfiques des entreprises se redressent rapidement au cours des cinq années qui suivent la libéralisation, grâce en partie à des initiatives visant à mettre définitivement un terme à l'intervention des pouvoirs publics dans la gestion des entreprises, à permettre aux mécanismes du marché de jouer un plus grand rôle dans la restructuration des entreprises et à appliquer des programmes ciblés en vue de faciliter l'accès au financement. Le secteur non étatique se développe lui aussi plus vite que selon le premier scénario et sa croissance dans les provinces de l'intérieur est particulièrement rapide. Les pouvoirs publics injectent de nouveaux capitaux à court terme dans le but de ramener les créances improductives des BCE en dessous de 10 % en quelques années et de prendre, sur la même période, des mesures décisives pour mettre un terme aux prêts administrés et conférer aux opérations des BCE un caractère purement commercial. Ces mesures, ainsi que l'adoption à l'échelle du pays du nouveau système de classification des prêts et un durcissement des normes internes de comptabilité et de communication financière au niveau des banques et des entreprises entraînent une amélioration considérable de la capacité des banques à évaluer la qualité des signatures et à identifier les bons risques de crédit. Les autorités encouragent par ailleurs le développement rapide du marché monétaire en libéralisant les taux de crédit, en assouplissant les restrictions d'accès et en abaissant le plafond des positions autorisées. Elles accordent en outre le même traitement aux BCA/BCU qu'aux BCE pour ce qui est des concours de la BPC et de leur champ d'activité.

Selon ce second scénario, l'activité des trois grands segments, à savoir les banques étrangères, les BCE et les BCA/BCU, va sans doute se développer nettement plus rapidement que dans le cas du premier scénario. L'amélioration de l'accès au financement et des perspectives pour les entreprises non étatiques et les petites et moyennes entreprises d'Etat devrait permettre aux BCA (et dans une moindre mesure aux banques commerciales urbaines) d'augmenter considérablement leur part de marché. Les banques étrangères ont aussi des chances d'accroître leur part de marché davantage que dans le premier scénario et peuvent commencer à développer, si elles le font sélectivement, leurs activités de crédit aux entreprises nationales. Le terrain conquis par les deux autres segments réduira certes la domination des BCE, mais l'amélioration de la situation des entreprises d'Etat devrait permettre une expansion à court terme sur le marché effectif du crédit à ces entreprises. Même si les banques étrangères vont probablement renforcer leur part globale du marché dans le premier cas, celle-ci restera sans doute proche de son niveau dans d'autres pays d'Asie, et les banques nationales dans leur ensemble devraient continuer à jouer un rôle de premier plan.

Autre aspect tout aussi important, les bénéfiques du secteur bancaire seront probablement au total nettement supérieurs selon ce second scénario et la rentabilité des deux catégories de banques nationales devrait être plus élevée. Par conséquent, en dépit de leur part de marché plus importante, les banques étrangères retireront sans doute une plus petite proportion du total des bénéfiques du secteur bancaire. Pour les banques nationales, même un peu plus petite, une part d'un marché plus grand et mieux orienté génère plus de bénéfiques qu'une plus grande part d'un marché moins favorable comme dans le premier scénario. L'accès au financement des entreprises non étatiques, des entreprises d'Etat petites et moyennes et des entreprises dans les provinces intérieures est aussi plus facile que dans le cas du premier scénario et les normes de crédit sont mieux harmonisées et plus efficaces pour exercer une discipline financière sur les entreprises. La diminution des créances improductives, l'augmentation des fonds propres et l'amélioration de la rentabilité des banques nationales limitent les risques qui pèsent sur la stabilité financière de l'ensemble de l'économie.

La différence entre les scénarios ne peut être entièrement attribuée à l'action des pouvoirs publics et elle dépend en grande partie de l'évolution de l'économie dans son ensemble, comme la croissance des marchés mondiaux et le succès des stratégies commerciales des entreprises chinoises pour faire face à l'exacerbation de la concurrence étrangère, deux facteurs qui ne sont pas faciles à contrôler ou à prévoir. Cependant, ces scénarios mettent en évidence deux points fondamentaux. Le premier, c'est que le développement des banques chinoises face au renforcement de la concurrence étrangère dépend moins de leurs atouts intrinsèques actuels que de la capacité qu'elles auront à l'avenir d'exploiter ces atouts. Pour

ce faire, il faut que les banques assainissent leur situation financière et que cesse l'intervention des pouvoirs publics qui, actuellement, empêche les banques de contrôler la qualité de leurs créances et de diversifier leurs activités. Le deuxième point, c'est que le développement des banques chinoises comme des banques étrangères est tributaire de l'amélioration de la qualité des marchés auxquels les banques entendent fournir leurs services. A cet égard, le sort des banques chinoises et le développement du système bancaire dépendent fortement du succès des réformes plus générales visant à améliorer les performances des entreprises et éliminer les dysfonctionnements de l'économie réelle.

Conclusions et recommandations

La présente analyse amène à deux conclusions essentielles sur l'impact de la participation des banques étrangères au marché chinois après sa libéralisation. La première est que si les banques étrangères vont presque certainement développer leur présence en Chine et sont vouées à jouer un rôle important dans le système bancaire, il est très peu probable qu'elles dominent d'importants segments d'activités nationaux, à l'exception du crédit aux entreprises à investissement étranger. Compte tenu des avantages intrinsèques de leurs concurrentes chinoises auprès des clients nationaux, des contraintes imposées par leurs stratégies mondiales dans des domaines où elles vont sans doute faire leur entrée et de leur accès limité au financement local, la part des banques étrangères sera sans doute comparable à celle qu'elles détiennent dans d'autres pays d'Asie. En outre, les banques étrangères vont probablement, à un moment donné, perdre le terrain initialement gagné à mesure que les banques nationales gagneront en compétence, sous réserve qu'elles soient parvenues à recouvrer et à conserver ensuite leur santé financière.

La deuxième conclusion est que la pénétration des banques étrangères pose en soi moins de risque pour les performances futures des banques chinoises que deux autres facteurs purement internes. Il s'agit, d'une part, de la situation financière médiocre des banques nationales et de leur capacité restreinte de contrôler la qualité des créances et, d'autre part, des distorsions des conditions ambiantes qui limitent la qualité générale du marché pour toutes les banques, mais surtout atténuent les avantages comparatifs intrinsèques des banques nationales. Sans une nette amélioration de ces conditions – et surtout de la première – dans les prochaines années, l'arrivée des banques étrangères risque d'accroître la faiblesse des banques nationales. Dans ce cas, les avantages que les banques étrangères pourront apporter au système bancaire national seront réduits, en partie parce que les banques étrangères limiteront très probablement leurs alliances avec les banques nationales et d'autres activités dans lesquelles de tels transferts de compétences ont le plus de chances de se produire. Ces risques seraient moindres si des réformes parviennent raisonnablement à améliorer ces deux conditions. Le cas échéant, les banques nationales deviendraient probablement plus rentables et le rôle des BCA et des BCU pourrait augmenter même si la part de marché des banques étrangères augmente elle aussi. Le système bancaire dans son ensemble deviendrait alors plus compétitif et efficace et la distribution du crédit et la discipline financière s'amélioreraient.

Il ressort de l'analyse présentée dans ce chapitre que plusieurs mesures prioritaires dans le cadre de réformes bancaires permettraient d'envisager un impact bénéfique, d'un côté comme de l'autre, de la pénétration des banques étrangères en Chine. Le succès de ces initiatives sera renforcé par le progrès de réformes concernant la clientèle des banques qui sont évoquées dans d'autres chapitres. Dans un ordre approximatif d'urgence et d'importance, les priorités en termes de réformes bancaires sont les suivantes :

- Accélérer l'assainissement de la situation financière des banques nationales, en ayant recours à de nouvelles injections de fonds publics si nécessaire. Un objectif raisonnable pourrait être de réduire les prêts non productifs des BCE, des BCA et des BCU de sorte qu'ils ne dépassent pas 10 % au moment où les restrictions appliquées aux banques étrangères pour les prêts en monnaie locale aux entreprises nationales seront levées, et de porter en même temps le niveau de leurs fonds propres à 8 % au moins dans un premier temps³⁵. Dans la mesure du possible, le soutien des pouvoirs publics devrait être organisé pour donner aux banques des incitations (par exemple, en les autorisant à se lancer dans de nouvelles activités sous réserve de réformes) à renforcer leurs structures de

gouvernance et pour améliorer durablement les normes de crédit, le suivi des créances et la gestion des risques. A cette fin, les banques devraient être tenues de constituer des provisions adéquates, de passer les créances douteuses par pertes et profits conformément aux normes prudentielles (plutôt qu'en fonction de l'approbation du Ministère des Finances) et, à terme, d'augmenter les normes de fonds propres de sorte qu'ils atteignent les niveaux prévalant dans d'autres économies émergentes.

Comme le précisent le chapitre 14 sur le système financier et le chapitre 22 sur les conséquences macro-économiques, ce type de programme nécessitera un gonflement considérable de la dette publique, ce qui ne devrait pas, sous réserve que d'autres initiatives réalisables soient prises pour assainir les finances publiques, présenter de risque pour le budget. Différer la restructuration financière complète des banques reviendrait à en augmenter le coût à terme, remettrait en cause les réformes actuelles en vue d'améliorer les incitations et les performances des banques nationales et les freinerait dans leurs efforts pour faire face à l'intensification de la concurrence étrangère.

- Mener une stratégie plus active pour encourager le développement des BCA, des BCU et éventuellement de nouvelles banques et élargir leur champ d'action et leur part du marché en général. Plus particulièrement, les contraintes réglementaires qui handicapent les BCA et les BCU devraient être progressivement éliminées. Les banques commerciales urbaines, à commencer peut-être par les plus grandes banques dans les provinces de l'intérieur, pourraient être autorisées à développer leurs activités au-delà de la juridiction dont elles dépendent actuellement. Même si les BCE resteront probablement dans un proche avenir les principales intervenantes, la contraction de leur part de marché devrait être considérée comme une évolution naturelle et souhaitable et l'adoption d'une stratégie plus explicite pour gérer ce déclin pourrait permettre d'améliorer leurs performances. Le développement par les BCE de nouvelles branches d'activité devrait être au moins assujéti à des objectifs d'amélioration de leurs performances financières. La constitution par les BCE d'une ou plusieurs filiales indépendantes pourrait non seulement favoriser leurs performances globales, mais aussi encourager la concurrence, d'où l'intérêt de l'envisager³⁶.

Compte tenu de la difficulté de réformer les BCE, l'extension du champ d'action des BCA et d'autres banques est d'autant plus nécessaire pour améliorer le fonctionnement commercial du système bancaire et veiller à ce que tous les segments d'entreprises aient suffisamment accès au crédit bancaire. La grande priorité est d'augmenter la part des capitaux supplémentaires accordés aux BCA et à d'autres petites banques ainsi que la part des crédits qu'elles distribuent.

- Poursuivre et accentuer les efforts visant à éliminer l'intervention de considérations non commerciales dans les opérations de crédit bancaire et pour affermir les normes de crédit bancaire. Une solution pour ce faire consiste à renforcer le rôle des institutions financières spécialisées dans le crédit aux entreprises d'Etat présentant un risque exceptionnel ou connaissant des difficultés financières et qui ont besoin d'être préservées, ou de créer des organismes distincts chargés de garantir des prêts consentis à cette fin³⁷. Pour favoriser la professionnalisation des banques, des conseils d'administration (qui devraient être mis sur pied dès que possible) prendraient la responsabilité de nommer l'équipe dirigeante des banques, sous réserve de l'accord de la BPC conformément à des critères « d'honorabilité et de compétence ». L'adoption de plusieurs autres mesures par les autorités de surveillance pourraient y contribuer. Il s'agit de la mise en œuvre rapide à l'échelle du pays (dans les deux prochaines années) du nouveau système de classification des prêts et du renforcement de la mission donnée à la BPC d'appliquer rigoureusement des normes prudentielles sévères lors de ses contrôles des banques. L'obligation pour toutes les banques de se soumettre régulièrement à une vérification des comptes par un cabinet comptable indépendant agréé, dont les conclusions doivent être rendues publiques, renforcera aussi selon toute vraisemblance l'incitation à respecter les normes prudentielles et commerciales. Les banques ont aussi besoin de moyens plus efficaces pour faire valoir leurs contrats de crédit afin de pouvoir prendre possession des nantissements et de faire respecter des procédures de faillite plus strictes.

Bien que des mesures importantes aient déjà été prises, la qualité du crédit s'est en partie améliorée parce que les banques ont cessé leurs opérations de crédit dans des domaines importants, et rien ne permet de savoir si une culture de crédit rigoureuse

s'est ancrée fermement et de manière générale. Pour que des normes de crédit reposant sur des bases saines et qu'un contrôle efficace du crédit puissent exister, il faut réduire les liens entre les banques et les autorités politiques ou administratives et augmenter les responsabilités des autorités de surveillance.

- Accélérer le développement du marché monétaire national et des autres circuits nécessaires pour faciliter les transferts de capitaux entre les institutions financières et les régions. Le marché interbancaire et autres marchés monétaires doivent à la fois prendre de l'ampleur et faire preuve de plus de flexibilité dans les cinq prochaines années pour que les BCA et d'autres banques que les BCE puissent se développer suffisamment. On peut avancer les mêmes arguments en faveur de l'amélioration de la liquidité et de la négociabilité des certificats de dépôt et de produits financiers comparables pour permettre aux banques d'emprunter et de prêter plus facilement des fonds à leurs grands comptes. L'amélioration des mouvements de capitaux entre régions, qui seront sans doute importants pour le développement des provinces intérieures de la Chine, dépend aussi du développement de la mise en place de tels mécanismes. Le marché monétaire va très probablement se développer rapidement après la libéralisation de l'accès au marché, la levée des contraintes pesant sur les positions que certaines banques sont autorisées à prendre et la déréglementation des taux d'intérêt bancaires.

NOTES

1. Bien qu'il soit quelquefois considéré comme symptomatique d'un phénomène de « surbanclarisation » ou d'un surinvestissement dans des actifs non productifs, le ratio particulièrement élevé des actifs bancaires au PIB est probablement surtout le reflet du fort taux d'épargne en Chine et de la relative absence d'autres solutions que les banques pour placer cette épargne.
2. Ce redressement reste en tout cas relativement modeste. Pour 2000, les comptes consolidés de la Banque de Chine par exemple font état d'une augmentation de 3,5 % des bénéfices, soit un rendement des actifs inchangé par rapport à 1999. Voir Banque de Chine, *Annual Report, 2000* (version anglaise), p.2.
3. Voir l'étude menée par l'Académie chinoise des sciences sociales, 2000 ; et Wong, 2000.
4. Wong, 2000, souligne que les quatre grandes BCE emploient 95 % des salariés du secteur bancaire d'Etat pour 85 % des dépôts.
5. Cette évolution est évidemment contraire à l'impact habituel d'une baisse des taux d'intérêt, mais elle n'est pas rare lorsque les banques sont en difficulté. Les marges de rémunération des prêts bancaires ont également augmenté au Japon à la fin des années 90, alors que les taux d'intérêt reculaient.
6. La part des obligations et des autres instruments financiers, dont le taux de rémunération est généralement plus faible, a par conséquent augmenté. Il se peut également que les bénéfices pour l'année 1999 aient été artificiellement tirés vers le bas par l'imputation des intérêts perçus au titre des obligations acquises en 1999 sur l'exercice 2000 ; cela expliquerait aussi partiellement le fait que les banques ont annoncé une augmentation des bénéfices pour l'exercice 2000.
7. Voir notamment Lardy, 1999 et 2000.
8. En se basant sur un nouveau système de classification plus conforme aux normes internationales, et actuellement en cours d'introduction, la Banque de Chine a récemment estimé que les PNP représentent 28 % des prêts (Banque de Chine, 2000). Le taux de PNP de la Banque de Chine n'étant probablement ni le plus élevé, ni le plus faible parmi les BCE, on peut supposer que la moyenne est en réalité de l'ordre de 30 %.
9. Les estimations indépendantes sont probablement moins sous-évaluées que les chiffres officiels et tendent, par conséquent, à exagérer le problème de PNP des banques par actions par rapport aux BCE.
10. Les fonds propres de base atteignaient 11,4 % des actifs pondérés des risques en Thaïlande fin 2000 et se sont inscrits à plus de 12 % en Malaisie début 2001. A Hong Kong, Chine, et aux Philippines, le ratio de fonds propres était également nettement supérieur à 12 %.
11. Cette conclusion est partiellement fondée sur des entretiens avec des experts de la Banque populaire de Chine et d'autres organismes gouvernementaux.
12. Depuis 1996, les banques sont autorisées à faire varier les taux d'intérêt sur les avances de fonds de roulement (mais pas sur les autres types de prêt) de plus ou moins 10 % d'un taux central fixé par les autorités réglementaires. Compte tenu du niveau actuel des taux d'intérêt, cela limite le taux appliqué aux emprunteurs les plus risqués à environ 60 points de base au-dessus du taux central. Cet écart de rémunération est relativement faible si l'on se réfère aux normes internationales. A titre de comparaison, les émetteurs d'obligations de sociétés américaines notées A, considérés comme étant relativement sûrs du point de vue du risque de crédit, payent une prime de risque presque équivalente par rapport aux sociétés les mieux notées (AAA).
13. Dans ce contexte sont également apparues des incitations perverses préjudiciables à la discipline financière en général. Certaines entreprises d'Etat qui, objectivement, ne sont pas solvables, arrivent à obtenir des prêts en raison du soutien implicite que leur accordent les instances gouvernementales centrales ou locales. D'autres entreprises d'Etat, moins favorisées, et les entreprises non étatiques se voient imposer des conditions d'emprunt beaucoup plus strictes par les banques.

14. Contrairement aux BCA, les salaires, les systèmes de promotion et la gestion des ressources humaines des BCE sont encore les mêmes que dans la fonction publique. Les BCA ont également été à la pointe de l'innovation et ont été particulièrement promptes à exploiter les compétences étrangères ainsi qu'à améliorer leur comptabilité et autres systèmes d'information afin d'accroître la transparence.
15. La part des prêts a nettement diminué à partir du début des années 90, mais cette baisse s'explique en grande partie par le fait que les prêts des BCE ont été repris par les banques spécialisées plutôt que par la croissance des autres banques commerciales.
16. Il est vrai que les prêts identifiables qui ont été accordés directement aux entreprises non étatiques – moins de 10 % du montant total – dont font état les chiffres officiels sont sous-évalués, car les prêts consentis aux entreprises collectives urbaines et une partie de ceux accordés aux entreprises privées sont comptabilisés avec les prêts à des entreprises d'Etat lors de l'octroi de prêts à un secteur donné, comme l'industrie et le commerce, de sorte qu'ils ne peuvent pas être différenciés. En particulier, les prêts directs aux entreprises du secteur privé sont probablement beaucoup plus importants que ne l'indiquent les chiffres officiels, bien que les chiffres officiels relatifs aux entreprises de bourgs et de villages sont sans doute plus proches des montants réels.
17. Par exemple, environ 70 % des nouvelles lignes de crédit ouvertes par la Everbright Bank of China sont actuellement destinées à des entreprises non étatiques.
18. Ces chiffres concernent toutes les institutions financières et prennent probablement en compte les prêts accordés aux sociétés non étatiques, mais répertoriés ailleurs dans les chiffres officiels, ainsi que les prêts transitant via les entreprises d'Etat ou d'autres institutions non financières. Cela étant, la prépondérance des banques commerciales et l'écart important entre les parties a et b du tableau 7.4 indiquent que la part totale des prêts bancaires accordés aux entreprises non étatiques doit être nettement supérieure à celle de leurs prêts directs.
19. Le niveau relativement élevé fixé pour les taux du marché monétaire par rapport au taux de rémunération des crédits incite encore moins les banques à prendre des positions nettes importantes, même si elles y étaient autorisées.
20. Fiche par pays de l'Economist Intelligence Unit, « China finance: China to cut number of trust and investment firms » [Situation financière de la Chine : la Chine va réduire le nombre de ses sociétés de gestion de patrimoine et de placement], reprise par *Chinaonline*, 18 janvier 2001.
21. *South China Morning Post*, 7 février 2001, *op. cit.*
22. Pour un examen plus précis des problèmes posés par ces réformes, voir OCDE (2000a), Chapitre 5, ainsi que les ouvrages qui y sont cités.
23. OCDE (2000a), Chapitre 5.
24. De plus, elles semblent, jusqu'à présent, réticentes à accorder à des grandes banques commerciales urbaines un statut national. Cette dernière observation repose sur des entretiens avec des dirigeants dans l'une des banques des provinces occidentales de la Chine.
25. Les répercussions sur la concurrence des efforts déployés par le gouvernement pour instaurer un système de « banque principale » ne sont pas non plus clairement établies. Aux termes de ce système, les entreprises sont censées désigner une banque en tant qu'établissement principal de gestion de leurs comptes de dépôts. Toutefois, les entreprises sont en principe libres de choisir les banques auprès desquelles elles contractent leurs emprunts.
26. D'après le *Règlement*, les banques étrangères, les succursales bancaires étrangères et les co-entreprises bancaires en Chine peuvent exercer tout ou partie des opérations suivantes sur devises : l'acceptation de dépôts en devises ; le prêt de devises ; l'escompte d'effets de commerce en devises ; les placements approuvés en devises, les remises de devises ; le règlement d'opérations d'import-export ; les opérations et le courtage sur le marché des changes ; la conversion de devises et d'effets en devises en tant qu'agent ; le paiement par carte de crédit en devises ; les services de conservation ainsi que le contrôle des créances et les activités de conseil.
27. Avant 1996, les banques étrangères n'étaient autorisées à traiter en RMB que dans le cadre de leurs opérations d'échanges de devises sur le marché cambiaire.
28. Les banques étrangères implantées à Shanghai et Shenzhen doivent remplir les critères suivants avant de pouvoir poser leur candidature pour exercer des activités en RMB : elles doivent pouvoir attester : de trois ans d'activité, de deux années bénéficiaires consécutives, d'un solde moyen en fin de mois de leurs prêts de devises

représentant au minimum 150 millions d'USD pour les succursales bancaires étrangères (100 millions d'USD pour les banques à capitaux exclusivement étrangers ou pour les co-entreprises bancaires) et un solde de leurs prêts en devises représentant plus de 50 % du total de leurs actifs en devises.

29. Les banques exerçant actuellement des activités en RMB ont reçu l'autorisation d'élargir leurs services aux provinces voisines, à savoir les provinces de Jiangsu et Zhejiang en ce qui concerne les banques établies à Shanghai et les provinces de Guangdong, Guangxi et du Hunan pour celles établies à Shenzhen.
30. *The Banker Supplement*, mai 2000.
31. Par exemple, la Banque royale du Canada a renoncé à son autorisation d'opérer en RMB en 1998. Voir Ministère des affaires étrangères australien, p. 304.
32. Les crédits consortiaux sont souvent montés par un groupe de banques travaillant en proche collaboration avec de hauts fonctionnaires.
33. Dans certains cas au moins, les chiffres du tableau sont peut-être en deçà des proportions véritables du contrôle étranger, puisque le contrôle effectif peut souvent être assuré avec moins de 50 % du total des titres.
34. En Indonésie, des banques étrangères se sont vu refuser leur habilitation à exercer de plein droit depuis 1972. Les dix banques étrangères présentes en Indonésie s'étaient implantées dans le pays avant 1972.
35. Comme cela s'est produit dans certain nombre d'autres pays d'Asie, les fonds propres des banques devraient être aussi portés nettement au-dessus du minimum prescrit par la BRI, non pas sur une période plus longue, mais pour qu'elles puissent faire face aux risques plus élevés auxquels les banques sont généralement exposées dans les économies émergentes.
36. On a par exemple suggéré que les BCE soient éventuellement divisées en entités régionales. Une autre possibilité serait de confier une part importante de leurs opérations, en fonction de critères d'activité, à des filiales distinctes dans lesquelles l'établissement principal conserverait une participation de contrôle.
37. Une autre solution serait d'envisager la création d'une entité spéciale au sein de l'administration, ou d'une filiale, ou encore d'une unité interne à chaque BCE, qui fournirait des garanties explicites (financées et approuvées par les pouvoirs publics) pour des prêts ne répondant pas aux strictes normes commerciales mais que l'on estime justifiés du point de vue de l'intérêt collectif.

BIBLIOGRAPHIE

- Almanac of Finance and Banking* (1999), China Financial Publishing House.
- Académie chinoise des sciences sociales (2000), *Research Report on China's Entry into WTO*.
- Australia Department of Foreign Affairs and Trade, East Asia Analytic Unit (1997), *China Embraces the Market: Achievements, Constraints and Opportunities*, Canberra
- Bank of Communication (1999), *Annual Report 1999*.
- Banque de Chine (1999), *Annual Report 1999*.
- Banque des règlements internationaux (1999), *Strengthening the Banking System in China: Issues and Experience*.
- Banque populaire de Chine, (2000), *China Financial Outlook 2000*.
- Banque populaire de Chine, "Fiscal and Finance Issues", *Monthly Journal of the PBOC*, divers numéros 1998-2000.
- Burdisso et coll. (1998), "A note on the profitability of the foreign-owned banks in Argentina", *Etudes de la Banque centrale d'Argentine*.
- Cantrell, W. (1994), "Getting a global grip on custody", *US Banker*, novembre.
- China Financial Development Report 2000*, Shanghai University of Economics and Finance Publishing House.
- Classens, S. et T. Glaessner (1998), "The internationalisation of financial services in Asia", *Policy Research Working Paper*, Banque mondiale, avril.
- Dermirgüç-Kunt, A. et H. Huizinga (1999), "Determinants of commercial bank interest margins and profitability: some international evidence", *The World Bank Economic Review*, Vol. 13, No. 2.
- Dunning, J.H. (1980), "Towards an eclectic theory of international production", *Journal of International Business Studies*, 11:1, pp. 9-31.
- Economist Intelligence Unit (2000), *Country Finance 2000: China*.
- Fonds monétaire international (2000), *Marchés internationaux des capitaux*.
- Goldberg, L.G. et D. Johnson (1990), "The determinants of US banking activity abroad", *Journal of International Money and Finance*, 9, pp. 123-137.
- Goldman Sachs (1999), *Investment Researches*, 23 novembre 1999.
- Hawkins, J. et P. Turner (1999), "Bank restructuring in practice: an overview", in BRI (dir. pub.) *Bank Restructuring in Practice*, BIS Policy Papers No. 6, août, pp. 6-105.
- He, L. (2001), "WTO accession: likely impacts to China's banking and securities industry", communication présentée à la Quatrième Conférence annuelle du réseau universitaire Chine-UE sur le thème "Accession de la Chine à l'OMC : Perspectives nationales et internationales", Berlin, février.
- Huang, Y. (2000), "It takes more than recapitalisation to fix China's banks", article published in *China Online*, septembre.
- Jiao, J (2000), *WTO and the Future of China's Financial Industry*, China Finance Publishing House.

- JP Morgan (2001), "China development bank: benefits and constraints of a development bank", *JP Morgan Emerging Markets Research*, février.
- Khambata, D. (1996), *The Practice of Multinational Banking: Macro-Policy Issues and Key International Concepts*, Quorum Books.
- Konopielko, L. (1999), "Foreign banks' entry into central and east European markets: motives and activities", *Post-Communist Economies*, Vol. 11, No. 4.
- Lang, L.H.P., et Raymond W.S. (2001), *Banking in East Asia*, document de référence pour la présente étude.
- Lardy, N.R. (1998), *China's Unfinished Economic Revolution*, Brookings Institution Press.
- Lardy, N.R. (2000), "When will China's financial system meet China's needs?" Communication présentée à la Conférence sur la réforme en Chine, Stanford University, 18-20 novembre 1999, révisée en février 2000.
- Leung, M-K. (1997), "Foreign banks in the People's Republic of China", *Journal of Contemporary China*, 6(15), pp. 365-376.
- Liu, T. (2000), *The Banking Industry in China 2000*, China Financial Publishing House.
- Marashdeh, Omar, "Foreign Banks Activities and Factors Affecting Their Presence in Malaysia", *Asia Pacific Journal of Management* Vol. 11, No. 1, pp. 113-123.
- OCDE (1993), *La transformation du système bancaire*, Paris.
- OCDE (1997), *The Banking Landscape in Central and Eastern Europe: Country Experience and Policies for The Future*, actes d'une conférence conjointe sous l'égide de l'OCDE et de l'Institut d'études économiques comparées de Vienne qui s'est tenue en décembre 1996 à Vienne.
- OCDE (2000a), *Réussir la réforme des entreprises en Chine*, Paris.
- OCDE (2000b), *Rentabilité des banques 2000*, Paris.
- Parkhe, A. et Steward R.M. (1998), "Foreign operations of US banks: Impact of environmental differences and ownership advantages on organisational form preferences", *Journal of International Management* 4:1, pp. 59-83.
- Pogson, K. (2001), "China's banking sector: an uneven playing field", *FinanceAsia.com sector report*, 14 février.
- Standard and Poor's (2000), *Bank Industry Risk Analysis: China*, 20 septembre.
- Thompson's Bankwatch (1999), *Banking Company Profile*, Bank of China (janvier); Agricultural Bank of China (janvier); Everbright Bank of China (septembre).
- Tschoegl, A.E. (1987), "International retail banking as a strategy: an assessment", in *Multinational and International Banking*.
- Ursacki, T. et I. Vertinsky (1992), "Choice of entry timing and scale by foreign banks in Japan and Republic of Korea", *Journal of Banking and Finance*, 16, pp. 402-421.
- Walton, A.J. (1994), "What next for foreign banks?", *The Bankers Magazine*, janvier/février.
- Watanabe, M. (dir. pub.) (2000), *China's Non-Performing Loan Problem*, Japan Institute for Developing Economies, Mars.
- Wengel, J.T. (1995), "International trade in banking services", *Journal of International Money and Finance*, Vol. 14, No. 1, pp. 47-64.
- Wong, R. (2000), *Competition in China's Domestic Banking Industry, Parts I and II*, Hong Kong Centre for Economic Research, octobre.
- Wu, J. (1996), *Research on the Behaviour of China's State-Owned Banks*, China Finance Publishing House.

Chapitre 8

LE DÉVELOPPEMENT DU SECTEUR DES ASSURANCES EN CHINE

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	305
Le rôle de l'assurance dans le système économique	305
Développement et structure du secteur des assurances en Chine	309
Le marché des assurances en Chine avant 1979	309
Emergence d'une approche davantage axée sur le marché après 1979	309
Entrée progressive des sociétés d'assurances étrangères	310
Poursuite de la restructuration du marché	311
Dimension et croissance du marché des assurances en Chine	312
Haut niveau de concentration du marché	315
Structure de croissance des produits	315
Encourager l'introduction en bourse des sociétés d'assurances locales	317
Réforme des pensions et incidences sur le secteur de l'assurance vie	317
Le système de réglementation et de supervision	319
La loi de 1995 sur les assurances et la création de la Commission chinoise de réglementation des assurances (CIRC)	319
Renforcement des normes de solvabilité	319
Un système d'agrément des produits et des tarifs en assurance non vie	320
La réglementation des placements des assureurs	321
Réassurance et diversification des risques	322
Responsabilisation des comportements en matière de marketing et de distribution	322
Contrôle de l'efficacité des procédures d'indemnisation	323
Renforcer le gouvernement d'entreprise et l'autodiscipline sur le marché	324
Libéralisation du marché	324
Prise en compte de la nécessité de développer les investissements étrangers	324
Elargir le champ d'action des assureurs étrangers	325
Investissements étrangers stratégiques dans les sociétés d'assurances existantes	325
Les grands enjeux du développement du marché de l'assurance	325
Accroître la capacité d'absorption des grands risques	326
Amener l'assurance vie à jouer un plus grand rôle	327
Elargir le choix des produits	328
Conclusions et recommandations	329
Bibliographie	333
Tableaux	
8.1. Progression du nombre de sociétés d'assurance vie, 1985 - mi-2001	311
8.2. Progression du nombre des sociétés d'assurance non vie, 1985 -- mi-2001	312
8.3. Sociétés d'assurance vie et sociétés d'assurance non vie autorisées à exercer sur le marché chinois en juin 2001	312

8.4. Part de marché des trois plus gros assureurs en assurance non vie, en 2000	315
8.5. Part de marché des trois plus gros assureurs en assurance vie, en 2000	315

Figures

8.1. Importance et croissance du marché des assurances en Chine, 1982-2000	313
8.2. Primes d'assurance par tête (densité d'assurance) en Chine, 1982-2000.....	313
8.3. Primes d'assurance en pourcentage du PIB (taux de pénétration des assurances) en Chine, 1982-2000.....	314
8.4. Taux de pénétration du marché de l'assurance en Chine et dans d'autres pays.....	314
8.5. Développement du marché et diversité croissante des produits en assurance non vie (assurance de biens et de responsabilité).....	316
8.6. Développement du marché et diversité croissante des produits d'assurance vie	316

Encadrés

8.1. Rôle du secteur des assurances comme mécanisme de transfert des risques	307
8.2. Le rôle du secteur des assurances dans l'accumulation de l'épargne et l'investissement	308

LE DEVELOPPEMENT DU SECTEUR DES ASSURANCES EN CHINE*

Introduction

On analyse, dans le présent chapitre, le développement du secteur des assurances en Chine en identifiant les défis qui devront être relevés, sur le plan de la réglementation et du marché, pour que le secteur joue pleinement son rôle au sein du système économique et financier de façon plus générale. La première section est consacrée à une description du rôle de l'assurance dans une économie moderne, ce qui constituera un point de référence pour apprécier, ensuite, les développements en Chine dans le secteur des assurances. La deuxième section est consacrée à une analyse de l'évolution et de la structure du secteur des assurances en Chine, surtout sur la période récente, du début des années 1990 jusqu'à maintenant. Le système de réglementation et de supervision fait l'objet d'une troisième section, dans laquelle on s'attache, en particulier, à examiner la loi de 1995 sur les assurances, avec les modifications qui y ont été apportées ultérieurement, et les mesures prises par la Commission chinoise de réglementation des assurances (China Insurance Regulatory Commission ou CIRC), depuis qu'elle a été mise en place, en novembre 1998. Enfin, les deux dernières sections sont consacrées à l'analyse des grands enjeux pour le secteur des assurances, pour l'avenir, à savoir la nécessité d'une libéralisation plus poussée du marché et les priorités que la CIRC et le secteur des assurances devront examiner pour que le marché des assurances continue de se développer en Chine.

Le rôle de l'assurance dans le système économique

Introduction

Dans un système économique et financier moderne, le secteur des assurances remplit essentiellement trois fonctions (voir l'encadré 8.1). En premier lieu, il offre aux individus, aux sociétés et autres entités un mécanisme de transfert des risques non entrepreneuriaux auxquels ils sont confrontés. En deuxième lieu, c'est un moyen de mobilisation de l'épargne à long terme qui permet d'investir de façon opportune l'épargne sur le marché des capitaux, ce qui stimule, indirectement, la croissance de ce même marché des capitaux. En troisième lieu, le secteur des assurances vient compléter les dispositifs publics de protection sociale, en particulier dans les domaines des pensions, de l'invalidité et de la santé.

Les sociétés d'assurances constituent un mécanisme efficace de transfert des risques. Elles permettent de rassembler un large portefeuille de risques assurables, relativement indépendants les uns des autres, ce qui permet un abaissement du niveau de risque global grâce à la diversification du portefeuille – c'est la loi des grands nombres. Pour couvrir ces risques, les sociétés d'assurances doivent pouvoir les tarifier. Ce qui signifie qu'elles doivent disposer d'informations crédibles pour pouvoir estimer la fréquence et la gravité des sinistres futurs. En outre, la capacité d'absorption des risques des différentes compagnies d'assurances est considérablement accrue par la réassurance. La réassurance repose sur un réseau bien établi de partage des risques entre les sociétés d'assurances qui permet de répartir l'exposition au risque non pas seulement au niveau national mais aussi au niveau mondial. C'est ainsi que les ressources

* Le présent chapitre a été établi par Gerry Dickinson, consultant auprès de la Direction des affaires financières, fiscales et des entreprises de l'OCDE.

collectives en capital et en capacités d'évaluation des risques du marché de l'assurance au niveau mondial peuvent être mises à profit pour financer des sinistres ayant l'ampleur de catastrophes.

Les sociétés d'assurances sont un outil de premier plan de mobilisation de la petite épargne au niveau d'une économie, épargne qui peut s'apprécier dans des proportions non négligeables, collectivement, si elle est bien investie sur le marché des capitaux (encadré 8.2). Les sociétés d'assurances génèrent de l'épargne privée de diverses façons. Premièrement, tous les types de contrats d'assurance, qu'il s'agisse d'assurance vie ou non vie (assurance de biens et de responsabilité), suscitent, d'une manière ou d'une autre, de l'épargne privée. En effet, les primes d'assurance sont acquittées par avance par le client, tandis que les sinistres sont indemnisés ultérieurement, une fois couverts les coûts opérationnels et de commercialisation. Le décalage entre l'encaissement des primes et l'indemnisation varie selon les classes d'assurance. Il est plus important en assurance vie qu'en assurance non vie, d'où une plus forte accumulation de fonds à investir. En outre, les rendements dégagés par les investissements sont réinvestis par les sociétés d'assurances, ce qui contribue à élever le niveau global de l'épargne. Deuxièmement, l'élément épargne est plus marqué encore dans l'assurance vie, surtout dans l'assurance mixte et l'assurance liée à un fonds d'investissement et en matière de pensions. En effet, non seulement les primes sont acquittées par avance par le consommateur mais, en outre, le contrat d'assurance représente un acte délibéré d'épargne, de la part du consommateur, en prévision de l'avenir. L'épargne a en l'occurrence un caractère volontaire alors que le fait d'acquitter par avance une prime d'assurance représente une épargne non volontaire. Là encore, les fonds investis génèrent des revenus qui sont eux-mêmes réinvestis, ce qui alimente le processus d'épargne.

C'est en venant s'investir sur le marché des capitaux que les primes payées par les souscripteurs (et les placements des fonds) alimentent toute l'économie. La gamme des actifs financiers sur lesquels les fonds peuvent s'investir dépend du degré de développement du marché national des capitaux. Et l'épargne mobilisée et investie par les sociétés d'assurances contribue elle-même à stimuler la croissance du marché des capitaux. Cependant, le rapport entre le niveau de l'épargne suscitée par les contrats d'assurance vie et les contrats de pension privés, d'une part, et le développement du marché des capitaux, d'autre part, est un phénomène qui joue dans les deux sens. En effet, les contrats d'assurance vie et les contrats de pension privés impliquent, le plus souvent, une décision volontaire de la part du consommateur. Or, le consommateur ne sera pas enclin à s'orienter vers ce type de contrat si les opportunités d'investissement accessibles aux sociétés d'assurances sur le marché des capitaux ne sont pas attrayantes. Il y a là un phénomène d'interaction dynamique en jeu, le développement de l'épargne par le biais de l'assurance vie et le développement du marché des capitaux allant de pair et se renforçant mutuellement.

Dans de nombreux pays de l'OCDE et économies de marché émergentes, les gouvernements s'efforcent de réformer les systèmes de sécurité sociale ou d'assurances sociales pour alléger la charge que ces systèmes font peser, et feront peser à l'avenir, sur les finances publiques. Les facteurs qui poussent à opérer des réformes sont de divers ordres – évolution démographique, élévation du niveau de vie et exigences de plus en plus grandes du public. Les systèmes de financement des retraites, de la santé et de l'invalidité représentent une part très importante des budgets de sécurité sociale. Avec les réformes visant ces systèmes, le secteur des assurances et les autres acteurs du secteur des services financiers apparaissent de plus en plus comme des partenaires potentiels des pouvoirs publics. Les systèmes de pension et de rente, l'assurance santé privée et l'assurance accidents et invalidité sont des volets essentiels de l'activité des sociétés d'assurances. Les dispositifs sociaux comme le secteur des assurances ont pour but d'apporter une garantie de revenu aux individus et aux familles en cas de difficultés. L'expérience montre que les partenariats entre les pouvoirs publics et le secteur des assurances sont particulièrement efficaces lorsque deux conditions se trouvent réunies. Premièrement, les pouvoirs publics veillent à ne guère modifier, au fil du temps, le champ du partenariat et les conditions dans lesquelles il s'exerce, ou ne le font que de façon relativement prévisible, le mettant ainsi à l'abri des aléas politiques à court terme. Deuxièmement, les pouvoirs publics admettent que les sociétés d'assurances et autres sociétés de services financiers ne peuvent fonctionner que si on les autorise à dégager des rendements suffisants sur les fonds qu'elles investissent.

Encadré 8.1. **Rôle du secteur des assurances comme mécanisme de transfert des risques**

Les sociétés d'assurances constituent un mécanisme efficace de transfert des risques car elles permettent d'exploiter les avantages de la diversification des risques en rassemblant un vaste portefeuille de risques relativement indépendants. Sur un marché de l'assurance concurrentiel, la tarification efficace du risque est fondamentale. Le fait, pour une société d'assurances, de ne pas tarifier convenablement des risques assurables peut entraîner des problèmes financiers. Si le risque est insuffisamment tarifié, la société d'assurances risque de ne plus être rentable, à terme, car les indemnités de sinistres excéderont les primes encaissées, ce qui peut conduire à l'insolvabilité de la société. En outre, si une société d'assurances sous-facture durablement ses contrats d'assurance, cela peut nuire à la solvabilité des autres sociétés sur le marché car celles-ci peuvent être tentées de faire de même pour préserver leur part de marché. À l'inverse, une société d'assurances ne peut pratiquer durablement des tarifs trop élevés sur un marché concurrentiel, les autres sociétés d'assurances pratiquant des tarifs plus attractifs qui mettront la première hors jeu. Sur un marché de l'assurance concurrentiel, une juste tarification du risque est indispensable pour permettre une offre d'assurance privée efficace et durable.

Si le marché n'est pas soumis à une supervision adéquate, les pressions de la concurrence peuvent amener les tarifs des assurances en-deçà du niveau auquel le risque encouru est correctement rémunéré, d'où un risque d'insolvabilité des assureurs. C'est pourquoi, sur certains marchés de l'assurance, surtout sur les marchés les moins développés, la réglementation nationale exige l'approbation des structures tarifaires. C'est ainsi que sont fixés des barèmes tarifaires. Les systèmes d'assurances dans lesquels les tarifs relèvent d'un barème définissent aussi des produits et des contrats d'assurances agréés, car les tarifs agréés doivent clairement correspondre à une certaine prestation contractuelle. Cependant, à mesure que le marché de l'assurance se développe et que la supervision devient plus sophistiquée, la réglementation des tarifs et des produits cède la place à l'évaluation de la solvabilité financière des sociétés, de façon, notamment, à permettre une plus grande concurrence par les prix et les produits.

Le mécanisme de transfert des risques par l'assurance est intéressant en ceci qu'il permet aux sociétés d'assurances d'avoir accès à tout un réseau d'assureurs par le biais de la réassurance, et aussi qu'il permet une dispersion des risques, parfois très importants, sur plusieurs marchés, nationaux et internationaux. Fondamentalement, le mécanisme de la réassurance ouvre l'accès au capital d'autres sociétés d'assurances. Lorsqu'une société d'assurances achète de la réassurance, la prime payée sert, de fait, à rémunérer l'accès au capital du réassureur. Par conséquent, grâce à la réassurance, le capital d'un marché national de l'assurance est étendu au monde entier, la réassurance permettant aux sociétés d'assurances nationales d'avoir accès à la base capitalistique combinée du marché de la réassurance au niveau mondial.

Les avantages économiques d'un mécanisme efficient de transfert des risques

Transférer des risques assurables sur des marchés efficaces de l'assurance est intéressant pour les raisons suivantes. Lorsqu'elles interviennent sur des marchés concurrentiels, les sociétés industrielles et commerciales doivent prendre des risques d'entreprise pour dégager des profits. Dès lors qu'elles ont la possibilité de transférer une partie des risques liés à leurs décisions commerciales et d'investissement, la prise de décision est moins risquée. L'incertitude étant moindre, les décideurs seront davantage enclins à envisager des activités plus hasardeuses et potentiellement plus rentables. Les marchés de l'assurance apportent aussi une protection contre certains des risques liés au commerce international, en couvrant, par exemple, le risque de dommage aux produits en transit, ou de perte des produits en transit, ainsi que le risque de non-paiement par des clients étrangers. Les assurances sur facultés maritimes et les assurances crédits internationaux aident ainsi à lubrifier les flux du commerce international.

On peut considérer que la possibilité de transfert des risques qu'offrent les sociétés d'assurances permet une utilisation plus efficace du capital. Les sociétés industrielles et commerciales devraient augmenter leur capital de précaution s'il n'y avait pas de marché de l'assurance. En effet, les sociétés d'assurances leur ouvrent l'accès à des capitaux en cas de survenance de certains aléas. Cela signifie qu'au niveau de l'ensemble de l'économie il n'y a pas besoin d'autant de fonds propres pour sous-tendre l'activité. Les sociétés d'assurances couvrent aussi, pour partie, les risques des banques dans leur rôle d'intermédiaires financiers. L'assurance crédit est un type de transfert des risques. Elle est un élément dans l'offre de prêts des banques. En outre, lorsque les banques commerciales et les établissements de crédits hypothécaires

Encadré 8.1. **Rôle du secteur des assurances comme mécanisme de transfert des risques** (suite)

ont voulu accroître la liquidité de leurs actifs en titrisant leurs portefeuilles de prêts, ce sont souvent les sociétés d'assurance vie qui se sont portées acquéreurs des titres émis dans ce cadre car leurs engagements à long terme exigent qu'elles détiennent des actifs à long terme. Engagements à long terme et importantes liquidités, ces deux éléments font que les sociétés d'assurance vie sont des investisseurs «naturels» sur le marché des capitaux. Ce transfert du risque taux d'intérêt à long terme sur les sociétés d'assurance vie par le biais de la titrisation des portefeuilles de prêts stimule indirectement le développement du marché des capitaux.

Encadré 8.2. **Le rôle du secteur des assurances dans l'accumulation de l'épargne et l'investissement**

Historiquement, l'assurance vie a joué un rôle important en permettant à des personnes qui disposent de revenus relativement faibles d'épargner et d'investir efficacement pour le long terme. En proposant des contrats d'assurance vie et des contrats d'épargne relativement simples, que l'on peut acheter petit à petit, par montants limités, les sociétés d'assurances ont permis une accumulation importante de capitaux dans un large segment de la population. En réunissant ainsi l'épargne de nombreux petits investisseurs, les sociétés d'assurances peuvent investir sur une gamme plus large d'actifs financiers et peuvent aussi envisager des investissements de plus grande ampleur, et plus aléatoires, que ceux auxquels des particuliers pourraient songer. L'assurance vie n'est pas le seul mécanisme qui présente cet avantage : d'autres instruments d'épargne, les OPCVM, en particulier, offrent également cet avantage. En outre, l'assurance vie impliquant des paiements réguliers ou contractuels de la part des consommateurs, le niveau et la stabilité de leur épargne s'en trouvent accrus par rapport aux situations résultant d'autres formes d'épargne, à caractère davantage discrétionnaire. Les sociétés d'assurance vie ont souvent des stratégies marketing actives qui poussent les gens à épargner plutôt qu'à consommer. Cependant, des stratégies marketing agressives peuvent aussi amener les consommateurs à souscrire des produits d'épargne qui ne leur conviennent pas. C'est là un aspect négatif d'un marketing actif, mais de tels effets négatifs peuvent être minimisés grâce à la réglementation, à l'autodiscipline et à des systèmes judiciaires de gouvernement d'entreprise pour les sociétés d'assurances et autres investisseurs institutionnels. On constate qu'un secteur actif de l'assurance vie entraîne une élévation du niveau de l'épargne à long terme dans les économies émergentes, non seulement parce que l'assurance vie offre une alternative aux dépôts bancaires pour les petits investisseurs, mais aussi parce que le secteur des OPCVM ne se développe pas tant que le marché des capitaux lui-même n'est pas relativement développé (voir Chapitre 15).

Les avantages économiques du processus d'épargne et d'investissement induit par les assurances

Quels sont les avantages économiques, de façon plus large, qui résultent de la stimulation de l'épargne privée et des investissements qui s'ensuivent sur le marché des capitaux ? D'abord, cette épargne peut être mise à la disposition, sous la forme de fonds propres ou de prêts, aux entreprises du secteur manufacturier, de l'agriculture, de l'énergie, du commerce ou des services. De nouvelles entreprises peuvent être créées et les entreprises existantes ont accès à des financements pour investir sur de nouvelles installations, de nouveaux équipements, etc. En outre, l'échéance étant à long terme, en particulier en matière d'assurance vie, l'épargne peut être engagée sur une longue période et peut donc être affectée à des investissements qui ne seront rentables qu'à terme. Les banques n'apportant souvent que des financements à court terme aux entreprises, les investissements que permet l'assurance vie viennent compléter l'activité de prêts du système bancaire.

L'épargne à long terme générée par l'assurance vie peut aussi être mise à profit pour financer de grands projets d'infrastructure. Or, les investissements d'infrastructure sont particulièrement nécessaires dans les économies émergentes, non seulement pour accompagner la croissance des entreprises nationales mais aussi pour attirer les entreprises étrangères et les inciter à investir elles aussi. Les sociétés d'assurances peuvent aussi détenir, en plus des obligations d'Etat, des créances hypothécaires ou des titres adossés à des créances hypothécaires, lesquels contribuent à dynamiser le marché du logement.

Développement et structure du secteur des assurances en Chine

Le marché des assurances en Chine avant 1979

L'activité d'assurance, en Chine, est apparue vers le milieu du 19^{ème} siècle. Les sociétés étrangères, d'abord européennes puis américaines et japonaises, ont commencé d'avoir des activités localement, surtout à Shanghai et à Hong Kong, Chine. Cette extension vers la Chine s'inscrivait dans le cadre d'un mouvement plus vaste de développement des échanges et de l'investissement au niveau international jusqu'à la première guerre mondiale et, plus sporadiquement, jusque dans les années 30. Dans un premier temps, les sociétés d'assurances étrangères ont mené leurs activités au travers d'agences et de succursales locales mais, à partir du moment où l'ampleur de leurs activités l'a justifié, ces agences et succursales ont été transformées en filiales et, parfois, en opérations conjointes avec des partenaires locaux. Le marché se développant, des sociétés d'assurances chinoises se sont créées. Jusqu'en 1949, les sociétés d'assurances étrangères détenaient – et de loin – la plus grosse part du marché de l'assurance vie et non vie en Chine, situation identique à celle que l'on observait dans de nombreuses économies émergentes de par le monde en cette époque coloniale.

En 1949, peu après la création de la République populaire de Chine, la Société d'assurances populaire de Chine (People's Insurance Company of China ou PICC) a été mise en place en tant que monopole d'Etat et, au début des années 1950, toutes les autres sociétés d'assurances, nationales et étrangères, avaient été invitées à se retirer du marché. La PICC est restée en situation de monopole jusqu'au milieu des années 1980, pratiquant tant l'assurance vie que l'assurance non vie. Cependant, son activité s'est très fortement réduite entre 1959 et 1979, l'assurance étant appelée à jouer un rôle moindre au sein du système économique. Les entreprises d'Etat ne souscrivant plus d'assurances, l'activité d'assurances – assurances commerciales et assurance des particuliers – a beaucoup diminué. Seuls faisaient exception certains types d'assurances : certaines assurances accidents obligatoires, les assurances du commerce extérieur et les assurances de l'aviation civile pour les liaisons internationales. Par ailleurs, un certain nombre de sociétés d'assurance vie étaient autorisées à continuer d'avoir une activité à Shanghai ; il s'agissait essentiellement d'assurances à l'intention des expatriés. La PICC a poursuivi ses activités mais celles-ci se bornaient, dans une large mesure, à répondre aux besoins des intérêts commerciaux chinois en dehors de Chine, essentiellement dans le Sud-Est asiatique.

Emergence d'une approche davantage axée sur le marché après 1979

Dans le cadre de réformes structurelles plus vastes après la révolution culturelle, le rôle des assurances a été réévalué et il a été estimé qu'elles pouvaient jouer un rôle utile sur le plan économique et social. Cette réévaluation faisait suite, aussi, à plusieurs sinistres très importants survenus au cours des années 1970 – tremblements de terre de Xingtai, Haicheng et Tangshan, puis inondations dans les provinces du Sichan et du Shanxi – sinistres qui n'étaient pas assurés et dont le coût a donc été supporté par les budgets publics, au niveau central et au niveau des provinces. Le 1^{er} janvier 1980, la PICC a été autorisée à recommencer à proposer plus activement des assurances vie et non vie en Chine et, compte tenu qu'on anticipait d'accorder des licences à de nouvelles sociétés d'assurances, elle a aussi été autorisée à proposer de la réassurance. En 1985, un décret du Conseil des affaires d'Etat a autorisé la création de sociétés d'assurances à capitaux chinois. La première, la société Ping An, a été créée en 1988 et a été autorisée à exercer à Shenzhen, et la deuxième, la China Pacific, a été créée en 1991 et a été autorisée à exercer à Shanghai. Il s'agissait, dans l'un et l'autre cas, d'entreprises d'Etat. Au cours des années 1990, d'autres sociétés d'assurances, qui toutes appartiennent à des entreprises d'Etat, ont été autorisées à exercer, souvent avec un champ d'action géographique limité. En 1996, on recensait 11 sociétés d'assurances à capitaux chinois. Quelques-unes ont été autorisées à proposer de l'assurance vie et de l'assurance non vie, mais la majorité d'entre elles n'étaient habilitées à proposer que l'un ou l'autre type d'assurance. Ces nouvelles sociétés d'assurances ont été créées pour remettre en cause, jusqu'à un certain point, la position dominante de la PICC sur le marché et permettre un plus large développement de l'activité d'assurance dans le pays.

En outre, de nouveaux types de produits d'assurance ont été autorisés. Les entreprises d'Etat devaient, désormais, assumer plus largement elles-mêmes les conséquences de leur gestion, en termes de pertes

et de profits, ce qui les incitait clairement à souscrire des assurances extérieures pour protéger leurs actifs et stabiliser leurs flux bénéficiaires à terme. Les autorités en sont aussi venues à admettre l'utilité de disposer d'un secteur de l'assurance vie et de l'assurance santé plus actif pour réduire la dépendance des familles à l'égard du système de sécurité sociale et des finances publiques, face au coût croissant des pensions, des décès prématurés ou de l'incapacité. Le Conseil des affaires d'Etat a aussi admis de plus en plus clairement que l'assurance vie pouvait être un moyen efficace de mobiliser l'épargne à long terme et pouvait stimuler la croissance du marché des capitaux.

Entrée progressive des sociétés d'assurances étrangères

En 1992, avec la promulgation des Dispositions temporaires de gestion des institutions d'assurances étrangères, le marché chinois a été rouvert aux sociétés d'assurances étrangères. L'American International Group a été le premier à être autorisé à proposer des services d'assurance vie et non vie à Shanghai, après quoi la société Tokyo Marine and Fire a été autorisée, de façon plus limitée, en 1994, à proposer uniquement de l'assurance non vie à Shanghai. D'autres agréments ont été délivrés par la suite et, au milieu de l'année 2001, 17 sociétés d'assurances étrangères étaient autorisées à exercer. Les agréments délivrés aux sociétés d'assurances étrangères étaient plus limités, sur le plan géographique et en termes de produits, que les agréments délivrés aux sociétés à capitaux chinois. Les principales restrictions étaient les suivantes : a) les agréments n'étaient délivrés que pour les zones de Shanghai et Guangzhou; b) les agréments n'étaient délivrés que pour une activité d'assurance vie ou une activité d'assurance non vie – la même entreprise ne pouvait pas pratiquer les deux types d'assurances ; c) après 1996, les sociétés d'assurances étrangères qui souhaitaient avoir une activité d'assurance vie devaient le faire dans le cadre d'une co-entreprise avec un partenaire local agréé par l'autorité de supervision des assurances, la part des capitaux étrangers ne pouvant excéder 50 pour cent. Ces co-entreprises n'étaient autorisées à vendre que des contrats d'assurance individuels – assurance vie et accidents – et n'étaient pas autorisées à proposer des contrats de groupe à des employeurs ou à d'autres intervenants ; d) le régime de propriété applicable aux sociétés d'assurances non vie étrangères était plus souple en ce sens qu'elles étaient autorisées à mener leurs activités au travers d'une succursale locale qu'elles contrôlaient à 100 pour cent, mais le marché sur lequel elles étaient autorisées à exercer était encore plus limité – il s'agissait essentiellement de proposer des assurances à des entreprises financées, en partie ou en totalité, par des capitaux étrangers.

L'une des raisons de l'ouverture progressive du marché à la concurrence étrangère était de laisser le temps à la PICC et aux sociétés d'assurances à capitaux chinois nouvellement créées de se préparer à affronter la concurrence. Les assureurs étrangers qui souhaitaient prendre pied sur le marché chinois étaient les grands noms de l'assurance au niveau mondial, et ceux-ci disposaient de moyens financiers, techniques et de gestion très supérieurs à ceux de leurs homologues chinois. En outre, il n'y avait pas, à l'époque, de réglementation détaillée régissant la supervision des assureurs étrangers. Enfin, un autre facteur à joué dans le processus de délivrance des agréments, qui s'est accéléré à la fin des années 1990. Désireuse d'entrer à l'OMC, la Chine a voulu ouvrir son marché de façon sélective en choisissant des sociétés d'assurances de premier plan dans un large éventail de pays : une large dispersion des agréments au niveau international était une façon de manifester ses intentions.

Le système de délivrance des agréments aux sociétés d'assurances étrangères désireuses de proposer des produits d'assurance vie a été modifié en 1996, les co-entreprises devenant alors la formule privilégiée. Ce changement d'orientation a donné lieu à la création de la co-entreprise Zhong Hong Life, émanation de la Manufacturers Life (Canada) et de la Sinochem, grande entreprise chinoise d'Etat. Ensuite, toutes les licences délivrées à des sociétés d'assurances vie étrangères l'ont été dans le cadre de co-entreprises, l'autorité de supervision chinoise devant donner son aval au choix du partenaire local. Le choix de la formule des co-entreprises devait faciliter le transfert de savoir-faire technique et permettre au partenaire chinois de disposer des ressources et des capacités de gestion nécessaires pour être un partenaire à part entière sur ce marché de l'assurance en développement rapide. En assurance non vie, on a continué d'autoriser les assureurs étrangers à exercer au travers de succursales qu'ils contrôlent à 100 pour cent, notamment en raison de l'importance des capitaux nécessaires pour pouvoir faire face à de grands risques et du fait que les contrats d'assurance, en assurance non vie, sont de plus courte durée.

Poursuite de la restructuration du marché

En octobre 1996, la PICC a été éclatée entre trois entités distinctes regroupées au sein d'une holding : l'une pour l'assurance vie, une autre pour l'assurance des biens et une autre encore pour la réassurance. Cette séparation de l'activité d'assurance vie et de l'assurance non vie était la conséquence de la loi de 1995 sur les assurances qui stipulait que les nouvelles sociétés d'assurances nouvellement créées ne pouvaient exercer à la fois en assurance vie et en assurance non vie, exigence qui a été étendue à toutes les sociétés d'assurances existantes en 1999.

En 1999, la holding a été démembrée entre plusieurs sociétés par actions totalement distinctes, mais toujours détenues directement à 100 pour cent par l'Etat. L'activité d'assurance vie a été reprise par la Société chinoise d'assurance vie (China Life), l'activité de réassurance par la Société chinoise de réassurance et l'activité d'assurance des biens a été impartie à la PICC. En outre, les activités internationales de la PICC ont été confiées à une nouvelle entité, la Société d'assurances de Chine (China Insurance Company) dont le siège est à Hong Kong, Chine. Cette restructuration a eu pour effet de redynamiser ces diverses sociétés car elles ont désormais plus d'autonomie, elles sont dirigées par de nouvelles équipes et elles sont davantage incitées à adopter une logique commerciale. En outre, on a pensé que la création de ces nouvelles sociétés ouvrirait la voie à une introduction en bourse, ultérieurement, ce qui permettrait d'attirer de nouveaux capitaux pour financer la croissance, même si les pouvoirs publics souhaitent conserver la majorité du capital. De plus, s'agissant de sociétés indépendantes les unes des autres, il devrait en résulter une intensification de la concurrence sur le marché. Par exemple, la PICC qui, actuellement, n'a qu'une activité d'assurance non vie, pourrait bien décider de demander à la Commission chinoise de réglementation des assurances (CIRC) de l'autoriser à étendre ses activités à l'assurance vie et accidents, ce qu'elle pourrait faire dans le cadre d'une nouvelle structure de holding assurant la séparation requise des activités. Cela permettrait à la PICC de proposer une gamme complète de produits d'assurance, tout comme peuvent le faire les sociétés Ping An et China Pacific, et cette situation serait conforme, aussi, à celle des grandes sociétés d'assurances au niveau international.

Vers le milieu des années 1990, quelques sociétés d'assurances à capitaux chinois ont utilisé des actifs générés par l'activité d'assurance non vie pour couvrir des engagements de plus en plus lourds en assurance vie du fait des taux d'intérêt trop ambitieux garantis sur les contrats d'assurance vie à un moment où les taux d'intérêt étaient hauts. Le problème des taux d'intérêt auxquels ces sociétés se sont trouvées confrontées s'est aggravé dans la deuxième moitié des années 1990, la baisse des taux d'intérêt se

Tableau 8.1. **Progression du nombre de sociétés d'assurance vie, 1985-mi-2001**

	Entreprises d'État	Sociétés d'assurances à capitaux chinois	Co-entreprises avec un assureur étranger ou succursales de sociétés étrangères
1985	1	0	0
1986	2	0	0
1987	2	0	0
1988	2	1	0
1989	2	1	0
1990	2	1	0
1991	2	2	0
1992	2	2	1
1993	2	2	1
1994	2	2	1
1995	2	2	1
1996	2	4	2
1997	2	4	4
1998	2	4	6
1999	2	4	6
2000	2	8	10
2001 (milieu d'année)	2	8	10

Source : Établi à partir des données contenues dans l'*Almanach de l'assurance en Chine* (annuel).

Tableau 8.2. Progression du nombre de société d'assurance non vie, 1985-mi-2001

	Entreprises d'État	Sociétés d'assurances à capitaux chinois	Succursales de sociétés étrangères
1985	1	0	0
1986	2	0	0
1987	2	0	0
1988	2	1	0
1989	2	1	0
1990	2	1	0
1991	2	2	0
1992	2	2	1
1993	2	2	1
1994	2	3	2
1995	2	4	2
1996	2	7	3
1997	2	8	3
1998	2	8	4
1999	2	8	4
2000	2	8	7
2001 (milieu d'année)	2	8	7

Source : Établi à partir des données contenues dans l'*Almanach de l'assurance en Chine* (annuel).

poursuivant. Peu après avoir été mise en place, la CIRC a appliqué avec beaucoup plus de rigueur la séparation entre les actifs et les engagements de façon à éviter les subventionnements croisés et à réduire le risque de contagion d'un groupe d'assurés à un autre. Cependant, un même groupe d'assurances en Chine, peut avoir une activité d'assurance vie et d'assurance non vie, dès lors qu'il y est autorisé, dans le cadre de sociétés distinctes au sein d'une structure de holding. C'est là une solution acceptable et c'est une pratique courante dans la plupart des pays de l'OCDE.

Les tableaux 8.1 et 8.2 montrent la progression du nombre des sociétés d'assurances. La progression a été particulièrement rapide en 2000, un agrément étant délivré à quatre sociétés nationales et à quatre sociétés étrangères. Vers le milieu de l'année 2001, 37 sociétés étaient autorisées à avoir une activité d'assurance sur le marché chinois, 20 en assurance vie et 17 en assurance non vie (voir le tableau 8.3). On recensait 17 assureurs étrangers agissant dans le cadre de co-entreprises ou de succursales.

Dimension et croissance du marché des assurances en Chine

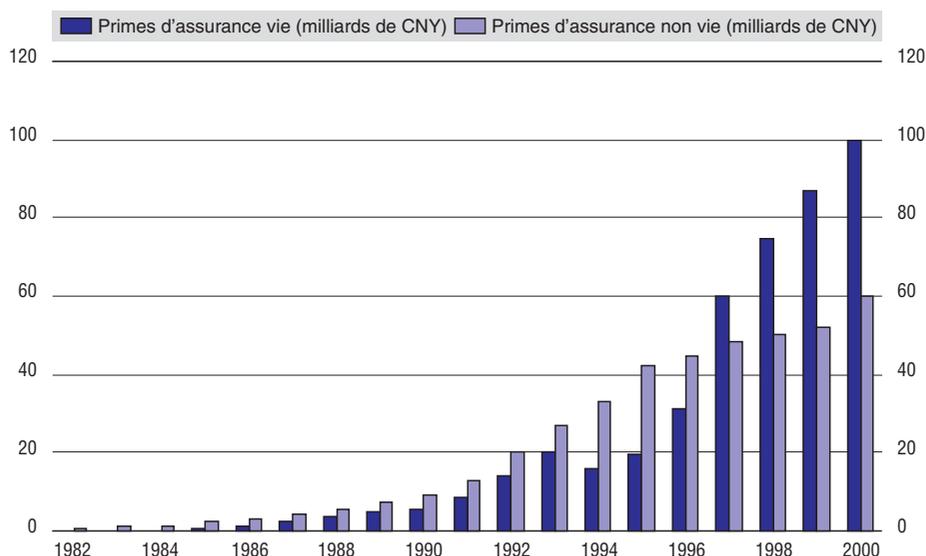
La figure 8.1 retrace l'évolution des primes d'assurance encaissées par les sociétés d'assurances chinoises de 1982 à 2000. Celles-ci sont réparties entre les deux grandes classes d'assurance : l'assurance non vie (assurance de biens et de responsabilité) et l'assurance vie. Comme on peut le voir, le marché des

Tableau 8.3. Sociétés d'assurance vie et sociétés d'assurance non vie autorisées à exercer sur le marché chinois en juin 2001

Sociétés d'assurance vie autorisées à exercer sur le marché chinois en juin 2001	
Entreprises d'État	2
Entreprises appartenant à des entreprises d'État	8
Co-entreprises entre assureurs étrangers et partenaires locaux (entreprises d'État)	9
Succursales de société étrangères	1
Total	20
Sociétés d'assurance non vie autorisées à exercer sur le marché chinois en juin 2001	
Entreprises d'État	2
Entreprises appartenant à des entreprises d'État	8
Succursales de sociétés étrangères	7
Total	17

Source : Établi à partir des données contenues dans l'*Almanach de l'assurance en Chine* (annuel).

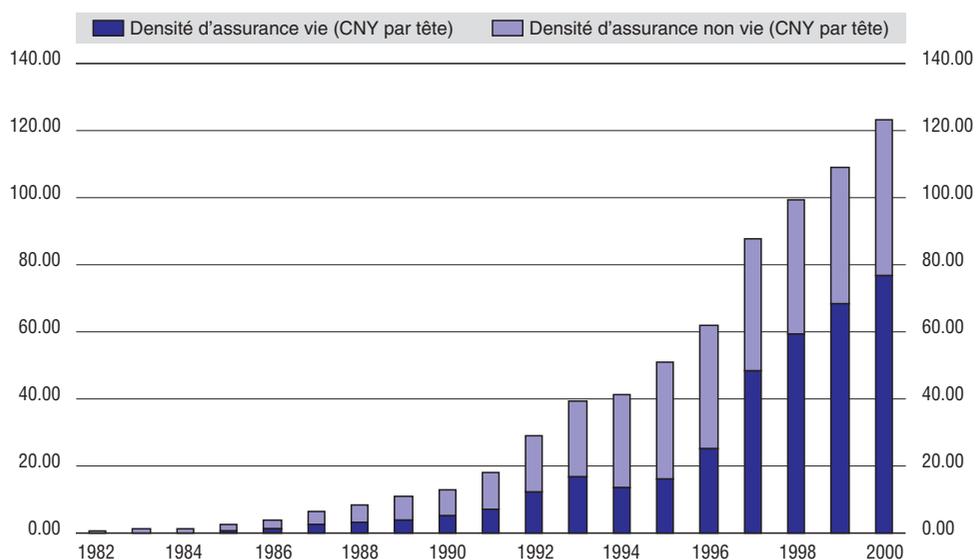
Figure 8.1. Importance et croissance du marché des assurances en Chine, 1982-2000



Source : A partir des données fournies par le Centre d'information de la Commission chinoise de réglementation des assurances (CIRC).

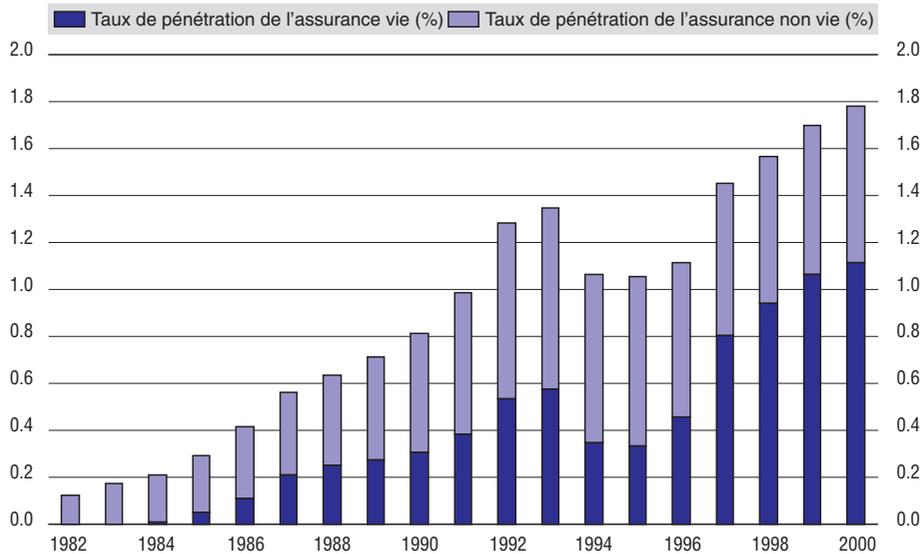
assurances s'est rapidement développé, partant de niveaux très bas au début des années 80 et enregistrant un taux de croissance composé supérieur à 30 pour cent de 1982 à 2000. La configuration n'est pas la même en assurance vie et en assurance non vie. Jusqu'en 1996, les dépenses d'assurance non vie excédaient les dépenses d'assurance vie, mais les choses ont changé après 1996, l'assurance vie progressant alors plus vite. La modification du système des pensions publiques, en 1997, qui a autorisé les sociétés d'assurance vie à proposer des pensions complémentaires a beaucoup contribué à cette progression. On en voit la manifestation dans le fait qu'une part croissante des nouvelles primes émises par les sociétés d'assurance vie provenait de ce type d'activité. Une active campagne de promotion menée par les pouvoirs publics dans les médias a largement soutenu les efforts de marketing des sociétés d'assurances.

Figure 8.2. Primes d'assurance par tête (densité d'assurance) en Chine, 1982-2000



Source : A partir des données fournies par le Centre d'information de la Commission chinoise de réglementation des assurances (CIRC).

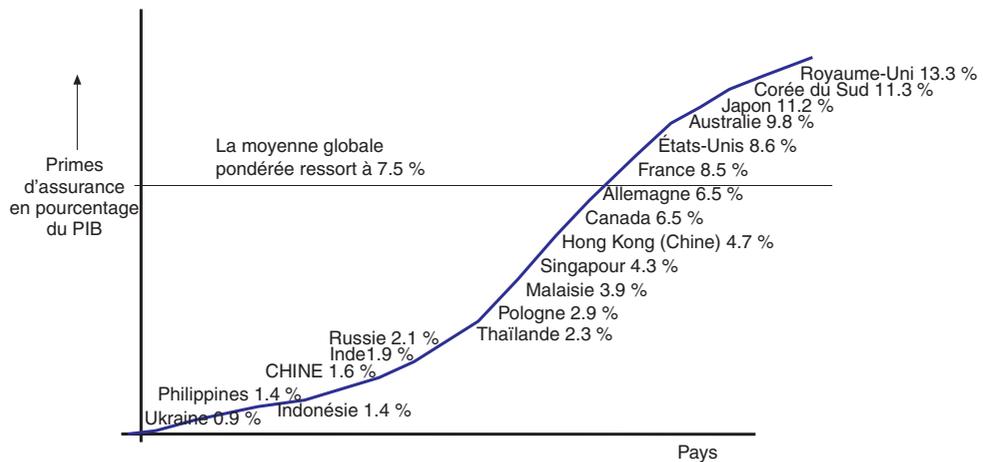
Figure 8.3. Primes d'assurance en pourcentage du PIB (taux de pénétration des assurances) en Chine, 1982-2000



Source : Sur la base des données fournies par le Centre d'information de la Commission chinoise de réglementation des assurances (CIRC).

Les figures 8.2 et 8.3 indiquent le niveau des dépenses d'assurance, respectivement par tête et en pourcentage du PIB. Comme on le peut le voir, les dépenses d'assurance ont augmenté dans l'un et l'autre cas. Cependant, elles restent très faibles au regard de ce qu'on peut observer dans d'autres pays. Le total des dépenses d'assurance, vie et non vie, représentait à peine plus de 1.6 pour cent du PIB en 1999. La figure 8.4 situe la Chine, selon cet indicateur, par rapport à d'autres pays, développés et émergents. Il apparaît que le taux de pénétration du marché de l'assurance, en Chine, est plus faible que dans d'autres grandes économies émergentes comme l'Inde et la Russie. La moyenne globale pondérée des primes rapportées au PIB ressortait à 7.5 pour cent en 1999, les grands marchés développés de l'assurance des pays de l'OCDE venant en tête. Mais le marché peut encore beaucoup se développer. Les données empiriques

Figure 8.4. Taux de pénétration du marché de l'assurance en Chine et dans d'autres pays (total des primes d'assurance (vie et non vie) en pourcentage du PIB en 1999)



montrent que le marché de l'assurance tend à se développer selon une courbe en S, la progression étant lente au début, s'accéléralant ensuite et tendant, enfin, à plafonner. Il est probable que la croissance du marché des assurances, en Chine, excédera celle du PIB dans un proche avenir.

Haut niveau de concentration du marché

Le degré de concentration du marché, tel que mesuré par les primes encaissées par les sociétés d'assurances, est très élevé au regard de ce qu'on peut observer dans d'autres pays. La PICC continue d'occuper une position dominante sur le marché de l'assurance non vie, avec une part de marché de 77.6 pour cent en 2000, tandis que China Life, l'ancienne filiale vie de la PICC, détenait 64.5 pour cent du marché de l'assurance vie cette même année. Ensemble, les trois plus grosses sociétés représentaient 97.1 pour cent du marché de l'assurance non vie et 95.5 pour cent du marché de l'assurance vie (voir les tableaux 8.4 et 8.5). Par conséquent, la part de marché combinée détenue par les autres sociétés à capitaux chinois, par les sociétés à capitaux étrangers et par les co-entreprises est limitée. Le haut niveau de concentration s'explique, en particulier, par les restrictions géographiques qui ont été imposées aux derniers entrants sur le marché. Seule la PICC, la China Life, la CIC, la Ping An et la China Pacific ont été autorisées à avoir des activités à l'échelon national, et les autorisations accordées à la Ping An, à la China Pacific et à la CIC ne l'ont été que récemment. Les autres sociétés d'assurances à capitaux chinois ne sont autorisées à avoir des activités que dans une ou quelques provinces, l'autorité de supervision des assurances considérant qu'elles n'ont pas les ressources ou la capacité de gestion avérée pour exercer à un plus vaste niveau. Les assureurs étrangers, pour leur part, ont été soumis à des limitations géographiques plus rigoureuses encore, en plus des restrictions quant aux produits d'assurance qu'ils peuvent proposer et quant aux consommateurs auxquels ils peuvent s'adresser.

Tableau 8.4. **Part de marché des trois plus gros assureurs en assurance non vie, en 2000**

Société	Primes brutes (milliards de \$US)	Part de marché (%)
PICC	5.61	77.63
China Pacific	0.83	11.44
Ping An	0.58	8.07
Autres	0.21	2.86

Source : Divers communiqués de presse émanant des sociétés d'assurances, sur www.china-insurance.com, et Centre d'information de la Commission chinoise de réglementation des assurances (CIRC).

Tableau 8.5. **Part de marché des trois plus gros assureurs en assurance vie, en 2000**

Société	Primes brutes (milliards de \$US)	Part de marché (%)
China Life	7.77	64.5
Ping An	2.71	22.5
China Pacific	1.02	8.5
Autres	0.55	4.5

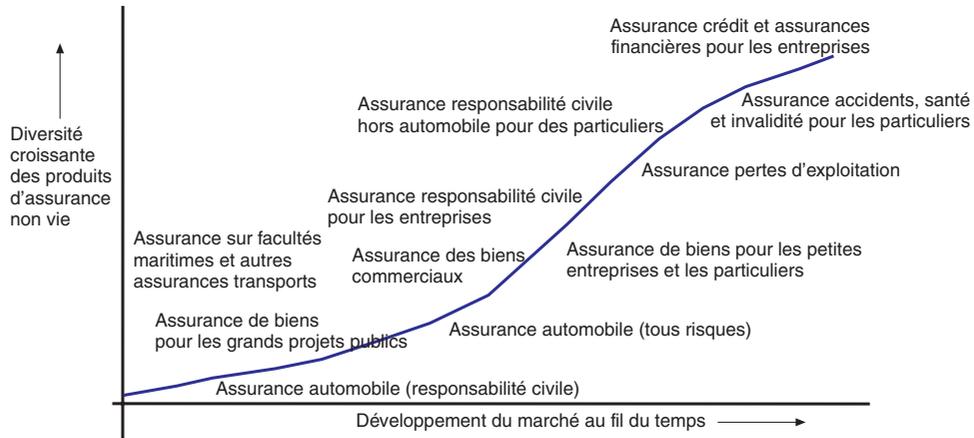
Source : Divers communiqués de presse émanant des sociétés d'assurances, sur www.china-insurance.com, et Centre d'information de la Commission chinoise de réglementation des assurances (CIRC).

Structure de croissance des produits

Le développement d'un marché de l'assurance se caractérise notamment par la diversité croissante des produits d'assurance. Les figures 8.5 et 8.6 montrent une structure de diversification des produits fréquemment observée sur les marchés de l'assurance. Une analyse du marché chinois des assurances montre qu'il suit, dans une assez large mesure, cette structure d'évolution, ce qui donne des indications quant à l'évolution future. En assurance non vie, les assurances portant sur des actifs physiques (différents types d'assurance de biens) ont tendance à se développer en premier, après quoi les assurances portant sur les revenus ou les actifs financiers (assurance pertes d'exploitation, assurance crédit, par exemple) et les assurances contre le risque de poursuite en cas de négligence (assurance responsabilité civile) ont

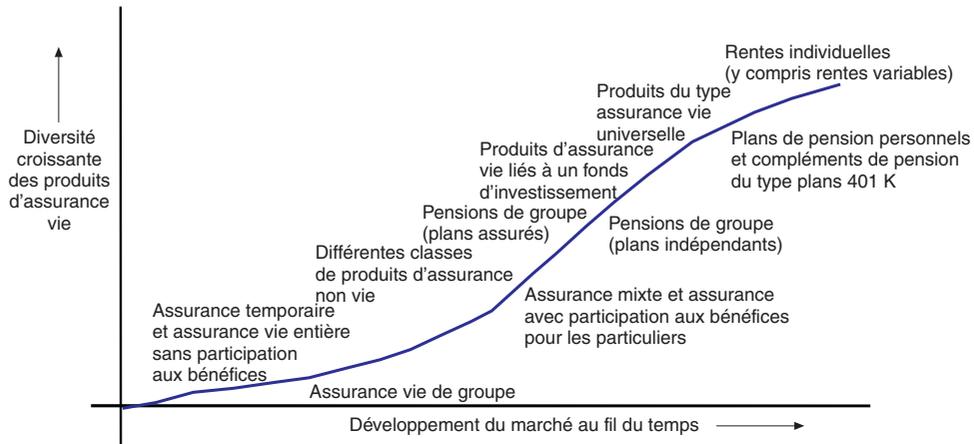
tendance à gagner en importance. La demande d'assurance accidents, invalidité et santé augmente aussi à mesure que le marché de l'assurance gagne en maturité. Par ailleurs, les assurances des entreprises se développent plus vite que les assurances des particuliers, les entreprises prenant plus vite conscience que les particuliers de l'intérêt de l'assurance, mais le déséquilibre entre les deux groupes de consommateurs se réduit ensuite progressivement.

Figure 8.5. **Développement du marché et diversité croissante des produits en assurance non vie (assurance de biens et de responsabilité)**



Source : G. Dickinson

Figure 8.6. **Développement du marché et diversité croissante des produits d'assurance vie**



Source : G. Dickinson

Sur un marché de l'assurance vie, le développement des produits fait apparaître un déplacement progressif des produits d'assurance vie vers les produits d'épargne, dans lesquels les produits d'épargne en vue de la retraite occupent une place de plus en plus importante. Et l'on assiste, parallèlement à une élévation du niveau de vie et à une plus grande prise de conscience de la part des consommateurs, à un déplacement graduel de l'offre de produits d'assurance vie et de produits d'épargne standardisés, proposés comme produits de groupe, vers des produits davantage individualisés, proposés directement aux consommateurs.

Encourager l'introduction en bourse des sociétés d'assurances locales

Vers la fin des années 1990, les autorités publiques ont souhaité renforcer la capacité concurrentielle des sociétés d'assurances locales en les encourageant à s'introduire en bourse, ce qui leur ouvrirait l'accès à de nouveaux capitaux tout en les amenant à respecter des obligations accrues. Ce mouvement s'inscrivait dans le cadre d'une politique commerciale plus large visant toutes les entreprises d'Etat. L'autorité de supervision des assurances a donné son accord à 12 entreprises pour qu'elles s'introduisent en bourse sur la bourse de Shanghai ou de Shenzhen, mais aucune société d'assurances n'a encore été introduite en bourse.

Réforme des pensions et incidences sur le secteur de l'assurance vie

En Chine, le problème des pensions a été rendu plus aigu par la politique de l'enfant unique qui a été introduite à la fin des années 70. La distribution par âge de la population évoluera rapidement au cours des cinquante prochaines années. On estime que 7 pour cent de la population était âgée de 65 ans ou plus en 2000, et cette proportion atteindra 20 pour cent d'ici 2050. Pour un pays doté d'une population aussi nombreuse et dans lequel le système des pensions d'Etat est, pour l'essentiel, non capitalisé, c'est un problème majeur. Une large fraction de la population, aujourd'hui encore, est employée dans le secteur agricole, et de plus en plus de travailleurs occupent des emplois indépendants ou des emplois dans des petites entreprises, surtout avec le mouvement de restructuration des entreprises d'Etat, et cela ne fait qu'amplifier les problèmes. Bien que le système des assurances sociales, en Chine, remonte au début des années 50, avec l'adoption des Dispositions visant l'assurance des travailleurs, en 1951, le Conseil des affaires d'Etat reconnaît que le problème se pose avec de plus en plus d'acuité. On peut considérer que le processus de réforme des pensions a été lancé en 1991, époque à laquelle le Conseil des affaires d'Etat a introduit un nouveau système d'assurance pension à plusieurs niveaux. Les réformes introduites conjuguèrent le principe de la mutualisation des risques ou de la solidarité sociale, qui implique d'importantes subventions croisées, et un système de comptes individuels dans lequel les prestations futures de pension reflètent les contributions versées. Il était aussi admis que la charge des cotisations de pension devait être supportée à la fois par la puissance publique, par les employeurs et par les travailleurs. La responsabilité administrative de la gestion du système ne relèverait plus des entreprises d'Etat mais des autorités provinciales et des régions et municipalités autonomes, l'objectif étant d'élargir le champ du dispositif parallèlement à l'évolution des structures d'emploi. On visait à introduire une part de capitalisation dans les comptes individuels mais, en réalité, la part de capitalisation est restée limitée car les cotisations ont surtout servi à financer la pension publique de base. Les sociétés d'assurance vie et autres établissements financiers ne jouaient aucun rôle dans le système, celui-ci restant un système d'Etat.

Le problème du financement, l'absence de couverture universelle et les problèmes de transférabilité des droits constitués sur les comptes individuels en cas de changement d'emploi appelaient d'autres réformes. Les autorités ont donc souhaité instaurer un système de pension plus efficace et plus unifié. C'est ainsi que le Conseil des affaires d'Etat a introduit un nouveau système, en 1997, qui s'inspirait largement de l'expérience d'autres pays. Le système mis en place est un système à trois piliers (voir aussi le Chapitre 16 sur la main-d'oeuvre et les prestations sociales). Le premier pilier correspond à une pension de base non capitalisée. Le deuxième pilier correspond aux comptes individuels, organisés sur une base de groupe, par l'intermédiaire de l'employeur, alimentés par des cotisations des employeurs et des travailleurs. On prévoyait que ces comptes individuels seraient entièrement capitalisés dans un certain délai, mais les choses n'ont pas évolué aussi rapidement qu'on le pensait. L'une des grandes innovations du nouveau système est l'introduction d'un troisième pilier qui correspond à des plans de pension complémentaires. Le troisième pilier est facultatif alors que les deux premiers sont obligatoires. Les pensions du troisième pilier permettent aux intéressés de compléter leurs comptes de pension du deuxième pilier, à titre personnel ou avec le concours financier de leurs employeurs. Les bureaux d'assurances sociales, à qui incombe aussi la responsabilité de gérer les deux premiers piliers, peuvent proposer des pensions complémentaires, mais les établissements financiers eux-aussi, notamment les sociétés d'assurance vie, peuvent proposer ce type de produit, de même que les employeurs, dès lors qu'ils ont la compétence requise en interne. Bien qu'il s'agisse de plans de pension individuels, ces plans ont, jusqu'à présent,

essentiellement été organisés sur une base de groupe, par l'intermédiaire de l'employeur. Les pensions du troisième pilier sont à cotisations définies et doivent être entièrement capitalisées. Les changements ainsi introduits dans le système des pensions d'Etat expliquent en grande partie le développement rapide du marché de l'assurance vie depuis 1997. Mais seules certaines sociétés d'assurance vie entièrement à capitaux chinois et d'autres sociétés de services financiers agréées ont été autorisées à proposer des pensions complémentaires du troisième pilier, sur une base de groupe. Les sociétés étrangères n'ont, jusqu'à présent, pas été autorisées à proposer ce type de produit, même par l'intermédiaire d'une co-entreprise locale.

La réforme des pensions introduite en 1997 ne couvrait pas les travailleurs ruraux. Un nouveau système de pension à l'intention des travailleurs des zones rurales a fait l'objet d'une réforme distincte, promulguée par le Ministère des affaires civiles. Les prestations que ce régime assure sont plus limitées, ce qui reflète les écarts de salaire et les différences de contexte entre les zones rurales et les zones urbaines. On estimait, à la fin 2000, qu'environ 135 millions de travailleurs étaient couverts par le système de la pension d'Etat de base, et 82 millions par le dispositif à l'intention des zones rurales. Cela ne représente que 20 pour cent environ de la population totale d'âge actif, bien que le taux de couverture de la population urbaine soit très supérieur ; on estime que le taux de couverture du secteur urbain, y compris les fonctionnaires, est d'environ 65 pour cent. Bien qu'en augmentation, le nombre de personnes cotisant, à titre volontaire, pour une pension complémentaire, et les cotisations versées, demeurent faibles, et les niveaux sont insuffisants pour assurer une retraite adéquate.

Le système chinois de pension est confronté à plusieurs défis. Premièrement, son champ d'application demande à être étendu, de manière qu'il couvre un plus large pourcentage de la population, en particulier en dehors des grandes villes et dans d'autres contextes que celui des grandes entreprises d'Etat. Deuxièmement, les autorités ont annoncé leur intention d'augmenter la part de capitalisation. Cependant, il est probable que les prestations de pension devront être réduites et/ou qu'il faudra relever l'âge ouvrant droit au bénéfice d'une pension. Troisièmement, les sociétés d'assurance vie et l'activité de gestion de fonds plus généralement pourraient être appelées à jouer un plus grand rôle. On peut estimer que, dans un premier temps, le rôle des sociétés d'assurance vie et autres sociétés de services financiers agréées devrait être limité au domaine des pensions complémentaires. A plus long terme, elles pourraient être appelées à jouer un rôle vis-à-vis du deuxième pilier, en partenariat avec les bureaux d'assurances sociales au niveau des provinces, des villes et des préfectures, sous la supervision du Ministère du travail et de la sécurité sociale. Le Ministère assure déjà une coordination avec la CIRC, du fait de l'implication des sociétés d'assurance vie et cette coordination se renforcera au fil du temps.

L'expérience d'autres pays comme la Pologne et le Chili montre que l'assurance vie et d'autres secteurs des services financiers peuvent jouer un rôle actif dans la fourniture de pensions du deuxième pilier. Cependant, il convient de noter que des pensions du deuxième pilier fondées sur des comptes de salariés individuels consisteraient fondamentalement en pensions personnelles organisées sur une base de groupe si elles étaient entièrement capitalisées. Les plans de pension personnels sont au coeur de l'activité des sociétés d'assurance vie et autres sociétés de services financiers, et le secteur financier a donc un rôle à jouer, dans ce domaine, à l'avenir. Mais ce partenariat sera plus facile si le secteur de l'assurance vie est plus développé et davantage diffusé dans tout le pays, et si on a opéré les réformes internes nécessaires dans le fonctionnement et la structure du deuxième pilier.

En ce qui concerne les grandes entreprises d'Etat, elles peuvent aussi, à plus long terme, développer leurs propres plans de pension, mais les principes du gouvernement d'entreprise exigent que cela se fasse dans des conditions normales d'indépendance, les fonds investis étant dissociés des fonds de l'entreprise. Le système consistant à désigner des fiduciaires des actifs indépendants pour garantir la sécurité et la bonne gestion des fonds se révèle un système efficace dans la plupart des pays de l'OCDE. Si les entreprises d'Etat n'ont pas les compétences avérées, en interne, pour effectuer les placements, elles peuvent s'en décharger sur des sociétés de gestion d'actifs, qui seront vraisemblablement des filiales de grandes banques, des sociétés de placements ou des groupes d'assurances.

Le système de réglementation et de supervision

La loi de 1995 sur les assurances et la création de la Commission chinoise de réglementation des assurances (CIRC)

Après cinq années de réflexion et de planification, avec, notamment, des visites d'études dans plusieurs pays étrangers, une nouvelle loi sur les assurances a été introduite en juin 1995, et elle a ensuite été étendue, en juillet 1996, par le biais de Règles provisoires pour la réglementation des assurances. L'objectif de la loi est d'introduire davantage de discipline sur le marché et de renforcer les pouvoirs de réglementation. La loi couvre divers aspects : types de contrats d'assurance pouvant être proposés ; teneur des contrats d'assurance, avec les responsabilités qui incombent aux assureurs et celles qui incombent aux consommateurs ; règles opérationnelles régissant l'activité avec, notamment, un relèvement des normes minimales de capitalisation ; agrément de l'équipe dirigeante ; constitution de réserves pour imprévus ; exigences en matière de réassurance et restrictions visant le placement des fonds ; supervision et contrôle, notamment validation des tarifs et des clauses des contrats ; suivi comptable et actuariel ; réglementation de l'activité des agents d'assurance et autres intermédiaires ; pénalités en cas de non-respect des règles ; procédures de liquidation.

La loi de 1995, et les amendements qui y ont été apportés par la suite, sont bien conçus et font que le régime réglementaire est, pour l'essentiel, conforme aux normes admises, étant donné le niveau de développement du marché. Cependant, compte tenu de la complexité croissante de l'activité, de l'arrivée d'assureurs étrangers et de la taille du pays, le défi est celui de la mise en œuvre. Depuis 1949, la supervision du secteur de l'assurance incombait à la Banque populaire de Chine, qui était aussi chargée de la supervision du secteur bancaire et des valeurs mobilières. Il est apparu nécessaire de disposer d'une instance de supervision mieux dotée en ressources et techniquement plus compétente. C'est ainsi que la Commission chinoise de réglementation des assurances (CIRC) a été créée en novembre 1998. Elle est entrée en fonction le 1er janvier 1999. Le personnel de la Commission vient de la Société d'assurances populaire de Chine (PICC), de la Banque populaire de Chine et du Ministère des finances.

L'une des priorités de la CIRC a été de renforcer son implantation à travers le pays, de façon à être en mesure véritablement d'exercer une supervision sur le terrain. En 2001, la Commission avait ouvert 31 bureaux dans le pays.

Renforcement des normes de solvabilité

Toute instance de supervision a pour premier souci de garantir la solvabilité des sociétés d'assurances auxquelles elle accorde son agrément. La suffisance du capital est l'un des aspects de la solvabilité en assurance. En vertu de la loi de 1995, le système qui a été adopté en la matière est inspiré du système de la marge de solvabilité qui s'applique dans l'Union européenne et, de façon plus large, dans l'Espace économique européen, et non pas des systèmes plus nouveaux, consistant à fixer les fonds propres en fonction des risques, qui s'appliquent dans quelques pays comme les Etats-Unis, le Japon et l'Australie. Il a été estimé qu'un système de marge de solvabilité était plus simple à mettre en œuvre. C'est une décision judicieuse. En effet, tant que les systèmes de comptabilité et de valorisation actuarielle ne sont pas plus transparents et que des systèmes plus fins de gestion des risques au plan interne ne se sont pas davantage développés, le choix d'un système de marge de solvabilité est bien adapté. Les marges de solvabilité minimales exigées en Chine, aussi bien en assurance vie qu'en assurance non vie, sont plus élevées qu'en Europe occidentale, ce qui est encourageant. En outre, la CIRC exige désormais des sociétés d'assurances nouvellement créées qu'elles respectent un niveau beaucoup plus élevé de libération du capital. En 2000, le niveau minimum de fonds propres exigé pour une société d'assurances autorisée à exercer dans tout le pays a été porté à 500 millions de RMB, ce qui est beaucoup au regard des normes internationales.

Il est aussi de plus en plus largement admis que la solvabilité des sociétés d'assurances ne dépend pas seulement de la suffisance du capital. Elle dépend aussi de l'adéquation des primes, de mécanismes fiables de réassurance, de méthodes judicieuses de constitution de réserves actuarielles et d'une bonne

congruence des actifs et des engagements en termes de risque. L'un des aspects de la supervision technique sur lequel les autorités mettent l'accent, actuellement, consiste à pousser les sociétés d'assurances à se doter de systèmes internes de planification actuarielle et de contrôle. On manque encore d'actuaire en Chine, mais cette difficulté est en voie de solution : on encourage le développement de la profession, dans le pays, et on fait appel aux compétences de sociétés d'actuaire internationales.

Un sérieux problème de solvabilité est apparu, ces dernières années, dans quelques sociétés d'assurance vie chinoises. En effet, au début et au milieu des années 90, quelques sociétés d'assurance vie ont proposé des contrats d'assurance vie qui garantissaient des taux d'intérêt à long terme qui ont été fixés à un moment où les taux d'intérêt étaient élevés. Or, durant la seconde moitié des années 90, les taux d'intérêt ont commencé à baisser, de sorte qu'il était peu probable que les placements dégagent des rendements suffisants pour permettre de servir les taux d'intérêt garantis. On estime, dans un ou deux cas, que le capital ne sera pas suffisant pour permettre de couvrir ce déficit. Par conséquent, ces sociétés d'assurances vie pourraient, dans un scénario d'évolution des taux d'intérêt qui n'est pas déraisonnable, se trouver techniquement en situation d'insolvabilité. Ce risque lié aux taux d'intérêt représente le principal risque d'insolvabilité pour une société d'assurance vie. La situation n'est d'ailleurs pas propre à la Chine : des problèmes de ce type sont apparus, dans les années 90, au Japon, en Corée et dans certains pays européens. La CIRC tire plusieurs enseignements de cette expérience. Il faut, premièrement, s'assurer que les taux d'intérêt garantis par les sociétés d'assurance vie sont réalistes, compte tenu des anticipations d'évolution des taux d'intérêt à long terme. Il faut, deuxièmement, encourager les sociétés d'assurance à adopter les techniques modernes de modélisation actif-passif pour mesurer et contrôler leurs risques sur taux d'intérêt. De façon plus générale, si l'Etat chinois procédait à des émissions obligataires de maturité plus longue, les sociétés d'assurance vie auraient des certitudes sur les taux d'intérêt qui cadreraient mieux avec la durée de leurs engagements.

En outre, pour être complet, un système de réglementation des assurances doit prévoir des garde-fous en cas de défaillance d'une société d'assurances. La pratique se généralise, au niveau mondial, des systèmes de garantie ou des fonds de garantie destinés à éviter que les consommateurs n'aient à pâtir de l'insolvabilité d'une société d'assurances. Ces dispositifs prennent généralement la forme d'un prélèvement sur le reste du marché de l'assurance. La CIRC envisage la possibilité de mettre en place un système général de garantie en Chine, et il faut l'encourager à persévérer dans cette voie.

Un système d'agrément des produits et des tarifs en assurance non vie

L'un des volets de la réglementation de l'assurance non vie, en Chine, aura été un système d'agrément des produits et des tarifs. Les principaux types de produits autorisés en assurance non vie sont l'assurance automobile, l'assurance de biens pour les entreprises, l'assurance responsabilité civile des employeurs, l'assurance crédit et l'assurance détournement et vol. Cette pratique consistant à approuver, au préalable, les contrats d'assurance et les tarifs est courante sur de nombreux marchés émergents. La raison d'être des tarifs agréés est d'éviter une concurrence effrénée par les prix qui pourrait saper la solvabilité des sociétés d'assurances.

On observe, dans la plupart des pays, que les autorités renoncent peu à peu à la pratique des agréments en matière de contrats d'assurance et de tarifs, car elle va à l'encontre d'une politique plus large de concurrence. Dans l'Union européenne, ces pratiques réglementaires étaient fréquentes jusque vers le milieu des années 90, mais elles ne subsistent plus que pour les assurances obligatoires dans quelques pays. Le système des agréments de contrats et de tarifs en matière d'assurance a aussi pour inconvénient de freiner l'innovation. Récemment, le système de l'agrément préalable des nouveaux produits d'assurance a été assoupli. La CIRC autorise désormais un système de déclaration en vertu duquel une société d'assurance peut proposer un nouveau produit et appliquer pendant un certain temps les tarifs qu'elle détermine elle-même. Ultérieurement, la CIRC vérifie les contrats, la tarification et la statistique des sinistres. Si le nouveau produit et les tarifs pratiqués semblent raisonnables, la société d'assurances est autorisée à maintenir et à élargir son offre commerciale. Il y a lieu de se réjouir de cet élément de flexibilité qui a été introduit dans le système de réglementation.

La réglementation des tarifs de l'assurance est une question complexe sur un marché émergent de l'assurance car une concurrence effrénée pourrait faire baisser les prix au point de compromettre la solvabilité des sociétés d'assurances. La voie qui a été choisie consiste à conserver des prix réglementés à court terme mais à y renoncer peu à peu, la supervision prudentielle mettant davantage l'accent sur la suffisance des capitaux et d'autres aspects de l'évaluation de la solvabilité financière.

La réglementation des placements des assureurs

Depuis l'ouverture du marché, à la fin des années 80, quelques sociétés d'assurances ont subi des pertes financières du fait de prêts risqués consentis à des entreprises et de prises de participation et d'investissements immobiliers de qualité médiocre. Cela s'explique, pour partie, par l'absence de cadre réglementaire adéquat. La loi de 1995 aura eu notamment pour effet de durcir les réglementations. En vertu de la loi, les placements des fonds d'assurance vie et non vie ont été limités aux dépôts bancaires et aux obligations d'Etat. Les autres placements doivent être autorisés par les autorités. Ces restrictions ont aussi été imposées parce que les autorités de supervision ont estimé que les sociétés d'assurances n'avaient pas, en interne, les compétences suffisantes pour apprécier les risques liés à ces placements. Le marché boursier, limité et sans grande profondeur, est un autre facteur qui a joué. Les taux d'intérêt baissant et le marché boursier gagnant un peu en profondeur, durant la seconde moitié des années 90, les réglementations en matière de placements ont été quelque peu libéralisées. Avec l'accord des autorités de supervision, les sociétés d'assurances peuvent investir 5 pour cent de leurs actifs en OPCVM indépendants à capital fixe, mais elles ne peuvent intervenir directement sur le marché boursier. Ce plafond de 5 pour cent a été porté à 10 et 15 pour cent pour certaines entreprises à la fin 2000. Les sociétés d'assurance non vie étrangères agissant par l'intermédiaire de succursales non vie qu'elles contrôlent à 100 pour cent et autorisées uniquement à proposer des contrats d'assurance en devises à des entreprises à capitaux étrangers ont une certaine latitude pour investir directement sur le marché boursier et sur de grands projets d'infrastructure. En outre, afin d'aider au développement du marché de la dette des entreprises, il a été décidé que les sociétés d'assurances seraient autorisées à investir sur des obligations d'entreprise, à conditions qu'elles aient la garantie des autorités centrales ou provinciales et que la dette de l'entreprise obtienne une notation d'au moins AA+.

Cet assouplissement des politiques en matière de placements est opportune car il permet aux sociétés d'assurances, surtout aux sociétés d'assurance vie qui proposent des pensions complémentaires du troisième pilier et des contrats liés à un fonds d'investissement, de dégager de meilleurs taux de rendement, ce qui est de nature à encourager l'épargne à long terme. Il est fondamental que les réglementations en matière de placements ne s'appliquent pas de façon trop rigide. Une souplesse supplémentaire est accordée aux sociétés d'assurances dont la situation financière est particulièrement saine, à savoir, en particulier, *a*) les sociétés dont les fonds propres et les réserves excèdent nettement le minimum exigé par la loi ; *b*) les sociétés d'assurance vie dont la situation n'est pas fragilisée du fait qu'elles ont garanti des taux d'intérêt trop élevés ; *c*) les sociétés qui possèdent, en interne, des capacités avérées pour évaluer les placements, en particulier pour évaluer les risques. On pourrait envisager d'autoriser les investissements directs sur le marché boursier pour une part limitée, à condition que la société d'assurances fasse la preuve qu'elle a les compétences internes pour apprécier les placements. La CIRC est de plus en plus portée à considérer que les sociétés d'assurances doivent se doter de systèmes adéquats de gestion des risques et que les décisions d'investissement doivent s'opérer dans un cadre approprié de gestion de l'actif et du passif.

La libéralisation des règles d'investissement favorise le développement à long terme du marché des capitaux. Dans de nombreux pays, l'assurance vie est le plus gros investisseur institutionnel. Encourager la libéralisation progressive des investissements du secteur de l'assurance vie exige des règles, mais qui doivent s'appliquer avec souplesse. Cependant, une libéralisation trop rapide des placements alors que les marchés de capitaux sont fragiles peut être un facteur de déstabilisation, car on peut craindre que la volatilité du marché boursier et du marché obligataire ne porte atteinte à la confiance du public alors même que le secteur de l'assurance vie et des pensions privées n'en est qu'à un stade de développement embryonnaire. On a pu observer, sur d'autres marchés de l'assurance, qu'un processus équilibré, pas à

pas, est la meilleure approche. Par ailleurs, il serait souhaitable de réduire progressivement les restrictions qui pèsent sur les investissements à l'étranger. Une plus grande souplesse quant aux investissements à l'étranger permet une meilleure congruence monétaire des actifs et des engagements des assurances non vie, en assurance directe et en réassurance, et élève le profil risque/rendement des sociétés d'assurance vie.

Les grands groupes d'assurances des pays de l'OCDE qui ont acquis, au fil du temps, de réelles compétences en matière de placements se sont généralement dotés de structures distinctes de gestion d'actifs par le biais desquelles ils proposent des fonds de placement et des services d'investissement aux particuliers et à de plus petits investisseurs institutionnels. En janvier 2001, il y a eu un changement dans la réglementation qui permet aux grands groupes d'assurances d'aller dans cette voie : il est désormais admis par la Commission chinoise de réglementation des valeurs mobilières (Chinese Securities Regulatory Commission ou CSRC), que la gestion de fonds constitue un domaine d'activité défini. Les grandes sociétés d'assurances, y compris les sociétés à capitaux étrangers ou à capitaux mixtes, seront autorisées à se doter de structures autonomes de gestion de fonds au sein d'une holding pour proposer ce type de services, qui relèveront directement de la supervision de la CSRC. Il faudra donc qu'il y ait coordination dans la supervision entre la Commission de réglementation des valeurs mobilières et la Commission de réglementation des assurances pour s'assurer qu'il n'y a pas de problèmes au niveau du groupe ou de la holding.

Réassurance et diversification des risques

L'un des objectifs des autorités aura été de mettre en place un secteur viable de la réassurance en Chine. Les autorités souhaitaient à la fois conserver leurs devises et avoir une capacité adéquate de rétention des risques au plan interne. Actuellement, 20 pour cent des primes brutes encaissées par toutes les sociétés d'assurance non vie doivent être reversées à la société de réassurance publique, la Société chinoise de réassurance. De nombreux marchés émergents ont ainsi, dans le passé, appliqué une politique de réassurance obligatoire auprès d'un monopole public. Mais, en général, la pratique cesse peu à peu, faute d'une capacité suffisante et faute de compétences techniques adéquates en matière de tarification et de gestion du risque. Le taux de cession obligatoire de 20 pour cent à la société publique de réassurance marque un abaissement par rapport aux 30 pour cent qui étaient exigés en 1995, ce qui montre que l'on admet la nécessité d'une plus large diversification des risques. Les grandes inondations qui ont eu lieu en Chine en 1998 ont fait prendre conscience, avec plus d'acuité encore, des dangers qu'il y a à trop dépendre d'un mécanisme interne de rétention des risques. Il est largement admis, même dans les grands pays de l'OCDE, qu'il est impératif de diversifier l'exposition aux risques de grande ampleur au plan international. Le marché de la réassurance de Hong Kong, Chine, joue un rôle en matière de réassurance, mais il ouvre surtout l'accès au marché international de la réassurance.

Responsabilisation des comportements en matière de marketing et de distribution

La CIRC a cherché, en particulier, à éviter les pratiques commerciales agressives et à élever le niveau de professionnalisme des intermédiaires de l'assurance – agents, courtiers, etc. Le problème tient au fait que l'assurance, étant donné son caractère immatériel et aléatoire, doit être activement proposée aux consommateurs. La plupart des produits d'assurance, en Chine, sont vendus par des agents, notamment par des personnes pour qui il s'agit d'une activité à temps partiel, accessoire par rapport à leur activité principale. Bien qu'il soit exigé des agents d'assurance et des courtiers en assurance qu'ils aient l'agrément de la CIRC, ce qui les oblige à passer un examen, il ne s'agit là que d'exigences minimales. Les sociétés d'assurances sont encouragées à davantage investir dans la formation de ces agents à temps partiel et de leur propre personnel de vente, non pas seulement pour améliorer leurs compétences techniques mais aussi pour les sensibiliser aux questions d'éthique.

L'un des problèmes qui se pose sur le marché chinois de l'assurance, problème que l'on retrouve d'ailleurs sur les autres marchés de l'assurance, est que les agents d'assurance ou autres intermédiaires sont en position de force face aux sociétés d'assurances, car l'attachement du consommateur est souvent

vis-à-vis de l'intermédiaire et non pas vis-à-vis de la société d'assurances. La position de force dans laquelle se trouvent les agents d'assurance et autres intermédiaires fait que les taux de commission qui leur sont versés ont tendance à augmenter, outre que les contrats d'assurance ont tendance à passer d'une société à une autre. Cela engendre des coûts que le consommateur finit par supporter, sous la forme de tarifs plus élevés ou de services de moins bonne qualité. C'est une évolution qu'on a pu observer sur le marché chinois de l'assurance, surtout avec l'arrivée sur le marché de nouvelles entreprises. Pour contrer cette tendance, l'autorité de supervision et les sociétés d'assurances sont convenues, en octobre 1997, de limiter à 10 pour cent les taux de commission et, parallèlement, la profession s'interdisait de rétrocéder une partie des primes au consommateur. Cependant, le problème des commissions et des réductions de primes continue de se poser, et ce sont là des questions auxquelles la CIRC est très attentive actuellement.

Enfin, la CIRC s'efforce aussi d'encourager le professionnalisme chez les intermédiaires. Depuis 2000, les courtiers en assurances sont autorisés à intervenir sur le marché. Plusieurs sociétés de courtage en assurances ont obtenu un agrément. Aucune de ces sociétés n'est à capitaux étrangers, mais cela renforcerait le marché si les grandes sociétés étrangères de courtage en assurances étaient autorisées à exercer. Par ailleurs, la CIRC s'efforce d'encourager les agents d'assurance et les courtiers en assurances à faire un effort d'autodiscipline dans le cadre d'organisations professionnelles. C'est là une initiative bien venue, car les organisations professionnelles peuvent imposer des normes éthiques à leurs membres et elles peuvent aussi imposer leurs propres sanctions en cas de manquement à leurs règles. En assurance vie, on est particulièrement soucieux de responsabiliser les messages commerciaux, surtout lorsqu'il s'agit d'annoncer des performances d'investissement. Des publicités excessives et des techniques de vente agressives peuvent donner des résultats à court terme, mais elles peuvent aussi compromettre le développement futur de l'activité d'assurance, les consommateurs, déçus, se tournant vers d'autres formes d'épargne ou n'épargnant plus du tout. Les règles d'autodiscipline complètent les réglementations légales. Elles n'ont certes pas la même force mais, étant fondées sur le marché, elles peuvent faire apparaître les problèmes plus rapidement.

En même temps que le marché se développait, les banques, également, ont joué un rôle de plus en plus grand dans la commercialisation des produits d'assurance, en particulier en assurance vie. Depuis la fin des années 1990, la CIRC encourage les grandes banques à contribuer plus activement à stimuler la demande d'assurance au travers de leur réseau. Les banques doivent apporter la preuve qu'elles ont donné une formation suffisante à leur personnel pour vendre des produits d'assurance. Dans le monde entier, les banques jouent un rôle croissant comme canal de distribution des produits d'assurance aux particuliers et aux petites entreprises. Au fil du temps, les banques tendent à ne pas se cantonner dans le rôle de distributeur et à prendre le contrôle de sociétés d'assurances. Depuis 2000, la CIRC autorise les banques à contrôler des sociétés d'assurances, à condition qu'il s'agisse de sociétés distinctes au sein d'une holding. L'autorisation d'exercer délivrée à une nouvelle société d'assurances, la société d'assurances Minsheng, filiale de la société bancaire Minsheng, a créé un précédent. La Banque de Chine a fait part de son intention de créer une société d'assurances au sein de son groupe. On peut s'attendre que ces stratégies de diversification élargissent le marché de l'assurance. Si les autorités ont autorisé les grands groupes bancaires chinois à étendre leurs activités au secteur de l'assurance, c'est aussi pour leur permettre de réaliser les économies d'échelle et de gamme qui leur permettront d'être plus compétitifs face aux groupes étrangers, à mesure que le secteur des services financiers se libéralisera.

Contrôle de l'efficience des procédures d'indemnisation

L'une des préoccupations actuelles en assurance non vie est l'équité et la rapidité des procédures d'indemnisation lorsque les souscripteurs subissent un sinistre. Les consommateurs ne peuvent vérifier l'efficacité d'un contrat d'assurance que lorsqu'ils déclarent un sinistre. La CIRC encourage le développement de services professionnels d'experts en assurance et de vérificateurs, et elle a mis au point depuis peu un indicateur pour mesurer et évaluer l'efficacité des procédures d'indemnisation des sociétés d'assurances. Si les sociétés d'assurances tombent en deçà d'un niveau acceptable au regard de cet indicateur, elles seront sanctionnées, en ce sens qu'elles pourront être déclarées « sous supervision spéciale » ou pourront se voir retirer temporairement leur agrément. Il est intéressant d'observer que les

grandes agences internationales de notation comme Standard & Poor's, et Bests and Moody's, ont mis au point des modèles sophistiqués pour évaluer la capacité de règlement des sinistres et les performances des sociétés d'assurances. Il pourrait être intéressant de se rapprocher de ces agences de notation pour voir s'il y a quelque chose à apprendre de leur expérience.

En outre, il est inévitable que surgissent des désaccords entre les sociétés d'assurances et les consommateurs à propos des indemnisations. Le dispositif juridique actuel n'offre que des possibilités limitées en pareil cas, avec notamment une procédure de recours auprès de la CIRC. On pourrait envisager de mettre en place un médiateur – un Ombudsman – qui serait une instance indépendante chargée d'arbitrer entre les sociétés d'assurances et les assurés. Il existe ainsi un système d'Ombudsman, et c'est un système qui donne de bons résultats, dans plusieurs pays européens.

Un autre problème, en matière d'indemnisation, tient à ce que le premier mouvement des assurés, lorsqu'ils subissent un sinistre, est de se tourner vers leur agent d'assurance, et des problèmes apparaissent lorsque l'agent d'assurance a changé de société d'assurances ou s'est installé dans une autre région. On s'efforce donc actuellement d'améliorer la coordination entre la CIRC et les associations professionnelles d'agents d'assurances pour traiter ce problème.

Renforcer le gouvernement d'entreprise et l'autodiscipline sur le marché

Dans la plupart des systèmes de réglementation de par le monde, les pouvoirs publics tentent de plus en plus de partager en partie la responsabilité de la supervision avec les entreprises elles-mêmes, en les encourageant à renforcer le gouvernement d'entreprise. C'est un mouvement que l'on observe aussi dans d'autres branches de services financiers. On a noté, au chapitre 14, que c'est une pratique qui se répand dans des secteurs comme ceux des activités bancaires et des valeurs mobilières. La loi sur les assurances confère à la CIRC le pouvoir d'entériner les nominations aux postes dirigeants des sociétés d'assurances. La Commission peut aussi exercer ses pouvoirs en permanence dans le cadre de la procédure annuelle de délivrance des licences. En outre, les entreprises d'assurances, à l'instar des autres entreprises chinoises, ont des comités ou conseils de surveillance vis-à-vis desquels leurs dirigeants exécutifs sont responsables et auxquels ils doivent rendre des comptes. Le renforcement des instances de supervision serait une avancée positive ; on pourrait exiger la mise en place d'un sous-comité d'audit qui exercerait notamment une fonction d'audit des risques.

Les associations professionnelles peuvent jouer un rôle efficace, par l'autodiscipline, sur tout le marché de l'assurance, comme on a pu l'observer dans de nombreux pays de l'OCDE. L'Association chinoise des assurances a été mise en place en novembre 2000 : elle compte des membres dans toutes les sociétés d'assurances et s'est dotée d'une implantation régionale. Les associations professionnelles peuvent jouer un rôle de multiples façons : en poussant à un effort de transparence dans les systèmes comptables ; en mettant en commun les statistiques de sinistres, en particulier pour les grands risques, ce qui est de nature à aider les sociétés d'assurances à tarifier correctement les risques à mesure que la pratique des tarifs réglementés ou agréés cessera ; en s'employant avec la CIRC à mieux faire comprendre par l'opinion publique le rôle de l'assurance, ce qu'elle peut faire et ce qu'elle ne peut pas faire ; et en établissant des codes de bonnes pratiques pour les placements et les procédures d'indemnisation.

Libéralisation du marché

Prise en compte de la nécessité de développer les investissements étrangers

Le développement du marché de l'assurance en Chine exigera de gros efforts d'investissement, non seulement en capital mais aussi en capacités techniques et en capacité de proposer de nouveaux produits. Le développement des assurances a surtout concerné les grandes villes et les régions côtières, mais les zones rurales et les petites villes, en particulier dans les régions éloignées de l'Ouest, sont insuffisamment couvertes. Dans une activité de service comme l'assurance, l'efficacité exige une présence locale. Les

autorités chinoises sont de plus en plus enclines à admettre que les assureurs étrangers ont un rôle déterminant à jouer. Et c'est ainsi que les assureurs étrangers sont peu à peu autorisés à entrer sur le marché. La politique menée par les pouvoirs publics présente deux volets. Les autorités publiques sont soucieuses de permettre un équilibre entre les capitaux locaux et les capitaux étrangers, compte tenu de la taille et de l'expérience des assureurs étrangers prêts à investir sur le marché. Dans le même temps, elles doivent éviter qu'une concurrence trop vive de la part des assureurs étrangers ne compromette la solvabilité des assureurs locaux, moins efficaces, ce qui pourrait saper la confiance des consommateurs sur le marché.

Élargir le champ d'action des assureurs étrangers

L'activité des assureurs étrangers en assurance non vie est limitée, en particulier par le fait qu'ils ne peuvent proposer des produits qu'aux entreprises étrangères, outre qu'ils sont soumis à des restrictions géographiques. Ces restrictions seront peu à peu levées de façon à permettre aux assureurs étrangers d'exercer dans tout le pays, ce qui leur permettra d'offrir un service plus efficace à leurs clients présents dans plusieurs régions. En outre, ils seront autorisés, à brève échéance, à participer directement à la couverture de grands projets d'infrastructure. Par contre, les limitations visant l'offre d'assurance non vie – assurance automobile, assurance de biens, assurance responsabilité civile, assurance sur facultés maritimes et assurance crédit – aux entreprises et aux particuliers chinois ne devraient être assouplies que progressivement. Les restrictions visant l'assurance automobile sont importantes car ce type d'assurance représente actuellement environ 60 % du total de l'activité d'assurance non vie. Cela étant, les assureurs étrangers présents localement bénéficient, dans une certaine mesure, de la règle qui veut que les entreprises étrangères se couvrent contre leurs risques en Chine même.

Actuellement, en assurance vie, les entreprises à capitaux mixtes peuvent proposer des produits à la fois aux Chinois et aux étrangers, mais elles sont soumises à de sévères restrictions géographiques. Elles sont également limitées quant au type de produits qu'elles peuvent proposer : elles ne sont pas autorisées, en particulier, à proposer des contrats d'assurance vie ou de pension de groupe. C'est là une contrainte importante car une grande partie de l'activité d'assurance vie concerne des produits de groupe, en particulier les plans de pension du troisième pilier proposés par l'intermédiaire des employeurs. De même, les assureurs vie étrangers ne sont pas autorisés à proposer des assurances santé et invalidité. Il n'y aura pas de grand mouvement de libéralisation immédiatement après l'entrée de la Chine à l'OMC, mais il y a un calendrier selon lequel le processus de libéralisation doit se dérouler. Il a été convenu que les entreprises à capitaux mixtes pourraient vendre des produits d'assurance santé dans un délai de quatre ans et des produits d'assurance vie et de pension de groupe dans un délai de cinq ans.

Investissements étrangers stratégiques dans les sociétés d'assurances existantes

L'un des aspects de la politique menée par la CIRC pour renforcer les sociétés d'assurances à capitaux locaux a consisté à autoriser les grandes sociétés d'assurances internationales à prendre des participations stratégiques dans ces sociétés, mais sous certaines conditions. Les sociétés d'assurances étrangères ne peuvent détenir collectivement que 25 % du capital au maximum, et un seul assureur étranger ne peut détenir au maximum que 10 % du capital. Ces limites résultent d'un relèvement opéré récemment. La limite de 25 % était de 20 % en 1999, et la limite de 10 % était de 5 % en 2000. La volonté d'encourager ces investissements stratégiques répondait aussi à un autre objectif : il s'agit de renforcer la confiance à un moment où plusieurs grandes entreprises locales projettent de s'introduire en bourse.

Les grands enjeux du développement du marché de l'assurance

Nous avons vu plus haut les trois rôles très importants que l'assurance joue dans un système économique moderne : a) fournir un mécanisme efficace de transfert du risque ; b) mobiliser une épargne à long terme auprès d'un large segment de la population et investir cette épargne sur les marchés de capitaux ; et c) être le partenaire de la puissance publique dans le financement des pensions, de l'invalidité et de la santé. Dans la présente section, nous examinons comment le secteur chinois de l'assurance pourrait être mieux à même de remplir ces différents rôles.

Accroître la capacité d'absorption des grands risques

Il faudrait que le marché chinois de l'assurance non vie atteigne une capacité suffisante pour couvrir de très grands risques. Ces très grands risques sont liés à des projets comme le barrage des Trois Gorges et des centrales nucléaires, mais aussi à des catastrophes naturelles comme les tremblements de terre, les inondations et les tempêtes, assez fréquentes dans certaines parties du pays. Pour faire face à de grands risques comme ceux-là, il faut beaucoup de capital et des compétences sur place pour évaluer les risques. C'est pourquoi les compétences et les ressources financières internationales sont nécessaires pour renforcer le marché local. L'exposition à des risques majeurs, même dans une grande économie comme celle de la Chine, exigera toujours une bonne diversification au niveau international. En octobre 2001, la seule grande société de réassurance spécialisée autorisée à exercer sur le marché chinois était la Société chinoise de réassurance, société d'Etat. Toutefois, elle n'est pas en situation de monopole car les assureurs nationaux et les succursales d'assureurs étrangers peuvent proposer des services de réassurance au-delà de la limite obligatoire des 20 pour cent. Mais aucune des grandes sociétés internationales de réassurance n'a, jusqu'à présent, obtenu de licence. Cette restriction visait à permettre à la Société chinoise de réassurance et à quelques grandes sociétés d'assurances nationales de se développer et de renforcer leurs capacités. Les réassureurs internationaux sont autorisés à intervenir si on constate que la capacité locale est insuffisante. La réassurance externe est généralement en devises, auprès de réassureurs internationaux établis à Hong Kong, Chine, ou directement auprès du marché international de la réassurance de façon plus générale. On peut penser que le niveau de rétention du risque en Chine excède la capacité réelle d'absorption du marché local. La capacité de rétention du risque ne sera véritablement mise à l'épreuve que si survient un sinistre de très grande ampleur, et il sera alors trop tard. L'une des options envisagées par les autorités chinoises consisterait à mettre en place une bourse de la réassurance à laquelle participeraient les assureurs et les réassureurs locaux et étrangers. Les tentatives de création d'une bourse de la réassurance n'ont guère donné de résultats, que ce soit à New York, à Miami ou aux Bermudes. L'échec vient notamment de ce qu'au fil du temps apparaît un conflit entre les stratégies d'entreprise des grands assureurs et réassureurs et les stratégies de la bourse elle-même. La Lloyd's et l'International Underwriting Association à Londres sont des types particuliers de bourse, mais leur réussite dépend du rôle actif joué par les courtiers en assurances. Cependant, les progrès des réseaux de TI pourraient faciliter le placement des risques et, par conséquent, le fonctionnement de bourses de la réassurance. Une autre option consisterait à autoriser les grands réassureurs spécialisés à intervenir sur le marché au travers de succursales ou de filiales qu'ils détiendraient à 100 %. On a pu constater, ailleurs, que les grands réassureurs investissent plus volontiers lorsqu'ils peuvent agir au travers de structures qu'ils contrôlent totalement et qu'ils peuvent mieux intégrer dans leur stratégie globale d'entreprise, en faisant notamment jouer leurs propres mécanismes de transfert des risques (de rétrocession). Les deux options ne s'excluent pas nécessairement l'une l'autre.

L'un des facteurs qui a freiné la délivrance de licences aux grandes sociétés étrangères de réassurance est l'absence de réglementation spécifique visant les activités de réassurance. Ce problème n'est pas propre à la Chine. La Commission européenne travaille actuellement à l'élaboration d'une nouvelle directive destinée à harmoniser les réglementations dans le secteur de la réassurance dans tout l'Espace économique européen. D'ailleurs, la CIRC est en train d'achever la mise au point de nouvelles réglementations pour la réassurance et, une fois que cela sera fait, il sera plus facile pour les grands réassureurs étrangers d'obtenir des licences.

Autoriser les sociétés étrangères de réassurance à intervenir sur le marché national est aussi un moyen de renforcer la capacité des sociétés d'assurances à capitaux locaux. Les sociétés de réassurance représentent un soutien pour l'assureur direct car elles lui apportent indirectement un capital, au travers du contrat de réassurance, et elles lui apportent un savoir-faire technique et un soutien en matière de TI et de formation.

Le renforcement de la capacité du secteur local de la réassurance réduira la dépendance à l'égard du marché international de la réassurance, à long terme, mais il sera toujours nécessaire de diversifier l'exposition à des risques de grande ampleur au niveau international. Les contrats internationaux de réassurance sont généralement libellés en devises, mais il serait souhaitable que le choix se porte sur des devises fortes. La Chine elle-même y trouverait son compte car, en cas de survenance d'une grande

catastrophe naturelle entraînant une dépréciation du yuan, il y aurait renchérissement du coût des biens et services qu'il faudrait importer en remplacement de ce qui aurait été détruit. Un contrat de réassurance libellé dans une devise forte apporte donc une protection monétaire implicite.

Enfin, étant donné l'ampleur des pertes potentielles, on peut envisager la mise en place de pools d'assureurs, avec un apport de réassurance extérieur et, peut-être, l'intervention de la puissance publique, sous une forme ou sous une autre. Deux pools d'assurance existent actuellement en Chine : un pour les satellites et un pour les centrales nucléaires. Enfin, on peut songer aux mécanismes de titrisation des risques et aux mécanismes alternatifs de transfert des risques qui permettent de transférer une partie de l'exposition à des risques majeurs directement sur les marchés internationaux de capitaux. Il y a plusieurs dispositifs existants que l'on pourrait étudier pour voir s'ils pourraient s'adapter à la situation particulière de la Chine. On songe, à ce propos, à l'autorité qui a été mise en place en Californie, la Californian Earthquake Authority, et au nouveau pool d'assurance qu'il est proposé de mettre en place en Turquie.

Amener l'assurance vie à jouer un plus grand rôle

Il faudrait aussi que la Chine encourage le développement du secteur de l'assurance vie. Comme on l'a vu plus haut, l'assurance vie est un bon moyen de mobiliser l'épargne dans toute l'économie et, ainsi, de générer des financements à long terme qui pourront s'investir sur le marché national des capitaux. Cependant, pour réaliser leur potentiel, les sociétés d'assurance vie doivent pouvoir proposer des produits d'épargne adaptés et faire preuve de professionnalisme dans leurs pratiques commerciales et leurs pratiques de vente. Des pratiques trop agressives en la matière, qui amènent les consommateurs à souscrire des produits qui ne leur conviennent pas et qui suscitent des attentes irréalistes quant à la performance future des placements, ou la pratique de commissions trop lourdes qui amputent les rendements, nuisent au développement de l'assurance vie.

Il y a aussi des enseignements à tirer des pratiques commerciales du milieu des années 1990, lorsque les assureurs vie chinois ont garanti des taux d'intérêt supérieurs à ce que les sociétés d'assurance vie pouvaient réaliser. Les contrats d'assurance vie en unités de compte, qui ont commencé d'être introduits au début de 2000, qui font porter le risque de l'investissement sur le consommateur mais qui permettent aussi d'espérer des rendements plus élevés à long terme, représentent une évolution qui doit être encouragée. Les contrats en unités de compte sont les contrats d'assurance vie qui connaissent le développement le plus rapide dans le monde entier.

Un autre problème tient à ce que le développement du marché de l'assurance vie est inégalement réparti : il est trop concentré dans les grandes villes et insuffisant dans les zones rurales. Ce phénomène de concentration dans les villes et les régions les plus riches est habituel, mais le moment est venu de mener une politique plus active pour diffuser l'assurance vie dans tout le pays. Sans doute cela suppose-t-il de modifier la gamme des produits et les circuits de distribution. Dans les régions les moins riches, il faudrait mettre davantage l'accent sur les produits de groupe, proposés par l'intermédiaire des employeurs, d'associations professionnelles et agricoles, ou d'autres groupes. En outre, les banques commerciales devraient être encouragées à se montrer plus actives à commercialiser des produits d'assurance vie, ce pourquoi elles pourraient mettre à profit leur réseau. Étant donné la taille du pays, les sociétés d'assurance vie à capitaux locaux ne disposent pas des ressources financières, techniques et de gestion suffisantes, d'autant que, pour certaines, leurs capitaux sont mobilisés par les garanties sur les taux d'intérêt qu'elles ont vendues dans les années 1990. Il faudra non seulement autoriser un plus grand nombre d'assureurs étrangers à créer des sociétés à capitaux mixtes mais, plus encore, autoriser les assureurs étrangers déjà présents sur le marché à ouvrir des succursales partout dans le pays. Les assureurs vie étrangers sont présents sur d'autres marchés émergents et ils ont donc une expérience internationale qu'ils peuvent mettre à profit. Les sociétés d'assurances à capitaux locaux devraient être encouragées à s'introduire en bourse pour avoir accès à des capitaux pour financer le développement du marché.

La population chinoise vieillissant, les autorités reconnaissent la nécessité d'une mise en œuvre plus efficace des réformes en matière de pension. L'assurance vie a un rôle déterminant à jouer dans ce domaine,

ainsi que cela a été le cas dans la plupart des pays, ces dernières années. Autoriser les assureurs vie étrangers à être plus présents sur le marché des pensions, au travers de co-entreprises, sera un facteur important pour développer le potentiel du marché. Les restrictions qui, actuellement, empêchent les assureurs vie étrangers, même au travers de co-entreprises, de proposer des plans de pension de groupe et d'autres plans de groupe, en invalidité et en accident, par exemple, freinent manifestement la réforme du système des assurances sociales. Et ces restrictions sont encore accentuées par les restrictions géographiques qui pèsent sur les assureurs vie étrangers. Les activités des sociétés d'assurance vie en matière de pension étant fondées sur la capitalisation, c'est aussi un moyen de renforcer la pérennité du système de pension dans son ensemble. En levant progressivement les restrictions qui pèsent sur les sociétés d'assurances, dès lors qu'elles font la preuve de leur capacité d'investir à bon escient, on faciliterait le processus.

Élargir le choix des produits

Le développement du marché exige aussi la mise au point de nouveaux produits. En assurance non vie, les assurances tremblements de terre qui avaient été abolies dans les années 1990 sont maintenant réintroduites de façon limitée pour les sociétés d'assurances nationales les plus solides. Il convient d'élargir le champ des garanties contre les tremblements de terre, les inondations et les tempêtes de façon qu'elles deviennent plus généralement accessibles pour les particuliers et les entreprises. En permettant aux assureurs étrangers de jouer un plus grand rôle en apportant les capitaux nécessaires et leur expertise en matière d'évaluation et de tarification du risque, on favoriserait l'élargissement de la protection. En outre, il faudrait faire davantage appel à la réassurance internationale pour permettre une meilleure diffusion de l'offre dans tout le pays et éviter que de très gros sinistres ne mettent les assureurs nationaux en faillite. En 2001, des réassurances internationales en excédent de perte ont commencé d'être mises en place pour permettre la souscription d'assurances tremblements de terre, inondations et tempêtes dans le cadre des contrats d'assurance de biens. Cette politique doit être développée davantage encore pour permettre un élargissement de l'offre.

Il y aurait aussi d'autres mesures à prendre pour accompagner le développement d'autres types d'assurances non vie. L'assurance des biens pour les particuliers, notamment l'assurance des biens mobiliers, est insuffisamment développée, de même que les assurances accidents et invalidité. Les assurances santé et maladie, aussi, sont insuffisamment développées. Le marché chinois a ceci de particulier que l'assurance santé privée y est considérée comme relevant de l'assurance vie, alors que, dans les autres pays, ce type d'assurance peut être proposé aussi bien par les sociétés d'assurances non vie que par les sociétés d'assurances vie et non vie. Il y aurait lieu de modifier la législation sur les assurances de façon que les sociétés d'assurances non vie puissent proposer de l'assurance santé au même titre que les sociétés d'assurance vie. Ainsi, l'offre potentielle du secteur des assurances s'en trouverait accrue, mais en outre il pourrait y avoir une plus grande diversification des produits d'assurance santé et invalidité. Dans le secteur des assurances non vie destinées aux entreprises, il y aurait lieu de développer les garanties pertes d'exploitation ainsi que les nouveaux types d'assurance couvrant les risques d'exploitation et les risques d'entreprise.

L'assurance crédit est un autre domaine dans lequel il conviendrait d'élargir l'offre et la gamme de produits. En 2001, la Société chinoise d'assurance crédit a été mise en place, suite à une fusion entre la Banque de Chine pour l'import-export et les activités d'assurance crédit de la PICC. Cette fusion devait renforcer la capacité du marché en matière d'assurance crédit et permettre une meilleure coordination des assurances crédit à l'intention des entreprises chinoises pour leurs activités en Chine et leurs activités à l'international. Il serait intéressant aussi de faire appel à l'expérience des grandes sociétés d'assurance crédit internationales. Leur expérience serait d'autant plus utile à exploiter qu'elles ont développé leurs activités au cours de la dernière décennie, en partie suite aux décisions des gouvernements nationaux d'externaliser ou de privatiser leurs activités d'assurance crédit à court terme pour les exportations.

La gamme des produits proposés pourrait également être élargie dans le domaine des assurances responsabilité : responsabilité professionnelle, responsabilité de l'employeur, responsabilité produits et

responsabilité générale. La législation actuelle des assurances, en Chine, autorise ce type d'assurance, mais le principal frein au développement de l'offre tient aux inquiétudes de la CIRC quant à la capacité des sociétés d'assurances locales de souscrire ces assurances plus complexes. L'expérience des sociétés étrangères dans ces domaines de l'assurance faciliterait le développement du marché.

De façon générale, la diversité des produits d'assurance et la capacité d'offre du marché chinois sont étroitement liées à la question de la libéralisation du marché. A mesure que les assureurs étrangers seront autorisés à prendre pied sur le marché, leurs ressources en capital et leur expertise technique et de gestion permettront au marché de l'assurance de répondre à la vaste demande potentielle, actuellement inexploitée. Les sociétés d'assurances nationales pourront aussi développer leurs activités dans ces nouveaux domaines, car elles peuvent mettre à profit l'expérience des assureurs étrangers. En effet, il n'y a pas de droit des brevets en assurance et le niveau général de compétence sur le marché va aller en augmentant.

Conclusions et recommandations

La place de l'activité d'assurance en Chine dans l'économie en général, telle que mesurée par le rapport des primes d'assurance au PIB, ressortait à 1.6 pour cent en 1999 et 1.8 pour cent en 2000. Bien que ce rapport soit faible au regard de ce qu'on observe dans d'autres pays, il n'est cependant pas très différent de celui enregistré dans d'autres grandes économies émergentes comme l'Inde, la Russie et le Brésil. On peut s'attendre que le rapport des primes d'assurance au PIB se situe dans une fourchette de 2 à 3 pour cent d'ici 2005, mais il pourrait se situer dans le haut de la fourchette si le secteur de l'assurance bénéficie de suffisamment d'investissements et à condition que la confiance des consommateurs ne soit pas ébranlée par des faillites de sociétés d'assurances. Pour garantir un niveau suffisant d'investissement, il faudra poursuivre la politique actuelle de libéralisation du marché, en permettant aux sociétés d'assurances étrangères, financièrement solides et bien gérées, de prendre pied sur le marché et d'y développer leurs activités. Il faudra aussi que les sociétés d'assurances nationales s'introduisent en bourse pour avoir accès à de nouveaux capitaux pour financer leur développement.

Il est clair qu'il faut élargir la diffusion géographique des activités d'assurance en Chine. Dans une activité de service comme l'assurance, une présence locale correcte est indispensable pour évaluer les risques, les souscrire et les tarifer, et permettre la mise en œuvre d'un système adéquat d'évaluation et de règlement des sinistres. L'offre d'assurance est encore trop concentrée dans les grandes villes et les zones côtières. Le nombre de succursales de sociétés d'assurances est insuffisant dans les zones rurales et dans les régions de l'ouest. Il faut considérer que l'élargissement de la diffusion géographique fait partie intégrante du processus de développement du marché. Mais, en outre, l'élargissement du marché signifie que les sociétés d'assurances peuvent mettre à profit les possibilités de partage du risque que permet la loi des grands nombres, ce qui accroît la capacité du marché et réduit le coût potentiel de l'assurance. En assurance vie, une diffusion géographique plus large permet aussi aux sociétés d'assurances d'être plus efficaces dans l'offre de pension complémentaire du troisième pilier et d'autres types d'assurances – invalidité, accidents et maladie – complémentaires des assurances sociales. Un système d'assurances sociales doit être de portée nationale. Il est donc essentiel que les sociétés d'assurances, et autres acteurs concernés du secteur des services financiers, aient la même couverture géographique pour être des partenaires utiles dans le processus de réforme.

Pour pouvoir mieux exercer son rôle de supervision, la CIRC doit disposer des ressources nécessaires pour pouvoir attirer et conserver un personnel qualifié. Son effectif actuel – 400 personnes – demanderait à être renforcé, d'autant que la Commission met actuellement en place un réseau de bureaux à travers le pays pour avoir une action plus efficace au niveau local. Il convient de se rappeler que le rôle de la CIRC ne se limite pas à la supervision : elle est aussi chargée du développement du marché de l'assurance. Il faut veiller, en particulier, à ce que les salaires du personnel ne soient pas en décalage par rapport à ceux payés à l'extérieur, en particulier dans l'activité d'assurance. L'expérience de nombreux marchés émergents de l'assurance montre que si, aux échelons intermédiaires et supérieurs, les salaires pratiqués dans une

instance de supervision sont faibles par rapport à ceux pratiqués dans le secteur de l'assurance, souvent les éléments clés sont tentés d'aller travailler dans des sociétés d'assurances, surtout dans des sociétés étrangères. Le problème n'est pas seulement de conserver un personnel de qualité mais aussi d'assurer une continuité dans l'action ; il doit y avoir une certaine pérennité dans le suivi qu'assure une instance de supervision, et cela ne peut pas être le cas s'il y a une forte rotation des effectifs.

La CIRC devrait s'efforcer d'appliquer plus rigoureusement les Principes fondamentaux qui ont été énoncés récemment par l'Association internationale des autorités de contrôle de l'assurance (AICA), qui représentent les pratiques optimales définies par les instances de supervision de l'assurance des pays de l'OCDE et des pays émergents. Le fait que la Commission ait adhéré récemment à l'Association devrait l'aider dans cette tâche car elle pourra s'appuyer sur le soutien technique et en formation que l'Association apporte à ses membres. Les normes concernant les pratiques comptables de l'assurance et les pratiques de l'évaluation actuarielle actuellement mises au point par l'AICA devraient être adoptées dès que possible.

La CIRC est consciente qu'une supervision efficace dépend aussi de l'autodiscipline dans l'activité d'assurance et de bonnes pratiques de gouvernement d'entreprise. La Commission devrait s'efforcer de travailler davantage en liaison avec les associations professionnelles qui se sont créées récemment. On pourrait renforcer les normes de gouvernement d'entreprise en exigeant plus de transparence dans les comptes publiés et en amenant les comités de surveillance ou conseils des sociétés d'assurances à exercer davantage de responsabilités.

L'ampleur des pertes subies par le secteur chinois de l'assurance vie du fait des garanties accordées sur les taux d'intérêt au milieu et à la fin des années 90 mérite attention ; il conviendrait de quantifier plus précisément ces pertes. Par manque de transparence dans la comptabilité et de transparence actuarielle, on connaît mal l'ampleur du problème et on ne sait pas non plus quelles sont les sociétés d'assurances qui sont les plus touchées. Cependant, toute évaluation du déficit actuariel implique différentes hypothèses financières, concernant notamment la structure future des taux d'intérêt (ou des taux de rendement à long terme des placements) et les profits anticipés sur de nouvelles activités. La meilleure solution serait d'encourager des sociétés financièrement solides, notamment des assureurs étrangers, à prendre des participations stratégiques dans les sociétés d'assurances les plus touchées par ce problème. Ainsi, ces sociétés bénéficieraient rapidement d'injections de capitaux et, comme ce serait un élément de nature à renforcer la confiance sur le marché, cela permettrait des introductions en bourse rapides qui ouvriraient l'accès à de nouveaux financements.

Le marché intérieur de la réassurance en Chine est insuffisamment développé et sa capacité d'absorption du risque est insuffisante. C'est une priorité que d'autoriser les grandes sociétés étrangères de réassurance à prendre pied sur le marché. Une évolution dans ce sens serait clairement complémentaire des projets actuels de suppression des cessions obligatoires de réassurance, à hauteur de 20 pour cent, à la Société chinoise de réassurance. Cependant, tout en œuvrant au développement du marché intérieur de la réassurance, il ne faut pas oublier que les très grands risques appellent encore une plus large diversification des risques par la réassurance internationale, ce qui exige des paiements en devises. En outre, la CIRC doit être constamment attentive aux possibilités d'accumulation des risques dans le secteur de l'assurance non vie. La diversification internationale des risques et le suivi de l'accumulation des risques sur le marché sont indispensables pour éviter que ne se constitue un risque systémique. En outre, des mécanismes efficaces de transfert en réassurance, à la fois au niveau national et au niveau international, supposent une implication active des courtiers en réassurance, des consultants en gestion du risque et des experts. Il conviendrait de considérer que l'octroi de licences à de grandes sociétés de courtage étrangères et à des experts est un élément du processus devant conduire à l'édification d'une capacité intérieure en réassurance.

La politique actuelle consistant à élargir les circuits de distribution de l'assurance et à exiger que les intermédiaires en assurance soient qualifiés doit être poursuivie ; l'expérience montre que les marchés de l'assurance en croissance disposent d'un large éventail de circuits de distribution et ont des politiques commerciales et de vente efficaces. De fait, il y a un lien de cause à effet entre les deux. Les consommateurs,

en effet, ne voient pas immédiatement les avantages de l'assurance, étant donné son caractère aléatoire, et lorsqu'ils envisagent une épargne à long terme, en particulier en vue de la retraite, ils adoptent souvent une approche à courte vue. Les banques devraient être davantage encouragées à distribuer des produits d'assurance et à faire du marketing direct, notamment sur Internet. L'élargissement des circuits de distribution alourdit, certes, la charge de l'autorité de supervision, mais c'est là une charge qu'il faut accepter.

BIBLIOGRAPHIE

- Arkell, Julian (1997), "The Service Liberalisation Agenda of the World Trade Organisation: What are the Issues?" *The Geneva Papers on Risk and Insurance*, No.84, juillet
- AXCO (2000), *Insurance Market Report on China*, Londres
- Brostoff, S. (1999), "Insurers Praise Pact for China to Entry to WTO" *National Underwriter: Life & Health/ Financial Services*, 22 novembre
- Carter, Robert L. et Dickinson, Gerry (1992), *Obstacles to the Liberalisation of Trade in Insurance*, for the Trade Policy Research Centre. Londres: Harvester Wheatsheaf
- Chinese Academy of Social Sciences (2000), *Research Report on China's Entry into WTO*.
- China Financial Development Report 2000*, Shanghai University of Economics and Finance Publishing House.
- Commission chinoise de réglementation des assurances (CIRC) — diverses publications
- CIRC-OCDE (2000), 'Experts Meeting on Insurance Regulation and Supervision' *Meeting Materials Volumes A and B*, Beijing, 20-21 janvier.
- CIRC-OCDE (2001), '2nd Experts Meeting on Insurance Regulation and Supervision' *Meeting Materials Volumes A and B*, Tianjin, 9-10 juillet.
- Classens, S. et T. Glaessner (1998), "The Internationalisation of Financial Services in Asia", *Policy Research Working Paper*, Banque mondiale, avril.
- Daykin, Chris (1999), "The Role of the Actuary in the Supervision of Insurance" dans *Insurance Regulation and Supervision in Asia*. OCDE, Paris.
- Dickinson, Gerry (1998), "The Economic Role of the Insurance Sector in the Risk-Transfer-Capital Market Nexus" *The Geneva Papers on Risk and Insurance*, No 89, octobre
- Dickinson, Gerry (1999), "The Changing Focus in the Supervision of Insurance Company Investment" dans *Insurance Regulation and Supervision in Asia*. OCDE, Paris.
- Dickinson, Gerry (2001), 'Overview of Chinese Insurance Market and its Challenges' *Volume A of Proceedings*, 2nd CIRC-OECD Expert Meeting on Insurance Regulation and Supervision in China, Tianjin, juin.
- Fung, K.C. et Lawrence, J.L. (1999), *New Estimates of the United States-China Bilateral Trade Balance*, Institute for International Studies, Stanford University, avril.
- Gautier, J-P et Peng (2000), *Insurance in China: an Historic Approach to Understanding the Chinese Insurance Market*, Londres: Informa Publishing
- Giarini, Orio (1987), dir. publ., *The Emerging Service Economy*, Oxford: Pergamon Press
- Groupe des Dix (1997), *Financial Stability in Emerging Market Economies*, Report of the Working Party on Financial Stability in Emerging Market Economies.
- Han, Dawei, Li Fang et Wu Jiaheng (2000), *Pension Reform around the World-Lessons for China*. Beijing: Publications of Science and Economy.
- Insurance Institute of China (2000), *Almanac of China's Insurance*. Beijing.

- Jiao, J (2000), *WTO and the Future of China's Financial Industry*, China Finance Publishing House.
- KPMG (2000), 'China Issues Insurance Firm Regulations' *DANS Insurance Insider*, janvier.
- Lim.P. et Bai, E. (1998), *China Insurance Industry*, Market Reports, National Trade Data Bank, août.
- National People's Congress of China (1995), *Insurance Law of the People's Republic of China*, Beijing.
- OCDE (1996), *Aspects fondamentaux des assurances : Investissement, fiscalité et insolvabilité*, Paris.
- OCDE (1999), *Insurance Regulation and Supervision in Asia*. Paris.
- OCDE (2000), *Réussir la réforme des entreprises en Chine*, Paris.
- Rosen, D.H. (1999), *China in the WTO, a Great Leap Forward*, Institute for International Economics', juin.
- Santermero, A.M. (1997), "Insurers in a Changing and Competitive Financial Structure" *Journal of Risk and Insurance*, No.4.
- Shen, Yiming (2000), "China's Insurance Market: Opportunity, Competition and Market Trends", *The Geneva Papers on Risk and Insurance*, Vol. 25, No 3, juillet.
- Skipper, H.D. Jr. (1998), *International Risk and Insurance: An Environment-Managerial Approach*, Irwin McGraw-Hill.
- Skipper, H.D. Jr. et Klein, R.W. (2000), "Insurance Regulation in the Public Interest: the Path towards Solvent, Competitive Markets", *The Geneva Papers on Risk and Insurance*, Vol.25 No.4.
- Souter, Gavin (2000), 'Changes seen in China's Regulatory Crackdown anticipates WTO Membership' *Business Insurance*, 3 mai.
- Wang Caiyu (1999), *Development of Commercially Managed Pension Funds in China*, MSc degree dissertation, City University Business School, Londres.
- Wasow, B. et Hill, R.D (dir. publ.) (1986), *Insurance Industry in Economic Development*, New York University Press.
- Wei Hualin et Li Kaibin (2000), "Joining the WTO and the Construction & Development of China Insurance Organisation Structure", *Journal of Insurance Markets*, avril.
- Woodrow, R. Brian (1997), "The World Trade Organisation and Liberalisation of Trade in Insurance Services: Impact and Implications of the 1995 Protocol on Financial Services" *The Geneva Papers on Risk and Insurance*, No.84, juillet.
- Yu, Michael (2000), "WTO and its Implications: a Case of the Chinese Insurance Market" Non publié. Londres: China Insurance Company.
- www.china-insurance.com
- <http://www.chinaonline.com/>
- www.circ.org
- www.chinavista.com
- www.circ.org
- www.insure.com
- ww.insurenet.com

Chapitre 9

DÉVELOPPEMENT DU SECTEUR DE LA DISTRIBUTION EN CHINE

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	337
Evolution du système de distribution : vue d'ensemble	338
Réforme de la distribution et ouverture sur l'extérieur	338
Ouverture du secteur de la distribution sur l'extérieur	339
Importance et structure du secteur de la distribution	341
Intensification de la concurrence dans la distribution	342
Les acteurs traditionnels de la distribution	343
Concentration et intégration limitées du secteur de la distribution	345
Principaux défis et problèmes au regard de la libéralisation du secteur de la distribution	346
Obstacles à l'entrée sur le marché	346
Limites concernant le commerce des produits	347
Préoccupations relatives au manque de compétitivité des entreprises nationales de distribution	347
Problèmes des entreprises de distribution d'État	348
Impact de la libéralisation des échanges et de l'investissement sur le secteur de la distribution en Chine	349
Politique d'ouverture dans le cadre de la libéralisation des échanges et de l'investissement dans le secteur de la distribution	349
Expérience internationale de la libéralisation de la distribution	350
Impact général de la libéralisation des échanges et de l'investissement sur la distribution	351
Conséquences pour le commerce de détail	352
Conséquences pour le commerce de gros	353
Conséquences pour l'industrie	354
Conséquences pour les exportations et les importations	354
Changement de politiques pour stimuler de nouvelles réformes dans le secteur de la distribution	355
Notes	357
Bibliographie	359
Tableaux	
9.1. Panorama des entreprises de gros et de détail en Chine	340
9.2. Part de la distribution dans le PIB (en %)	341
9.3. L'emploi dans le secteur de la distribution (en dizaines de milliers)	341
9.4. Le secteur de la distribution dans les pays de l'OCDE	342
9.5. Part de marché de la distribution par type d'entreprise (en %)	343
9.6. Grandes et moyennes entreprises de détail, par catégorie	344
9.7. Quelques indicateurs financiers des sociétés de distribution, par catégorie	348

DÉVELOPPEMENT DU SECTEUR DE LA DISTRIBUTION EN CHINE*

Introduction

Lien fondamental entre le producteur et le consommateur, le secteur de la distribution est un rouage essentiel de l'économie de marché. Efficace et concurrentiel, il peut non seulement contribuer à servir les intérêts du consommateur, mais aussi à améliorer l'efficacité de l'économie dans son ensemble.

L'évolution de la fourniture de biens et de services n'est qu'un aspect de la transformation de l'économie chinoise tout entière. En deux décennies à peine, la Chine est passée d'un monopole centralisé de l'achat, de la vente et du courtage à une situation où la quasi-totalité des matières premières destinées à la production et à la consommation circulent en fonction de l'offre et de la demande du marché. Pour ce faire, la Chine a engagé une transformation de longue haleine de son appareil administratif, supprimant la distribution collective en convertissant les grossistes contrôlés par l'Etat central en opérateurs locaux.

La part de marché des distributeurs non étatiques est passée de zéro en 1979 à 80 % à la fin du siècle. Durant ce laps de temps, plus de la moitié de l'accroissement progressif du nombre des emplois dans la distribution s'est faite en dehors de la sphère publique.

À l'heure où la distribution s'ouvre à la concurrence internationale, on peut mettre à profit l'expérience des autres pays pour anticiper les effets de cette ouverture sur la Chine. La montée en échelle et en gamme des produits et services à la disposition de la population chinoise est inévitable. Elle stimulera les gains d'efficacité, ainsi que la création d'emplois et les échanges commerciaux, à l'intérieur comme à l'extérieur du pays. La mise en place d'un système de distribution moderne, compétitif et efficient bénéficiera donc directement à l'ensemble de l'économie.

S'agissant du développement de la distribution, l'écart qui sépare la Chine et les pays de l'OCDE est considérable. En Chine, le secteur de la distribution n'en est qu'à ses balbutiements, comme en atteste cet exemple très révélateur : si une société possède deux entrepôts dans deux sites différents et que des marchandises sont transférées de l'un à l'autre, le bureau local des impôts devra traiter ce transfert comme une vente et le taxer en conséquence.

Le secteur de la distribution ressentira les effets de la récente accession de la Chine à l'OMC lorsque les distributeurs étrangers entreront sur son marché. Les distributeurs traditionnels, en particulier les grossistes importants, perdront du terrain à mesure que les sociétés étrangères feront des incursions sur le territoire où ils régnaient en maître. Les petits distributeurs resteront pénalisés par la réglementation des exportations, par exemple, à moins que des solutions permettant de lever les obstacles administratifs soient identifiées et mises en œuvre.

Ce qui est schématiquement vrai pour l'économie chinoise dans sa globalité s'applique tout autant au secteur de la distribution, où le principal obstacle à la concrétisation des avantages liés à la libéralisation est

* Ce chapitre a été rédigé par Mme Wei Wang, chercheur associé au Centre de recherche sur le développement (Guowuyuan fazhan yanjiu zhongxin), du Conseil des Affaires d'Etat de la Chine, et consultante auprès du Département des affaires économiques de l'OCDE.

le résultat direct de la stratification de l'administration. Il est grand temps que le gouvernement chinois démêle l'écheveau des réglementations contradictoires dont il est difficile de dégager les règles qui prévalent. Il revient au pouvoir central de clarifier la situation pour pouvoir surmonter les lourdes contraintes qui pèsent sur la distribution, comme les dispositions déloyales concernant l'accès aux marchés et les restrictions arbitraires applicables au champ et aux modalités d'action des distributeurs. Les réformes visant à résoudre ces problèmes doivent être poussées plus avant très rapidement pour que la distribution bénéficie concrètement des avantages que peut lui apporter la libéralisation des échanges et de l'investissement.

Le présent chapitre s'ouvre sur une vue d'ensemble du processus de réforme et d'ouverture qu'a connu, ces vingt dernières années, le secteur de la distribution en Chine. Il traite ensuite de la structure du secteur et de son importance dans l'économie en général. Les deux sections suivantes abordent respectivement les défis et les problèmes auxquels le secteur de la distribution est confronté à l'heure actuelle et les conséquences de la libéralisation du secteur, à la lumière de l'expérience de la Chine et d'autres pays. Le chapitre s'achève sur une synthèse des réformes qui s'imposent pour que l'économie chinoise puisse bénéficier de l'apport potentiel de la distribution.

Evolution du système de distribution : vue d'ensemble

Au nombre des principales composantes de l'économie planifiée, le secteur de la distribution traditionnelle était, jusqu'en 1978, un système fermé caractérisé par un monopole d'État sur l'achat et la vente de la quasi-totalité des produits. Toutes les activités de distribution étaient alors assurées par les sociétés collectives de distribution contrôlées par l'État dans le cadre des impératifs du Plan, à des prix fixés par les pouvoirs publics. Ni les producteurs ni les particuliers n'étaient libres de vendre des produits ou d'acheter des matières premières à des fins de production. Conformément aux exigences de l'économie planifiée, le réseau de distribution était structuré comme un système de commerce de gros à trois niveaux : le niveau de la planification administrative, un système de vente au détail composé d'une multitude de petites boutiques commercialisant un éventail restreint de produits et quelques grands magasins fournissant pratiquement toute la gamme des biens de consommation.

Réforme de la distribution et ouverture sur l'extérieur

Dans l'évolution du système économique depuis la réforme de 1979 – qui était destinée à rompre avec le système traditionnel de la planification centralisée et à instaurer une économie de marché – les mutations du système de distribution ont été d'emblée considérées comme une avancée réelle et l'occasion de soutenir des réformes de plus grande ampleur. S'agissant de la réforme politique, on peut retenir plusieurs aspects marquants : *premièrement, les impératifs du Plan régissant l'achat et la vente de produits ont été progressivement supprimés ces vingt dernières années.* En conséquence, la proportion des produits échangés sur le marché n'a cessé d'augmenter. Vers la fin du 8^e Plan quinquennal, la plupart des produits industriels et des biens de consommation étaient distribués en fonction de l'offre et de la demande du marché ; seuls les produits clés comme les céréales, le coton, le charbon, le fioul lourd et l'automobile restaient en partie dans le périmètre du Plan.

Deuxièmement, le pouvoir de fixation des prix a été rendu au marché, en rupture avec les mécanismes de contrôle des prix par l'Etat. Dans le cadre de la planification centralisée, les prix n'étaient que des instruments comptables définis par les pouvoirs publics. Au cours de la réforme des prix engagée en 1979, le pouvoir de fixation des prix de l'administration a été sensiblement restreint. À la date de rédaction de ce document, les prix de 95 % des biens de consommation et des matières premières destinées à la production étaient déterminés par le libre jeu de l'offre et de la demande sur les marchés ; au même moment, cependant, une dizaine de catégories de prix de biens ou services contrôlés par l'Etat ou régis par des instructions étaient toujours en vigueur, comme ceux du transport ferroviaire et aérien, ou de produits stratégiques tels le pétrole brut et le pétrole raffiné.

Troisièmement, le réseau de distribution planifiée a été démantelé. Sur un premier front, le réseau vertical, à trois niveaux, du commerce de gros, ainsi que ses liens avec les détaillants ont été supprimés et le contrôle de

tous les grossistes et points de vente en gros a été transféré aux localités concernées, transformant ainsi les grossistes contrôlés par le pouvoir central en opérateurs locaux. Sur un deuxième front, tous les grossistes, détaillants et fabricants se sont vu accorder la liberté de choisir les circuits d'approvisionnement et de commercialisation pour la plupart des produits de base. Parallèlement à la possibilité d'accorder une autonomie opérationnelle aux entreprises, chaque distributeur a pu exercer son activité indépendamment et séparément, et a été de moins en moins exposé à l'intervention des divers échelons de l'administration. La dissolution des liens traditionnels de distribution propres à la planification centralisée a été l'occasion de développer de nouveaux types de relations, ainsi que des réseaux de distribution régis par les lois du marché.

Quatrièmement, le secteur de la distribution a été ouvert à l'ensemble du marché intérieur et, à l'exception de plusieurs catégories de produits importantes, toutes les entreprises et tous les ménages chinois ont été incités à s'y insérer². Le monopole d'Etat de la distribution collective a donc volé en éclats. La concurrence, puis l'efficacité, de la distribution se sont sensiblement accrues. A la fin 1999, la part de marché des distributeurs non étatiques atteignait 81.8 %, alors qu'elle était pratiquement nulle en 1979.

Grâce aux effets combinés de la refonte de la distribution et de la politique de réforme économique globale, le secteur de la distribution en Chine s'est profondément modifié et développé à partir de 1979. De 1979 à 1999, la production de ce secteur a progressé chaque année à un rythme moyen de 9.4 %, proche de la croissance moyenne du PIB à l'échelle nationale (9.6 %) pour la même période. L'emploi s'est également fortement développé dans la distribution, augmentant en moyenne de 6.4 % de 1980 à 1999.

Ouverture du secteur de la distribution sur l'extérieur

L'Etat chinois a longtemps hésité à ouvrir la distribution sur le monde extérieur, procédant, dans le cadre d'un projet pilote, à une libéralisation progressive à partir de 1992. Par rapport à l'industrie et à certains sous-secteurs du tertiaire, on peut dire que l'ouverture de la distribution s'est faite relativement tard.

C'est en 1992 que la Chine a procédé à sa première tentative d'ouverture de la distribution sur le monde extérieur. Les co-entreprises sino-étrangères de vente au détail ont été autorisées à s'installer et à opérer dans des zones spécifiques, dont six villes : Pékin, Shanghai, Tianjin, Guangzhou, Qingdao et Dalian, et cinq zones économiques spéciales : Shenzhen, Zhuhai, Shantou, Xiamen et Hainan. Seules une ou deux co-entreprises ont reçu l'agrément du gouvernement central. Les co-entreprises de vente au détail n'ont pas été autorisées à exercer des activités de vente en gros et, en volume, la part de leurs importations par rapport à leurs exportations ne devait pas dépasser 30 % des ventes annuelles. Toutes les co-entreprises de vente au détail agréées devaient être contrôlées par un partenaire chinois détenant plus de 51 % du capital.

En 1997, dans le *Catalogue d'orientation des investissements étrangers en Chine* (1^{ère} version) publié par la Commission d'Etat pour la planification du développement (CEPD) chinoise, la distribution figurait parmi les secteurs dans lesquels les investissements étrangers étaient soumis à des restrictions. Ce document soulignait que le partenaire chinois était l'actionnaire majoritaire ou jouait un rôle prépondérant et que seul le gouvernement central avait autorité pour approuver la création de sociétés commerciales à investissement étranger. Jusqu'en 1999, le gouvernement central avait donné son agrément à 30 co-entreprises commerciales sino-étrangères dans la distribution³.

En 1999, la Commission d'Etat pour l'Economie et le Commerce (CEEC) et le Ministère du Commerce extérieur et de la Coopération économique ont publié conjointement la disposition pilote sur les entreprises commerciales à investissement étranger, que l'on peut considérer comme la première mesure politique transparente visant à ouvrir le secteur de la distribution. Cette disposition prévoit une série de restrictions imposées aux acteurs étrangers qui font leur entrée dans le secteur de la distribution en Chine, notamment en ce qui concerne le lieu d'implantation et le domaine d'activité, ainsi que les conditions à remplir et les procédures de demande d'agrément.

Outre cette ouverture sur le monde extérieur, les entreprises de distribution chinoises sont également une voie d'accès aux marchés internationaux. Alors que la distribution nationale et la distribution internationale étaient séparées à l'origine, à partir du début des années 90, les pouvoirs publics chinois ont autorisé, certaines entreprises chinoises agréées à demander à bénéficier du droit de courtage. Des instructions récentes du Ministère du Commerce extérieur et de la Coopération économique et de la CEEC ont défini les conditions à remplir pour déposer une demande : 1) sociétés contrôlées par l'administration centrale et entreprises de distribution de matières premières et de matériel dans les régions côtières dont les ventes annuelles atteignent 200 millions de CNY (dans les régions de l'Ouest et du Centre, ce seuil sera ramené à 50 millions de CNY) ; 2) détaillants, franchises incluses, réalisant des ventes annuelles de 50 millions de CNY. Bien que des normes adoptées plus récemment donnent les mêmes chances à toutes les entreprises candidates – sans compter un abaissement du seuil des ventes annuelles - les distributeurs restent soumis à des contraintes spécifiques. Par exemple, les procédures de demande d'agrément applicables aux distributeurs de matières premières et aux entreprises commerciales nécessitent un dossier de candidature, une enquête générale sur les candidats, l'avis de l'administration compétente, ainsi que des documents faisant état des résultats de la société sur les deux dernières années. Les distributeurs ont donc assez de mal à obtenir le droit de courtage, notamment pour les nouveaux distributeurs privés ou à capitaux mixtes.

À la fin de l'année 1999, 293 entreprises commerciales étaient financées à hauteur de 2 milliards d'USD par des capitaux ne provenant pas de la partie continentale de la République populaire de Chine. Dans le commerce de détail, on dénombrait 193 entreprises commerciales à investissement étranger enregistrant des ventes annuelles supérieures à 5 millions de CNY. La part que représentent les entreprises de vente au détail à investissement étranger dans les ventes nationales de biens de consommation n'était que de 1.8 %. Comme l'indique le tableau 9.1, parmi les grossistes étudiés, les entreprises à investissement étranger représentent moins de 1 % des points de vente, des emplois ou des ventes annuelles. Cette analyse montre que l'accès du secteur de la distribution au monde extérieur reste particulièrement limité.

Tableau 9.1. **Panorama des entreprises de gros et de détail en Chine**
(en % du total)

	Nombre d'entreprises	Nombre de points de ventes	Emploi
1. Commerce de gros	100	100	100
Entreprises à capitaux chinois	99.4	99.2	99.5
Entreprises d'État	63.3	65.9	66.8
Entreprises collectives	17.9	16.7	17.7
SARL et SA	12.0	12.0	12.6
Entreprises privées	2.4	1.6	0.6
Autres	3.7	3.0	1.9
Entreprises financées par des capitaux en provenance de Hong-Kong, Chine, Macao, Chine et du Taïpei chinois	0.3	0.3	0.1
Entreprises à investissement étranger	0.3	0.5	0.3
2. Commerce de détail	100	100	100
Entreprises à capitaux chinois	98.2	95.8	96.1
Entreprises d'État	48.4	44.6	45.1
Entreprises collectives	26.7	22.9	16.6
SARL et SA	13.8	21.2	27.9
Entreprises privées	3.7	2.4	2.2
Autres	5.4	4.6	4.3
Entreprises financées par des capitaux en provenance de Hong-Kong, Chine, Macao, Chine et du Taïpei chinois	1.0	1.0	1.7
Entreprises à investissement étranger	0.8	3.2	2.2

Notes : Les chiffres correspondent aux grossistes dont les ventes annuelles sont supérieures à 20 millions de CNY et qui emploient plus de 20 personnes, ainsi qu'aux détaillants dont les ventes annuelles sont supérieures à 5 millions de CNY et qui emploient plus de 60 personnes.
Source : *Annuaire statistique sur le marché en Chine*, 1996, publié par le Bureau national des statistiques (BNS) de Chine.

Importance et structure du secteur de la distribution

Composante importante de l'économie, le secteur de la distribution en Chine a très largement contribué à l'activité économique dans son ensemble, et notamment aux activités tertiaires. Sa part dans le PIB a progressé, s'établissant à 8.4 % en 1999, contre 5.5 % en 1979. Le tableau 9.2 montre que la contribution de la distribution au PIB total a atteint son sommet de 1985 à 1992. L'évolution de ce pourcentage est conforme aux différentes étapes de la réforme : stade initial de 1979 à 1984 ; mise en œuvre intégrale de 1985 à 1992 ; stabilisation et restructuration de 1993 à nos jours. Ces traits du développement de la distribution correspondent aux trois phases de l'évolution du marché chinois depuis la réforme de 1979⁴.

Tableau 9.2. **Part de la distribution dans le PIB (en %)**

Année	Secteur de distribution ¹
1980	4.7
1985	9.8
1990	7.7
1995	8.4
1999	8.4

1. Y compris services de commerce de détail, de gros et de restauration.
Source : *Zhongguo Tongji Nianjian* (2000), *Annuaire statistique de la Chine*, 2000.

Parmi les contributions fondamentales du secteur de la distribution, on retiendra la création d'un nombre croissant d'emplois. Comme l'indique le tableau 9.3, le nombre des salariés du secteur⁵ a progressé pour passer de 13.6 millions en 1980 à 47.5 millions en 1999, alors que la part de la distribution dans l'emploi total passait de 3.2 % à 6.7 %. Ces vingt dernières années, la distribution a créé quelque 16.9 millions d'emplois, dont 10 millions environ, soit 60 %, sont le fait d'entreprises commerciales privées ou de travailleurs indépendants.

Tableau 9.3. **L'emploi dans le secteur de la distribution (en dizaines de milliers)**

Secteur de la distribution	Travailleurs indépendants dans la distribution	Par de la distribution dans l'emploi total	Part des travailleurs indépendants dans l'emploi total du secteur de la distribution	Part de la distribution dans l'emploi tertiaire	
(total)		(%)	(%)	(%)	
1980	1 363	57.1	3.2	4.2	24.6
1985	2 306	325.0	4.6	14.1	27.6
1990	2 839	431.2	4.4	15.2	24.0
1995	4 292	1 265.8	6.3	29.5	25.5
1999	4 751	2 024.7	6.7	42.6	25.0

Source : *Zhongguo Tongji Nianjian* (2000), *Annuaire statistique de la Chine*, 2000.

Parmi les activités tertiaires, c'est la distribution qui a créé le plus de valeur ajoutée et d'emplois depuis vingt ans. La part de la valeur ajoutée de la distribution par rapport au total du tertiaire ressort à quelque 27 % depuis 1990, tandis que la part des emplois de la distribution dans ce même secteur tertiaire reste inchangée à 25 % (tableau 9.3). D'après les statistiques disponibles, comparée à la croissance globale des services à forte valeur ajoutée dans leur ensemble, la croissance de la distribution a accusé un repli après 1991.

Dans les pays de l'OCDE, la contribution du secteur de la distribution au PIB va de 8 % en Allemagne et en Irlande à plus de 15 % aux Etats-Unis, en Italie, en Australie, en Belgique, au Mexique et en Nouvelle-Zélande (tableau 9.4). De plus, sa contribution à l'emploi à l'échelle nationale est traditionnellement nettement supérieure à sa part dans le PIB, et atteint en général 15 % environ de l'emploi total. Ce pourcentage témoigne de la forte intensité de main-d'œuvre de l'activité dans ce secteur.

Tableau 9.4. Le secteur de la distribution dans les pays de l'OCDE

Pays de l'OCDE	% en, 1993 :		Croissance annuel moyenne, 1979-94		
	PIB total	Emploi total	Production	Emploi	Productivité
États-Unis	15.7	15.5	3.84	1.76	2.04
Japon	12.5	18.4	4.74	0.58	4.14
Allemagne	7.8	11.3	2.22	0.96	1.24
France	12.2	13.8	1.84	0.18	1.65
Italie	15.3	19.3	2.47	1.46	1.00
Royaume-Uni	12.8	17.1	2.53	0.72	1.80
Canada	10.0	16.4	2.86	1.51	1.33
Australie	17.9	20.8	1.94	1.97	-0.02
Autriche	12.8	14.4	3.13	1.31	1.80
Belgique	15.4	15.9	0.82	-0.11	0.93
République tchèque	10.7	16.4	n.d	3.13	n.d
Danemark	10.7	10.8	2.20	-0.96	3.19
Finlande	8.4	12.5	0.89	-1.10	2.02
Grèce	9.6	15.5	1.61	3.15	-1.50
Hongrie	10.8	12.4	n.d	n.d	n.d
Islande	8.9	11.9	n.d	1.51	n.d
Irlande	7.9	14.3	n.d	1.70	2.80
Corée	11.7	22.0	7.42	4.50	2.02
Luxembourg	13.5	15.9	3.46	1.40	-0.16
Mexique	22.6	14.9	1.12	1.28	1.79
Pays-Bas	12.7	16.2	3.42	1.61	n.d
Nouvelle-Zélande	15.2	12.4	n.d	n.d	n.d
Norvège	9.7	13.9	n.d	0.40	n.d
Pologne	8.9	16.4	n.d	n.d	1.13
Portugal	14.1	13.2	1.55	0.42	0.56
Espagne	14.2	16.7	1.93	1.36	3.45
Suède	8.3	11.9	2.79	-0.64	n.d
Suisse	14.7	13.9	n.d	n.d	n.d
Turquie	16.0	12.5	n.d	n.d	n.d

n.d. non disponible.

Source : Pilat (1997).

Manifestement, la contribution de la distribution à l'économie chinoise dans son ensemble est restée moins importante que dans les pays de l'OCDE. Cela indique qu'il est largement possible, pour la Chine, d'améliorer le développement de la distribution.

Intensification de la concurrence dans la distribution

Ces vingt dernières années, l'un des objectifs de la réforme de la distribution aura été de démanteler le monopole des entreprises étatiques et collectives de distribution commerciale et d'ouvrir le secteur à la concurrence. Celle-ci s'est donc considérablement accrue et s'est encore intensifiée à la fin des années 90.

Comme le montre le tableau 9.5, la part de marché des entreprises commerciales étatiques et collectives a diminué, passant de 54.6 % et 43.3 %, respectivement, en 1978 à 18.2 % et 15.6 %, respectivement, en 1999. À l'inverse, la part de marché des autres entreprises commerciales de distribution et des travailleurs indépendants, qui ont tiré parti de la réduction des coûts, de services mieux adaptés et de méthodes plus flexibles, est passée de 0 ou presque en 1979 à 66.2 % en 1999, soit une progression considérable. L'évolution tendancielle des prix de détail depuis 1979 peut également illustrer l'intensification de la concurrence enregistrée ces dernières années dans la distribution. Jusqu'en 1996, les hausses des prix de détail étaient dues à des réformes des prix et à des pénuries de l'offre. Toutefois, les prix de détail se sont effondrés à la fin des années 90, sous l'effet d'une transformation du rapport entre l'offre et la demande. Ce phénomène indique également que la concurrence a été plus vive que jamais dans le secteur de la distribution. Ces dernières années, la plupart des détaillants ont fait de la vente à bas prix leur principale arme concurrentielle.

Tableau 9.5. Part de marché de la distribution par type d'entreprise (en %)

	1978	1995	1999
Entreprises d'État	54.6	29.9	18.2
Entreprises collectives	43.3	19.3	15.6
Entreprises privées	0	2.5	43.2
Entreprises familiales	0.1	30.3	
Autres*	2.0	18.0	23

* Les autres entreprises regroupent les sociétés anonymes, les co-entreprises et les entreprises à investissement étranger, notamment celles qui sont financées par des capitaux en provenance de Hong-Kong, Chine.
Source : *Annuaire statistique sur le marché en Chine*, 1999.

Il convient de noter que l'intensité de la concurrence dans la distribution varie en fonction des sous-secteurs et des régions. Dans les grandes villes, la concurrence sur le marché de la vente au détail est plus vive que jamais. A Shanghai, par exemple, on comptait 84 co-entreprises sino-étrangères de vente au détail enregistrant un chiffre d'affaires annuel de 10 milliards de CNY et représentant 8 % environ du total des ventes de biens de consommation dans cette ville. La concurrence est âpre non seulement entre les co-entreprises chinoises et leurs homologues sino-étrangères, mais aussi entre les partenaires étrangers. A certains égards, le marché chinois se transforme en champ de bataille entre géants du commerce international.

Les acteurs traditionnels de la distribution

Au sein du secteur de la distribution, on fait généralement la distinction entre le commerce de détail et le commerce de gros. Les détaillants vendent directement au consommateur, tandis que les grossistes jouent habituellement le rôle d'intermédiaire entre les fabricants et les détaillants. Toutefois, cette distinction devient de plus en plus floue à mesure que se poursuit l'intégration du système (Pilat, 1997).

En Chine, le commerce de détail englobe aussi bien les grandes surfaces que les boutiques familiales, le commerce électronique via Internet que les marchés indépendants, jusqu'aux marchands ambulants. Parmi toutes les formules de vente au détail, les grands magasins, les marchés indépendants et les boutiques familiales sont les plus populaires et détiennent à eux trois la plus grosse part de marché du commerce de détail.

La formule du grand magasin est solidement établie et très prisée en Chine ; elle a été créée à l'ère de la planification centralisée pour faire office de centre de distribution des produits manufacturés. Aujourd'hui, on dénombre environ 7 000 grands magasins, qui réalisent un chiffre d'affaires annuel de plus de 230 milliards de CNY et représentent approximativement 35 % des ventes de biens durables et de vêtements. Les consommateurs chinois, et notamment les habitants des grandes villes, recourent encore aux grands magasins pour une large part de leurs achats importants et s'y rendent fréquemment. Comme le montre le tableau 9.6, quelque 41 % des grandes et moyennes entreprises de vente au détail en Chine ont opté, faute de mieux, pour la formule du grand magasin. Ce chiffre indique qu'il s'agit du principal mode de distribution des grands et moyens détaillants chinois.

En 1999, il existait quelque 88 000 marchés indépendants répartis dans toutes les zones rurales ou urbaines et consacrés au commerce de biens de consommation. En 1999, les ventes totales de ces marchés indépendants atteignaient 2170.8 milliards de CNY, soit presque les deux tiers des ventes de détail de biens de consommation réalisées au cours de l'année sur tout le territoire chinois. Sur les marchés indépendants, la distribution diffère sensiblement entre les zones rurales et les zones urbaines. Les marchés indépendants des zones rurales représentent plus des trois quart des ventes totales, ce qui signifie qu'ils demeurent le principal circuit de vente au détail dont disposent les habitants des campagnes pour se procurer des produits manufacturés et vendre leur production agricole.

On compte environ 15.4 millions de boutiques familiales dans tout le pays. D'une certaine manière, on pourrait les considérer comme la principale formule de vente au détail en Chine, car elles représentent près

de 88 % des points de vente, plus de 30 % du marché de détail, et 75 % des emplois du commerce de détail en Chine.

De nouvelles formules de vente au détail comme des magasins à succursales multiples, des supermarchés, des hypermarchés, des magasins à faibles marges et même des boutiques en ligne ont été créées sur le marché chinois. Prenons l'exemple du développement des magasins à succursales multiples. Ce concept a été introduit en Chine en 1992 et, depuis lors, il enregistre un taux de croissance supérieur à 10 %. Fin 1999, on dénombrait quelque 1 800 magasins à succursales multiples comptant plus de 26 000 points de vente en service. En 1999, les ventes annuelles atteignaient 150 milliards de CNY au total et représentaient 7 % des ventes de détail de biens de consommation en Chine.

Selon la théorie du « cycle de développement du commerce de détail », ce développement est stimulé par l'innovation au niveau des formules de vente. Le cycle se subdivise en différentes phases, auxquelles correspondent des formules dominantes. En Chine, le secteur de la vente au détail en est encore à son stade de développement initial, car les grands magasins et formules traditionnelles de vente au détail comme les boutiques familiales et les marchés indépendants sont prépondérants. Dans de nombreux pays de l'OCDE, la distribution est en train de passer à un stade de développement supérieur, dans la mesure où les petits commerces traditionnels vendant des produits essentiels disparaissent et sont de plus en plus remplacés par des formules modernes de vente au détail comme les supermarchés ou hypermarchés et les centres commerciaux.

Tableau 9.6. **Grandes et moyennes entreprises de détail, par catégorie**

Nombre total d'entreprises de détail	Grands magasins		Supermarchés		Magasins spécialisés		Autres	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
11 627	4 822	41.4	451	3.9	3 386	29.1	2 968	25.6

Note: Les grandes et moyennes entreprises de détail sont celles dont les ventes annuelles dépassent 5 millions de CNY et qui emploient plus de 60 salariés.

Source : *Annuaire statistique sur le marché en Chine, 1999.*

Même si le domaine du commerce de gros s'est déplacé au fil des transformations du secteur de la distribution, les grossistes traditionnels restent prédominants. Les principaux acteurs se répartissent habituellement entre grossistes, filiales et succursales de vente des principaux fabricants et autres types d'intervenants. Vers la fin des années 90, la plus grosse part de marché (70 % du produit des ventes du commerce de gros) revenait aux filiales et succursales de vente des fabricants, proportion qui témoigne de la domination de ces derniers sur les activités traditionnelles du commerce de gros.

Les fabricants chinois ont trois options pour distribuer leurs produits aux détaillants : 1) en possédant leur propres points de vente régionaux, comme les fabricants d'appareils électroniques tels Haier et Changhong, 2) en vendant directement aux détaillants, comme c'est le cas des petits fabricants, de produits frais et de vêtements par exemple, et 3) en passant par l'intermédiaire de grossistes ou d'agents locaux.

Pour les fabricants financés par des capitaux étrangers, les circuits de distribution peuvent se subdiviser en deux grandes catégories. La première est celle du circuit direct entre le producteur étranger disposant de tout le capital nécessaire et le détaillant chinois le plus moderne. Citons à titre d'exemple le circuit de distribution de biens de consommation reliant Wal-Mart, chaîne internationale de magasins à faibles marges, à des fabricants de produits de marque d'envergure mondiale comme Procter & Gamble ou Unilever. L'autre circuit regroupe divers distributeurs nationaux comme le grossiste, l'agent, voire le détaillant. La distribution automobile en fournit le meilleur exemple. En vertu des réglementations chinoises *ad hoc* en vigueur jusqu'à l'entrée de la Chine dans l'OMC, aucun des constructeurs automobiles à capitaux étrangers ne s'était vu octroyer de droits de distribution sur le

marché intérieur ; ils étaient contraints de désigner leur partenaire chinois en tant que représentant exclusif, comme ce fut le cas pour la Shanghai General Motors Company et la société de distribution automobile de Shanghai.

Le rôle des grossistes, et notamment des entreprises d'État, a diminué avec la disparition progressive de la planification centralisée. Certains particuliers se sont lancés dans le commerce de gros, mais sur une petite échelle pour la plupart. En ce qui concerne les grossistes d'État ou collectifs, ils ont vu fondre leur part de marché et sont globalement déficitaires. Cependant, quelques grossistes d'État prospèrent toujours, car ils continuent de bénéficier de licences ou d'autorisations spéciales pour distribuer certains produits clés, comme le pétrole raffiné, le tabac, les publications et divers produits servant à la production agricole.

Concentration et intégration limitées du secteur de la distribution

Les sociétés de grande distribution ont remporté de francs succès sur de nombreux segments du marché, d'où un accroissement de la concentration dans le secteur. Cette concentration apparaît également comme l'une des tendances les plus marquées de la distribution dans les pays les plus développés. Elle se caractérise par l'émergence de plusieurs opérateurs de grande envergure et par un resserrement des liens entre le fabricant, le grossiste et le détaillant, notamment par la création de réseaux (OMC, 1998).

En Chine, la concentration du secteur de la distribution reste assez limitée, car il est dominé par une multiplicité d'établissements de distribution opérant à petite échelle, alors que les opérateurs de grande envergure ont encore des progrès à faire. Selon des statistiques chinoises, les détaillants dont le chiffre d'affaires dépasse 5 millions de CNY et qui emploient plus de 60 salariés sont considérés comme des entreprises grandes ou moyennes (ce qui signifie que l'entreprise s'est développée au-delà de la taille initialement prévue), tandis que les grandes et moyennes entreprises de commerce de gros sont celles qui réalisent un chiffre d'affaires annuel supérieur à 20 millions de CNY et emploient plus de 20 salariés.

Dans le commerce de détail en Chine, on comptait 11 627 grandes et moyennes entreprises en 1999. Leur chiffre d'affaires annuel atteignait au total 364.1 milliards de CNY, soit 11.7 % des ventes au détail effectuées sur le marché intérieur. Les grands magasins sont au nombre des grands opérateurs du commerce de détail. Les dix premiers grands magasins contrôlaient 9.8 % de ce sous-secteur, ou encore 6.0 % du marché de détail dans son ensemble. Ces chiffres montrent combien la concentration est limitée en ce qui concerne les grands magasins, dont la plupart opèrent à l'échelle régionale. À titre d'exemple, les 200 premiers détaillants chinois sont présents dans les 100 plus grandes villes du pays. Les magasins à succursales multiples viennent en deuxième place. Bien que ces magasins existent en Chine depuis moins de dix ans, ils recèlent un potentiel considérable en termes de concentration. En 1999, les trois premiers grands magasins et les dix premiers magasins à succursales multiples contrôlaient environ 22.2 et 34.6 %, respectivement, du marché de l'alimentation et des boissons.

Dans la plupart des pays de l'OCDE, la concentration de la distribution en est à un stade plus avancé. Si on prend l'exemple de la vente de produits alimentaires en Europe, c'est en Europe du Nord que la concentration est la plus élevée, car les trois premières entreprises y contrôlent plus de 80 % des ventes au détail de produits alimentaires. La concentration est un peu plus limitée dans les autres pays d'Europe, où la part de marché des trois plus grands distributeurs varie de 25 à 50 %.

Le nombre des magasins appartenant à des travailleurs indépendants (boutique unique ou entreprise individuelle) constitue également un indicateur déterminant de la concentration de la distribution chinoise. Fin 1996, on recensait 12.79 millions d'établissements de distribution de petite taille ou individuels, qui représentaient 93.6 % du total des établissements de distribution.

À en juger par l'expérience des pays de l'OCDE, la distribution est fonction des caractéristiques structurelles d'un pays comme la densité de la population, le taux d'urbanisation, l'action des pouvoirs

publics (lois sur le plan d'occupation des sols et restrictions imposées aux grandes surfaces, par exemple). Il est toutefois relativement difficile d'expliquer la fragmentation du marché de la distribution en Chine. Outre les facteurs ci-dessus, la structure économique de la production peut, ce qui est d'ailleurs le cas, jouer un rôle spécifique et déterminant dans la fragmentation du marché de la distribution. Dans l'industrie et l'agriculture chinoises, la plupart des entreprises et exploitations ne sont pas en mesure de réaliser des économies d'échelle : les exploitations agricoles de type familial et les ateliers individuels ou de petite taille (qui se comptent en millions) y sont souvent majoritaires. Cette structure de distribution fragmentée, reposant essentiellement sur des boutiques, voire sur des marchés indépendants, est conforme aux contraintes imposées par la structure de la production.

Dans le secteur de la distribution en Chine, l'intégration et la coopération n'en sont qu'à leurs balbutiements. Comme dans les pays de l'OCDE, le principal objectif de l'intégration et de la coopération des activités au sein d'un circuit de distribution est de faciliter la concurrence sur un marché de plus en plus dynamique et concentré. La concentration du marché et la libre concurrence étant moins avancées en Chine, l'intégration et la coopération tout au long de la chaîne de distribution ne constituent pas encore une stratégie de développement très prisée des entreprises. Les magasins à succursales multiples, par exemple, sont une forme d'intégration au sein du commerce de détail, mais 9.5 % seulement des points de vente sont liés entre eux sous forme de magasins à succursales multiples.

En théorie, ce sont les forces du marché qui facilitent l'intégration et la coopération. En Chine, pourtant, l'intégration a parfois été organisée par l'État. À l'occasion d'une restructuration industrielle, par exemple, les circuits de distribution du pétrole raffiné ont été intégrés et deux réseaux régionaux de distribution du pétrole, China Petroleum et China Petrochemicals, ont été mis en place. Ils ont été autorisés à contrôler la totalité des sites de production et des établissements de commerce de gros et de détail dans le sud et le nord de la Chine, respectivement.

Principaux défis et problèmes au regard de la libéralisation du secteur de la distribution

Bien que les pouvoirs publics aient depuis longtemps mis en avant la politique d'ouverture de la distribution et laissé entrer, ces dernières années, des acteurs étrangers à titre d'essai, des barrières et des problèmes continuent d'entraver la libéralisation du marché chinois.

Obstacles à l'entrée sur le marché

Sur le papier, les entreprises disposent d'une certaine autonomie pour exercer leurs activités aux termes du droit chinois des sociétés. Dans la pratique, cependant, certaines réglementations et dispositions restreignent cette autonomie, notamment quant à la possibilité de pénétrer sur certains marchés.

Le système administratif d'immatriculation des entreprises peut être considéré comme un corpus de règles sur l'accès au marché. D'après la réglementation chinoise sur l'immatriculation des entreprises, toute entité commerciale doit être enregistrée auprès des services administratifs locaux compétents et obtenir une licence d'exploitation pour exercer localement des activités commerciales agréées. Les restrictions d'accès au marché dans la distribution sont manifestes sur le plan de l'étendue géographique des opérations, de la nature même des activités (par exemple le commerce de gros ou les échanges avec l'étranger), de la catégorie des biens distribués et d'autres facteurs. Si les entreprises souhaitent entrer dans un domaine d'activité particulier comme les échanges commerciaux avec l'étranger, ou la distribution de pétrole raffiné, elles doivent satisfaire à l'ensemble des critères et des conditions de la réglementation correspondante.

Ce système d'immatriculation limite de fait la capacité d'une entreprise à choisir son « champ d'action ». Même si les services de l'administration ont assoupli certains contrôles concernant les domaines d'activité agréés et si les licences d'exploitation sont normalement accordées pour plusieurs activités commerciales, les entreprises chinoises pâtissent, entre autres contraintes, des coûts élevés d'entrée sur le marché.

Limites concernant le commerce des produits

En Chine, le commerce de produits sur le marché intérieur se heurte de toute évidence à trois types de limites, dues à la politique nationale, à la protection exercée par l'administration locale et à diverses contraintes sectorielles.

Au niveau de l'État, l'inadéquation de différentes politiques a faussé le commerce des produits de base. La plupart des doléances émanant du secteur de la distribution concernent le régime fiscal et les mesures de recouvrement de l'impôt, notamment de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). À l'occasion de la réforme fiscale de 1994, la TVA est devenue la principale recette fiscale de l'administration centrale et locale. Certains points restent à éclaircir, toutefois, en ce qui concerne le calcul et le recouvrement de la TVA sur la valeur ajoutée créée entre les fabricants et les détaillants (voir le chapitre 18 sur la fiscalité).

Prenons l'exemple de certaines activités traitées comme des ventes alors même qu'aucune vente réelle n'intervient. Nombreuses sont les activités de distribution courantes qui sont traitées à des fins fiscales comme s'il s'agissait de ventes et les règles en vigueur permettent de les soumettre à la TVA indépendamment de leur finalité : le déplacement de produits entre différents sites régionaux, par exemple – même au sein d'une même société – peut être traité et taxé comme une vente. Puisqu'il n'existe pas de loi sur le recouvrement de la TVA (mais une simple réglementation provisoire), les services de collecte des impôts aux différents niveaux de l'administration disposent d'une certaine latitude pour appliquer la TVA aux produits qui circulent. De telles distorsions induisent des coûts et pèsent sur l'efficacité du secteur de la distribution. L'exemple vaut pour d'autres catégories d'impôt en Chine.

Au niveau local, la circulation des produits entre les différentes régions est limitée à bien des égards. Cette situation tient pour l'essentiel à des mécanismes institutionnels propres au système économique chinois. Pour la plupart des textes législatifs et réglementaires concernant l'économie, chaque échelon de l'administration locale dispose d'une certaine latitude pour mettre en œuvre des mesures adaptées à la situation locale. Si le gouvernement central n'exerce pas de contrôle sur les textes législatifs et réglementaires locaux, les entreprises peuvent être confrontées à des systèmes de distribution et de production très différents. De nombreuses administrations locales ont pris des décisions ou des mesures afin de protéger les intérêts qu'elles détiennent dans des entreprises ou des produits locaux. Dernièrement, on a découvert, par exemple, qu'un bureau administratif d'un district de la province du Anhui assurait la promotion de produits locaux depuis 1996⁶.

La circulation des produits a également été limitée du fait de réglementations sectorielles et de diverses mesures émanant de différentes institutions nationales. C'est notamment le cas de secteurs où les entreprises d'État continuent de bénéficier d'une position dominante ou d'un monopole, comme pour le pétrole raffiné, les engrais chimiques et certains produits phytosanitaires.

Préoccupations relatives au manque de compétitivité des entreprises nationales de distribution

Le secteur de la distribution en Chine est décrit comme faiblement concentré, étant donné que les petites entreprises et les boutiques familiales traditionnelles se taillent encore la part du lion. Tandis que plus de 30 000 grandes et moyennes entreprises exercent leurs activités dans la distribution, leur situation actuelle, surtout celle de la plupart des distributeurs nationaux, est préoccupante du fait de leur manque de compétitivité.

Près de 99 % des grandes et moyennes entreprises de distribution sont des entités nationales, ce qui indique que l'ouverture du secteur de la distribution reste assez limitée. Parmi les distributeurs nationaux, les entreprises d'État spécialisées dans le commerce de détail ou de gros représentent respectivement 48.4 % et 63.3 % de l'ensemble des grandes et moyennes entreprises, tandis que les entreprises collectives de détail ou de gros en constituent respectivement 26.7 % et 17.9 %. Autrement dit, les entreprises grandes et moyennes de distribution restent dominées par les entreprises d'État et les entreprises collectives.

Dans le tableau 9.7, des indicateurs financiers spécifiques permettent de comparer la compétitivité des grandes et moyennes entreprises de distribution. Premièrement, la plupart des entreprises de distribution nationales sont lourdement endettées. Une analyse des ratios d'endettement par rapport aux actifs montre que les entreprises de distribution nationales, en dehors des sociétés par actions, ont un taux d'endettement supérieur à 70 %. De telles entreprises, selon les normes internationales, sont menacées de faillite.

Tableau 9.7. **Quelques indicateurs financiers des sociétés de distribution, par catégorie**

	Actifs (10 000 CNY)	Ratio d'endettement (%)	Ratio d'activité (%)	Taux de rentabilité (%)	Exportations (10 000 CNY)
Entreprises d'État	570.5	81	14.0	1.1	19.3
Entreprises collectives	7.9	80.4	3.9	0.5	0.2
Entreprises privées	0.9	73.2	0.4	1.3	0
Co-entreprises	334.5	71.7	12.1	1.5	4.3
Sociétés anonymes	2293	64.6	39.2	2.9	66.6
Entreprises financées par des capitaux en provenance de Hong-Kong, Chine, Macao et Taïpei chinois	615	69.4	11.1	0.8	5.7
Entreprises à investissement étranger	684.6	70	14.9	2.5	3.6
Autres	14.7	73.3	4.5	2.0	0.2

Source : *Annuaire statistique sur le marché en Chine*, 1996, publié par le Bureau national des statistiques de la Chine.

Deuxièmement, les compétences commerciales de la plupart des entreprises de distribution nationales sont assez limitées. Une analyse de chaque catégorie de grandes et moyennes entreprises révèle que plus de 65 % de leur chiffre d'affaires proviennent d'entreprises par actions et d'entreprises à investissement étranger, qui représentent moins de 10 % du nombre total d'entreprises. Les taux d'exportation des distributeurs suivent le même schéma.

Troisièmement, les écarts de rentabilité entre les différents types d'entreprises de distribution donnent à penser qu'elles ont des capacités concurrentielles très différentes. Les structures les plus rentables restent les sociétés par actions, dont le taux de rentabilité s'établit à 2.9 %, soit 1.8 point de plus que pour les entreprises de distribution d'État.

Compte tenu de l'analyse qui précède, les sociétés de distribution par actions pourraient être considérées comme les concurrents les plus redoutables sur le marché de la distribution en Chine, car elles sont devenues, après avoir été des entreprises d'État, des sociétés cotées en bourse à une époque où des capitaux étaient disponibles sur le marché financier et où plusieurs autres catégories d'investisseurs extérieurs étaient présents. Mais la situation financière et la compétitivité de la plupart des entreprises de distribution nationales sont plus discutables. Si cet état de fait ne s'améliore pas rapidement, il risque de compromettre la mise en place d'un système de distribution efficace et de compliquer la tâche des distributeurs nationaux face à l'accroissement de la participation étrangère du fait de la libéralisation des échanges et de l'investissement.

Problèmes des entreprises de distribution d'État

Comme pour les entreprises d'État dans l'ensemble de l'économie, la compétitivité des distributeurs publics a eu tendance à diminuer, en dépit des mesures adoptées par les autorités pour l'encourager. Les entreprises d'État dans la distribution sont confrontées à trois types de problèmes :

Le premier est l'endettement, qui s'explique à la fois par le système de planification traditionnel et par les réformes engagées pour assurer la transition. Les distributeurs d'État étaient auparavant chargés d'une pléthore de fonctions, dont le maintien de systèmes de contrôle des prix et les opérations d'achat et de stockage pour les autorités. Étant donné ces responsabilités annexes, les entreprises d'État se sont retrouvées fortement endettées ; c'est particulièrement vrai en ce qui concerne les entreprises de gros

appartenant à l'État. Ces problèmes n'ont cependant pas été pris en compte, car dans le cadre des réformes menées par les pouvoirs publics, ce sont les entreprises d'État dans l'industrie qui se sont vu accorder la priorité. Le ratio élevé d'endettement par rapport aux actifs constitue le principal handicap empêchant les entreprises publiques de distribution de renforcer leur compétitivité.

Le deuxième problème est que les modes d'exploitation et de gestion des entreprises publiques de distribution n'ont pas su s'adapter à l'évolution du marché. À mesure que les conditions de vie en Chine s'améliorent, on tend à constater un regain de dynamisme et une plus grande diversité sur le marché chinois de la consommation. Gênées par leur processus complexe de décision et le manque de dirigeants professionnels qualifiés, les entreprises publiques de distribution ont vu fondre leur part de marché.

Le dernier problème est lié au mode de gestion des entreprises publiques de distribution. Actuellement, la plupart d'entre elles sont sous le contrôle d'autorités locales et seul un petit nombre appartient à l'État et est géré par le pouvoir central. Ce type d'organisation a contraint les entreprises d'État à se développer au sein de leur région, ce qui les a amenées à devenir les premières entreprises de leur marché local intérieur. Dans bien des cas, la restructuration du secteur de la distribution s'est limitée au marché local. Par exemple, la plupart des fusions-acquisitions dans ce secteur ont eu lieu dans les limites d'une même région.

Impact de la libéralisation des échanges et de l'investissement sur le secteur de la distribution en Chine

Le secteur de la distribution joue un rôle essentiel dans l'économie, non seulement par sa contribution directe à la production et à l'emploi, mais aussi par sa fonction cruciale dans le commerce national et international. Aux termes du protocole d'accession à l'OMC, la Chine doit ouvrir entièrement le secteur de la distribution d'ici trois à cinq ans (voir Annexe 1 sur les engagements de la Chine vis-à-vis de l'OMC). Une fois que les investissements directs étrangers pourront se dérouler sans restriction, toutes sortes de changements se feront sentir, non seulement dans la distribution mais aussi dans l'ensemble de l'économie.

Politique d'ouverture dans le cadre de la libéralisation des échanges et de l'investissement dans le secteur de la distribution

D'après les engagements auxquels ont souscrit la Chine et les États-Unis dans le protocole d'accession à l'OMC, le secteur de la distribution sera presque entièrement ouvert au monde extérieur dans les cinq prochaines années. Ces engagements donneront lieu aux changements suivants (voir Annexe 1) :

- Dans le domaine du commerce de détail, des commissionnaires et du commerce de gros, la création de co-entreprises à capitaux chinois et étrangers sera autorisée : elles pourront participer à des activités d'importation, de commerce de détail et de commerce de gros de tout produit manufacturé national à l'exclusion des journaux et des magazines, des produits pharmaceutiques, des produits phytosanitaires, des engrais chimiques et du pétrole brut et raffiné. L'interdiction concernant ces produits sera progressivement éliminée dans les cinq ans à venir.
- Dans le secteur du franchisage, les entreprises étrangères seront autorisées à exercer leurs activités sur le marché chinois par le biais de franchises et toutes les restrictions existantes seront supprimées d'ici 2003.
- Pour la vente directe, la Chine négociera avec les pays membres de l'OMC et élaborera une réglementation dans ce domaine.
- Concernant les services de distribution, toutes les entreprises manufacturières à capitaux étrangers seront autorisées à distribuer des produits fabriqués en Chine et à fournir des services connexes.

- Les entreprises et les personnes physiques étrangères n'auront toujours pas le droit de se livrer à des activités dans le commerce de gros du tabac ou du sel ou dans le commerce de détail du tabac.

Expérience internationale de la libéralisation de la distribution

On a longtemps avancé que la distribution en Chine pâtirait de l'adhésion du pays à l'OMC. À cet égard, l'évolution mondiale des investissements étrangers dans la distribution pourrait aider la Chine à évaluer les conséquences de la libéralisation des échanges et de l'investissement dans ce secteur.

Si on se fonde sur l'investissement direct étranger (principalement les co-entreprises et les fusions-acquisitions), l'internationalisation du secteur de la distribution a constitué une des principales tendances observées dans les pays développés. D'après les travaux de l'OCDE, l'internationalisation se limite à un certain nombre de pays, en particulier ceux dotés d'un secteur très développé du commerce de détail dont les entreprises cherchent des possibilités d'expansion de leurs marchés à l'étranger. En termes d'investissement direct dans des activités liées à la distribution par rapport au PIB, le marché le plus internationalisé est le continent européen, notamment les Pays-Bas.

D'autres informations montrent que les services nationaux de commerce de gros et de détail constituent la part la plus importante des ventes au sein des pays développés. Selon Eurostat, le chiffre d'affaires total enregistré par le commerce de gros et le commerce de détail dans neuf pays répondants s'établissait à 2 089 milliards d'ECU, dont 369 milliards (17,6 %) représentaient l'activité des entreprises à capitaux étrangers⁷. Les principaux détaillants dans la plupart des pays étaient le plus souvent d'origine nationale, caractéristique qui s'applique même aux détaillants les plus tournés vers l'international.

Dans la distribution, l'investissement direct étranger est le fait de grandes entreprises mondiales de premier plan. Sur les vingt premières sociétés mondiales de distribution de détail (en termes de chiffre d'affaires), qui sont toutes des multinationales, sept ont vu le jour aux États-Unis, onze en Europe et deux au Japon. Pour ce qui est des entreprises de distribution le plus tournées vers l'international, leurs marchés nationaux représentent encore les deux tiers, et parfois plus, de leur chiffre d'affaires global. Dans les pays en développement, les sociétés internationales de distribution peuvent être confrontées à davantage de contraintes et de restrictions que dans les pays développés.

Sur l'ensemble des investissements directs des États-Unis à l'étranger dans le commerce de gros en 1997, seulement 25 % sont intervenus en dehors de l'OCDE dans des pays en développement. Dans la région Asie-Pacifique, les investissements directs en provenance des États-Unis se sont concentrés sur Hong Kong, Chine, et Singapour. Le rapport entre les investissements directs en provenance des États-Unis dans le commerce de gros en Chine et le total des flux d'IDE dans ce secteur était inférieur à 0,5 %, ce qui peut être le reflet de la fermeture quasi-totale du commerce de gros chinois aux investisseurs étrangers.

Les difficultés de l'internationalisation de la distribution ont été imputées aux différences de goûts sur les divers marchés et à la réglementation nationale. Les formules et les stratégies de distribution qui ont remporté un succès dans un pays donné de l'OCDE peuvent ne pas être autorisées par la législation d'un autre pays de l'OCDE. Les différences tant sur le plan des goûts du consommateur que du comportement de la demande peuvent aussi contribuer à empêcher l'expansion du commerce local et national dans de nombreux pays.

Compte tenu de leur utilisation intensive de main d'œuvre, l'impact sur l'emploi de l'introduction de grosses multinationales spécialisées dans le commerce de détail est devenu un sujet de préoccupation pour les pays en développement. Les restrictions applicables aux grands points de vente ont été généralement conçues pour protéger l'emploi dans les petites boutiques. Toutefois, une étude de l'OCDE montre que la suppression des restrictions relatives aux grands points de vente a peu de conséquences négatives sur l'emploi dans l'ensemble du secteur de la distribution. Ce phénomène s'explique d'une part parce que les grandes entreprises de distribution ont besoin d'effectifs élevés (pour que leurs magasins soient ouverts à toute heure) et que la libéralisation entraîne souvent un remplacement des magasins traditionnels par

des nouvelles formules de commerce et des points de vente plus spécialisés. L'emploi dans le secteur de la distribution a continué de croître durant les dernières décennies dans pratiquement tous les pays de l'OCDE, ce qui n'a pas empêché des gains de productivité substantiels (Pilat, 1997).

Impact général de la libéralisation des échanges et de l'investissement sur la distribution

Globalement, la libéralisation des échanges et de l'investissement va procurer un avantage net au secteur de la distribution en Chine, entre le moyen et le long terme, grâce à une série de conséquences prévisibles. Une fois que la distribution se sera ouverte au monde extérieur, l'investissement étranger dans la distribution en Chine va sans aucun doute augmenter considérablement, mais ne gagnera probablement pas beaucoup de terrain en termes de part de marché ou de présence commerciale.

Le premier avantage est le plus évident : l'expansion des services de distribution. Avec la réduction des obstacles commerciaux et la modification de la réglementation pour l'aligner sur les normes internationales, la production industrielle et une partie de la production agricole, ainsi que les importations et les exportations, vont connaître un formidable essor. Cela entraînera sans aucun doute une expansion considérable de la quantité et de la diversité de produits en circulation dans l'économie.

Deuxième avantage, la libéralisation permettra au secteur de la distribution de disposer d'incitations et de modèles pour restructurer et moderniser ses capacités afin de renforcer sa compétitivité. La compétitivité et l'innovation se sont améliorées depuis que la Chine s'est ouverte au monde extérieur. L'investissement direct étranger se portant sur la distribution va considérablement augmenter. Cela attirera de nouveaux concurrents, d'autres types de formules commerciales et des techniques avancées de gestion et d'exploitation. Les distributeurs chinois auront alors la possibilité d'entrer en concurrence avec les entreprises rivales internationales en acquérant les compétences de gestion et les techniques commerciales modernes. Ils auront également l'occasion de développer leurs avantages comparatifs et d'accentuer leur spécialisation en se concentrant sur leur métier de base (sur les activités commerciales comparativement assez efficaces). Au fil du temps, le secteur de la distribution devrait gagner en efficacité et se diversifier.

Troisième avantage, la Chine pourra tirer parti de son accès aux réseaux de distribution étrangers, ce qui aura pour effet de stimuler les exportations de marchandises. Les distributeurs nationaux, qui pendant si longtemps ont été exclus de la distribution internationale, pourront exercer leur droit de commercer et se servir du réseau de distribution de leurs partenaires étrangers pour s'introduire sur les marchés internationaux et exporter des produits chinois.

Enfin, la libéralisation du secteur de la distribution contribuera à renforcer le bien-être du consommateur du fait de l'amélioration de la compétitivité et de l'efficacité. Les détaillants étrangers ont largement contribué à la concurrence par les prix dans les grandes villes. Les prix moyens des entreprises à participation étrangère dans le commerce de détail, comme Makro et Metro, sont inférieurs de 5 à 10 % à ceux de leurs concurrents locaux en raison de la forte rotation des stocks et de leur puissance d'achat à l'échelle mondiale grâce à leur organisation en réseaux. En Chine, la concurrence par les prix à mesure que les intervenants étrangers seront plus nombreux à accéder à ce grand marché de la consommation. Elle comprimera certainement les marges des distributeurs et contribuera à faire baisser les prix.

Indéniablement, l'impact sera considérable sur le secteur de la distribution, certains distributeurs nationaux perdant du terrain face aux entreprises étrangères. L'ampleur du changement sera assez différente dans les divers sous-secteurs des activités de distribution en Chine, selon leur ouverture à la concurrence ou leur niveau de développement. Les conséquences négatives à court terme pour certains segments seront compensées à plus long terme par les avantages de plus en plus notables de l'expansion, de l'extension et de l'amélioration à venir de l'ensemble du secteur de la distribution. Les avantages dus à la libéralisation des échanges et de l'investissement se manifesteront par une croissance substantielle de la composante du PIB provenant de la distribution et de sa contribution à l'ensemble de l'économie. Selon une étude qu'a consacrée le Centre de recherche sur le développement du Conseil des Affaires d'Etat à l'accession de la Chine à l'OMC, le secteur de la distribution sera gagnant en termes de production

et d'emploi (CRD, 2000). L'étude prévoit que d'ici 2010, l'emploi dans la distribution augmentera de 1.1 million de postes de travail sous l'effet de l'entrée de la Chine à l'OMC, soit 1.2 % de plus que les chiffres prévus sans l'accession à l'OMC.

Conséquences pour le commerce de détail

Certains domaines du commerce de détail paraissent présenter un intérêt évident pour les investisseurs étrangers. La priorité doit être d'établir une présence commerciale dans les villes à forte densité de population et au niveau de vie assez élevé. Ils doivent viser toutes les grandes métropoles chinoises, en particulier dans les régions côtières, ainsi que certaines capitales provinciales et des centres économiques dans les régions du Centre et de l'Ouest. La plupart des métropoles entrant dans le cadre de cette définition ont été inscrites dans le calendrier d'ouverture au monde extérieur.

Un deuxième domaine digne d'attention sera le commerce de détail de produits alimentaires ou de vêtements par l'intermédiaire de chaînes de distribution et de magasins franchisés. Dans le cas de la plupart des multinationales du secteur de la distribution, la création de points de vente dans d'autres pays (principalement au moyen de co-entreprises et de fusions-acquisitions) peut être considérée comme la méthode habituelle pour se développer à l'échelle internationale. Pour les fabricants propriétaires de marques de renommée internationale, la meilleure solution est de créer des franchises pour assurer la distribution en Chine (à l'instar de Kodak et des boutiques de développement photo que la société a implantées dans le pays).

Le troisième type de débouchés qui attirera les investisseurs étrangers concerne les nouvelles formules de distribution et de services apparentés qui commencent à apparaître, comme les centres commerciaux et le commerce électronique. Avec l'accélération de l'urbanisation en Chine, la création et l'exploitation de centres commerciaux vont devenir intéressantes pour les investisseurs étrangers.

En termes de parts de marchés détenues par les intervenants étrangers, les répercussions de la libéralisation des échanges et de l'investissement sur la distribution seront, à long terme, limitées. Sachant qu'on a affaire à un marché colossal tiré par une demande croissante émanant de près de 1,2 milliard de consommateurs, aucune catégorie de détaillants ne peut à elle seule prétendre au contrôle de l'ensemble du commerce de détail en Chine. Autre considération, l'ouverture du secteur de la distribution est déjà assez importante, étant donné que la réglementation des pouvoirs publics ne protège plus cette activité de la concurrence. La concurrence au sein de la distribution tend à être féroce, surtout dans les villes à forte densité démographique et à revenu élevé, qui deviendront probablement une destination pour les investisseurs étrangers. Même si l'IDE dans le secteur de la distribution en Chine devait connaître une hausse sensible, l'intervention des intervenants étrangers sur ce marché et, par voie de conséquence, leur part de marché se renforceraient dans un premier temps, mais seraient limitées à des régions précises et aux segments les plus rentables du marché.

Les bénéfices potentiels de la participation étrangère au développement du secteur de la distribution en Chine pourraient néanmoins être importants. Étant donné que les entreprises de distribution étrangères disposent d'avantages compétitifs considérables par rapport à leurs concurrents chinois grâce aux économies d'échelle, aux techniques avancées de gestion d'entreprise et d'exploitation, ainsi qu'aux chaînes mondiales de distribution dont elles disposent, leur présence livrera les détaillants nationaux à une concurrence acharnée. Ces pressions de la concurrence extérieure amèneront de profondes mutations sur le marché de la distribution en Chine. Tout d'abord, les détaillants chinois se moderniseront en observant les intervenants étrangers et en les imitant. La transformation de la distribution portera non seulement sur la mise en place de nouvelles formules commerciales, mais aussi sur l'amélioration des techniques d'exploitation et de gestion. Ensuite, un changement structurel s'opérera sur le marché de détail en termes de concentration. La confrontation avec les plus grands groupes mondiaux du commerce de détail entraînera un accroissement de la compétitivité des entreprises nationales de vente au détail en Chine. Conséquence directe, certaines connaîtront une expansion qui les hissera parmi les premiers intervenants sur le plan national, ou même international, du marché de la distribution. L'accession à l'OMC

et la libéralisation des échanges et de l'investissement favorisera une amélioration de la situation du secteur de la distribution, les autorités chinoises ayant exprimé la ferme volonté de garantir une concurrence équitable correspondant aux normes internationales. Cela permettra au marché de la distribution en Chine de se moderniser et, partant, de rattraper les changements et les évolutions qu'a connus la distribution internationale.

Conséquences pour le commerce de gros

À court terme, il y aura plus de répercussions négatives que positives pour les entreprises nationales de commerce de gros, car il faut du temps pour parvenir à mettre en place un nouveau système de commerce de gros efficace. À terme, les grossistes chinois tireront néanmoins parti de l'ouverture de leurs marchés à plusieurs égards. Des avantages naîtront de l'amélioration de l'efficacité économique et de la compétitivité, grâce à la suppression des obstacles réglementaires au commerce intérieur et des monopoles d'importation, à la facilitation de l'accès aux marchés d'exportation et à l'acquisition de compétences modernes de gestion et de technique commerciale.

La libéralisation des échanges et de l'investissement entraînera probablement une réduction considérable de la part de marché des grossistes nationaux. L'expérience internationale montre que l'accès des investisseurs étrangers au marché de gros en Chine sera principalement stimulé par l'investissement direct étranger dans l'industrie manufacturière et la distribution, en particulier en ce qui concerne les produits de grande consommation et de grande distribution. Comme il n'existe pas pour l'instant de réseau de distribution de gros pour les multinationales, elles seront logiquement portées à établir leurs propres forces de vente et à envisager de contrôler toute la chaîne de distribution plutôt que de recourir aux grossistes nationaux existants. Une autre solution pour les distributeurs multinationaux est de contourner les grossistes en s'adressant directement aux plus grands détaillants. Cela entraînera probablement, compte tenu de l'état actuel du commerce de gros en Chine, une perte de parts de marché pour les grossistes nationaux, en particulier les sociétés de commerce de gros traditionnelles.

Un autre impact sera l'augmentation du nombre de grands détaillants. Avec l'introduction de groupes de distribution internationaux sur le marché et l'arrivée à maturité des principaux détaillants nationaux, les relations entre les distributeurs et les fabricants vont se resserrer et joueront rapidement un rôle essentiel dans le secteur. De grands détaillants verront le jour, qui feront office de centrales d'achat et se constitueront en réseaux pour acheter directement auprès des fabricants. Cela entraînera une nouvelle contraction de la part de marché des grossistes nationaux.

Enfin, on peut également s'attendre à des répercussions liées à la situation des grossistes nationaux eux-mêmes. Leur fort taux d'endettement par rapport à leurs actifs et la pénurie générale de capitaux ont profondément remis en cause leur fonctionnement. La plupart d'entre eux sont tout juste en mesure de fournir un nombre très limité de services d'achat et de vente ou de proposer un minimum de soutien financier ou d'informations aux fabricants et aux détaillants. Le manque de compétitivité de la plupart des grossistes nationaux est à cet égard préoccupant.

La libéralisation des échanges et de l'investissement donnera aussi au secteur de gros en Chine des occasions de se développer. Pour augmenter l'efficacité de la distribution et se concentrer sur leur métier de base, un grand nombre de fabricants et de détaillants prendront une plus grande part aux transactions commerciales proprement dites et sous-traiteront diverses activités connexes, comme la logistique, à des fournisseurs extérieurs. Cette évolution favorisera davantage la division du travail et la spécialisation dans la distribution et créera de nouvelles spécialités dans les services aux entreprises. Avec la spécialisation en différentes fonctions, comme celle d'intermédiaire commercial ou encore de prestataire de services logistiques, les conditions seront réunies pour que les grossistes nationaux se développent. En ce sens, la libéralisation du commerce de gros implique une nouvelle répartition des ressources entre toute la gamme des intervenants dans la distribution, et la création d'un nouveau système de commerce de gros pour répondre aux exigences du marché.

Conséquences pour l'industrie

La libéralisation de la distribution va donner aux entreprises toute latitude de se livrer concurrence dans des domaines essentiels comme le service après-vente et la gestion des réseaux de distribution, chacune de ces activités étant devenue une source d'avantage compétitif (Perkins et Shaw, 2000).

L'ouverture de domaines spécifiques de la distribution de marchandises aura un impact considérable sur des secteurs entiers comme l'automobile et la pétrochimie. Pour prendre l'exemple de l'industrie automobile, il faut savoir que sur le marché international, ce sont différents réseaux intégrés de constructeurs et de distributeurs qui se font concurrence. Le concept de produit ne se limite pas à la seule utilisation matérielle, mais comprend aussi les services fournis avant et après la vente. Dans le cas de l'industrie automobile, l'efficacité des réseaux de distribution a constitué l'une des principales sources d'avantage compétitif.

En Chine, la distribution automobile s'est améliorée dans la mesure où elle s'est diversifiée et où le nombre d'agents concessionnaires et de sociétés d'entretien a augmenté, mais ces évolutions se sont limitées aux entreprises nationales. Les entreprises étrangères et même les co-entreprises sino-étrangères n'ont pas pu se lancer dans la distribution et le service après-vente dans ce secteur. Les points de vente des fabricants et les réseaux d'agents concessionnaires jouent un rôle croissant dans la distribution des véhicules. Le marché de la distribution automobile reste néanmoins trop fragmenté pour contribuer à donner à l'industrie automobile chinoise un avantage comparatif.

L'ouverture du marché de la distribution et des services automobiles permettra l'introduction de modèles internationaux et la Chine pourra bénéficier de l'expérience des autres pays grâce à la présence de constructeurs – et de distributeurs – automobiles étrangers sur le marché national. S'agissant des constructeurs automobiles étrangers, forts de leur expérience et une fois qu'ils auront obtenu les droits de distribution et de prestation de services annexes, ils chercheront probablement à réorganiser les distributeurs existants sur le marché chinois. Cela ouvrira l'accès au marché chinois de leurs produits automobiles fabriqués à la fois au niveau national et à l'étranger. Comme la plupart des constructeurs automobiles chinois ont créé des co-entreprises avec des constructeurs automobiles internationaux, la libéralisation des échanges et de l'investissement donnera naissance à un nouveau marché intérieur au sein duquel les géants mondiaux de l'automobile pourront entrer en concurrence.

Le secteur de la distribution sera donc confronté à des défis et des innovations formidables, à mesure que les fabricants, les distributeurs et les détaillants s'attacheront à rationaliser la chaîne logistique aussi bien que leurs activités commerciales.

Conséquences pour les exportations et les importations

La libéralisation des échanges et de l'investissement en Chine va mettre un terme au monopole commercial des entreprises d'État et élargir le choix de réseaux internationaux de distribution à la fois pour les entreprises chinoises et étrangères. La Chine va voir ses échanges internationaux augmenter en volume et en qualité.

En tant que pays en développement, la Chine bénéficiera de l'ouverture de la distribution car elle accédera plus facilement aux marchés d'exportation. Des partenaires étrangers présents dans le secteur de la distribution en Chine faciliteront l'accès aux marchés des produits intérieurs par le biais de leurs réseaux internationaux. Le meilleur exemple en Chine est celui de la chaîne de distribution qui a vu le jour aux États-Unis, Wal-Mart. Tout en exploitant avec succès ses magasins à marges réduites dans plusieurs villes des régions côtières, elle achète des quantités considérables de produits de consommation sur le marché chinois en vue de les exporter par l'intermédiaire de son système de distribution vers ses points de vente dans le monde entier.

Lorsque l'investissement direct étranger dans le secteur de la distribution sera autorisé, on assistera probablement à une forte augmentation des importations – car l'obligation pour les entreprises étrangères

de passer par des distributeurs chinois a représenté jusqu'ici un obstacle de taille pour les importations dans certains domaines. La baisse des droits de douane va décourager la contrebande, ce qui bloquera une source importante d'approvisionnement à bas prix pour les boutiques familiales. Cela permettra à d'autres détaillants d'obtenir des marges plus convenables.

Changement de politiques pour stimuler de nouvelles réformes dans le secteur de la distribution

La libéralisation de la distribution générera indéniablement des avantages nets pour l'économie chinoise dans son ensemble, ainsi que pour le secteur lui-même. À court terme, cependant, le gouvernement chinois devra lancer des réformes structurelles s'il souhaite éliminer les obstacles au développement dans le secteur de la distribution. Pour que l'ensemble de l'économie et la distribution en particulier en tirent un bénéfice durable, il faudra établir un dispositif réglementaire qui tienne compte de l'expérience internationale. Une profonde réforme des fonctions macro-économiques et réglementaires du gouvernement est non seulement nécessaire, mais indispensable pour maintenir un développement sain dans le secteur de la distribution. L'un ne va pas sans l'autre. Les nouvelles étapes des réformes de la distribution devraient prévoir les mesures suivantes :

- La révision du droit des sociétés conformément aux normes internationales et l'autonomisation des entreprises.
- La réforme de l'immatriculation des sociétés et la libéralisation des conditions réglementaires imposant l'aval de l'administration pour avoir accès au marché.
- Le lancement de réformes fiscales, notamment de la TVA, en vue de stimuler les échanges en tenant compte de l'expérience internationale (par exemple, en s'inspirant de la réforme de la TVA dans le cadre de la préparation du marché unique en Europe)⁸.
- L'examen du retrait des entreprises d'État de la distribution.
- L'adaptation des mécanismes institutionnels et la mise en œuvre de réformes de la réglementation pour harmoniser le marché intérieur en éliminant les obstacles locaux et sectoriels au commerce et à l'accès au marché.

NOTES

1. Dans ce document, les concepts relatifs à la distribution reposent sur la définition du projet de Classification centrale des produits (CCP) des Nations Unies, qui comprend quatre grands types de services : services de courtage, services de commerce de gros, services de commerce de détail et services de franchisage. Ce document s'intéresse principalement au commerce de gros et au commerce de détail, la base de données chinoise étant particulièrement limitée.
2. Pour certains produits clés, les droits de courtage restent soumis à des restrictions. Il s'agit par exemple de l'or (en tant que matière première), dont les droits de courtage sont contrôlés par la Banque populaire de Chine (BPC), des produits agricoles, du pétrole brut et raffiné, des engrais chimiques et des publications. Les droits de négoce de ces produits ont été accordés à certaines entreprises commerciales d'État. Enfin, la distribution du tabac est soumise à un monopole particulier.
3. Ce type d'initiatives a été largement favorisé à différents niveaux de l'administration locale ; en conséquence de quoi, plus de 300 sociétés commerciales à participation étrangère sont désormais présentes dans les principales villes de Chine.
4. CRD (1995).
5. Selon l'*Annuaire statistique de la Chine*, (2000), p.114, les statistiques sur l'emploi couvraient toutes les entités économiques rurales et urbaines.
6. Voir www.news.xhuanet.com/20010619/649261.htm .
7. Office statistique des Communautés européennes (EUROSTAT) (1997).
8. Données tirées des travaux de recherche de l'OCDE. Voir Pilat (1997) et OCDE (2000).

BIBLIOGRAPHIE

Références en français

Office statistique des Communautés européennes (EUROSTAT) (1997), *Statistiques de base de l'Union Européenne*, Luxembourg.

OCDE (2001), *Statistiques des structures de l'industrie et des services*, Direction des statistiques, OCDE, Vol. 1, Paris.

OMC (1998), *Services de distribution — Note du Secrétariat*, Conseil du commerce des services, Bureau International du Travail, Juin, (S/C/W/37), Genève.

Références en anglais

Boylaud, O. (2000), "Regulatory reform in road freight and retail distribution", *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, No. 266, Paris.

McKinsey&Company (1997), "China's retailing markets are evolving more quickly than companies anticipate", *The McKinsey Quarterly*, No. 2.

OECD (2000), "The OECD service economy", *Business and Industry Policy Forum Series*, Direction de la science, de la technologie et de l'industrie, OCDE, Paris.

Perkins, T. et S. Shaw (2000), "China in the WTO: What will really change?", McKinsey & Company research report, at <http://www.McKinsey.com>.

Pilat, D. (1997), "Regulation and Performance in the Distribution Sector", *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, No. 180, Paris.

Banque mondiale (1999), *Foreign Direct Investment in Services and the Domestic Market for Experience*, (JEL No.F13, F23), Washington.

Références en chinois

CASS (2000), *The Research Report on China's Entry into WTO—Analysis of China's Industries*, Social Scientific Documentation Publishing House, June, Beijing.

Centre de recherche sur le développement du Conseil des Affaires d'Etat (CRD) (1995), *Chinese Market Development Yearbook*, China Development Press, (English version).

CRD (1996; 1998; 1999; 2000), *Chinese Market Development Yearbook*, China Development Press.

CRD (2000), "Implication of China's WTO accession on distribution sector and countermeasures", DRC report, January.

Huang, H. (2000), "Reform and openness in Chinese distribution sector", Seminar on China 2000: Target, Policy and Prospect, January, Beijing.

Ren, X. (2001), "Implication of opening distribution and policy suggestion", Rapport du CRD, janvier.

Wang, W. (1998), "Structure and its trend: Distribution sector in China", Rapports du CRD sur la structure de l'économie chinoise.

Wang, W. (1999), "Characteristics and problems: Current situation of market development in China", Rapport du CRD.

Chapitre 10

INVESTISSEMENT DIRECT ÉTRANGER : PERSPECTIVES ET STRATÉGIES

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	363
L'impact de l'investissement direct étranger sur la croissance et l'économie	364
Formation de capital	365
Emploi	366
Promotion des exportations	367
Transferts de technologie et amélioration de la productivité	368
Concurrence	369
La politique actuelle en matière d'investissement direct étranger	370
Les politiques concernant la forme de l'investissement direct étranger	370
Fusions et acquisitions transnationales	372
Politiques industrielles en matière d'investissement direct étranger	373
Politiques fiscales concernant l'investissement direct étranger	373
Politiques de change	378
Les implications de l'accession à l'OMC sur les flux entrants d'IDE en Chine	379
Implications pour la composition des sources d'investissement direct étranger	385
Implications pour la répartition géographique de l'investissement direct étranger en Chine	388
Implications de l'investissement direct étranger en Chine sur l'équilibre sectoriel	391
Secteur primaire	392
Secteur manufacturier	393
Services	394
Conclusion	396
Notes	399
Bibliographie	401
Tableaux	
10.1. Emplois urbains liés aux entreprises à participation étrangère en Chine, par région	367
10.2. Balance commerciale des entreprises à participation étrangère (EPE) en Chine 1980-1999	368
10.3. Structure industrielle des EPE dans le secteur manufacturier en Chine	369
10.4. Secteurs dans lesquels des partenaires chinois doivent détenir une participation majoritaire	371
10.5. Politique d'orientation de l'investissement direct étranger en Chine	374
10.6. Exonérations et réductions de l'impôt national sur les sociétés pour les entreprises à capitaux étrangers	375
10.7. Autres avantages fiscaux destinés aux entreprises d'IDE	376
10.8. Indice d'intensité d'investissement des principaux investisseurs en Chine (%)	387

Figures

10.1. Flux d'IDE en Chine	364
10.2. Ratios des flux d'IDE par rapport au PNB, à la FBC et à la FBCF.....	366
10.3. Performance relative annuelle de la Chine à attirer les flux d'IDE	381
10.4. Estimation des flux d'IDE futurs en Chine.....	384
10.5. Les principaux investisseurs en Chine (1983-1999).....	386
10.6. Flux d'IDE en Chine par région de destination	388
10.7. Répartition régionale des stocks cumulés d'IDE en Chine, 1983-1999.....	389
10.8. Répartition sectorielle des stocks cumulés d'investissement direct étranger en Chine	391

Encadrés

10.1. Autres accords de l'OMC susceptibles d'influencer l'IDE en Chine.....	379
---	-----

INVESTISSEMENT DIRECT ÉTRANGER : PERSPECTIVES ET STRATÉGIES*

Introduction

Cette étude fait le point sur l'investissement direct étranger et ses impacts sur l'économie chinoise et, à la lumière de l'expérience passée et d'un certain nombre d'autres éléments, s'efforce d'évaluer l'impact probable de l'accession de la Chine à l'OMC sur les flux d'IDE. D'après les éléments réunis, les flux d'IDE (IDE) connaîtront, après l'entrée de la Chine dans l'OMC, une hausse modérée à court terme et une forte augmentation à moyen et long terme. D'ici 2010, les entrées annuelles d'IDE pourraient atteindre 100 milliards d'USD si la Chine applique complètement les accords de l'OMC et mène les réformes économiques complémentaires nécessaires à l'intérieur de ses frontières. Parmi ces réformes, il faut citer la poursuite de l'abaissement des obstacles à l'investissement et aux échanges, la libéralisation des marchés intérieurs, la réforme des entreprises d'État et le renforcement de la protection de la propriété intellectuelle.

D'après cette étude, la Chine, tout en demeurant un fort pôle d'attraction pour les investissements en provenance d'économies et de pays en développement comme Hong Kong, Chine, le Taipei chinois et d'autres économies du Sud-Est asiatique, deviendra aussi une destination de plus en plus importante pour les capitaux venus des pays développés, à mesure qu'elle renforcera la protection des droits de propriété intellectuelle, qu'elle ouvrira davantage de secteurs à l'investissement direct étranger (en particulier dans les services), et qu'elle encouragera les fusions et acquisitions transnationales.

S'agissant de la répartition géographique des flux entrants d'IDE après l'accession de la Chine à l'OMC, cette étude révèle qu'à court terme, le déséquilibre régional du développement économique et, par voie de conséquence, l'inégalité de répartition de l'investissement direct étranger entre la Chine orientale et la Chine centrale et occidentale vont probablement s'accroître. Mais à moyen et long terme, avec la mise en œuvre de la Stratégie de développement économique de l'Ouest, et grâce au développement de l'économie des régions centrales, on peut raisonnablement espérer que les provinces de l'intérieur parviendront peu à peu à recueillir davantage d'investissement étranger.

Cette étude établit également que la répartition sectorielle de l'investissement direct étranger en Chine connaîtra d'importants bouleversements. L'ouverture du secteur des services est l'un des volets les plus importants des négociations bilatérales qui ont débouché sur l'accession de la Chine à l'OMC. La Chine a pris quelques engagements concrets et importants auprès de l'OMC pour l'ouverture du secteur des services aux investisseurs étrangers. On peut donc s'attendre à un essor considérable des investissements étrangers dans ce secteur, et en particulier dans la finance, l'assurance, les télécommunications, le commerce intérieur et les services auxiliaires. Par conséquent, on devrait assister à une diminution progressive de la part de l'IDE dans l'industrie manufacturière et simultanément, à une hausse sensible de la part des investissements entrants dans les services.

Ce chapitre est structuré de la manière suivante. La première partie présente un aperçu général de l'impact de l'investissement direct étranger en Chine sur la croissance et sur l'économie. La deuxième

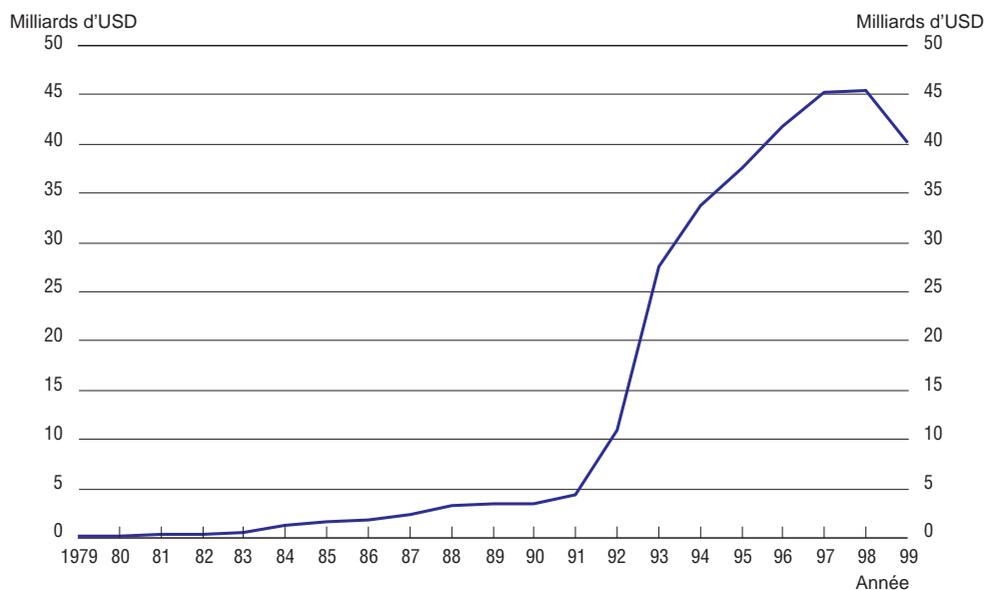
* Ce chapitre a été rédigé par Chunlai Chen, Professeur à la School of Economics de la National Australian University, sous la supervision de Marie-France Houde, Chargée des examens de l'OCDE sur les investissements étrangers.

partie est une description et une appréciation de la politique actuelle de la Chine en matière d'investissement direct étranger. Les sections suivantes examinent les implications de l'adhésion de la Chine à l'OMC sur les flux entrants d'IDE, la composition des sources d'IDE, et la répartition régionale et sectorielle de l'investissement direct étranger. Enfin, la conclusion récapitule les éléments saillants de l'étude et formule des recommandations.

L'impact de l'investissement direct étranger sur la croissance et l'économie

Depuis vingt ans, la Chine a capté des flux importants d'investissement direct étranger. Comme le montre la figure 10.1, la croissance des flux d'IDE de 1979 s'articule en deux phases : 1979-91 et 1992-99. Au début de la première phase, après l'établissement des quatre zones économiques spéciales (ZES) des provinces du Guangdong et du Fujian¹, les flux d'IDE sont très nettement concentrés sur ces quatre régions et leur montant total est très faible. En 1984, l'île de Hainan ainsi que quatorze villes côtières de dix provinces sont ouvertes aux capitaux étrangers. A la fin de cette période, la seconde moitié des années 80 voit s'ouvrir un nombre croissant de régions et de zones, notamment le delta du Yangzi, le delta de la Rivière des perles, la région de Min Nan, la zone nouvelle de développement de Shanghai Pudong et l'ensemble des régions côtières. Dans le même temps, une série de lois et de règlements sont adoptés et mis en œuvre pour encourager l'investissement direct étranger, provoquant une augmentation rapide des flux entrants de capitaux, le taux de croissance annuel approchant 20 % entre 1984 et 1991.

Figure 10.1. Flux d'IDE en Chine



Source : Diverses publications du Bureau national des statistiques, *Zhongguo Tongji Nianjian (Annuaire statistique de la Chine)* Zhongguo Tongji Chubanshe, Pékin.

La deuxième phase s'ouvre au printemps 1992, avec une tournée de Deng Xiaoping dans les zones d'économie ouverte de la côte sud et les ZES. La visite de Deng Xiaoping, qui s'est avérée hautement symbolique, réunit les premières conditions d'une rupture avec les politiques de développement inégal des régions, et d'une ouverture de l'ensemble du territoire national à l'IDE. Le gouvernement intensifie alors la libéralisation du régime de l'IDE et met en œuvre une série de politiques nouvelles pour attirer les capitaux étrangers en Chine. Les résultats sont spectaculaires. De 11.01 milliards d'USD en 1992, le flux de l'investissement direct étranger bondit, atteignant 45.46 milliards d'USD en 1998. En 1999, malgré son

premier recul depuis 20 ans, l'IDE représente tout de même 40.32 milliards d'USD, soit beaucoup plus qu'aucun autre pays en développement.

Plusieurs facteurs ont contribué à cet afflux de capitaux étrangers en Chine. Premièrement, avec la mise en œuvre des politiques de réforme et d'ouverture à partir de la fin 1978 et surtout depuis le début des années 90, la Chine a peu à peu libéralisé son régime d'investissement direct étranger. Mais ce régime demeure relativement restrictif, surtout dans certains secteurs économiques comme les services, et obéit à des modalités strictes : plafonnement de la participation étrangère dans une entreprise nationale, et limitation de la participation dans les fusions et acquisitions transnationales. La Chine a notablement abaissé ses barrières à l'investissement et amélioré le climat de l'investissement grâce à l'ouverture d'un nombre croissant de régions et de secteurs économiques aux investisseurs étrangers, et grâce à la formulation et à la mise en œuvre d'une série de lois et de règlements sur l'investissement direct étranger. Elle a de plus lancé de nombreuses politiques préférentielles pour orienter l'IDE vers des régions et des activités ciblées, particulièrement les activités tournées vers l'exportation ou basées sur des technologies avancées.

En deuxième lieu, la Chine, pays le plus peuplé du monde, renferme d'énormes marchés potentiels. Malgré un PNB par tête encore faible, la Chine offre d'immenses opportunités pour les investisseurs étrangers, ce qui fait d'elle un fort pôle d'attraction pour l'IDE grâce au dynamisme de sa croissance économique et à la hausse de son pouvoir d'achat, combinées à la modicité de la main-d'œuvre et du foncier par rapport à d'autres pays en développement.

Troisième point, sous l'effet de l'abaissement des obstacles aux échanges et à l'investissement, et de la libéralisation des échanges dans le monde, l'intégration économique internationale et la mondialisation de la production ont connu une forte accélération dans le monde depuis le début des années 90. L'ensemble des flux d'IDE dans le monde s'en est trouvé considérablement amplifié depuis 1993, en particulier vers les pays en développement. Cette tendance mondiale a contribué au niveau très élevé des flux de capitaux étrangers vers la Chine pendant les années 90.

Quatrièmement, depuis les années 80, les nouveaux pays industrialisés (NPI) asiatiques, emboîtant le pas aux autres pays développés, sont devenus d'importants exportateurs nets de capitaux. Devant l'augmentation des coûts du travail et la modernisation des structures industrielles à l'intérieur de leurs frontières, beaucoup d'entreprises de ces pays ont investi davantage à l'étranger, en particulier dans les pays de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE) et en Chine, où la main-d'œuvre est moins chère et où l'économie a évolué vers plus de dynamisme.

Enfin, les nombreuses relations existant entre la Chine et les réseaux commerciaux chinois à l'étranger ont largement contribué à l'afflux de capitaux des investisseurs de la diaspora. De fait, plus de la moitié de l'investissement direct étranger en Chine vient de Chinois expatriés.

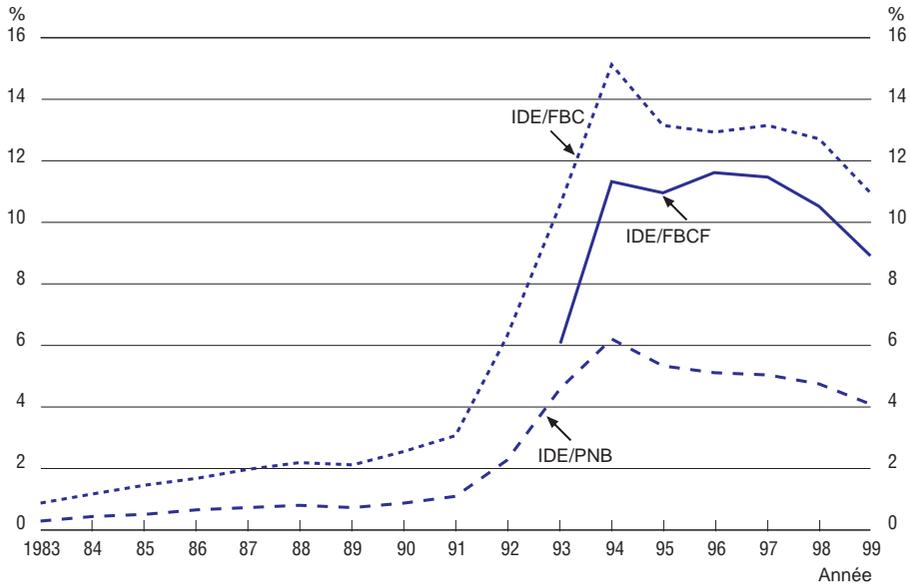
Formation de capital

L'un des indicateurs généraux utilisés pour mesurer le poids de l'investissement direct étranger dans l'économie nationale du pays hôte est la contribution des flux entrants de capitaux à son PIB. Cet indicateur donne également une mesure de l'ouverture ou de la dépendance du pays à l'égard de l'investissement direct étranger. Depuis vingt ans, les flux entrants de capitaux étrangers en Chine ont pris une place croissante dans l'économie chinoise. Alors qu'en 1983, l'IDE ne représentait que 0.3 % du PIB, cette part a dépassé 1 % en 1991, pour culminer à 6.2 % en 1994. Après cette considérable augmentation du début des années 90, la part de l'IDE dans le PIB a connu un léger tassement en 1995, mais elle reste supérieure à 4 %.

Comme le montre la figure 10.2, l'investissement direct étranger est une importante source de financement externe pour le développement économique de la Chine. Alors qu'en 1983, l'IDE ne représentait que 0.9 % de la formation brute de capital fixe du pays, il atteint un pic de 15.11 % en 1994, pour s'établir autour de 13 % de 1995 à 1998, avant de reculer à 11 % en 1999.

Il faut noter toutefois que ce chiffre constitue probablement une surestimation de la contribution de l'IDE à la formation de capital en Chine. En effet, on sait que la totalité des flux de capitaux venus de l'étranger n'a pas été consacrée à l'investissement industriel fixe à long terme. Les investissements en capital fixe réalisés par des entreprises à participation étrangère ne représentent en réalité qu'une partie des flux d'IDE en Chine chaque année. A la fin des années 90, cette proportion était légèrement inférieure à 80 %, et les années précédentes elle était encore plus faible. Le reste, soit environ 20 % des flux d'IDE, ont été utilisés par les entreprises à participation étrangère pour alimenter leur fonds de roulement et constituer des stocks. Par conséquent, les flux d'IDE représentaient en fait environ 11 % de la formation brute de capital fixe (FBCF) en Chine à la fin des années 90.

Figure 10.2. Ratios des flux d'IDE par rapport au PNB, à la FCB et à la FBCF



Note : FCB fait référence à la Formation brute de capital et FBCF à la formation brute de capital fixe.

Source : Diverses publications du Bureau national des statistiques, *Zhongguo Tongji Nianjian (Annuaire statistique de la Chine)* Zhongguo Tongji Chubanshe, Pékin.

Emploi

Dans les pays en développement, où le capital est relativement rare et la main-d'œuvre abondante, l'un des apports les plus importants de l'investissement direct étranger à l'économie locale est la création d'emplois. En règle générale, l'IDE s'accompagne dans l'économie du pays destinataire d'effets directs et indirects sur l'emploi.

Ses effets directs se mesurent simplement au total des effectifs des entreprises à participation étrangère. Ses effets indirects correspondent aux emplois créés indirectement autour des activités liées à l'investissement direct étranger. Les effets indirects de l'IDE sur l'emploi sont de trois ordres. Le premier tient à ses conséquences macro-économiques. Il s'agit des emplois générés indirectement dans l'ensemble de l'économie locale grâce aux dépenses des salariés et des actionnaires des entreprises à participation étrangère. Le deuxième ordre d'effets indirects correspond aux conséquences horizontales. Il s'agit des emplois générés indirectement dans d'autres entreprises locales du fait de la concurrence avec les entreprises à participation étrangère. Le troisième ordre d'effets indirects concerne les conséquences verticales, c'est à dire les emplois générés indirectement par les entreprises à participation étrangère chez leurs fournisseurs et leurs clients. Les effets indirects des entreprises à participation étrangère sur l'emploi dans le pays destinataire sont d'une mesure très délicate, mais une série d'études de cas conduites par l'Organisation internationale du travail (OIT) a clairement montré que les effets indirects de l'IDE sur l'emploi peuvent être aussi importants, sinon plus, que ses effets directs (Dunning, 1993).

Les effets indirects de l'investissement direct étranger sur l'emploi sont trop difficiles à mesurer, et l'analyse qui suit se limitera aux effets directs. Il faut souligner toutefois que les effets indirects de l'investissement direct étranger sur l'emploi en Chine ne doivent pas être sous-estimés.

Les emplois urbains liés aux entreprises à capitaux étrangers ont connu une progression marquée dans les années 90². Leurs effectifs, qui se montaient en 1991 à 1.6 million de travailleurs (soit environ 1 % des emplois urbains en Chine) avaient presque quadruplé en 1999 puisqu'ils s'élevaient à 6.1 millions de travailleurs, soit environ 2.9 % de la main-d'œuvre urbaine en Chine (voir tableau 10.1).

Tableau 10.1. **Emplois urbains liés aux entreprises à participation étrangères en Chine par région**
1999

Région	Part des entreprises à participation étrangère dans les emplois urbains (%)
Est	7.2
Centre	1.1
Ouest	0.8
Total Chine	2.9

Source : Bureau national des statistiques (2000), *Zhongguo Tongji Nianjian 2000* [Annuaire statistique de la Chine 2000], Zhongguo Tongji Chubanshe, Pékin.

Les emplois urbains liés aux entreprises à participation étrangère en Chine sont localisés à 86 % dans les provinces de Chine orientale, plus précisément sur plusieurs provinces côtières, notamment celles du Guangdong, du Fujian, du Jiangsu, du Shandong, du Liaoning et du Zhejiang, ainsi que les trois agglomérations de Shanghai, Pékin et Tianjin. Les provinces et agglomérations citées précédemment totalisent ensemble 82.52 % des emplois urbains liés aux entreprises à participation étrangère en Chine. L'emploi urbain dans les entreprises à participation étrangère dans le reste du pays est beaucoup plus limité, puisque seulement 10.10 % de la main d'œuvre urbaine employée en Chine par les sociétés à participation étrangère est située dans la région du Centre et 3.81 % dans l'Ouest.

La contribution des entreprises à participation étrangère à l'emploi urbain en Chine est donc très inégale dans les trois régions. Alors que ces entreprises emploient 7.23 % de la main d'œuvre urbaine dans l'Est de la Chine, elle ne représentent dans le Centre et dans l'Ouest que respectivement 1.12 et 0.83 %. Il n'est donc pas étonnant que les entreprises à participation étrangère aient un impact inégal sur l'emploi dans les différentes régions, étant donné l'inégale répartition des flux d'IDE en Chine dans les vingt dernières années. Toutefois, on peut craindre que ce déséquilibre ne vienne accentuer l'écart de développement et la disparité de revenus entre l'Est et l'Ouest de la Chine.

Promotion des exportations

De nombreux éléments portent à croire que l'investissement direct étranger contribue à la croissance des échanges internationaux dans les pays destinataires. Le moyen le plus direct d'évaluer l'impact de l'IDE sur la croissance des échanges de la Chine est d'examiner la performance à l'international des entreprises à capitaux étrangers. Le tableau 10.2 présente les chiffres des échanges internationaux des entreprises à participation étrangère entre 1980 et 1999. Comme on peut le constater, la valeur totale des échanges des entreprises à participation étrangère a progressé très rapidement, passant de 43 millions d'USD en 1980 à 174.5 millions d'USD, soit un taux annuel de croissance de près de 55 %.

La politique chinoise en matière d'investissement direct étranger est délibérément favorable aux entreprises d'exportation. Par conséquent, les entreprises à capitaux étrangers sont rapidement devenues de grandes exportatrices. En 1980, la valeur des exportations des entreprises à participation étrangère s'élevait à 8 millions d'USD, soit seulement 0.05 % des exportations chinoises. Vingt ans plus tard, ce chiffre atteignait 88.6 milliards d'USD, soit environ 45 % du total des exportations du pays. Certaines années,

Tableau 10.2. **Balance commerciale des entreprises à participation étrangère (EPE) en Chine**
1980-1999

	Entreprises à participation étrangère (en millions d'USD)			Parts des EPE dans le total national (%)			Balance commerciale des EPE (millions d'USD)
	Total des échanges	Exportations	Importations	Total des échanges	Exportations	Importations	
1985	2 361	297	2064	3,4	1,1	4,9	-1 767
1990	20 120	7 814	12 306	17,4	12,6	23,1	-4 492
1995	109 818	46 876	62 942	39,1	31,5	47,7	-16 066
1996	137 110	61 506	75 604	47,3	40,7	54,4	-14 098
1997	152 620	74 900	77 720	47,0	41,0	54,6	-2 820
1998	157 679	80 962	76 717	48,7	44,1	54,7	4 245
1999	174 511	88 628	85 883	48,4	45,5	51,8	2 745

Source : Les données 1980-90 proviennent du Bureau national des statistiques (1995), *Zhongguo Duiwai Jingji Tongji Nianjian* 1994 [Annuaire du commerce extérieur de la Chine, 1994], Zhongguo Tongji Chubanshe, Pékin. Les données 1994-99 proviennent de différentes publications du Bureau national des statistiques, *Zhongguo Tongji Nianjian* [Annuaire statistique de la Chine], Zhongguo Tongji Chubanshe, Pékin.

précisément en 1983, 1993, 1996 et 1998, la croissance des exportations de la Chine a été entièrement le fait des entreprises à participation étrangère, car celles des entreprises nationales ont diminué.

Toutefois, et malgré une forte croissance des exportations, le solde des échanges internationaux des entreprises à participation étrangère a été déficitaire la plupart des années. Les déficits ont été particulièrement élevés au milieu des années 90, mais les soldes se sont nettement améliorés depuis lors, et ont même été excédentaires en 1998-1999. Mais l'importance des déficits commerciaux a parfois posé des problèmes aux entreprises à participation étrangère en Chine, du fait de la réglementation en matière de contrôle des changes qui rendait nécessaire d'équilibrer les flux entrants et sortants.

Cette contrainte a été atténuée en décembre 1996, avec l'instauration de la convertibilité du yuan renminbi pour les opérations courantes. Cela couvre tous les paiements pour les échanges internationaux de biens et de services, le remboursement des prêts et le rapatriement des bénéficiaires. Cette nouvelle politique dans la gestion des échanges internationaux a été non seulement bénéfique aux acteurs du commerce international en Chine, mais elle a aussi largement facilité les activités commerciales des investisseurs étrangers en Chine.

Malgré le solde déficitaire des entreprises à participation étrangère, leur impact global sur l'ensemble de la balance des paiements a probablement été positif. Les flux considérables d'IDE qui entrent chaque année en Chine ont non seulement compensé le déficit des échanges des entreprises à participation étrangère, mais ils ont aussi pesé très favorablement sur la balance des paiements et contribué à l'augmentation considérable des réserves de devises du pays.

Transferts de technologie et amélioration de la productivité

D'après la théorie des organisations industrielles sur l'investissement direct étranger, pour qu'une entreprise investisse à l'étranger, elle doit posséder des avantages spécifiques. Il peut s'agir de produits ou de processus de fabrication auxquels les autres entreprises n'ont pas accès, de brevets ou de plans de fabrication. Ce peut être également des actifs incorporels ou des atouts tels que la technologie et l'information, des pratiques de gestion, de marketing ou de management, des systèmes organisationnels ou l'accès aux marchés de biens intermédiaires ou de produits finis. Quelle que soit la forme sous laquelle ils se présentent, les avantages spécifiques procurent à l'entreprise une puissance de marché ou un avantage au niveau des coûts, qui suffit à compenser les efforts d'un déploiement à l'étranger.

Lorsque des entreprises étrangères réalisent un investissement direct étranger et commencent une production, les avantages spécifiques qu'elles possèdent sont apportés dans le pays hôte où elles opèrent. Il est très difficile d'apprécier directement dans quelle mesure les avantages spécifiques (notamment la

technologie et les pratiques de gestion) sont transférés par les entreprises qui pratiquent l'investissement direct étranger. Il existe toutefois plusieurs moyens de le mesurer indirectement.

On peut examiner les indicateurs fondamentaux sur les caractéristiques de l'entreprise, comme la taille, l'intensité capitalistique physique, la productivité du travail et la productivité du capital, tant des entreprises à participation étrangère que des entreprises nationales chinoises.

Selon ces différents critères, les entreprises à participation étrangère semblent avoir apporté une contribution positive à l'économie chinoise. Leur taille moyenne est supérieure de 43 % à celle des entreprises nationales (c'est d'autant plus le cas dans les industries à haute intensité de main d'œuvre et de technologie). Leur ratio capital sur main-d'œuvre est plus élevé. Bien qu'elles utilisent davantage de capital que les entreprises nationales, leur productivité est plus forte. La productivité du travail est également plus élevée (de 88 %) que celle des entreprises nationales dans l'ensemble de l'industrie.

Le rôle de l'investissement direct étranger dans les transferts de technologie en Chine peut également s'observer dans les évolutions de la structure industrielle des entreprises à participation étrangère. Depuis un certain nombre d'années, la composition des flux d'investissement direct dans le secteur manufacturier en Chine s'est modifiée : alors que les industries à dominante de main d'œuvre étaient prépondérantes, les investissements à forte intensité capitalistique, et surtout technologique, ont gagné en importance. Cela s'est traduit par une nette évolution de la structure industrielle des entreprises à participation étrangère dans le secteur manufacturier en Chine. Comme l'indique le tableau 10.3, entre 1995 et 1999, la part des industries à forte intensité de travail a baissé, tant en termes de total des actifs qu'en termes de valeur ajoutée, alors que la part des industries à forte intensité capitalistique, et surtout à forte intensité technologique, progressait. L'évolution de la structure industrielle des entreprises à participation étrangère vers davantage d'investissements dans les industries à forte intensité capitalistique et technologique pourrait être le signe d'un accroissement des transferts de technologie par les entreprises à participation étrangère au profit du secteur manufacturier chinois.

Tableau 10.3. **Structure industrielle des EPE dans le secteur manufacturier en Chine (%)**

Industries manufacturières	Total des actifs			Valeur ajoutée		
	1995	1999	Variation	1995	1999	Variation
Industries à forte intensité de travail	50.42	41.44	-8.98	46.80	40.75	-6.05
Industries à forte intensité capitalistique	22.73	25.35	2.62	21.02	21.94	0.92
Industries à forte intensité technologique	26.86	33.21	6.35	32.19	37.31	5.12

Source : Les données 1995 sont calculées à partir du Troisième recensement national sur l'industrie (1997), *Zhonghua Renmin Gonghe Guo 1995 Nian Disanc Quanguo Gongye Pucha Ziliao* [Données du Troisième recensement national sur l'industrie de la RPC], Zhongguo Tongji Chubanshe, Pékin. Les données 1999 sont tirées du Bureau national des statistiques (2000), *Zhongguo Tongji Nianjian 2000* [Annuaire statistique de la Chine], Zhongguo Tongji Chubanshe, Pékin.

Dans l'ensemble, de nombreux éléments paraissent indiquer que les entreprises à investissement étranger ont apporté à l'économie chinoise des technologies et des pratiques de gestion avancées. Depuis vingt ans, les entreprises à participation étrangère ont introduit beaucoup d'équipements et de projets techniques sophistiqués, ce qui a non seulement contribué à combler en partie le retard technologique de la Chine par rapport à d'autres pays, mais aussi à permettre le développement de nombreux nouveaux produits en Chine.

Concurrence

Les entreprises à participation étrangère ont contribué à stimuler la concurrence dans l'économie chinoise. A la fin 1999, les entreprises à participation étrangère totalisaient 23 % de l'ensemble des actifs et près de 27 % de la valeur ajoutée totale du secteur manufacturier en Chine. Dans certaines activités, les entreprises à participation étrangère se sont adjugé des positions majeures, voire prédominantes. En 1999, en termes de valeur ajoutée, leur part atteignait 68 % dans le secteur de l'électronique et du matériel

de télécommunications, 60 % dans les produits culturels, éducatifs et sportifs, 54 % dans les produits à base de cuirs et peaux, 50 % des instruments de mesure et des compteurs, 49 % du secteur de l'habillement et les autres branches du textile, 43 % du secteur des plastiques, 41 % dans la fabrication de meubles, 40 % dans les fibres chimiques, 37 % dans l'industrie agro-alimentaire, 32 % dans les produits de caoutchouc, 31 % dans les produits à base de métal, et 30 % dans le matériel de transport, les équipements électriques et les machines-outils. L'importance croissante prise par les entreprises à participation étrangère dans l'économie chinoise, combinée à leur supériorité en matière de technologies et de performances, ont exercé une forte pression sur les industries locales et intensifié la concurrence sur les marchés chinois.

A mesure que sera mise en œuvre la libéralisation des échanges et de l'investissement liée à l'accession de la Chine à l'OMC, les parts de marché des entreprises à investissement étranger devraient continuer de s'accroître avec l'arrivée massive de grandes entreprises multinationales (EMN) sur les marchés de Chine. On peut s'attendre à ce que les nouvelles EMN entrantes ciblent essentiellement les immenses marchés intérieurs chinois. La présence d'entreprises à investissement étranger pousse les entreprises nationales à être plus performantes pour éviter de céder encore des parts de marché. Ces impacts de l'investissement direct étranger sur l'économie nationale chinoise sont beaucoup plus profonds et plus forts que ceux que pourrait produire d'autres types de flux de capitaux, à niveau égal.

La politique actuelle en matière d'investissement direct étranger

La politique en matière d'investissement direct étranger, particulièrement restrictive avant 1978, a été progressivement libéralisée depuis, dans le but d'attirer des flux plus importants d'IDE et d'accélérer les transferts de technologies et de pratiques de gestion modernes. Le régime de l'investissement direct étranger nécessiterait toutefois d'être encore assoupli. Aujourd'hui, la politique de la Chine en matière d'IDE est encore relativement restrictive en termes de modalités d'investissement direct autorisées, de plafonnement des participations étrangères, d'accès à certaines activités et de prescription de résultats. De plus, la Chine recourt encore abondamment à des incitations fiscales et autres pour encourager certaines catégories d'IDE, notamment les activités d'exportation et les activités de technologies avancées, et pour attirer les flux d'IDE vers certaines régions et certains secteurs. Dans cette section, nous allons examiner les principales politiques et réglementations existantes en matière d'investissement direct étranger.

Les politiques concernant la forme de l'investissement direct étranger

Selon les lois et les réglementations chinoises, les étrangers peuvent investir en Chine suivant trois modalités : les entreprises de coopération contractuelle sino-étrangère, les coentreprises sino-étrangères et les entreprises à capitaux exclusivement étrangers.

La Loi de 1979 sur les coentreprises sino-étrangères fut la première loi chinoise à permettre l'établissement et l'activité d'entités économiques étrangères sur le territoire national. Par souci idéologique et pour poursuivre l'objectif initial de s'approprier des technologies avancées grâce à l'investissement direct étranger, la Chine a inauguré son ouverture à l'IDE en autorisant uniquement les entreprises à capitaux sino-étrangers. Les entreprises à capitaux exclusivement étrangers étaient toutefois autorisées, mais uniquement dans les zones économiques spéciales. C'est seulement en 1986, avec l'adoption de la Loi sur les entreprises à capitaux exclusivement étrangers, que ces sociétés ont été autorisées à s'établir sur l'ensemble du territoire chinois.

Comme l'ont indiqué plusieurs études (Powell, 1987 ; Stein, 1987 ; Behrman, 1988 ; etc.), il existe de nombreuses motivations qui conduisent les investisseurs étrangers à préférer les entreprises à capitaux exclusivement étrangers aux coentreprises sino-étrangères. Deux de ces motivations sont prédominantes. La première est de s'assurer un maximum d'indépendance d'exploitation par rapport à des intervenants chinois. La deuxième est d'avoir accès à la totalité des ressources et des technologies de la société mère, tout en assurant une protection optimale à ses technologies. Cette dernière considération prend davantage d'importance chez les entreprises des secteurs de technologies avancées. Le problème des droits de

propriété intellectuelle constitue un déterminant crucial du choix de ce mode d'entrée par les entreprises étrangères. Étant donné la nature de cet avantage spécifique, les entreprises vont s'efforcer d'empêcher qu'il se trouve dilapidé sur les marchés étrangers en choisissant pour leur entrée sur le marché la forme qui offrira le plus de protection. Cette forme est le plus souvent celle de l'entreprise à capitaux exclusivement étrangers.

Même si la Chine s'efforce continuellement de capter l'investissement direct étranger dans les technologies avancées, il subsiste des restrictions sur les structures autorisées à entrer sur le marché chinois. Il existe 31 secteurs dans lesquels les entreprises à capitaux exclusivement étrangers ne sont pas autorisés, et 32 dans lesquels des partenaires chinois doivent soit détenir une participation majoritaire soit être en position dominante (tableau 10.4). Il faut noter que près de la moitié de ces secteurs sont des industries de haute technologie. Ces restrictions, il y a tout lieu de le penser, découragent les flux d'IDE en provenance des pays développés, et vont à l'encontre des efforts de la Chine pour attirer l'IDE dans le domaine des hautes technologies.

Tableau 10.4. Secteurs dans lesquels les partenaires chinois doivent détenir une participation majoritaire

1. Construction et gestion de projets clés dans le secteur de l'eau pour l'utilisation totale de ressources hydrauliques.
2. Conception, construction et gestion d'équipements de transports, dont métro, lignes ferroviaires, aéroports, transports aériens et fluviaux.
3. Extraction, préparation et lavage du charbon.
4. Construction et gestion de centrales nucléaires.
5. Production d'éthylène (plus de 600 000 tonnes par an).
6. Résines de chlorure de polyvinyle (PVC).
7. Construction et gestion d'oléoducs et de gazoducs, dépôts et quais pétroliers.
8. Construction de compresseurs à turbine et de machines à poudre combinées correspondant à une production annuelle égale ou supérieure à 300 000 tonnes d'ammoniac de synthèse, 480 000 tonnes d'urée, et 300 000 tonnes d'éthylène.
9. Conception et construction d'aéronefs civils, de leurs moteurs, de satellites, de leur charge utile et de leurs lanceurs.
10. Construction de véhicules à moteurs, de leurs moteurs et fabrication de pneus radiaux.
11. Développement et production de céréales, de coton et d'oléagineuses.
12. Drogues narcotiques et substances psychotropes.
13. Fabrication de vaccins de hautes technologies (SIDA, hépatite de type III, contraceptifs, etc.).
14. Entretien, conception et construction de navires spéciaux à hautes performances et de navires de 35 000 tonnes ou plus.
15. Conception et fabrication de moteurs diesels, de moteurs auxiliaires, d'équipements de communication et de guidage radio, ainsi que d'éléments et de composants de ces équipements.
16. Commerce intérieur.
17. Échanges internationaux.
18. Institutions médicales.
19. Imprimerie et édition.
20. Production, publication, distribution de produits audiovisuels.

Source : Administration pour l'investissement étranger, ministère du Commerce extérieur et de la Coopération économique (1998), *Politiques d'exemptions fiscales sur l'importation d'équipements par les entreprises à investissement étranger*, Administration pour l'investissement étranger, ministère du Commerce extérieur et de la Coopération économique, Pékin.

Fusions et acquisitions transnationales

La Chine n'a pas encore autorisé toutes les formes de fusions et acquisitions transnationales qui existent ailleurs dans le monde. Toutefois, ces dernières années, l'investissement étranger en Chine a pris différentes formes classiques de fusions-acquisitions : transferts de participations dans les entreprises à capitaux exclusivement étrangers, transferts d'actifs, transferts d'actions et fusions.

Transferts de participations au sein des entreprises à investissement étranger

Le capital social d'entreprises à participation étrangère peut être cédé soit à l'un des autres participants à la coentreprise (si l'investissement est sous forme de coentreprise) soit à un tiers. De telles transactions sont soumises aux Règlements de mai 1997 concernant les transferts de participations au capital des entreprises à investissement étranger, qui émanent du Ministère du commerce extérieur et de la coopération et de l'Administration nationale de l'industrie et du commerce. Les modifications de la structure du capital doivent obéir aux dispositions des lois et règlements chinois qui s'appliquent aux activités interdites aux étrangers ou restreintes. Par exemple, les Règlements concernant les transferts de participations au capital des entreprises à investissement étranger stipulent que le Ministère du commerce extérieur et de la coopération économique n'autorisera pas la cession de participations d'une coentreprise de l'investisseur chinois à un investisseur étranger si, en conséquence de la transaction, la coentreprise est convertie en entreprise à capitaux exclusivement étrangers alors qu'elle opère dans une activité interdite aux entreprises à capitaux exclusivement étrangers.

Les Règlements concernant les transferts de participations interdisent également que le total de la participation détenue par des investisseurs étrangers tombe au dessous de 25 % du capital social à l'issue d'une telle opération, sauf si l'investisseur chinois rachète la totalité de la participation de l'investisseur étranger. Les Règlements concernant les transferts de participations ne s'appliquent pas aux sociétés par actions à responsabilité limitée.

Cessions d'actifs

La loi chinoise n'autorise l'acquisition des actifs productifs par une entité étrangère que si l'acquéreur étranger possède déjà ou établit pour l'occasion une présence officielle en Chine. Cette présence peut être sous forme d'une coentreprise sino-étrangère ou entreprise de coopération sino-étrangère, d'une entreprise à capitaux exclusivement étrangers ou, depuis une date récente, d'une société par actions à responsabilité limitée. Outre les règlements qui s'appliquent respectivement aux coentreprises et aux entreprises à capitaux exclusivement étrangers, ces entités sont naturellement soumises aux dispositions correspondantes de la Loi sur les sociétés, qui régit également l'établissement et le fonctionnement des sociétés par actions à responsabilité limitée.

Par conséquent toute acquisition d'actifs de sociétés chinoises ne peut se faire que par une entreprise étrangère établie officiellement en Chine et dont au moins 25 % du capital sont détenus par l'investisseur étranger. Toutes les cessions d'actifs sont soumises à l'approbation des autorités. La possibilité ou non d'acquérir des actifs d'une cible chinoise dépend pour une large part des options de développement économique des pouvoirs publics et des priorités pour l'orientation de l'investissement direct étranger.

Cessions d'actions

En vertu des Règlements provisoires du Ministère du Commerce extérieur et de la coopération économique de 1995 concernant plusieurs aspects de l'établissement de sociétés par actions à responsabilité limitée intégrant des investissements étrangers, la législation chinoise autorise les investisseurs étrangers à acquérir des actions d'entreprises chinoises qui ne soient pas de catégorie B (sans droit de vote). La société cible est alors une société par actions cotée ou non cotée. L'investisseur étranger peut acquérir ces actions auprès d'un des actionnaires existants (il s'agit généralement d'une société à participations établie pour détenir des actions de l'État) ou auprès d'une personne morale de

droit chinois. Il peut également acquérir des actions nouvellement émises directement auprès de la société elle-même.

Étant donné le petit nombre de sociétés par actions à responsabilité limitée en Chine, il existe peu de cibles susceptibles de faire l'objet de telles cessions. Toutefois, il se pourrait que les investisseurs étrangers optent de plus en plus pour cette stratégie car un nombre croissant d'entreprises d'État sont converties en sociétés par actions à responsabilité limitée, et on assiste à la création de nombreuses structures de ce type, précisément en raison de la souplesse qu'elles offrent en matière de transferts d'actifs.

Fusions

En Chine, les fusions sont régies par des dispositions spécifiques de la loi sur les sociétés. Deux formes de fusions sont autorisées. La première est la fusion par absorption, dans laquelle une société absorbe un ou plusieurs sociétés, lesquelles sont dissoutes. La seconde est la fusion par établissement, dans laquelle deux ou plusieurs sociétés sont fusionnées au sein d'une société créée à cet effet, et les parties à la fusion sont dissoutes. Les fusions qui font intervenir directement des sociétés étrangères et des sociétés nationales chinoises sont encore impossibles en Chine. Mais les investisseurs étrangers, désireux de restructurer leurs participations existantes en Chine, procèdent à un nombre croissant de fusions entre sociétés à capitaux étrangers.

Actuellement dans le monde, les flux d'IDE sont dominés par les fusions-acquisitions, en particulier dans le secteur des services. Il n'en est pas de même en Chine, où les fusions-acquisitions sont très limitées en raison de restrictions très contraignantes imposées par le gouvernement chinois. Toutefois, la Chine a pris d'importants engagements dans le cadre de son accession à l'OMC pour ouvrir son secteur des services à l'investissement direct étranger (voir annexe I) et il est à prévoir que l'IDE dans le secteur des services augmentera ces prochaines années. L'élimination des restrictions sur les activités de fusions et acquisitions sera probablement nécessaire pour que la Chine puisse concrétiser son potentiel à capter ces flux. Dans le Dixième plan quinquennal, le gouvernement chinois a donné dans le domaine de l'IDE la priorité à une réforme de ses lois et règlements visant à encourager les investisseurs étrangers à participer à la réforme des entreprises d'État grâce à des fusions et acquisitions transnationales.

Politiques industrielles en matière d'investissement direct étranger

La Chine a instauré des politiques industrielles globales visant à canaliser l'IDE vers certaines industries, selon la stratégie de développement économique et industriel du pays. Les «Règlements provisoires pour l'orientation de l'investissement direct étranger» et le «Catalogue d'orientation des investissements étrangers» ont été promulgués en juin 1995 et amendés en décembre 1997. Ces textes établissent un classement de l'investissement direct étranger selon différentes catégories : «encouragée», «autorisée», «interdite», ainsi que deux formes de catégories «restreintes» (voir tableau 10.5). Par ces réglementations, la Chine entend à la fois encourager une meilleure répartition géographique de flux d'IDE à l'intérieur du territoire, et accroître l'investissement direct étranger dans certains secteurs économiques ciblés, comme l'agriculture, l'exploitation des ressources naturelles, l'infrastructure, ainsi que les industries d'exportation et de hautes technologies.

Les investissements étrangers relevant des secteurs des catégories «encouragée» et «restreinte-B» bénéficient d'un ensemble d'avantages fiscaux. D'une part, ils sont exonérés de droits de douane et de la taxe sur la valeur ajoutée sur les importations d'équipements et de technologies. D'autre part, ils bénéficient d'un traitement préférentiel pour l'impôt sur les sociétés, comme cela sera expliqué plus en détail ci-après.

Politiques fiscales concernant l'investissement direct étranger

Depuis que, au début des années 80, ont été mises en place des incitations fiscales pour les entreprises à investissement étranger dans les ZES et les villes côtières ouvertes, la Chine y recourt beaucoup, mais

Tableau 10.5. **Politique d'orientation de l'investissement direct étranger en Chine****Activités encouragées**

- 1) nouvelles technologies agricoles, développement agricole global, développement de sources d'énergies, de communications et fabrication de matériels importants ;
- 2) technologies nouvelles et avancées permettant d'améliorer la qualité des produits, de réaliser des économies d'énergie et de matières premières, d'accroître l'efficacité technologique et économique des entreprises, ou de produire des produits atténuant la pénurie de certains biens sur les marchés intérieurs ;
- 3) projets visant à répondre aux besoins du marché international, amélioration de la qualité des produits, ouverture de nouveaux marchés, développement et accroissement des exportations ;
- 4) investissements concernant une utilisation globale de ressources renouvelables, des nouvelles technologies et équipements de protection de l'environnement ;
- 5) investissements permettant de valoriser au mieux les avantages de la main-d'œuvre et des ressources naturelles de Chine centrale et de Chine occidentale.

Activités autorisées

Les investissements directs étrangers dans des activités ne figurant pas dans les catégories d'activités encouragées, d'activités restreintes ou d'activités interdites sont autorisés.

Activités restreintes

- 1) projets qui ont été élaborés en Chine, projets reposant sur des technologies importées, et projets dans lesquels la capacité de production actuelle suffit à remplir la demande intérieure ;
- 2) activités faisant encore l'objet d'un monopole d'État, mais dans lesquelles les pouvoirs publics ont recours à l'investissement étranger à titre expérimental ;
- 3) projets impliquant la prospection et l'exploitation de ressources minérales rares et précieuses ;
- 4) activités qui doivent s'inscrire dans le plan général de l'État ;
- 5) autres projets limités par les lois nationales et les règlements administratifs.

Activités interdites

- 1) projets représentant une menace pour la sécurité de l'État ou nuisant aux intérêts de la société ou du public ;
- 2) projets entraînant une pollution ou des nuisances environnementales, une destruction de ressources naturelles ou présentant un risque sanitaire pour la population ;
- 3) projets utilisant d'importantes surfaces de terre agricole, qui ne bénéficient pas à la protection et au développement de ressources de la terre, ou qui peuvent nuire à la sécurité et à l'utilisation des équipements militaires ;
- 4) projets consistant à fabriquer des produits en utilisant des savoir-faire industriels et des technologies spécifiques à la Chine ;
- 5) autres projets interdits par les lois nationales et les règlements administratifs.

Source : Administration pour l'investissement étranger, ministère du Commerce extérieur et de la Coopération économique (1998), *Politiques d'exonération fiscale sur l'importation d'équipements par les entreprises à investissement étranger*, Administration pour l'investissement étranger, ministère du Commerce extérieur et de la Coopération économique, Pékin.

de manière sélective, les utilisant comme autant de « manettes » économiques pour canaliser l'investissement direct étranger vers des régions, des secteurs économiques et des industries ciblés.

Début 1994, la Chine a adopté un nouveau système d'imposition destiné à s'appliquer tant aux entreprises nationales qu'aux entreprises à investissement étranger. A terme, ces dernières seront soumises au même régime que les entreprises nationales : impôt sur les bénéfices des sociétés de 33 % et taxe sur la valeur ajoutée de 17 %. Pour y parvenir, le traitement préférentiel des entreprises à investissement étranger sera progressivement éliminé, afin de placer les entreprises étrangères sur un pied d'égalité avec les entreprises nationales. Avec la mise en œuvre de cette politique, les politiques préférentielles, notamment fiscales, accordées aux entreprises à investissement étranger sont donc graduellement appelées à disparaître. Toutefois actuellement, les entreprises à investissement étranger jouissent encore d'avantages fiscaux non négligeables. Ces avantages sont récapitulés dans les tableaux 10.6 et 10.7.

Tableau 10.6. **Exonérations et réductions de l'impôt national sur les sociétés (Business income tax) pour les entreprises à capitaux étrangers**

Entreprises à capitaux étrangers	Exonérations et réductions de l'IS
1. Entreprises de production prévoyant 10 ans d'activité ou plus	A partir de la première année bénéficiaire, 2 ans d'exonération puis 3 ans à taux réduit de 50 %.
2. Coentreprises sino-étrangères opérant dans la construction portuaire et prévoyant 15 ans d'activité ou plus	A partir de la première année bénéficiaire, 5 ans d'exonération puis 5 ans à taux réduit de 50 %.
3. Entreprises à IDE implantées dans la Zone économique spéciale de Hainan, opérant dans la construction d'infrastructures (installations portuaires et aéroportuaires, liaisons ferroviaires, autoroutes, centrales électriques, mines de charbon, traitement de l'eau et développement et production agricole) prévoyant 15 ans d'activité ou plus	A partir de la première année bénéficiaire, 5 ans d'exonération puis 5 ans à taux réduit de 50 %.
4. Entreprises d'IDE implantées dans la Nouvelle Zone de développement économique et technologique de Pudong opérant dans la construction d'installations portuaires et aéroportuaires et de centrales électriques, et prévoyant 15 ans d'activité ou plus.	A partir de la première année bénéficiaire, 5 ans d'exonération puis 5 ans à taux réduit de 50 %.
5. Entreprises d'IDE implantée dans les ZES opérant dans les industries de services représentant un investissement supérieur à 5 millions d'USD et prévoyant 10 ans d'activité ou plus.	A partir de la première année bénéficiaire, 1 an d'exonération puis 2 ans à taux réduit de 50 %.
6. Banques à capitaux exclusivement étrangers et à coentreprises bancaires à capitaux sino-étrangers implantées dans les ZES et les zones autorisées, représentant un investissement supérieur à 10 millions d'USD, prévoyant 10 ans d'activité ou plus.	A partir de la première année bénéficiaire, 1 an d'exonération puis 2 ans à taux réduit de 50 %.
7. Coentreprises sino-étrangères de haute technologie et de nouvelle technologie implantées dans les zones nationales de développement de hautes et de nouvelles technologies désignées par les autorités chinoises, et prévoyant 10 ans d'activité ou plus.	A partir de la première année bénéficiaire, 2 ans d'exonération.
8. Entreprises d'IDE tournées vers l'exportation qui exportent au moins 70 % de leur production annuelle au terme de la période initiale autorisée d'exonération et de réduction.	Prorogation de la réduction de 50 % au terme de la période initiale autorisée d'exonération et de réduction.
9. Entreprises d'IDE possédant une avance technologique si elles sont toujours classées comme telles au terme de la période initiale d'exonération et de réduction.	Prorogation de 3 ans de la réduction de 50 % au terme de la période initiale autorisée d'exonération et de réduction.
10. Entreprises d'IDE d'exploitation agricole et forestière, ou situées dans des zones peu développées économiquement et excentrées.	Prorogation de 10 ans de la réduction de 15 %-30 % au terme de la période initiale autorisée d'exonération et de réduction.

Source : Wang Luolin et coll. (dir. pub.) (1997), *Zhongguo Waishang Touzi Baogao: Waishang Touzi de Hangye Fenbu* [Rapport sur l'investissement direct étranger en Chine : Répartition industrielle de l'investissement direct étranger], Jingji Guanli Chubanshe, Pékin, pp. 360-361.

La politique d'incitation fiscale pour les entreprises à investissement étranger présente deux caractéristiques principales. D'une part les avantages consentis dans les ZES et les Zones de développement économique et technologique (ZDET) et dans les villes ouvertes sont nettement plus attractifs que dans les autres régions. D'autre part, les avantages sont plus intéressants pour les entreprises de technologies avancées et les entreprises tournées vers l'exportation.

Ces avantages fiscaux ont, certes, eu une incidence favorable sur les flux d'IDE vers la Chine. Toutefois, certaines incitations ont plus d'impact que d'autres, certaines ont plus d'impact sur une catégorie d'investisseurs que sur une autre, et certaines sont inopérantes.

D'abord, les avantages fiscaux accordés aux entreprises de technologies avancées et aux entreprises tournées vers l'exportation, et les concessions fiscales consenties aux entreprises d'IDE opérant dans des industries à faible marge ou implantées dans des régions reculées et pauvres, répondent bien à la

Tableau 10.7. **Autres avantages fiscaux destinés aux entreprises d'IDE**

Entreprises à investissement étranger	Avantages fiscaux
1. Entreprises opérant dans des activités et des projets des catégories encouragées et limitées.	Exonération de droits de douane et de taxe sur la valeur ajoutée pour les technologies et les équipements d'importation.
2. Entreprises opérant dans des activités et des projets des catégories encouragées.	Possibilité d'exonération et de réduction de l'impôt local sur les bénéfices (business income tax).
3. Entreprises d'IDE possédant une avance technologique et tournées vers l'exportation et entreprises implantées dans la Zone économique spéciale de Hainan opérant dans des projets de construction d'infrastructures ou de développement agricole.	100 % de crédit d'impôt sur l'IS sur les bénéfices réinvestis si le réinvestissement permet une période d'exploitation d'au moins 5 ans.
4. Toutes entreprises d'IDE.	40 % de crédit d'impôt sur l'IS sur les bénéfices réinvestis sur une période d'exploitation d'au moins 5 ans.
5. Toutes entreprises d'IDE et investisseurs étrangers.	Aucune restriction sur le transfert des bénéfices et le rapatriement du capital. Les investisseurs étrangers bénéficient d'une exonération fiscale sur les bénéfices rapatriés.

Source : Wang Luolin et coll. (dir. pub.) (1997), *Zhongguo Waishang Touzi Baogao: Waishang Touzi de Hangye Fenbu* [Rapport sur l'investissement direct étranger en Chine : Répartition industrielle de l'investissement direct étranger], Jingji Guanli Chubanshe, Pékin, pp. 361-362.
Administration de l'investissement étranger du ministère du Commerce extérieur et de la Coopération économique (1998), *Politiques d'exonérations fiscales sur l'imposition d'équipements par les entreprises d'IDE*, Administration de l'investissement étranger du ministère du Commerce extérieur et de la Coopération économique, Pékin.

volonté d'introduire les hautes technologies en Chine, de développer les exportations et d'encourager les flux de capital et de technologies à s'implanter dans les régions et les secteurs ciblés. Troisièmement, les remboursements d'impôt sur les bénéfices réinvestis représentent une forte incitation pour les investisseurs étrangers à réinvestir leurs bénéfices, particulièrement quand ces bénéfices sont distribués en yuans.

Troisièmement, le lot d'avantages fiscaux (deux ans d'exonération d'impôt sur les bénéfices et 50 % de réduction pendant les trois années qui suivent) accordé aux coentreprises qui opèrent pendant au moins dix ans a davantage d'impact sur l'IDE nécessitant de la main d'œuvre bon marché et orienté vers l'exportation que sur l'IDE orienté vers le marché ou la recherche d'une position stratégique. Les activités reposant sur la main d'œuvre bon marché, dont la motivation principale est de dégager des bénéfices le plus rapidement possible grâce à des coûts de production plus faibles, ont une logique de bénéfices à court terme qui profite très largement des réductions ou exonérations fiscales. Le cadeau fiscal a par conséquent plus d'attrait pour ces entreprises. En revanche, l'investissement dans les activités orientées vers le marché et la recherche de positions stratégiques est généralement motivé par des espérances de bénéfices à plus long terme, et aura tendance à être moins influencé par des sursis fiscaux limités dans le temps. La décision d'investissement initiale est généralement déterminée par le climat général d'investissement qui règne dans le pays hôte et par la stratégie d'expansion propre de l'entreprise. Par conséquent, pour ces entreprises, ce cadeau fiscal a peu d'impact sur les décisions initiales d'investissement et aucune influence sur leur durée d'activité une fois qu'elles ont investi en Chine.

Quatrièmement, un lot d'avantages fiscaux sous forme de trêve fiscale a plus de chances d'intéresser les investisseurs de Hong Kong, Chine, de Macao, du Taipei chinois et d'autres pays du Sud-est asiatique (essentiellement les investisseurs de la diaspora chinoise) que ceux des pays développés. En effet, les investisseurs chinois de l'étranger sont en général modestement capitalisés et possèdent des technologies de niveau intermédiaire correspondant essentiellement aux activités à forte composante de main d'œuvre. Ils sont principalement motivés par la modicité des coûts de main-d'œuvre et les perspectives bénéficiaires à court terme. Par conséquent, c'est plutôt la combinaison d'une fiscalité favorable, d'une main-d'œuvre bon marché et des avantages de la proximité culturelle et géographique qui motive les investisseurs de la diaspora chinoise à implanter ou transférer des activités en Chine continentale. A la différence des

investisseurs de la diaspora chinoise, la plupart des investisseurs des pays développés sont des entreprises multinationales (EMN). Elles se caractérisent généralement par des technologies avancées, des capacités techniques de haut niveau, une échelle plus imposante et une plus grande diversification géographique. Leur décision initiale d'investissement est généralement déterminée par le climat général d'investissement qui règne dans les pays hôtes, par les perspectives de bénéfices à long terme et par leur propre stratégie d'expansion mondiale. Par conséquent, pour ces entreprises l'IDE des pays développés a tendance à être inélastique par rapport aux concessions fiscales à court terme.

Cinquièmement, pour être rentables, les exonérations et les réductions d'impôt local sur les bénéfices doivent influencer les investisseurs étrangers sur le choix de leur lieu d'implantation en Chine. Mais comme les provinces se font concurrence pour attirer les capitaux étrangers et proposent quasiment toutes des exonérations et des réductions sur les impôts locaux, l'impact net de ces mesures est d'éliminer leur poids dans la décision des investisseurs étrangers sur le choix de leur région d'implantation. De fait, cette concurrence entre les provinces crée une situation classique l'on appelle « le dilemme du prisonnier ». Sur le marché de l'investissement étranger, il y a dilemme du prisonnier lorsque, à tout accroissement du cadeau fiscal offert par un pays, répond une mesure équivalente par un pays concurrent. A terme, on parvient à un stade où les niveaux d'incitations se stabilisent et aucun des deux pays concurrents n'est gagnant : l'avantage relatif est inchangé, la part de marché l'est aussi. C'est un jeu dont les deux pays pâtissent puisqu'il revient à transférer des revenus à des entreprises et qui ne se traduit par aucun gain de part de marché » (Guisinger, 1985).

Examinons enfin l'efficacité de ces cadeaux fiscaux sur l'investissement direct étranger au regard des différents systèmes d'imposition adoptés par les pays sources. Il existe dans le monde deux systèmes d'imposition : le système territorial et le système mondial. Dans le système territorial, tout citoyen ou filiale réalisant des bénéfices à l'étranger n'est imposable que par le gouvernement du pays hôte. En d'autres termes, le gouvernement du pays d'origine n'impose pas les revenus étrangers de ses citoyens ou des filiales des entreprises nationales. Dans le système mondial, le gouvernement du pays d'origine impose les revenus de ses citoyens ou de ses filiales mais accorde un crédit d'impôt correspondant à l'impôt déjà versé au gouvernement du pays hôte. Le système des crédits d'impôt peut compliquer l'effet des avantages fiscaux sur l'investissement direct étranger.

Dans le système mondial d'imposition, l'impôt sur les bénéfices versé par les filiales d'entreprises étrangères au gouvernement du pays hôte est calculé en fonction des lois fiscales de ce dernier. Mais lorsque les filiales rapatrient les bénéfices dans la société mère, elles sont imposables au taux déterminé par le pays d'origine, déduction faite des impôts éventuellement versés au pays hôte. Dans la pratique normale du système de crédit d'impôt, seuls les impôts effectivement versés au gouvernement du pays hôte peuvent être pris en compte pour le calcul du crédit d'impôt dans le pays d'origine. Dans ce système, une concession fiscale établie par le pays hôte diminue donc simplement le montant que la filiale peut déduire de l'impôt à verser dans son pays d'origine. Par conséquent, la filiale étrangère ne peut pas bénéficier des cadeaux fiscaux, dont le montant finit simplement dans les caisses de son pays d'origine. Dans ce cas, non seulement les concessions fiscales sont impuissantes à influencer les décisions d'investissement des investisseurs étrangers originaires des pays qui pratiquent le système du crédit d'impôt, mais en plus elles entraînent un manque à gagner fiscal pour le pays hôte.

Or, la Chine offre aux entreprises d'IDE d'importants avantages fiscaux sous forme d'exonérations et de réductions fiscales, et certains de ses principaux investisseurs étrangers, notamment en provenance des États-Unis, du Japon et du Royaume-Uni sont soumis à un régime d'imposition mondial avec crédit d'impôt. Pour éviter les effets néfastes de cette situation, la Chine est parvenue à négocier avec certains pays sources d'IDE que les conventions fiscales prévoient une clause de « déductibilité de l'impôt fictif », permettant de garantir aux investisseurs un crédit d'impôt correspondant au montant concédé par le fisc chinois, en déduction de l'impôt réclamé par leur pays d'origine sur les bénéfices de leurs activités en Chine³. Toutefois, les États-Unis n'ont jamais accepté d'inclure une telle clause de déductibilité de l'impôt fictif dans leurs conventions fiscales avec quelque pays que ce soit. La justification qu'ils invoquent habituellement est le principe de la neutralité fiscale de l'exportation de capitaux ; en effet, une déduction

de l'impôt fictif reviendrait à favoriser certains investissements étrangers par rapport aux investissements réalisés sur le territoire national. En conséquence de ce système, les filiales des entreprises américaines à l'étranger sont redevables de l'impôt américain sur une partie de l'impôt concédé par le pays hôte. Cette situation désavantage les filiales de sociétés américaines et pénalise leur compétitivité par rapport aux entreprises dont le pays d'origine reconnaît le système de déductibilité de l'impôt fictif. Elle a en outre un effet dissuasif sur le rapatriement des bénéfices et, dans le cas de la Chine, elle dissuade les sociétés concernées de réinvestir leurs bénéfices en Chine en profitant du remboursement d'impôt sur les réinvestissements. Au bout du compte, les incitations offertes par le gouvernement chinois sous la forme d'exonérations et de réductions fiscales n'ont quasiment aucun effet sur les décisions d'investissement des intervenants des États-Unis⁴.

Politiques de change

Les politiques de change affectent directement le fonctionnement financier et les transactions internationales des entreprises à investissement étranger. La politique des changes du pays hôte revêt donc une importance toute particulière pour les investisseurs étrangers. Un taux de change stable, un régime des changes libéralisé et une monnaie locale totalement convertible apporteront incontestablement beaucoup plus de facilité aux entreprises à investissement étranger.

En 1994, la Chine a adopté le système de gestion du change consistant à permettre l'achat et la vente de devises par l'intermédiaire des banques, et un système de taux de change flottants contrôlés. En décembre 1996, le yuan renminbi est devenu convertible pour les opérations courantes. En Chine, les entreprises à investissement étranger sont tenues de maintenir un équilibre entre leurs recettes et leurs dépenses en devises. Elles peuvent toutefois intervenir sur les marchés des contrats (swap) d'échange afin d'équilibrer leur compte devises. Cela atténue le problème de l'équilibrage des entrées et sorties de devises pour les sociétés à participation étrangère en Chine.

La Chine a certes accompli un effort louable en réformant sa politique d'IDE dans une période relativement brève. Mais si l'on compare le régime actuel de l'IDE aux principes de l'accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce (MIC), il reste des progrès à faire pour que la Chine achève de libéraliser son régime d'IDE afin d'attirer davantage d'investisseurs étrangers et à terme, de bénéficier pleinement de l'IDE.

Le traitement national est la pierre angulaire de tout ensemble de principes régissant la politique en matière d'investissement étranger. L'application du traitement national aux entreprises à participation étrangère présente deux aspects en Chine. D'abord, les avantages fiscaux accordés par le gouvernement chinois aux entreprises à participation étrangère reviennent à avantager ces dernières au détriment des investisseurs nationaux. Les entreprises nationales sont donc pénalisées dans leur concurrence avec les entreprises étrangères. Par conséquent, en mettant en œuvre le principe du traitement national, les avantages fiscaux accordés aux entreprises à participation étrangère seront progressivement réduits puis éliminés, créant ainsi un environnement de concurrentiel équitable entre entreprises nationales et étrangères. Deuxièmement, l'application du traitement national aux entreprises à participation étrangère suppose également la suppression de différentes restrictions et de différentes prescriptions de résultat imposés aux seules entreprises à investissement étranger. Lors de son adhésion à l'OMC, la Chine a pris des engagements pour réduire les restrictions pesant sur l'IDE et pour éliminer les prescriptions de résultat imposées aux entreprises à participation étrangère.

S'agissant du principe de transparence, les pays Membres de l'OMC ont l'obligation de notifier les mesures concernant les investissements et liées au commerce (MIC) non compatibles avec l'accord de l'OMC et d'éliminer ces MIC dans un délai déterminé. Tant que la Chine n'est pas officiellement entrée dans l'OMC, il n'y a pas lieu de notifier et de publier de MIC non compatibles avec l'accord de l'OMC. Actuellement, la Chine conserve un système d'application extrêmement complexe pour l'investissement direct étranger, qu'une poursuite des réformes devra simplifier et rendre plus transparent. La Chine

possède un énorme corpus de lois, de règlements et de directives pour l'IDE que les investisseurs étrangers tiennent pour le plus complexe au monde. Il faut donc que la Chine améliore la transparence du régime applicable à l'investissement direct étranger.

Les implications de l'accession à l'OMC sur les flux entrants d'IDE en Chine

La Chine a pris des engagements importants pour libéraliser les conditions et modalités de l'investissement étranger et les activités des entreprises à capitaux exclusivement ou partiellement étrangers dans l'économie nationale. Ces engagements, résumés dans l'annexe I, comprennent la réduction des restrictions existantes sur les entreprises étrangères et l'expansion des secteurs accessibles aux investissements étrangers. En outre, l'entrée dans l'OMC entraîne nécessairement que la Chine devra adhérer à plusieurs anciens accords signés dans le cadre de cette organisation, et qui auront des effets importants sur le climat d'investissement pour l'IDE (voir encadré 1). L'Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce (MIC) et l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) revêtent une importance particulière à cet égard. Le degré effectif d'application de ces engagements sera un important déterminant de l'évolution future des flux d'investissement étrangers en Chine et de son impact sur l'ensemble de l'économie nationale.

Encadré 10.1. Autres accords de l'OMC susceptibles d'influencer l'IDE en Chine

Avec son entrée dans l'OMC, la Chine se retrouve partie à plusieurs accords passés antérieurement par les membres de l'OMC, qui visent à limiter les effets de restriction et de distorsion des échanges exercés par les politiques économiques nationales. L'Accord sur les mesures concernant l'investissement liées aux échanges (Accord sur les MIC) a été conclu dans le cadre des négociations multilatérales du cycle d'Uruguay du GATT. Cet accord reconnaît que certaines mesures concernant l'investissement peuvent avoir des effets de distorsion et d'entrave des échanges et dispose qu'aucun membre n'appliquera de MIC qui soit incompatible avec dispositions de l'article III (traitement national) ou de l'article XI (restrictions quantitatives) du GATT de 1994.

Du fait des difficultés qu'il y a à transposer les disciplines sur l'investissement dans le cadre des échanges internationaux, l'Accord sur les MIC est le plus bref et le plus limité de tous les accords de l'OMC, puisqu'il ne se compose que de neuf articles, ainsi que d'une Liste exemplative figurant en annexe. L'accord sur les MIC s'applique uniquement aux mesures concernant les investissements qui sont liées au commerce des marchandises. Les MIC elles-mêmes ne sont pas définies. A la place, la Liste exemplative de mesures considérées comme incompatibles avec l'appartenance à l'OMC fait référence aux mesures obligatoires ou qui ont force exécutoire en vertu de la loi nationale ou de décisions administratives, ou auxquelles il est nécessaire de se conformer pour obtenir un avantage. Une MIC peut entrer dans une ou plusieurs des cinq catégories suivantes :

- Obligation pour une entreprise d'acheter un pourcentage minimum de ses approvisionnements auprès de fournisseurs nationaux (prescription de la teneur en éléments d'origine locale) ;
- Limitation des achats ou de l'utilisation, par une entreprise, de produits importés, à un montant lié au volume ou à la valeur des produits locaux qu'elle exporte (prescription d'équilibrage des échanges) ;
- Limitation des importations d'une entreprise en fonction de ses exportations de production locale (restriction d'équilibrage des flux de devises) ;
- Limitation de l'accès d'une entreprise aux devises étrangères (restriction d'équilibrage des changes) ;
- Limitation des exportations d'une entreprise (restriction des exportations).

Encadré 10.1. **Autres accords de l'OMC susceptibles d'influencer l'IDE en Chine** (suite)

L'accord sur les MIC prévoit des arrangements transitoires permettant aux membres de maintenir les MIC qui ont été notifiées pendant une période limitée après l'entrée en vigueur de l'OMC (deux ans dans le cas des pays développés, cinq ans pour les pays en développement et sept ans pour les pays les moins avancés). Cet accord prévoit également l'établissement d'un Comité sur les MIC qui a pour mission de superviser l'exécution de l'accord, notamment en facilitant les consultations, et de présenter un rapport annuel au Conseil du commerce des marchandises de l'OMC.

L'accord sur les MIC, bien qu'il soit celui des accords de l'OMC qui concerne le plus directement l'IDE, n'est pas le seul à avoir un impact sur les mesures concernant l'investissement. Parmi les autres accords de l'OMC on peut citer l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) et l'Accord sur les Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC).

L'AGCS établit les droits et les obligations pour un commerce des services non discriminatoire. S'il ne contient pas de références explicites à l'investissement ou aux mesures concernant l'investissement, il comprend des dispositions qui ont un impact implicite sur l'investissement, puisqu'elles font référence à la présence commerciale. La présence commerciale est l'un des quatre modes de fourniture de services identifiés dans l'AGCS (les trois autres étant la fourniture transnationale, la consommation à l'étranger et la présence de personnes physiques). L'expression «présence commerciale» s'entend de tout type d'établissement commercial ou professionnel, y compris sous la forme 1) de la constitution, de l'acquisition ou du maintien d'une personne morale, ou 2) de la création ou du maintien d'une succursale ou d'un bureau de représentation, sur le territoire d'un Membre en vue de la fourniture d'un service. Il est demandé aux pays membres de contracter des engagements de libéralisation dans certains secteurs particuliers (c'est à dire d'ouvrir l'accès au marché et d'accorder le traitement national) pour les quatre modes de fourniture de services. En outre, il est demandé aux pays d'appliquer le principe de la nation la plus favorisée dans tous les secteurs. En d'autres termes, la clause de la nation la plus favorisée s'applique même si les pays ne prévoient pas expressément de libéraliser davantage certains secteurs. Étant donné le lien direct entre l'investissement et l'établissement d'une présence commerciale, il est clair que les libéralisations à venir auront une incidence directe sur les flux d'investissement.

L'ADPIC ne fait référence ni directement ni indirectement à l'investissement. Toutefois, dans la mesure où l'investissement étranger concerne soit l'investissement dans des produits ou des processus contenant une composante de propriété intellectuelle (c'est-à-dire que la valeur du produit est en partie déterminée par la protection juridique accordée à la propriété intellectuelle), soit des accords de licence pour les transferts de technologie, les décisions d'investissement peuvent être affectées par le niveau de protection de la propriété intellectuelle offert par le pays hôte. L'ADPIC, qui prévoit des normes minimales de respect et de protection de la propriété intellectuelle, peut avoir une certaine influence sur la direction des flux d'investissement.

Entre 1979 et 1999, la Chine a attiré plus de 300 milliards d'USD de flux d'IDE, ce qui en a fait le premier pays d'accueil d'IDE parmi les pays en développement et le deuxième au monde. Cela ne signifie pas nécessairement, toutefois, que la Chine ait été plus performante à cet égard que les autres pays en développement, et que le flux entrant d'investissement direct étranger soit supérieur à ce que le pays pourrait prétendre compte tenu de ses seules caractéristiques économiques et géographiques. Chen Chunlai (2000a), utilisant un modèle empirique à régression multiple⁵, a établi que pendant la période de 1987 à 1998, la Chine a attiré en moyenne annuelle 8.22 % d'IDE de plus qu'elle ne l'aurait fait compte tenu de ses seules caractéristiques économiques et géographiques (pour un total cumulé d'environ 22 milliards d'USD). Cela place la Chine au quinzième rang en termes de performance à capter les flux d'IDE, sur les trente-deux pays en développement que compte l'échantillon. C'est incontestablement mieux que la majorité des pays en développement, mais c'est loin d'être la meilleure performance de tous les pays étudiés.

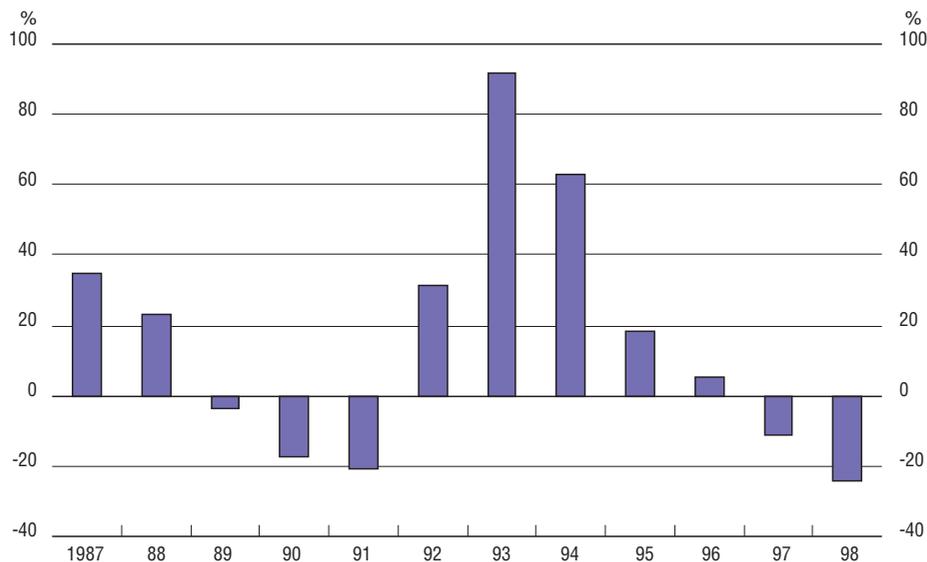
La Chine, premier pays d'accueil de l'investissement direct étranger parmi les pays en développement, a attiré environ 30 % de l'ensemble des flux d'IDE vers les pays en développement, et près de 50 % des

flux d'IDE vers les pays d'Asie du Sud-Est entre 1987 et 1998. Comparée aux huit autres pays d'Asie du Sud-Est, la performance de la Chine à attirer les capitaux étrangers la place en cinquième position, soit juste au milieu. Elle fait beaucoup mieux que les Philippines, la Thaïlande, le Taipei chinois ou la Corée, à peu près comme Hong Kong, Chine, mais beaucoup moins bien que Singapour, la Malaisie et l'Indonésie. Compte tenu de l'immensité de son marché, du dynamisme de sa croissance économique, de la modicité du coût de sa main d'œuvre, du niveau d'éducation relativement élevé de sa population et de ses autres caractéristiques économiques et géographiques, la performance relative de la Chine à attirer les flux d'IDE n'est que légèrement au dessus de la moyenne des pays en développement et des pays d'Asie du Sud-Est.

Pour observer le phénomène dans une perspective dynamique, ce travail portait également sur la performance annuelle de la Chine à attirer les flux d'IDE entre 1987 et 1998. Comme on le constate dans la figure 10.3, en 1987 et 1988, la Chine a attiré plus d'investissement étranger que ne le supposait son potentiel théorique. En revanche, entre 1989 et 1991, le pays a reçu moins de capitaux étrangers qu'il n'aurait pu en prétendre. Sa mauvaise performance à attirer les flux d'IDE pendant cette période est en grande partie imputable aux réactions négatives des pays étrangers après les événements de la place Tiananmen. A partir de 1992, les flux d'IDE à destination de la Chine prennent un essor sans précédent. C'est ainsi qu'entre 1992 et 1996, la Chine attire beaucoup plus de capitaux étrangers que son potentiel théorique. En revanche, en 1997 et 1998, la Chine reçoit de nouveaux moins de capitaux que son potentiel théorique, ce qui s'explique en grande partie par l'impact négatif de la crise asiatique sur l'économie chinoise.

Le ralentissement des flux d'IDE en Chine depuis 1997 est imputable à plusieurs facteurs. D'abord, il est probable que le niveau élevé des flux d'IDE en Chine au début des années 1990 était un phénomène exceptionnel et ne pouvait pas être maintenu à long terme. Ensuite, on a assisté à un tassement des transferts en masse d'activités à haute intensité de main-d'œuvre provenant des économies asiatiques voisines, surtout après la crise financière. La crise asiatique de 1997 a notablement affaibli les flux

Figure 10.3. Performance relative annuelle de la Chine à attirer les flux d'IDE



Note : Les chiffres correspondent au pourcentage d'écart entre les flux potentiels d'IDE en Chine, estimés selon l'analyse de régression, et les flux d'IDE effectivement entrés.

Source : Chen Chunlai (2000a).

d'investissement vers l'étranger des économies du Sud-Est asiatique. D'ailleurs, à l'exception de Singapour, les flux de capitaux de ces pays vers la Chine ont fortement diminué depuis 1997. Troisièmement, le rendement des investissements en Chine n'a pas été à la hauteur des espérances des investisseurs étrangers. Beaucoup d'investisseurs trouvent que le marché chinois tarde à tenir ses promesses prodigieuses. Les transactions des étrangers sont encore souvent entravées par les relations informelles et la corruption. De plus, des entreprises d'État inefficaces continuent de dominer de nombreux secteurs clé de l'économie. Enfin, il subsiste des restrictions à l'investissement direct étranger, notamment sur la détention d'actions par les étrangers, sur les types d'IDE, ainsi que des restrictions régionales et sectorielles.

Par conséquent, l'accession de la Chine à l'OMC intervient à une période particulièrement critique. La Chine a du mal à maintenir un niveau élevé mais normal de flux d'IDE. Cette entrée à l'OMC peut-elle rétablir ce niveau ? Depuis la demande d'accession de la Chine au GATT, puis à l'OMC, beaucoup de travaux ont cherché à prévoir l'effet qu'aurait l'admission de la Chine à l'OMC sur son économie. La plupart ont cherché à analyser l'impact de la libéralisation des échanges sur l'économie en examinant la réduction des droits de douane et la disparition progressive des contingents sur les textiles et l'habillement. Mais seul un très petit nombre d'études ont tenu compte de la libéralisation des investissements ou de la libéralisation financière dans leur analyse, afin d'estimer l'évolution des flux d'IDE après l'entrée de la Chine dans l'OMC.

McKibben et Wilcoxon (1998) ont examiné l'impact de l'accession de la Chine à l'OMC en s'inscrivant dans le cadre théorique d'un modèle d'équilibre général intertemporel. Selon les auteurs, l'un des traits principaux du modèle est qu'il présente des marchés financiers bien définis fondés sur une évaluation des rendements pour les activités économiques réelles, avec un arbitrage entre les différentes activités et d'un pays à l'autre⁶. Les auteurs tentent d'appliquer ce modèle pour mesurer séparément l'impact de la libéralisation des échanges et de la libéralisation financière sur l'économie chinoise.

Le modèle de base est estimé à l'aide de données sur l'économie mondiale pour les années 1991 à 2020 et pose comme hypothèse qu'il n'y a pas d'autre changement des droits de douane par rapport à 1997 pendant la durée étudiée. Deux simulations sont réalisées : 1) les droits de douane de 1997 sont progressivement réduits à partir de 1998, pour atteindre zéro en 2010 ; 2) la Chine met en œuvre des réformes financières qui accroissent le retour sur capitaux des investissements de 1 % en 1998, de 2 % en 1999 et de 3 % à partir de 2000.

Dans la première simulation, la libéralisation des échanges provoque d'abord un léger ralentissement en 1998 par rapport au scénario de base, en raison des pressions concurrentielles subies par les entreprises nationales. Après 1998, la croissance s'accélère, et en 2010, l'accroissement du PIB est supérieur de 0,85 à ce qu'il aurait été en l'absence de libéralisation. Les exportations réelles baissent dans un premier temps, avant de se redresser et de progresser dans le long terme ; ensuite les importations réelles progressent nettement, pour atteindre 3 % de plus que dans le scénario de base en 2010. L'abaissement des droits de douane améliore l'efficacité de l'économie et accroît le retour global sur capitaux, ce qui dope l'investissement étranger.

Dans le scénario de la libéralisation financière, les flux financiers vers la Chine augmentent très rapidement. Les exportations réelles diminuent, alors que les importations progressent, car l'afflux de capitaux étrangers entraîne une appréciation de la monnaie chinoise ; dans un premier temps, la balance des paiements courants et la balance commerciale se détériorent d'environ 4 % du PIB, mais se redressent par la suite. L'accroissement des flux entrants de capitaux tire durablement le PIB au dessus de son niveau dans le scénario de base⁷.

Walmsley et Hertel (2000) évaluent les effets économiques de l'adhésion de la Chine à l'OMC à l'aide d'un modèle GTAP dynamique, qui inclut des données sur la mobilité internationale des capitaux et la nature de leur propriétaire. Ce modèle est utilisé pour examiner les effets sur l'économie de la Chine d'un retard dans l'application effective de l'élimination des contingents de l'Arrangement multifibres (AMF), en raison des mesures de sauvegarde autorisées par l'accord (voir annexe I). Un scénario de base est élaboré pour les années 1995 à 2020. Il inclut la mise en œuvre et les effets d'accords antérieurs de l'OMC contractés dans

le cadre du cycle d'Uruguay, notamment l'impact projeté de mesures qui sont encore en cours d'introduction. L'abaissement des droits de douane entreprise par la Chine avant 2000 a également été prise en compte dans la projection du scénario de base. Deux scénarios de stratégies pour l'accession de la Chine sont alors examinés : 1) la Chine entre en tant que pays développé, abaisse progressivement ses droits de douane de 2000 à 2005 conformément à ses offres tarifaires d'août 1998, et bénéficie de l'élimination des contingents de l'AMF en 2005 ; 2) la Chine accède à l'OMC et applique les baisses de droits de douane, mais l'élimination des contingents de l'AMF n'est pas complète avant 2010, en raison de l'application des mesures de sauvegarde par les partenaires commerciaux de la Chine.

Dans la première simulation, l'accession de la Chine entraîne une amélioration du retour sur capitaux, ce qui accroît l'IDE, particulièrement dans les cinq années qui suivent l'adhésion, entraînant un accroissement de 7.8 % du stock de capital. Les capitaux affluent en Chine en provenance d'économies concurrentes, où la rentabilité des capitaux a diminué en conséquence de l'adhésion de la Chine à l'OMC. Globalement, la proportion de capitaux étrangers en Chine augmente par rapport au scénario de base. Le surcroît de formation de capital dû à l'investissement étranger se traduit par une croissance du PIB plus soutenue. Cette accélération produit en 2020 une différence cumulée de 8.6 % par rapport au scénario de base. Le bien-être économique s'accroît de 27.1 milliards d'USD⁸. En outre, les salaires réels de la main d'œuvre qualifiée et non-qualifiée sont supérieurs respectivement de 2.4 % et de 3.1 %. Les exportations et les importations augmentent respectivement de 35.2 % et de 39.4 %. L'emploi dans les secteurs des textiles et de l'habillement progresse fortement jusqu'en 2005, puis se stabilise.

Dans la deuxième simulation, où les contingents de l'AMF ne sont pas éliminés avant 2010, la croissance du PIB est légèrement plus faible que dans le premier scénario mais en 2020 le PIB réel est toujours supérieur de 8,3 % à son niveau dans le scénario de base. Le bien-être économique, les exportations, les importations et les salaires réels sont relativement peu affectés. L'emploi dans les secteurs du textile et de l'habillement progresse moins rapidement que dans la première simulation jusqu'en 2005, mais il progresse pour atteindre en 2020 le même niveau que dans la première simulation. Le pourcentage de capitaux étrangers s'accroît du fait de l'adhésion de la Chine à l'OMC, mais cet accroissement est plus progressif si l'AMF est retardé. A terme, la présence étrangère est plus forte que si l'AMF n'avait pas été retardé (le premier scénario).

La Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED, 2000) estime que l'admission à l'OMC n'aura à court terme qu'un impact limité sur les flux d'IDE en Chine, car les investisseurs resteront dans l'expectative à mesure que les réformes seront appliquées. Toutefois, à moyen terme, la CNUCED prévoit que les flux annuels d'IDE en Chine pourraient augmenter de 40 à 60 milliards d'USD par rapport à leur niveau actuel, voire de 100 milliards si les fusions-acquisitions transnationales sont autorisées.

Goldman Sachs (1999) a examiné la proposition d'avril 1999 de la Chine aux États-Unis et a projeté que l'adhésion de la Chine à l'OMC stimulerait sensiblement la croissance économique, l'investissement et les échanges internationaux de la Chine. D'après cette étude, la libéralisation des échanges et une plus grande ouverture doperaient la productivité, augmentant la croissance du PIB de 0.5 % supplémentaires par an d'ici 2005. Le volume total des échanges (exportations plus importations) et les flux d'IDE seraient presque doublés en 2005.

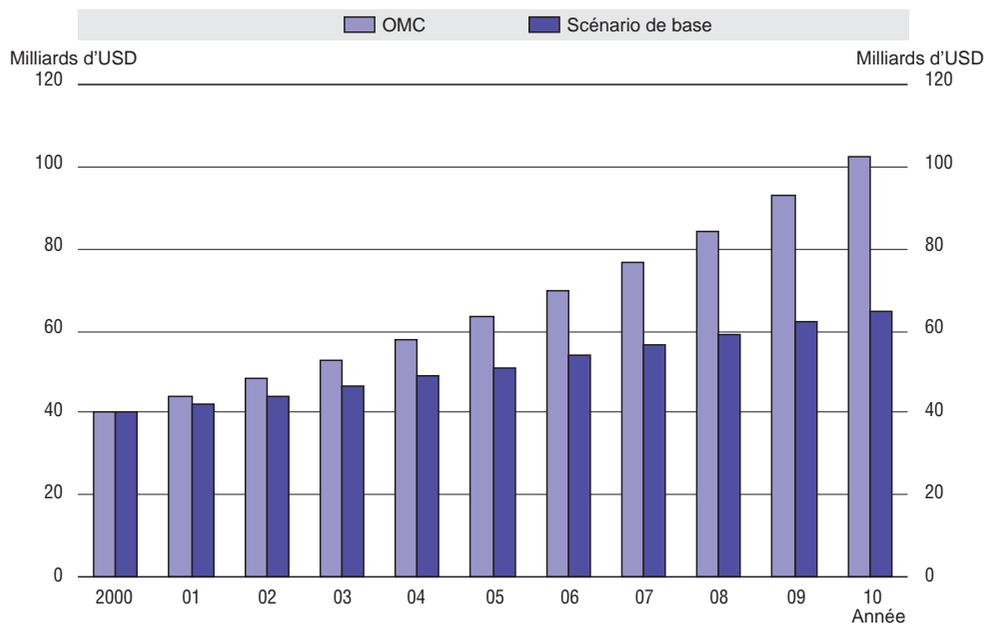
En résumé, toutes ces études, bien qu'elles soient fondées sur des modèles, des séries de données, des hypothèses et des périodes différentes, parviennent à certains résultats communs. Premièrement, l'adhésion de la Chine à l'OMC devrait avoir un impact favorable sur la croissance de son PIB, essentiellement grâce aux gains d'efficacité résultant de la libéralisation des échanges et de l'investissement. Deuxièmement, l'entrée de la Chine dans l'OMC va doper ses exportations et ses importations. Troisièmement, l'entrée dans l'OMC va accélérer les flux d'IDE et accroître la part des participations étrangères.

La suite de ce chapitre présente des estimations quantitatives des flux d'IDE après l'entrée de la Chine dans l'OMC, calculées à l'aide d'un modèle empirique. Premièrement, il faut noter que le modèle

empirique a été élaboré au départ pour tester les déterminants géographiques qui affectent les flux d'IDE vers les pays en développement, plutôt que pour prédire les flux futurs d'IDE. Deuxièmement, pour prédire les flux futurs d'IDE vers un pays en développement, le modèle empirique pose l'hypothèse que les variables géographiques des autres pays en développement sont inchangées, et le modèle ne peut prédire que les flux futurs d'IDE vers les pays en développement qui figurent dans la série de données de régression. Troisièmement, le modèle utilisé dans l'estimation est un modèle empirique simplifié qui ne rend compte que d'un groupe clé de variables déterminants géographiques. Quatrièmement, l'entrée en vigueur des accords de l'OMC n'est pas directement prise en compte dans le modèle, mais on suppose qu'elle sera incluse dans d'autres variables utilisées dans le modèle, comme le taux de croissance économique, les salaires d'efficacité et la distance économique, lesquelles variables sont affectées par l'entrée en application des accords de l'OMC. Par conséquent, étant donné les nombreuses insuffisances décrites ci-dessus, les estimations présentées ici n'ont qu'une valeur indicative et leur interprétation appelle la plus grande précaution.

Le modèle empirique simplifié est un modèle à régression multiple utilisant des données de différentes sources. La série de données concerne 32 pays en développement (dont la Chine) sur la période de 12 ans comprise entre 1987 et 1998. La variable dépendante est le flux d'IDE à destination des pays en développement, et les variables indépendantes explicatives sont la taille du marché (PIB), le PIB par habitant, le taux de croissance du PIB, le salaire d'efficacité, défini comme le coefficient réel des salaires ajusté en fonction de la productivité du travail, la qualité de la main d'œuvre, approximativement mesurée par le taux d'analphabétisme de la population, et la distance économique, définie comme la moyenne pondérée de la distance du pays en développement avec le reste du monde - le facteur de pondération étant la part des PIB des différents pays dans le PIB mondial total. Dans la régression, les valeurs indépendantes sont décalées d'un an. Toutes les variables indépendantes sont statistiquement significatives au niveau de 0.01, et le Buse-R carré est de 0.55, ce qui signifie qu'il y a un lien assez fort entre la variable dépendante et les variables explicatives dans l'équation définie.

Figure 10.4. Estimation des flux d'IDE futurs en Chine



Pour estimer les flux futurs d'investissement direct étranger, les hypothèses suivantes sont posées pour deux scénarios. Dans le scénario de base, la Chine n'est pas entrée dans l'OMC. Le taux de croissance annuel du PIB est fixé à 7.66 %, le salaire d'efficacité progresse de 1.5 % par an ; l'indice de distance économique augmente de 0.25 % par an en raison de la croissance du PIB relativement plus élevée dans le reste du monde en raison des gains d'efficacité procurés par l'OMC ; la variable de la qualité du travail est maintenue à un niveau stable.

Dans le deuxième scénario, la Chine entre dans l'OMC en 2001. L'accession de la Chine à l'OMC affecte graduellement son économie, à un rythme qui s'accélère progressivement. Dans un premier temps après l'entrée dans l'OMC, le taux de croissance du PIB est supérieur aux 7,66 % du scénario de base et s'accroît progressivement pour atteindre 8,15 % en 2005, soit 0.5 points de pourcentage au dessus du scénario de base. La croissance du PIB s'accélère encore après 2005, atteignant 9.16 % en 2010¹⁰. Le salaire d'efficacité baisse de 0.5 % par an pendant la période de projection, car la croissance de la productivité est considérée comme plus élevée que la croissance des salaires réels, grâce aux importants gains d'efficacité procurés par l'entrée dans l'OMC ; l'indice de distance économique baisse de 0.25 % par an en raison de la croissance du PIB plus élevée en Chine que dans le reste du monde ; la variable de la qualité du travail est maintenue stable au niveau du scénario de base.

En se basant sur le modèle empirique et les hypothèses posés ci-dessus, les flux d'IDE en Chine ont été estimés pour les deux scénarios. Les résultats de l'estimation sont présentés dans la figure 10.4.

D'après l'estimation, les flux d'IDE en Chine doivent passer de 40 milliards d'USD en 2000 à 63 milliards d'USD en 2005, puis continuer de progresser jusqu'à dépasser 100 milliards d'USD en 2010¹¹, soit un taux de croissance annuel de près de 10 %. Par rapport au scénario de base, après l'entrée de la Chine dans l'OMC et l'application de la libéralisation des échanges et de l'investissement, les flux d'IDE en Chine seraient supérieurs de 23 % en 2005 et de 58 % en 2010, et le taux annuel de croissance des flux d'IDE serait le double de celui du scénario de base.

Il faut rappeler que l'estimation ci-dessus n'est qu'un potentiel théorique fondé sur un groupe de déterminants géographiques clés affectant les flux d'IDE. Toutefois, la réalisation de ce potentiel à attirer les flux d'IDE dépendra largement de la manière dont la Chine appliquera ses engagements contractés auprès de l'OMC, dont elle poursuivra la réduction et l'élimination des obstacles aux échanges et à l'investissement et ouvrira ses marchés intérieurs, dont elle gèrera les réformes économiques internes, particulièrement celle des entreprises d'État, et dont elle fera respecter les droits de propriété intellectuelle.

Implications pour la composition des sources d'investissement direct étranger

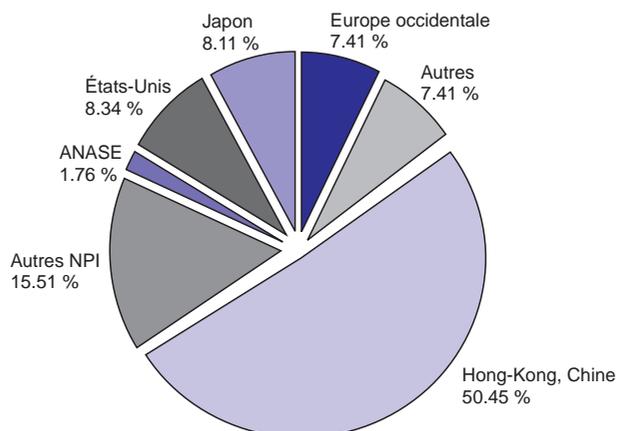
Depuis que la Chine a commencé d'attirer l'investissement direct étranger, plus de 100 pays du monde ont investi chez elle. Toutefois, l'investissement direct étranger en Chine a été très largement dominé par les économies en développement, particulièrement les nouveaux pays industrialisés (NPI). Les quatre principaux fournisseurs de capitaux en Chine sont Hong Kong, Chine, le Taipei chinois, les États-Unis et le Japon.

La figure 10.5 indique les flux annuels d'investissement direct étranger en Chine par pays et économies sources. Il en ressort un certain nombre de caractéristiques importantes.

Premièrement, depuis 1983, Hong Kong, Chine est le premier et le plus important investisseur étranger en Chine. Le Taipei chinois a commencé relativement tard à investir en Chine continentale par rapport aux autres principaux investisseurs, mais ses flux annuels d'IDE ont progressé très rapidement. Les États-Unis et le Japon sont de loin les plus importants investisseurs en Chine parmi les pays développés.

Deuxièmement, au début des années 90, les flux annuels d'IDE en Chine ont connu un accroissement remarquable pour tous les pays et groupes de pays sources. Toutefois, si l'on compare les deux groupes,

Figure 10.5. Les principaux investisseurs en Chine (1983-1999)



Source Différentes publications du Bureau national des statistiques, *Zhongguo Duiwai Jingji Tongji Nianjian* (Annuaire de statistiques du commerce extérieur de la Chine) et *Zhongguo Tongji Nianjian* (Annuaire statistique de la Chine), *Zhongguo Tongji Chubanshe*, Pékin.

les flux d'IDE en Chine en provenance de pays en développement ont progressé plus vite que les flux en provenance des pays développés. Par conséquent, l'écart entre les flux d'IDE en provenance des pays développés et ceux provenant des pays en développement s'est élargi depuis le début des années 90.

Troisièmement, depuis 1997, le taux de croissance des flux d'investissement en Chine en provenance des pays développés s'est ralenti et les investissements réalisés par certains intervenants importants ont diminué en valeur absolue. La principale raison à cela est l'impact négatif de la crise financière asiatique. Celle-ci a considérablement pénalisé la capacité de la plupart des économies du Sud-Est asiatique à trouver des capitaux à investir à l'étranger. En revanche, depuis 1997, les flux d'IDE en provenance des autres pays développés (à l'exception du Japon, également très touché par la crise financière) ont considérablement augmenté, indiquant un intérêt accru pour l'investissement en Chine chez les pays développés, particulièrement les États-Unis et les pays d'Europe occidentale.

L'un des moyens d'évaluer l'importance relative d'un pays pour les pays sources consiste à calculer l'indice d'intensité d'investissement des pays sources. L'indice d'intensité d'investissement révèle la part relative d'un pays destinataire dans les investissements de ses pays sources, rapportée à son importance comme pays source dans l'investissement direct étranger dans le reste du monde. En d'autres termes, la Chine en tant que pays destinataire a plus d'importance pour ces pays que le reste du monde. Cet indice est généralement utilisé comme indicateur des relations d'investissement entre pays¹².

Les indices d'intensité d'investissement entre la Chine et ses principaux investisseurs sont présentés dans le tableau 10.8. Comme on peut le constater, ces indices varient considérablement d'un pays à l'autre. Pendant la période 1990 à 1998, les indices d'intensité d'investissement pour Hong Kong, Chine, le Taipei chinois, Singapour, la République de Corée, la Thaïlande, la Malaisie, l'Indonésie et les Philippines sont supérieurs à 100 %, c'est-à-dire que ces pays investissent proportionnellement plus en Chine que dans le reste du monde. En d'autres termes, la Chine est un pays destinataire d'investissement plus important pour ces pays que ne l'est le reste du monde. Par contraste, l'indice d'intensité d'investissement est inférieur à 100 % pour tous les pays développés ; il est particulièrement faible pour les pays d'Europe occidentale. Les indices d'intensité d'investissement du Japon, des États-Unis, de l'Australie et de la Nouvelle Zélande sont toutefois plus élevés, probablement en raison de leur plus grande proximité géographique avec la région Asie-Pacifique.

Comment expliquer que la Chine soit parvenue à attirer des flux d'IDE des pays en développement, en particulier de Hong Kong, Chine et du Taipei chinois, mais qu'elle n'ait pas su séduire les pays développés, particulièrement l'Europe occidentale, bien qu'ils soient les principaux acteurs de l'investissement direct étranger dans le monde?

Tableau 10.8. **Indice d'intensité d'investissement des principaux investisseurs en Chine (%)**

Pays ou économies source	Indice d'intensité d'investissement (1990-98)	Pays ou économies source	Indice d'intensité d'investissement (1990-98)
Hong-Kong, Chine	991	Royaume-Uni	19
Taipei chinois	773	Allemagne	11
Singapour	417	France	10
Corée	340	Italie	20
Thaïlande	501	Pays-Bas	9
Malaisie	108	Suisse	10
Indonésie	254	Norvège	4
Philippines	1924	Denemark	10
Japon	87	Autriche	11
États-Unis	33	Suède	4
Canada	19	Espagne	3
Australie	58	Belgique	3
Nouvelle-Zélande	31	Finlande	2

Notes : La formule de l'indice d'intensité d'investissement est la suivante :

$$III_{ij} = \left[\frac{I_{ij}}{I_{*j}} \frac{I_{i*}}{I_{**}} \right] \times 100$$

où :

III_{ij} = indice d'intensité d'investissement des i dans les j

I_{ij} = investissement des i (pays source) dans le j (pays destinataire)

I_{*j} = investissement de tous les pays du monde en j

Source : Calculé à partir de différentes publications de :

Bureau national des statistiques, *Zhongguo Tongji Nianjian* [Annuaire statistique de la Chine] et *Zhongguo Duiwai Jingji Tongji Nianjian* [Annuaire statistique du commerce extérieur], Zhongguo Tongji Chubanshe, Pékin.

Organisation des Nations Unies, *Rapport sur l'investissement dans le monde*, Publications des Nations Unies, Nations Unies, New York et Genève.

On estime généralement que les niveaux de développement économique et technologique des NPI sont supérieurs à ceux de la Chine mais plus faibles que ceux des pays développés. Ces deux dernières années, les NPI ont développé leurs économies à un rythme relativement plus soutenu que les autres pays en développement. Cela a conduit à une rapide accumulation de capital humain et physique et à une hausse rapide des salaires réels sur les marchés intérieurs. L'évolution des ressources en facteurs de production a conduit à un processus de restructuration économique et de rattrapage technologique. Il en est résulté que beaucoup d'industries à forte composante en main d'œuvre ont perdu en compétitivité; l'investissement à l'étranger alors est apparu comme un bon moyen d'utiliser les compétences de gestion et techniques accumulées et de profiter des marchés d'exportation établis de ces industries. Grâce à leurs pratiques de production à forte teneur en main d'œuvre et à leurs débouchés internationaux bien établis, les NPI sont bien placés pour exploiter les avantages comparatifs de la Chine dans ce type d'activités et pour promouvoir ses exportations. La Chine est donc une destination de choix pour les investisseurs des NPI. De plus, Hong Kong, Chine, le Taipei chinois et, dans une moindre mesure Singapour et la République de Corée, sont géographiquement proches de la Chine. De fait de leurs points communs culturels et linguistiques et de leur proximité géographique, les coûts qu'ils ont à supporter pour opérer en Chine sont beaucoup plus faibles que pour d'autres investisseurs. Il n'est donc pas surprenant que la Chine ait attiré d'importants flux d'IDE de la part des NPI.

Il y a beaucoup d'explications au faible niveau des flux d'IDE en Chine en provenance des pays développés. Outre les écarts de développement économique et technologique relativement importants et la distance qui sépare la plupart des pays développés de la Chine, plusieurs autres facteurs peuvent jouer. Premièrement, les entreprises des pays développés possèdent généralement des technologies et

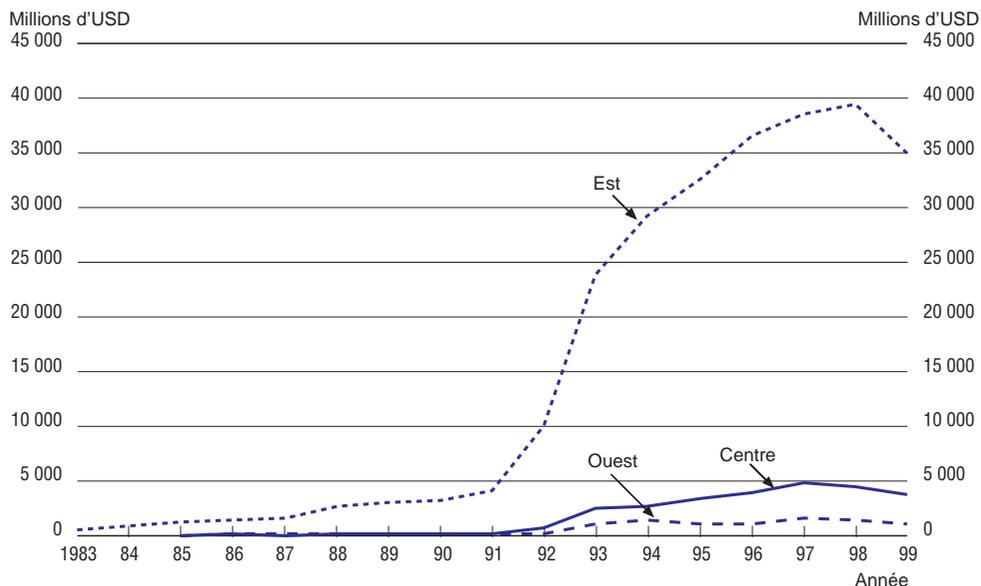
des techniques de production plus avancées. Étant donné que le cadre juridique de protection des droits de propriété intellectuelle est peu développé en Chine, les entreprises des pays développés possédant des technologies et des techniques de production avancées hésitent à y investir. Deuxièmement, le secteur des services dans les pays développés est très avancé et a enregistré des taux de croissance record dans l'investissement direct étranger mondial ces dix dernières années. Or, en Chine, la plupart des activités de services ne sont pas ouvertes aux capitaux étrangers. Troisièmement, les grandes entreprises multinationales (EMN) sont les principaux acteurs de l'investissement direct étranger des pays développés et leur IDE prend de plus en plus la forme de fusions et acquisitions transfrontières. Or, la Chine n'autorise les fusions et acquisitions par des investisseurs étrangers qu'à titre expérimental et avec des restrictions très contraignantes. Tous ces facteurs pèsent fortement sur les décisions d'investissement des intervenants de pays développés qui envisagent d'investir en Chine. Il n'est pas étonnant que l'ampleur et l'intensité d'investissement des pays développés en Chine soit aussi faible par rapport à leurs investissements dans le monde.

Si la Chine veut recevoir plus d'IDE, il faudra qu'elle diversifie la composition des sources d'IDE. Cette diversification est importante non seulement pour la quantité des flux, mais aussi pour leur qualité. L'entrée dans l'OMC offre à la Chine une excellente occasion d'améliorer et de diversifier ses sources d'IDE, et aura donc d'importantes implications sur la composition des sources d'IDE en Chine.

Implications pour la répartition géographique de l'investissement direct étranger en Chine

Depuis que la Chine a commencé d'attirer des capitaux étrangers dans son économie, la répartition régionale des investissements sur son territoire a toujours été très inégale (voir figures 10.6 et 10.7)¹³.

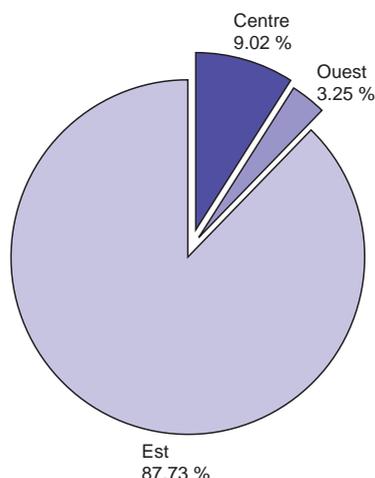
Figure 10.6. Flux d'IDE en Chine par région de destination



Source : Les données pour 1983-1991 sont calculées à partir des chiffres du Bureau national des statistiques (1992), *Zhongguo Duiwai Jingji Tongji Daquan 1979-1991 (Statistiques du commerce extérieur 1979-1991)*, Centre d'information statistique et de services de conseil, Pékin. Les données pour 1992-1999 proviennent des diverses publications du Bureau national des statistiques, *Zhongguo Tongji Nianjian (Annuaire statistique de la Chine)*, *Zhongguo Tongji Chubanshe*, Pékin.

Dans les années 80, les flux d'IDE en Chine étaient dans leur très grande majorité concentrés dans les quatre ZES et les deux municipalités de Pékin et Shanghai. Le diagramme indique des flux considérables d'IDE vers Guangdong, Fujian, Pékin et Shanghai, dont la part cumulée représente plus de 66 % du flux total d'IDE entre 1983 et 1990.

Figure 10.7. Répartition régionale des stocks cumulés d'IDE en Chine, 1983-1999



Source : Les données 1983-1991 sont calculées à partir des chiffres du Bureau national des statistiques (1992), *Zhongguo Duiwai Jingji Tongji Daquan 1979-1991 (Statistiques du commerce extérieur 1979-1991)*, Centre d'information statistique et de services de conseil, Pékin. Les données 1992-1999 proviennent des diverses publications du Bureau national des statistiques, *Zhongguo Tongji Nianjian* (Annuaire statistique de la Chine), *Zhongguo Tongji Chubanshe*, Pékin.

Dans les années 90, avec l'application de la réforme économique générale et la mise en œuvre dans tout le pays de politiques de promotion de l'investissement direct étranger, les flux d'IDE en Chine se sont peu à peu répandus dans d'autres provinces. Les principales destinations de l'IDE sont de plus en plus le delta du Yangzi (régions de Jiangsu, de Shanghai et de Zhejiang) et le Golfe de Bohai, (Shandong, Hebei, Tianjin, et Liaoning). Plusieurs provinces – Jilin, Heilongjiang, Anhui, Jiangxi, Henan, Hubei et Hunan en Chine centrale – ainsi que les provinces du Sichuan et du Shaanxi en Chine occidentale ont aussi vu s'accroître sensiblement les flux entrants d'IDE entre 1991 et 1999. Pendant les années 90, les apports d'IDE, jusqu'alors exclusivement concentrés dans les zones côtières de Chine méridionale, se sont diffusés vers les régions Sud-Est et Est, ainsi que dans l'intérieur du pays.

Dans l'Est, le Centre et l'Ouest, les flux d'IDE ont connu des évolutions diverses. Dans les provinces orientales, l'investissement direct étranger a progressé à un rythme particulièrement élevé, surtout entre 1992 et 1998. Dans les deux autres régions, les flux d'IDE ont été beaucoup plus modestes, surtout dans l'Ouest. L'écart entre l'Est de la Chine et les régions de l'Ouest et du Centre s'est donc creusé en valeur absolue depuis 1992. Par conséquent, l'Est a très nettement dominé les deux autres régions en termes d'IDE. Comme l'indique la figure 10.7, pendant la période de 1983 à 1999, les pourcentages du stock cumulé d'IDE étaient de 88 % pour les provinces de l'Est, 9 % pour les provinces du Centre et seulement 3 % pour les provinces de l'Ouest. Dans l'Est de la Chine, le montant d'IDE par habitant est de 517 USD, contre 61 USD dans le Centre et 34 USD dans l'Ouest du pays. Cette répartition inégale de l'investissement direct étranger a contribué à creuser encore l'écart de développement économique et de niveau de revenu entre l'Est d'une part et la Chine du Centre et de l'Ouest de l'autre.

Parmi les régions de l'Est de la Chine, la performance du Guangdong à attirer l'investissement direct étranger est remarquable. Entre 1983 et 1999, sa part de l'IDE cumulé était de 29 % du total national, devançant de loin les autres provinces, notamment celles du Jiangsu et du Fujian, qui représentent chacune

10 % du total national et se classent deuxième et troisième sur les trente provinces que compte le pays. Toutefois, une analyse plus approfondie de ces données montre que la part des différentes provinces a évolué au fil du temps. En effet, la part du Guangdong est passée de 46 % dans les années 80 à 28 % dans les années 90. En revanche, les parts des autres provinces côtières, comme celles du Jiangsu, du Fujian, du Zhejiang, du Shandong, du Tianjin et du Hebei, n'ont cessé de progresser.

La part des provinces du Centre dans le stock total cumulé d'IDE en Chine s'est également accrue progressivement, passant de 5 % dans les années 80 à environ 9 % dans les années 90. Les principales provinces destinataires sont celles du Henan, du Hubei et du Hunan, et leur part d'IDE cumulé dans le total national a doublé entre les années 80 et les années 90.

Les provinces de l'Ouest, moins développées, ont attiré très peu d'IDE. Leur part dans le stock total cumulé d'IDE en Chine a baissé, passant d'environ 5 % dans les années 80 à un peu plus de 3 % dans les années 90. Dans ce groupe, ce sont les provinces du Sichuan et du Shaanxi qui ont attiré le plus d'IDE.

La description ci-dessus révèle clairement le caractère généralement déséquilibré de la répartition de l'investissement direct étranger entre les provinces chinoises. Cela pose la question de l'identification des facteurs d'implantation qui affectent la répartition de l'investissement direct étranger dans les provinces chinoises. Chen Chunlai (2000b), utilisant un modèle empirique à régression multiple¹⁴, a testé les déterminants d'implantation qui affectent les flux d'IDE à destination des différentes provinces chinoises. Dans son étude, il établit que les différences entre les flux d'IDE peuvent s'expliquer par les différences entre les facteurs d'implantation des provinces. La taille du marché, le niveau de développement économique, le niveau de l'IDE cumulé, la densité des infrastructures de transport et de télécommunications, sont des facteurs d'implantation positifs et statistiquement significatifs qui affectent les flux d'IDE dans une province donnée. Le salaire d'efficacité de la province, le taux d'analphabétisme et de quasi-analphabétisme, l'équivalent de la qualité du travail, sont des facteurs d'implantation négatifs statistiquement significatifs qui affectent les flux d'IDE. En outre, le moment où les différentes provinces ont été ouvertes à l'IDE a eu une forte incidence sur la répartition provinciale des flux d'IDE en Chine. À côté des facteurs économiques, ce sont les politiques publiques d'ouverture conduites par les pouvoirs publics dès les années 80, avant l'ouverture des régions intérieures, qui ont fait déferler des flux considérables d'IDE vers les provinces de l'Est. La diffusion lente mais sensible des capitaux étrangers dans les provinces de l'intérieur à partir de 1992 est également en partie due à la mise en œuvre au niveau national de politiques d'ouverture à l'investissement direct étranger depuis le début des années 90. Cette ouverture, couplée à une série de mesures de promotion de l'IDE au début des années 90, a eu un impact très fortement favorable sur les flux d'IDE dans toute la Chine.

Il ressort de cette étude que l'équilibrage de la répartition provinciale de l'investissement direct étranger en Chine peut avoir d'importantes implications. Il est essentiel pour les provinces du Centre et de l'Ouest d'améliorer leurs facteurs d'implantation afin d'attirer des flux d'IDE plus importants. Les provinces de l'Ouest et du Centre accusent un retard par rapport à la région est sur presque tous les indicateurs économiques et sociaux (voir chapitre 21 sur le développement et les perspectives régionales), y compris ceux qui sont de forts déterminants d'implantation de nature à orienter des flux d'IDE. Améliorer rapidement ces facteurs économiques et sociaux n'est pas chose aisée pour ces provinces de Chine occidentale et de Chine centrale, étant donné leur retard économique, mais cela est nécessaire pour que des flux d'IDE plus soutenus puissent accélérer leur développement économique à long terme.

Cela tendrait à prouver que la libéralisation des échanges et de l'investissement liée à l'entrée de la Chine dans l'OMC apporterait plus de bienfaits à l'Est qu'au reste du pays, surtout qu'à la région de l'Ouest. Par conséquent, la croissance économique de l'Est devrait continuer d'être plus forte que celle de l'Ouest, et l'Est devrait recevoir proportionnellement plus d'IDE que les autres régions.

L'attrait des provinces de l'Est en matière d'investissement direct étranger est lié à plusieurs facteurs : une économie relativement plus libéralisée et plus développée, une meilleure accessibilité pour le reste du monde, de meilleures infrastructures, un niveau plus élevé de recherche scientifique et d'innovation

technique, et une main d'œuvre de meilleure qualité. Les flux d'IDE dans les activités d'exportation à haute intensité de main-d'œuvre du secteur manufacturier devraient continuer de peser favorablement sur la promotion des exportations, sur la croissance économique et sur la création d'emplois. Dans le même temps, l'investissement direct étranger tourné vers le marché, en particulier dans le secteur des services, devrait gagner en importance dans l'est comme dans l'ensemble du pays, du fait de la poursuite de l'ouverture des marchés intérieurs de la Chine.

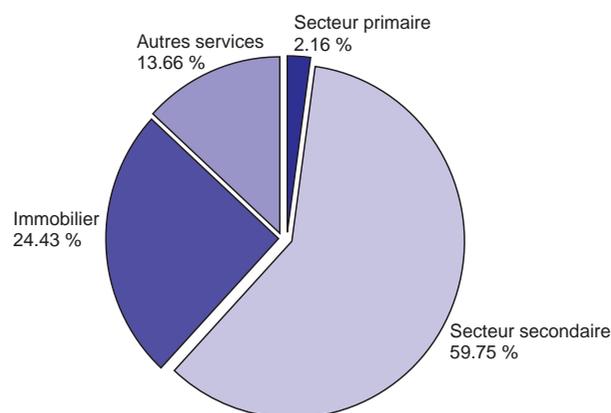
Pour stimuler la croissance économique et donc contribuer à réduire le fossé de développement économique entre l'Est d'une part, et le Centre et l'Ouest d'autre part, le gouvernement a lancé en 1998 une initiative baptisée « Stratégie de développement économique de l'Ouest », dont les principaux axes étaient le développement des infrastructures, la protection de l'environnement, la restructuration de l'industrie, le développement de la science et de l'éducation et la réforme et l'ouverture économiques. Le gouvernement a déjà commencé d'investir massivement dans le développement des infrastructures de l'Ouest afin d'améliorer le climat d'investissement pour les entreprises et de dynamiser la croissance économique dans la région. Dans le cadre de cette stratégie, les entreprises de Chine de l'Est, surtout les entreprises à participation étrangère, sont encouragées à investir et à commercer dans les régions de l'Ouest et du Centre. Le gouvernement a également lancé une série de politiques préférentielles pour attirer davantage d'IDE dans l'Ouest et le Centre.

En résumé, il est très probable que l'entrée de la Chine dans l'OMC tende dans un premier temps à accentuer les disparités régionales en matière de développement économique et d'investissement direct étranger. Toutefois, à moyen et long terme, le flux d'IDE devrait bénéficier aux provinces du Centre et de l'Ouest, grâce à l'application de la Stratégie de développement de l'Ouest et à la poursuite du développement économique de l'intérieur du pays.

Implications de l'investissement direct étranger en Chine sur l'équilibre sectoriel

La répartition sectorielle de l'investissement direct étranger en Chine est caractérisée par une concentration dans l'industrie manufacturière, en termes tant de stocks cumulés que de flux d'IDE (figure 10.8). Entre 1983 et 1999, le secteur primaire était le destinataire de 22 % de l'IDE cumulé en Chine, le secteur manufacturier de 60 % et le secteur des services de 38 %. Au sein des services, l'essentiel de l'IDE s'est porté sur le segment de l'immobilier, qui représente 24 % de l'IDE total cumulé en Chine. Les autres activités de services n'avaient reçu que 14 % de l'IDE total.

Figure 10.8. Répartition sectorielle des stocks cumulés d'investissement direct étranger en Chine, 1983-1999



Source : Différentes publications du Bureau national des statistiques, *Zhongguo Duiwai Jingji Nianjian (Annuaire du commerce extérieur de la Chine)* et *Zhongguo Tongji Nianjian (Annuaire statistique de la Chine)*, Zhongguo Tongji Chubanshe, Pékin.

En termes de flux total d'IDE, le secteur manufacturier est le premier bénéficiaire de l'IDE en Chine, mais sa part est fluctuante. Lorsque l'investissement direct étranger a commencé en Chine, le secteur manufacturier s'est adjugé la part du lion. En 1983, il représentait 67 % du total des flux d'IDE en Chine. Mais de 1984 à 1986, la part du secteur manufacturier dans le flux total d'IDE annuel a été ramenée à environ 30 %, avant de monter en flèche très rapidement, atteignant 80 % pendant trois années successives, entre 1989 et 1991, pour enfin retomber un peu au-dessus de 60 % de 1992 à 1999.

Si le secteur manufacturier a capté la majeure partie des flux d'IDE en Chine, le secteur de l'immobilier n'a pas été en reste. Les principales évolutions dans la répartition sectorielle des flux d'IDE en Chine ont été les variations des parts respectives de ces deux secteurs. Entre 1984 et 1997, avec la surchauffe économique qu'a connue la Chine, les flux d'IDE dans le secteur immobilier ont monté en flèche, représentant plus du tiers des flux annuels d'IDE, et atteignant un maximum de 49 % en 1986. Pendant cette même période, la part des flux d'IDE dans le secteur manufacturier accuse une baisse équivalente et atteint un plus bas de 22 % en 1984. En 1998, souhaitant combattre une inflation excessive, le gouvernement a introduit une politique macro-économique de contrôle plus strict, entraînant une forte contraction du secteur de l'immobilier. Entre 1988 et 1991, la part de l'IDE dans ce secteur plafonne à 10 %. A partir de 1992, avec une nouvelle période d'expansion économique, l'immobilier retrouve son dynamisme et son attrait pour l'IDE, dont les flux passent de 12 % en 1991 à 39 % en 1993, avant de baisser de nouveau entre 1994 et 1999. La part du secteur primaire dans les flux d'IDE est en général plus faible que celle des industries manufacturières et des services, mais à partir de la deuxième moitié des années 90, elle s'accroît quelque peu.

La répartition de l'investissement direct étranger en Chine continue donc d'être dominée par le secteur manufacturier. Bien que les flux d'IDE dans le secteur primaire et dans celui des services aient été orientés à la hausse depuis la fin des années 90, ces secteurs sont loin d'attirer autant d'IDE que le secteur manufacturier.

Il est vraisemblable que l'entrée de la Chine dans l'OMC entraînera quelques changements dans la répartition sectorielle des flux d'IDE. La part de l'investissement direct étranger dans le secteur manufacturier devrait diminuer au profit de celle des services, notamment la finance, l'assurance, le commerce, les télécommunications et les services auxiliaires. Cela étant, la portée des changements dans la répartition de l'IDE dépendra pour une large part de l'application effective des engagements contractés auprès de l'OMC et du degré d'ouverture du marché aux investisseurs étrangers. Dans la suite de ce chapitre, nous examinerons les implications de l'entrée de la Chine dans l'OMC pour l'investissement direct étranger dans différents secteurs de l'économie, et notamment celui des services.

Secteur primaire

A la fin de 1999, l'investissement direct étranger dans le secteur primaire de la Chine s'élevait à environ 6.61 milliards d'USD, dont 4 milliards dans l'agriculture et 2.61 milliards dans les forages pétroliers et gaziers en mer, l'exploitation minière et les autres activités primaires. Il faut noter que la plupart des investissements étrangers dans les forages pétroliers et gaziers en mer sont classifiés comme autres investissements étrangers et ne sont pas inclus dans les statistiques de l'IDE en Chine.

L'agriculture a été l'un des premiers secteurs à être ouverts à l'investissement direct étranger, mais depuis une vingtaine d'années sa performance à attirer l'IDE a été médiocre au regard des flux massifs d'IDE en Chine. Il y a à cela de nombreuses raisons, dont deux principales. Premièrement, le système de la propriété des terres agricoles et les méthodes de production traditionnelles à échelle familiale qui l'accompagnent ont considérablement limité les flux d'IDE, qui sont mieux adaptés à une production à grande échelle avec des technologies avancées. Deuxièmement, les contrôles étatiques sur la production, les prix, les approvisionnements, le stockage, le transport, la vente sur le marché national et l'exportation de céréales et des autres principaux produits de l'agriculture (voir chapitre 1 sur l'agriculture) ont des effets très dissuasifs sur l'investissement étranger dans l'agriculture chinoise.

En général, la Chine ne possède pas d'avantage comparatif dans les productions à forte composante foncière, mais elle en possède dans les productions horticole et d'élevage, où le facteur travail prédomine.

Comme l'explique le chapitre I consacré à l'agriculture, l'accession de la Chine à l'OMC représente l'occasion de développer la production et l'exportation des produits d'horticulture et d'élevage. Toutefois, la capacité de la Chine à développer l'exportation de ces produits est limitée par ses insuffisances en matière de technologies, de capital et de réseaux de commercialisation. Cela ouvre d'importantes possibilités pour les entreprises étrangères, qui pourront investir dans des domaines tels que l'amélioration de la qualité, le traitement, la chaîne du froid, l'emballage, le stockage et le transport. En outre, le développement de l'élevage fera de l'industrie de l'alimentation animale un secteur très attractif pour l'investissement direct étranger.

L'industrie d'extraction pétrolière, gazière et minière a également un important potentiel pour attirer l'investissement direct étranger si la Chine lève ses restrictions sur la propriété par les étrangers, sur les types d'investissement et sur l'accès à certaines activités de ces secteurs. On peut prévoir que grâce à l'accession de la Chine à l'OMC, les activités d'exploration pétrolière, gazière et minière bénéficieront de flux d'IDE accrus, à mesure que s'estomperont, puis disparaîtront les restrictions qui frappent l'investissement direct étranger dans ces activités. En outre, la Chine de l'ouest est particulièrement bien dotée en ressources naturelles, notamment en pétrole, gaz naturel et en minerais. Avec la mise en œuvre de la Stratégie de développement économique de l'Ouest et l'amélioration de l'environnement global d'investissement, on peut prévoir que la région de l'Ouest parviendra à capter plus d'IDE dans ses industries primaires.

Secteur manufacturier

Entre 1983 et 1999, les activités à haute intensité de main d'œuvre représentaient 41 % de l'IDE en Chine, alors que les industries à forte composante de capital et de technologie ne recevaient que respectivement 25 et 33 % du total. De nombreuses études prévoient qu'après l'accession à l'OMC, les activités à forte composante de main d'œuvre, en particulier les industries textiles et l'habillement, connaîtront une forte croissance, tirée par l'importante expansion des exportations. Toutefois, pour réaliser ce potentiel, la Chine devra introduire des capitaux étrangers et des technologies et équipements avancés, afin de réaliser le rattrapage de ces activités à haute intensité de main-d'œuvre qui accusent un certain retard : c'est le prix qu'elle doit payer pour être compétitive sur les marchés étrangers (voir le chapitre 4 consacré à l'industrie). Par conséquent, il existe des belles opportunités d'investissement pour les capitaux étrangers dans les activités à forte composante de main-d'œuvre et tournées vers l'exportation, ce qui pourrait se traduire par un accroissement de l'IDE dans ces secteurs. Dans un premier temps, la région côtière devrait être la principale destination des capitaux étrangers dans les activités à forte composante de main-d'œuvre tournées vers l'exportation. En revanche, à moyen et long terme, les régions du Centre et de l'Ouest, gagnant en capacité d'attraction pour les capitaux étrangers, devraient recevoir davantage de flux d'IDE dans les activités à haute intensité de main-d'œuvre. Il en résultera que l'investissement direct étranger dans les industries à forte composante de main d'œuvre se déplacera progressivement des régions côtières vers la Chine de l'intérieur, afin de tirer parti de l'avantage comparatif que représente la plus grande modicité des salaires.

En général, les activités manufacturières à forte intensité capitaliste et technologique ne possèdent pas d'avantage comparatif sur les marchés internationaux ; ces activités seront donc mises à rude épreuve par la concurrence des entreprises étrangères. Cette concurrence va contraindre les entreprises nationales à améliorer leur gestion et leurs technologies et donc à accroître leur efficacité, mais celles qui seront incapables de procéder à ces ajustements risquent d'être anéanties. Les entreprises d'État chroniquement déficitaires dans les activités à forte intensité capitaliste sont particulièrement vulnérables à cet égard.

La réforme des entreprises d'État est l'un des défis majeurs qui se posent à la Chine pour que son entrée dans l'OMC se fasse dans de bonnes conditions. Elle est également d'une importance cruciale pour que la Chine parvienne à remplir les engagements contractés auprès de l'OMC. Actuellement, en Chine, les activités manufacturières à forte intensité capitaliste et technologique sont très largement dominées par les entreprises d'État. La réussite des réformes du secteur étatique chinois dépendra en grande partie des moyens mis en œuvre et des outils mis à la disposition des investisseurs étrangers. Bien que le

gouvernement ait autorisé la participation de capitaux privés à la restructuration et la modernisation des entreprises d'État, les limitations portant sur les intérêts étrangers et sur les formes de l'investissement étranger, notamment les fusions et acquisitions transnationales, continuent de représenter des obstacles majeurs à cette participation.

L'accession de la Chine à l'OMC va non seulement accélérer la libéralisation des échanges et de l'investissement et améliorer le climat d'investissement en Chine, mais elle va aussi créer de belles opportunités pour l'investissement étranger dans les activités à forte intensité capitaliste et technologique. Les entreprises étrangères qui opèrent dans ces activités jouissent de pouvoirs de contrôle que n'ont pas leurs homologues chinoises, et sont donc avantagées dans la concurrence. La Chine devrait donc parvenir à attirer plus d'IDE dans ces secteurs, particulièrement des grandes multinationales, à condition que le gouvernement continue d'assouplir les limitations qui pèsent sur les participations étrangères, qu'il permette les transactions directes de fusions et acquisitions transfrontières entre entreprises étrangères et nationales - particulièrement les entreprises d'État, et qu'il assure effectivement la protection des droits de propriété intellectuelle. Les industries les plus prometteuses à cet égard sont les nouvelles et les hautes technologies comme l'électronique, les équipements de télécommunications, les matériaux de synthèse, les matériaux de construction avancés, les produits pharmaceutiques et l'automobile.

L'industrie automobile est la seule industrie manufacturière sur laquelle la Chine ait pris des engagements spécifiques pour libéraliser l'investissement étranger dans ses accords avec l'OMC. L'industrie automobile a été l'une des premières à avoir été ouverte aux investisseurs étrangers en Chine. En 1984, deux coentreprises ont été créées : Beijing Jeep Corporation Ltd. (Pékin/États-Unis) et Shanghai Volkswagen Automobile Corporation (Shanghai/Allemagne). Fin 1998, plus de 400 coentreprises sino-étrangères avaient été autorisées dans l'industrie automobile, dont plus de 50 sont des entreprises de production qui construisent des véhicules de toutes catégories.

Actuellement, l'investissement direct étranger dans l'automobile est confronté à quelques restrictions. Ces restrictions frappent en premier lieu la part de capital étranger; les entreprises à capitaux exclusivement étrangers ne sont quant à elles pas autorisées. Il existe en outre des restrictions sur la gamme de produits autorisés, ainsi qu'un critère de contenu local. Troisièmement, les investisseurs étrangers ne sont pas autorisés à intervenir dans les activités de distribution et de maintenance automobile. La Chine s'est toutefois engagée à assouplir sensiblement ces restrictions dans le cadre de son accord avec l'OMC, et notamment à autoriser les institutions financières étrangères non bancaires à fournir des services de prêts automobile ; à assouplir les restrictions qui pèsent sur la production, l'importation, les réseaux de distribution et de vente et la fourniture de maintenance et d'autres services ; et à libéraliser l'agrément et les autres procédures administratives (voir annexe 1 pour plus de détails).

Les engagements de libéralisation de l'investissement pris la Chine dans l'industrie automobile vont ouvrir de nombreuses possibilités d'investissement pour les capitaux étrangers, et il est à prévoir que l'accession à l'OMC se traduira par des flux accrus d'investissement étranger dans ce secteur.

Services

Le secteur des services est le dernier grand pan de l'économie à avoir été ouvert aux capitaux étrangers, et il demeure l'un des plus difficiles d'accès. Le gouvernement a autorisé l'IDE dans certaines industries de services, comme la finance, l'assurance et le commerce, notamment à titre expérimental dans l'Est du pays. Fin 1999, le secteur des services avait reçu un total cumulé de 117 milliards d'USD d'IDE, dont 75 milliards dans le secteur immobilier et seulement 42 milliards dans d'autres activités de services. La faible importance de ces activités s'explique par les restrictions contraignantes qui ont pesé sur l'IDE dans les services, et qui subsistent encore à l'heure actuelle.

Le secteur des services est particulièrement peu développé par rapport à l'économie nationale. Depuis un demi-siècle, des années 1950 à 2000, la part des services dans le PIB oscille autour de 30 % ;

elle a quelque peu diminué dans les années 70 et jusqu'au milieu des années 80. Le niveau de développement des services est particulièrement faible par rapport aux autres pays. Dans les pays qui connaissent un niveau équivalent de PIB par habitant, les services représentent en moyenne 50 % de l'activité. Au début des années 90, le gouvernement chinois a publié les «Décisions pour accélérer le développement du secteur des services», mais les objectifs fixés n'ont pas été atteints. Le sous-développement des services risque à l'avenir de devenir un handicap pour l'ensemble du développement économique du pays.

De nombreuses raisons expliquent le retard de développement des services en Chine. Les principales sont certainement la relative fermeture aux participations étrangères, et l'existence de monopoles d'État dans de nombreux domaines. Malgré la réforme de l'économie menée ces vingt dernières années et l'ouverture de la Chine au monde extérieur, les services sont restés relativement fermés aux participations directes étrangères. Bien que le gouvernement chinois ait peu à peu ouvert quelques activités de services aux investisseurs étrangers – mais à titre expérimental et de manière très limitée – beaucoup de services restent fermés aux capitaux étrangers. Cette situation a protégé le monopole de l'État dans le secteur des services. Actuellement les nombreuses industries de services sont monopolisées par des entreprises d'État, particulièrement dans la finance, les télécommunications et le commerce international.

L'ouverture du secteur des services a été l'un des points les plus importants dans les négociations bilatérales qui ont conduit à l'accession de la Chine à l'OMC. La Chine a pris des engagements importants et concrets d'ouverture de ses activités de services. On les trouvera résumés dans l'annexe I. L'ouverture devrait déboucher sur une arrivée massive d'IDE dans les services. L'augmentation de l'investissement direct étranger et ses effets sur l'économie en général, devraient être particulièrement considérables dans les domaines suivants :

- Le *secteur bancaire*. Même s'il existe un grand nombre d'agences bancaires étrangères, leurs transactions sont le plus souvent limitées aux opérations en devises et limitées dans leur portée géographique (voir le chapitre 7 sur le secteur bancaire). Quelques banques à participation étrangère (32) à Shanghai et Shenzhen sont autorisées à effectuer des opérations en CNY, mais elles sont soumises à des contraintes réglementaires qui limitent considérablement leur champ d'action. La Chine s'est engagée à supprimer la plupart des mesures de discrimination contre les banques étrangères avant cinq ans¹⁵. L'investissement direct étranger dans ce secteur devrait s'accroître pour tirer partie de ces possibilités même si, comme l'indique le chapitre 7, les banques étrangères vont probablement se concentrer sur les activités de niche hautement profitables, et s'abstenir de prêter aux entreprises nationales, du moins dans un premier temps.
- Le *secteur de l'assurance* a été ouvert aux entreprises étrangères en 1992 et limité aux coentreprises opérant dans quelques grandes villes. En 2000, on comptait 26 sociétés d'assurances à participation étrangère, ainsi que 196 succursales. Comme l'indique le chapitre 8, les engagements contractés auprès de l'OMC vont démultiplier les possibilités ouvertes aux assureurs étrangers. Leur champ d'activité se trouvera considérablement étendu, les restrictions géographiques seront levées dans les trois ans suivant l'accession, et les sociétés d'assurance étrangères autres que sur la vie seront autorisées à établir des filiales à 100 % dans les deux ans. Avec la croissance rapide de la demande de services d'assurances en Chine, cette ouverture devrait entraîner une expansion substantielle de la participation étrangère dans le secteur des assurances en Chine et, partant, une augmentation de l'investissement direct étranger.
- Les *maisons de titres* étrangères devraient également voir leurs horizons s'élargir du fait de l'entrée de la Chine dans l'OMC. Avec la croissance rapide des marchés nationaux d'actions et d'obligations et de services connexes (voir le chapitre 15 sur le développement des marchés de capitaux), les possibilités offertes par l'autorisation de participer (par l'intermédiaire de coentreprises) au marché national de la gestion de fonds et à certaines activités de souscription et de négociation devraient inciter les entreprises étrangères présentes à développer leurs activités et attirer un plus grand nombre d'entreprises étrangères.

- Les *télécommunications* étaient pratiquement fermées à toute participation étrangère mais l'accèsion devrait permettre leur véritable ouverture. Les entreprises étrangères seront autorisées à établir des coentreprises pour fournir des services à valeur ajoutée et vendre ces services dans tout le pays avant la fin 2003, soit 2 ans après l'accèsion. Le potentiel d'investissement direct étranger est considérable étant donné les avantages technologiques et autres que possèdent les entreprises étrangères, ainsi que la croissance rapide de la demande intérieure de services de télécommunications.
- Dans la *distribution*, les entreprises étrangères représentent actuellement moins de 1 % du chiffre d'affaires du commerce de gros et de détail (voir au chapitre 9 une description détaillée du secteur de la distribution). Les accords de l'OMC se traduiront par une disparition progressive des restrictions sur certains produits (avec quelques exceptions) qui s'appliquent aux entreprises de distribution à participation étrangère, un assouplissement des restrictions géographiques pour les distributeurs et leur suppression pour les grossistes, et les étrangers seront autorisés à prendre des participations majoritaires dans des entreprises de distribution. Les constructeurs automobiles à participation étrangère seront autorisés à établir leurs propres réseaux de distribution. Ces changements devraient se traduire par une augmentation notable de la participation étrangère dans le secteur de la distribution en Chine.

En outre, l'accèsion à l'OMC ouvre d'importantes possibilités dans de nombreuses activités et services de consommation (voir les détails à l'annexe 1). En particulier, l'accord permet l'établissement de cabinets ou de coentreprises de consultants en expertise comptable, droit, informatique, ingénierie, etc. (à des échéances différentes), ou assouplit leurs conditions d'entrée. Malgré la persistance de restrictions sur le champ d'activité dans certains cas (par exemple les cabinets d'avocats ne pourront plaider devant les tribunaux nationaux que pour le compte de clients étrangers), ces secteurs devraient attirer des investissements directs étrangers étant donné la croissance rapide de la demande pour les services complexes que les acteurs étrangers sont en mesure d'offrir. Dans certains cas, comme l'expertise comptable, le gouvernement souhaite encourager l'entrée de fournisseurs étrangers afin de permettre un meilleur alignement des pratiques comptables nationales avec les normes internationales. L'accord de l'OMC prévoit également une certaine libéralisation pour les fournisseurs étrangers de services de santé (qui sont actuellement une trentaine en Chine). Les restrictions sur l'investissement étranger dans le tourisme seront également allégées, et d'ici quatre à six ans les entreprises étrangères pourront établir des filiales à 100 % dans l'hôtellerie et les agences de voyages.

Conclusion

L'investissement direct étranger, qui représente des flux considérables et connaît une croissance rapide, apporte beaucoup à l'économie chinoise en termes de formation de capital, de création d'emplois, de formation de la main-d'œuvre, de promotion des exportations, de transferts de technologie, d'amélioration de la productivité et de développement de la concurrence. L'investissement direct étranger joue donc un rôle crucial dans l'économie chinoise.

A l'intérieur d'un laps de temps relativement bref, la Chine a bien avancé sur la voie de la réforme de sa politique d'investissement direct étranger. Cette réforme nécessite toutefois d'être poursuivie sur tous les fronts. Les dispositions de l'Accord sur les MIC visent deux catégories de mesures spécifiques : les prescriptions de résultats et les restrictions. La Chine a recours à ces deux types de mesures pour orienter et limiter l'IDE dans des régions et des secteurs sélectionnés. Actuellement, la politique chinoise en matière d'IDE est relativement restrictive en termes de formes autorisées d'IDE, de hauteur de la participation étrangère dans les sociétés et de secteurs d'activité. De plus, la Chine applique de nombreuses mesures budgétaires et autres pour encourager des catégories spécifiques d'IDE et pour orienter l'investissement vers certaines régions et certaines activités ciblées. Il faudra que la Chine poursuive la libéralisation de son régime d'IDE, en particulier ses politiques en matière de concurrence, ses politiques industrielles et qu'elle assure le respect et la protection des droits de propriété intellectuelle.

L'entrée de la Chine dans l'OMC représente un grand pas vers l'intégration de son économie dans l'économie mondiale. En termes de libéralisation des investissements, les engagements pris par la Chine concernent principalement l'industrie automobile et certaines activités clés du secteur des services. Toutefois, d'autres aspects du régime de la Chine en matière d'investissement direct étranger ne sont pas directement affectés par les accords d'accession à l'OMC. Ces limitations tiennent principalement au fait que les règles de l'OMC en matière de politiques d'investissement n'ont pas encore une portée très large. Une poursuite de la libéralisation en Chine allant au delà de ce qui a été entrepris ou décidé dans le cadre des engagements de l'OMC serait profitable à l'économie ; cela dépendra surtout de la volonté politique de réduire et d'éliminer les obstacles restants.

Grâce à l'application d'un modèle empirique, cette étude établit qu'après l'accession de la Chine à l'OMC, les flux d'IDE en Chine connaîtront une croissance modérée dans les deux premières années pour atteindre un niveau d'environ 45 milliards d'USD. Par la suite, les flux d'IDE en Chine devraient s'amplifier considérablement et rapidement et représenter 100 milliards d'USD en 2010.

Cela étant, comme cette étude le rappelle à plusieurs reprises, pour que la Chine parvienne à attirer l'investissement direct étranger, pour que le potentiel de ses bienfaits pour l'ensemble de son économie se concrétise, la politique qu'elle suivra après son accession à l'OMC fera toute la différence. L'application pleine et entière des engagements de l'OMC sera cruciale pour que le pays réalise son potentiel d'attraction pour l'investissement direct étranger, mais là n'est pas la seule clé du succès. Il faudra également que la Chine parvienne à mener les réformes complémentaires pour réduire encore les entraves aux échanges et à l'investissement et ouvrir ses marchés nationaux, pour améliorer la performance des entreprises d'État, pour assurer une meilleure protection des droits de propriété intellectuelle et pour renforcer la concurrence, le respect de la légalité, l'application de la législation et de la réglementation et les autres conditions cadres essentielles pour le bon fonctionnement des marchés chinois.

NOTES

1. Shenzhen, Zhuhai et Shantou dans la province du Guandong et Xiamen dans la province du Fujian.
2. Les publications officielles ne contiennent pas de données concernant l'emploi rural et l'emploi total.
3. Le gouvernement chinois a signé des accords visant à éviter la double imposition et à prévenir la fraude fiscale avec les pays suivants : Japon, États-Unis, France, Royaume-Uni, Belgique, ancienne République fédérale allemande, Malaisie, Norvège, Danemark, Singapour, Finlande, Canada, Suède, Nouvelle-Zélande, Thaïlande, Italie, Pays-Bas, Tchécoslovaquie, Pologne, Australie, Yougoslavie, Bulgarie, Pakistan, Koweït, Suisse, ex-URSS, Chypre, Espagne, Roumanie, Autriche, Brésil, Mongolie, Hongrie, Turquie, Malte, Corée du Sud et Indonésie.
4. Toutefois, si les filiales d'entreprises américaines ne rapatrient pas leurs bénéfices à la société mère implantée aux États-Unis mais les réinvestissent en Chine ou les envoient à une autre filiale implantée dans un pays tiers, les avantages fiscaux sous forme d'exonérations et de réductions conservent un impact sur les décisions d'investissement.
5. Le modèle empirique est un modèle à régression multiple utilisant des données de sources différentes. La série de données concerne 32 pays en développement sur la période de 12 ans comprise entre 1987 et 1998. La variable dépendante est le flux d'IDE à destination des pays en développement, et les variables explicatives sont la taille du marché (PIB), le PIB par habitant, le taux de croissance du PIB, le salaire d'efficience, qui peut se définir comme le coefficient réel des salaires ajusté en fonction de la productivité du travail, la qualité de la main-d'œuvre (approximativement mesurée par le taux d'analphabétisme de la population), le stock cumulé d'IDE, la distance économique, définie comme la moyenne pondérée de la distance du pays en développement avec le reste du monde - le facteur de pondération étant la part des PIB des différents pays dans le PIB mondial total - ainsi qu'une variable fictive pour les pays qui ont adopté la Stratégie de promotion des exportations afin de bénéficier des effets du régime en matière d'échanges et d'investissement sur les flux d'IDE.
6. Les auteurs notent que les études qui utilisent les classiques modèles d'équilibre général calculable (EGC) pour quantifier les impacts de la libéralisation des échanges en Chine s'intéressent uniquement au secteur réel ; le capital est fixé comme une donnée exogène, et le rôle des actifs financiers et des marchés financiers internationaux n'est pas pris en compte.
7. Les auteurs présentent la plupart de leurs résultats sous forme graphique mais ne fournissent pas leurs données. Il semblerait que l'augmentation du PIB soit d'environ 1.5 pour cent en moyenne par rapport au scénario de base.
8. Toutefois, les termes de l'échange se dégradent de 34.3 % pour la Chine.
9. C'est le taux de croissance annuel estimé par la Banque mondiale ; la plupart des études l'utilisent comme projection du taux de croissance annuelle du PIB chinois dans le scénario de base.
10. Dans la plupart des études consacrées à l'impact de l'entrée de la Chine dans l'OMC sur son économie, l'estimation du taux de croissance du PIB est supérieure de 0.5 à 1.5 point de pourcentage dans le scénario de la libéralisation des échanges et de l'investissement par rapport au scénario de base.
11. L'investissement direct étranger est estimé en dollars courants, sachant que le déflateur du dollar augmente chaque année de 2.5 points de pourcentage entre 2001 et 2010.

12. La formule de calcul de l'intensité d'investissement est la suivante :

$$III_{ij} = \left[\frac{I_{ij}}{I_{*j}} \frac{I_{i*}}{I_{**}} \right] \times 100$$

où :

III_{ij} = indice d'intensité d'investissement des i dans les j

I_{ij} = investissement des i (pays source) dans j (pays destinataire)

I_{*j} = investissement de tous les pays du monde dans j

I_{i*} = investissement de i dans le monde

I_{**} = investissement total dans le monde

L'indice mesure l'importance relative du pays j comme pays destinataire des investissements en provenance du pays i par rapport au reste du monde. Il peut être interprété comme mesure de la résistance relative aux flux d'IDE entre les pays, reflétée par les variations de l'indice d'intensité d'investissement. Si l'indice est supérieur à 100 %, cela indique que l'investissement du pays i dans le pays j est supérieur à sa part de l'investissement dans le monde. Cela implique que la résistance relative aux flux d'IDE entre le pays i et le pays j est inférieure à celle qui existe entre le pays i et le reste du monde.

13. La région de l'Est comprend les municipalités et provinces suivantes : Pékin, Tianjin, Hebei, Liaoning, Shanghai, Jiangsu, Zhejiang, Fujian, Shandong, Guangdong, Guangxi et Hainan. La région du Centre comprend les provinces du Shanxi, de Mongolie intérieure, du Jilin, du Heilongjiang, du Anhui, du Jiangxi, du Henan, du Hubei et du Hunan. La région de l'Ouest comprend le Sichuan, le Guizhou, le Yunnan, le Tibet, le Shaanxi, le Gansu, le Qinghai, le Ningxia et le Xinjiang.
14. Le modèle empirique est un modèle à régression multiple utilisant des données provenant de sources différentes. La série de données porte sur 29 provinces pendant la période de 12 ans entre 1987 et 1998. La variable dépendante est le flux d'IDE à destination des provinces et les variables explicatives sont : la taille du marché de la province (PIB de la province), le PIB par habitant de la province, le salaire d'efficience de la province, défini comme le salaire réel ajusté en fonction de la productivité du travail, la qualité de la main d'œuvre de la province, approchée par le taux d'analphabétisme de la population, le stock cumulé d'IDE de la province, l'indice d'intensité des moyens de transports de la province, l'indice d'intensité des télécommunications de la province, une variable fictive régionale pour les provinces côtières, et la variable fictive de la politique publique correspondant à la libéralisation croissante du régime de l'IDE dans les années 90. D'après ce modèle, l'importance des flux d'IDE dans les provinces chinoise est fonction de la taille du marché de la province, du revenu par habitant, du salaire d'efficience, du taux d'analphabétisme, du niveau du stock existant d'IDE, du niveau de développement des infrastructures de transport et de télécommunications, de la situation géographique et de l'avancement de la réforme et de l'ouverture économiques.
15. Comme l'indique le chapitre 7, la possibilité pour les institutions financières étrangères d'exploiter les nouvelles opportunités qui s'offrent à elles dépend également de politiques réglementaires qui ne sont pas directement affectées par les engagements de la Chine auprès de l'OMC.

BIBLIOGRAPHIE

- Administration de l'investissement étranger, Ministère du commerce extérieur et de la coopération économique (1998), Politiques d'exemptions fiscales sur les équipements importés par les entreprises à investissement étranger, Administration de l'investissement étranger du Ministère du Commerce extérieur et de la coopération économique, Pékin.
- Behrman, J. (1988), "Orientation and Organisation of Transnational Corporations", Wenzao Teng et N. Wang (dir. pub.), *Transnational Corporations and China's Open Door Policy*, Lexington Books, Lexington, Massachusetts.
- Bureau du Comité directeur du Conseil des Affaires d'État pour le développement de l'Ouest de la Chine (2000), *Guojia Zhichixi Xibu Dakaiya de Youguan Zhengce Cuoshi* [Politiques et mesures concernant le développement des régions de l'Ouest].
- Bureau du troisième recensement industriel national (1997), *Zhonghua Renmin Gonghe Guo 1995 Nian Disanci Quanguo Gongye Pucha Ziliao Huibian* [Données du troisième recensement industriel national de la République populaire de Chine], Zhongguo Tongji Chubanshe, Pékin.
- Bureau national des statistiques (différentes publications), *Zhongguo Duiwai Jingji Tongji Nianjian* [Annuaire statistique du commerce extérieur de la Chine], Zhongguo Tongji Chubanshe, Pékin.
- Bureau national des statistiques, (Différentes publications), *Zhongguo Tongji Nianjian (Annuaire statistique de la Chine)*, Zhongguo Tongji Chubanshe, Pékin.
- Chen Chunlai (2000a), *The Location Determinants of Foreign Direct Investment in Developing Countries: with special reference to comparing China's performance in attracting foreign direct investment with other developing countries*, Document de recherche réalisé dans le cadre du programme de coopération entre le Ministère chinois du Commerce extérieur et de la coopération économique et l'OCDE sur l'IDE.
- Chen Chunlai (2000b), *Provincial Distribution of Foreign Direct Investment in China*, Document de recherche réalisé dans le cadre du programme de coopération entre le Ministère chinois du Commerce extérieur et de la coopération économique et l'OCDE sur l'IDE.
- Conférence des nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED) (différentes publications), *Rapport sur l'investissement dans le monde*, Publications des Nations Unies, New York et Genève : Nations Unies.
- Dunning, J. (1993), *Multinational Enterprises and the Global Economy*, Addison-Wesley, Wokingham, Grande-Bretagne.
- Goldman Sachs (1999), *Global Economics*, par Fred Hu, Document No. 14, 26 avril.
- Guisinger, S. et associés (1985), *Investment Incentives and Performance Requirements: Patterns of International Trade, Production, and Investment*, Praeger, New York.
- McKibben, W. et P. Wilcoxon (1998), *The Global Impacts of Trade and Financial Reform in China*, Asia Pacific School of Economics and Management, Document de travail, 98-3.
- Powell, B. (1987), "The Wholly Foreign-Owned Enterprises in China: An Alternative to the Equity Joint Ventures", *Hasting International and Comparative Law Review*, Vol. 11.
- Stein, L. (1987), "Wholly Foreign Owned Ventures in China: A Comparison of 3M China, Ltd., Grace China, Ltd., and the New Foreign Enterprise Law", *China Law Reporter*, Vol. 4, No. 1.
- Walmsley, T. et T. Hertel (2000), *China's Accession to the WTO: Timing is Everything*, Centre for Global Trade Analysis, Purdue University.

Wang Luolin. et coll.) (1997), *Zhongguo Waishang Touzi Baogao: Waishang Touzi de Hangye Fenbu* [Rapport sur l'investissement direct étranger en Chine : Répartition industrielle de l'investissement direct étranger], Jingji Guanli Chubanshe, Pékin.

Partie II

QUESTIONS D'ÉCONOMIE GÉNÉRALE

Chapitre 11

LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION EN CHINE À LA LUMIÈRE DE L'EXPÉRIENCE DES PAYS DE L'OCDE

TABLE DES MATIÈRES

Introduction et principales conclusions.....	407
Les progrès de la réforme de la réglementation en Chine	409
Pourquoi faut-il poursuivre la réforme de la réglementation en Chine ?	410
La transparence de la réglementation en Chine	414
Les progrès réalisés en Chine dans la transparence de la réglementation	415
Qu'entend-on par transparence de la réglementation?	416
Deux priorités de la réforme en Chine : la consultation du public et l'accessibilité	417
Se doter des moyens de choisir des solutions efficaces en matière de réglementation	422
Planification, coordination et contrôle de la réglementation	422
Des moyens pour coordonner les réformes au niveau central	423
Rationalisation des institutions chargées de la réglementation	425
Application de la réglementation dans le cadre de la primauté du droit	425
L'ouverture du marché intérieur en Chine.....	430
Créer en Chine des organismes de réglementation dans les secteurs de services public	433
Conclusions.....	436
Notes	437
Encadrés	
11.1. Les principaux avantages de la réforme de la réglementation dans les pays de l'OCDE	411
11.2. Les institutions chargées de la réglementation et la primauté du droit.....	413
11.3. La réforme de la magistrature et des mécanismes de recours en Hongrie	429

LA RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION EN CHINE À LA LUMIÈRE DE L'EXPÉRIENCE DES PAYS DE L'OCDE*

Introduction et principales conclusions

Un environnement réglementaire efficient et axé sur le marché est nécessaire pour créer des incitations en faveur d'une libéralisation des échanges et de l'investissement qui accompagne la croissance économique à long terme de la Chine.

- Au sens strict du terme, la réforme de la réglementation peut permettre à la Chine d'obéir aux obligations légales du système commercial international en supprimant les obstacles aux échanges et à l'investissement, en améliorant la transparence, la neutralité et la régularité des procédures, et en créant des institutions et des pratiques nouvelles conformes aux règles internationales, telles que des organismes autonomes de réglementation dans le secteur des services publics. Une réforme de la réglementation efficace peut constituer un repère utile, représentatif d'un engagement crédible vis-à-vis du système commercial international. Avec le développement des échanges et de l'investissement, elle peut également contribuer à éviter des conflits coûteux entre partenaires commerciaux.
- Dans un sens plus large, il faut voir dans la réforme de la réglementation une stratégie d'anticipation qui complète la libéralisation des échanges et de l'investissement en stimulant le potentiel de croissance de la Chine. Bien conçue et mise en œuvre, une telle réforme, en tant qu'élément d'un ensemble de politiques macro-économiques et structurelles, peut encourager l'investissement privé (national et étranger) et la création d'entreprises, et inciter à l'efficacité les entreprises d'Etat et du secteur privé en Chine. Autant d'éléments qui devraient améliorer la productivité globale et le potentiel de croissance à long terme, et constituer en outre un instrument précieux dans la stratégie nationale de lutte contre de la pauvreté. Par ailleurs, avec l'élimination des subventions et des monopoles dont bénéficient les entreprises d'Etat, la réforme de la réglementation est aussi nécessaire pour permettre aux instances de réglementation de résister aux pressions dont elles pourraient faire l'objet en vue d'accroître la protection des entreprises déjà présentes sur le marché.

A la fin des années 70, les autorités chinoises ont pris au niveau national et régional des mesures positives, visant à élaborer un cadre de règles, de systèmes juridiques et d'institutions crédibles, que l'instauration d'une économie de marché et les exigences de l'OMC rendaient nécessaires. Le taux de croissance élevé que l'économie a connu ces dernières années est dû en partie au succès de ces réformes juridiques. La révision de la Constitution de 1999 a permis d'élargir considérablement la réforme de marché, avec l'engagement du gouvernement et du parti communiste de protéger la propriété privée dans le cadre d'une économie socialiste de marché. Bon nombre de lois importantes dans des secteurs tels que l'énergie, les communications et la politique de la concurrence vont être adoptées dans les années qui viennent.

Toutefois, de sérieux problèmes de réglementation sapent la performance économique de la Chine. Premièrement, les risques liés à la réglementation sont élevés, ce qui limite l'investissement et la

* Ce chapitre a été rédigé par Scott Jacobs, partenaire associé, Jacobs & Associates, sous la supervision du Centre pour la coopération avec les non-membres de l'OCDE (Unité Asie et Chine).

concurrence en augmentant le coût des capitaux. Deuxièmement, le coût des transactions est important, en raison d'un cadre réglementaire exagérément complexe et stratifié, souvent arbitraire et interventionniste et perméable à la corruption. Troisièmement, dans de nombreux secteurs, les obstacles réglementaires à l'accès aux marchés et à la concurrence, au plan interne et externe, nuisent considérablement à la Chine. Dans d'autres, la réglementation fausse les incitations et perpétue une mauvaise affectation des ressources. Quatrièmement, dans de nombreux secteurs, la Chine souffre au contraire d'un net déficit de réglementation, de l'inefficacité de sa mise en œuvre et d'un manque d'institutions. L'insuffisance des garanties réglementaires érode la confiance des consommateurs et des investisseurs dans les marchés. Cinquièmement, la Chine parvient mal à instaurer un équilibre des pouvoirs, où l'appareil judiciaire garantirait l'application efficace de la règle de droit et où des procédures efficaces permettraient de résoudre les différends entre l'Etat et les entités de marché, ce qui limite l'aptitude des nouveaux intervenants à venir concurrencer ceux qui opèrent déjà sur le marché. Enfin, l'engorgement des infrastructures, dû en partie au manque de réglementations respectueuses des mécanismes du marché, alourdit les coûts de production dans l'ensemble de l'économie. Ces problèmes ne seront pas rapidement résolus et la Chine connaîtra, dans un avenir prévisible, des inefficiences sur le plan juridique et réglementaire bien plus importantes que celles que connaissent les pays de l'OCDE, ainsi que les risques qui y sont associés.

La dérégulation, la création de régimes réglementaires axés sur le marché et de capacités dans l'administration interviennent tardivement par rapport aux autres réformes de marché, et ce décalage augmente les risques de coûteuses défaillances du marché. Même lorsqu'on adopte au niveau national une législation de qualité, la création de nouvelles institutions et des capacités de mise en œuvre restent à la traîne, si bien que de nombreuses réformes juridiques n'ont pas d'effet immédiat sur le marché.

La transformation du rôle de l'Etat intervient en une période de croissance économique et de mutation sociale rapides. Bien des problèmes dont souffre le système réglementaire en Chine sont purement transitoires et normaux en des périodes d'évolutions si rapides. D'autres problèmes, toutefois, sont structurels et ne seront réglés que par des réformes de longue haleine, plus complètes et mieux coordonnées. Le gouvernement doit développer ses moyens de réguler les comportements sur un marché concurrentiel. En définitive, la réussite de la réforme réglementaire dépendra du renforcement de la primauté du droit dans l'ensemble des structures complexes de l'administration chinoise, y compris aux niveaux régional, provincial et municipal. Il est urgent pour la Chine de se donner les moyens de faire mieux respecter la loi. Dans le système commercial mondial, si les obligations légales de la Chine ne peuvent pas s'appuyer sur le système juridique national, les différends seront portés devant des instances internationales telles que l'OMC, où ils prendront une dimension multilatérale, avec des conséquences coûteuses et préjudiciables, ce qui entraînera une hausse du coût des capitaux étrangers pour l'économie tout entière.

En outre, la réforme de la réglementation ne fait pas intervenir que des considérations d'efficacité, surtout dans un pays où la stabilité sociale et les inégalités régionales sont des sujets de préoccupation constante et où il n'existe pas de filet de sécurité en matière de chômage. Les faillites d'entreprises et le chômage risquent de s'accroître avec l'accélération des réformes structurelles et de la réorganisation des entreprises d'Etat, ce qui peut engendrer des problèmes politiques majeurs. En Chine, bon nombre de questions de réglementation ne peuvent être réglées uniquement par la réforme, car elles trouvent leur origine dans des problèmes plus généraux de gouvernance, de responsabilité et d'arbitrage tels que la façon de gérer le changement tout en préservant la stabilité.

Il n'existe pas un modèle universel de bon système de réglementation. En effet, les solutions adaptées doivent tenir compte de la spécificité des valeurs, des institutions et du stade de développement économique propres à chaque pays. Cependant, comme la Chine cherche, au sein de l'économie mondiale, à attirer des capitaux et conquérir des marchés, les aspirations et l'expérience d'autres pays ayant mis en place des systèmes de réglementation de qualité peuvent constituer une source d'informations précieuses. La richesse de l'expérience des pays de l'OCDE peut être utile pour la fixation des objectifs et l'élaboration des réformes. Un consensus se dégage parmi les économies industrialisées – tant dans les pays de *common*

law que dans ceux de droit écrit – sur les pratiques optimales en matière de réglementation fondées sur les principes de la concurrence, de l'ouverture des marchés et de la gestion publique. Ce consensus qui se constitue, basé sur une décennie de travaux au sein de l'OCDE, sert de plus en plus de référence pour les accords commerciaux internationaux. Les principaux éléments de ce consensus figurent dans la Recommandation de l'OCDE de 1995 concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation et dans le Rapport de l'OCDE de 1997 sur la réforme de la réglementation.

Les progrès de la réforme de la réglementation en Chine

La réforme de la réglementation dans un pays en transition ne consiste pas essentiellement à déréglementer : il s'agit d'un mélange de nouvelle réglementation, de déréglementation et de re-réglementation, s'appuyant sur des réformes juridiques et institutionnelles et visant à favoriser des marchés de plus en plus concurrentiels. Dans les systèmes qui favorisent le marché, on trouve à la fois des politiques visant l'économie dans son ensemble (droit commercial, droit de la concurrence, défense des consommateurs et gouvernement d'entreprise, par exemple) et des politiques sectorielles (réglementation du secteur bancaire ou des télécommunications, par exemple), dans le respect de la règle de droit. Comme on le voit en Russie et, dans une moindre mesure, en Europe orientale et en Chine, modifier le régime de propriété ne suffit pas. Des structures de réglementation mal conçues et inadaptées ouvrent la voie aux abus et à la corruption dans les économies émergentes, sapent la confiance des investisseurs et des consommateurs et détruisent la valeur économique au lieu de la créer.

Les plans de développement à long terme de la Chine (2010-2020) doivent transformer son système d'économie planifiée en un système d'économie de marché, ce qui nécessite la réorganisation des entreprises d'Etat, de telle sorte qu'elles soient en meilleure position concurrentielle dans une économie qui se libéralise, s'ouvre et s'intègre de plus en plus. Le gouvernement chinois a déclaré qu'il entendait maintenir l'équilibre entre réforme, développement et stabilité. La réforme, élément moteur du développement, devrait favoriser le développement social et économique de façon à relever le niveau de vie de la population. Toutefois, une ambiguïté demeure sur le rôle de l'Etat dans l'économie de marché, ce qui va compliquer les nombreuses décisions difficiles auxquelles le gouvernement chinois est confronté en ce qui concerne l'étendue, l'intensité et la rapidité de la réforme.

Le gouvernement chinois est conscient des faiblesses de son système juridique et réglementaire et s'est fixé comme objectif de créer un cadre adapté à une économie de marché. Ses efforts actuels font suite à plus de deux décennies de réformes.

- La première vague de réformes, en 1978-1992, a commencé lorsque la Chine a décidé de s'ouvrir à la coopération internationale et d'accueillir l'investissement direct étranger (IDE). Dans les années 80, le cadre juridique qui s'est constitué a aidé la Chine à devenir une destination intéressante pour l'IDE parmi les économies émergentes. Le premier ensemble complet de règles de droit civil – les Principes généraux du droit civil – a été promulgué en 1986.
- La seconde vague de réformes législatives a commencé au début des années 90, avec la décision de créer des marchés financiers, qui devaient s'ouvrir progressivement aux étrangers ; cette vague s'est poursuivie jusqu'à la fin 2000. Ce fut une période d'intense activité législative : plus de 3000 lois nationales furent adoptées, suivies de 800 règlements émanant du Conseil des affaires d'Etat. Les assemblées populaires provinciales adoptèrent plus de 7000 règlements, et plus de 30 000 règlements administratifs furent approuvés par le gouvernement central ou les organes locaux. La Chine a également signé de nombreux accords internationaux. Cet ensemble considérable de lois et règlements recouvre neuf aspects de la réforme législative : 1) la réglementation dont relèvent les intervenants sur le marché, telle que la Loi sur les sociétés, la Loi sur la propriété conjointe et la réglementation sur les coentreprises ; 2) la Loi sur les contrats et la concurrence loyale ; 3) la gestion du budget et de la banque centrale ; 4) les questions de sécurité sociale comme le droit du travail ; 5) la création d'un cadre pour les secteurs d'infrastructure et les secteurs clés comme les chemins de

fer, l'électricité et l'aviation civile ; 6) la Loi sur le commerce extérieur et la loi sur les douanes ; 7) la protection des droits de propriété intellectuelle (DPI), matérialisée par la Loi sur les brevets ; 8) la Loi sur la conservation des ressources naturelles et de l'environnement, des prairies et des forêts ; et 9) le contrôle des pratiques commerciales, pouvant prendre la forme de sanctions administratives. Des progrès ont été accomplis en matière de transparence et responsabilité dans tout le système de réglementation. En 1997, pour la première fois, le XV^{ème} Congrès national du parti communiste chinois a fait explicitement référence dans son document officiel à la primauté du droit comme un fondamental, et a proposé de constituer d'ici 2010¹ un cadre juridique complet tenant compte des spécificités de la Chine.

- La vague de réformes actuelles, inspirées par l'OMC, qui va probablement se poursuivre pendant cinq à dix ans encore, a donné lieu à d'intenses efforts en vue de réviser les lois et règlements relatifs aux échanges, aux transferts de technologie, aux investissements, à la banque, à l'assurance, aux valeurs mobilières, à la fiscalité, aux douanes, à la propriété intellectuelle, aux télécommunications, à la santé, aux services professionnels ainsi qu'à d'autres domaines, afin de les conformer aux règles de l'OMC et de procéder aux ajustements requis par les engagements d'accès au marché². Dans cette phase, le gouvernement chinois va accorder davantage d'attention à l'amélioration de la qualité, de l'efficacité et de la mise en œuvre dans l'élaboration de la loi et l'administration, et dans l'application de la loi. La réforme des entreprises publiques interviendra en parallèle.

Pourquoi faut-il poursuivre la réforme de la réglementation en Chine ?

La réforme de la réglementation en Chine a pour objectif fondamental de rendre les économies nationales plus efficaces et plus aptes à s'adapter au changement et à rester compétitives. Les pays de l'OCDE apportent toute une série d'exemples sur les effets positifs d'une telle réforme (voir encadré 11.1). Cette réforme a une incidence favorable sur la demande, en augmentant le revenu des consommateurs, et sur l'offre, en améliorant l'efficacité et en stimulant l'innovation. Elle allège le fardeau de la réglementation qui pèse sur les entreprises et augmente la transparence des systèmes de réglementation, encourage l'esprit d'entreprise et l'accès au marché. Une réforme de la réglementation peut avoir des effets en amont et en aval en déverrouillant la croissance.

Comme dans la plupart des pays de l'OCDE, il existe en Chine de mauvaises pratiques qui ont des conséquences coûteuses – monopoles, excès ou, à l'inverse, déficit de réglementation, réglementation inefficace ou dépassée et obstacles manifestes à la concurrence. Autant de facteurs qui pèsent lourdement sur les performances économiques du pays :

- Les risques liés à la réglementation sont élevés, car ils réduisent l'investissement et la concurrence en augmentant le coût des capitaux. Ils ralentissent l'ajustement économique et protègent les entreprises en place et leurs dirigeants contre l'arrivée de nouveaux venus sur le marché, qu'ils soient nationaux ou étrangers. Ces risques, qui sont nécessairement plus élevés dans une période de transition comme celle que connaît la Chine, sont pour beaucoup liés au système et non au contexte, consécutifs à des pratiques de gestion économique susceptibles d'être améliorées par un effort de coopération, de consultation et aussi par une meilleure conception des politiques et de leur mise en œuvre. Un récent Livre blanc de la Chambre de commerce américaine en Chine concluait que « le climat des affaires en Chine se caractérise par des risques élevés dus à la réglementation, à savoir un risque de perte induit par des changements imprévisibles de la législation, de la politique suivie ou des personnes en poste (...) ; le gouvernement doit répondre rapidement à l'évolution des circonstances. Il le fait souvent de façon pragmatique, pour faire face à des besoins à court terme sans qu'il existe une bonne coordination entre les différents organismes et niveaux de l'administration »³. En général, plus l'environnement juridique/administratif d'une activité économique est imprévisible et risqué, plus il est probable que la recherche de rente et de profits à court terme remplacera l'investissement à long terme dans un climat concurrentiel. Autrement dit, le risque lié à la réglementation diminue la valeur de l'investissement.

Encadré 11.1 **Les principaux avantages de la réforme de la réglementation dans les pays de l'OCDE**

Dans un programme pluriannuel d'étude comparative, l'OCDE s'est intéressée aux progrès, aux stratégies et les résultats de la réforme de la réglementation (voir www.oecd.org/subject/regreform). Ces évaluations montrent comment, en s'appuyant sur un ensemble de règles fondamentales du marché, une approche globale de la réforme de la réglementation crée dans les secteurs concernés des synergies positives. La libéralisation des échanges, l'intensification de la concurrence et la réforme des institutions publiques sont des éléments complémentaires de la première phase des réformes. Une politique macro-économique stable, des marchés du travail flexibles, des marchés financiers à la réglementation appropriée et des réformes structurelles complémentaires instaurent un climat favorable et une situation de croissance forte, qui facilitent les ajustements rendus nécessaires par la réforme de la réglementation. Une approche multisectorielle est aussi un moyen de stimuler les gains, car les bienfaits des réformes sectorielles s'amplifient lorsque la concurrence est vive dans les secteurs en amont et en aval. Les principaux avantages de la réforme de la réglementation sont les suivants :

- *Accroissement des gains* pour le consommateur, grâce à la réduction du prix de services et de produits comme l'électricité, les transports et les soins de santé, et à l'amélioration du choix et de la qualité du service. La réduction des prix est essentiellement due à une *augmentation de la productivité*. Après la réforme, la productivité de tous les facteurs s'accroît : travail, capital et PTF. Après la réforme, la qualité du service est généralement meilleure. Les craintes de voir la réforme nuire à la sécurité ne sont pas confirmées, probablement parce qu'il n'y a pas de baisse de la protection à cause de la réglementation dans les secteurs soumis à la réforme.
- *Réduction de la structure des coûts des secteurs d'exportation et d'amont afin d'améliorer la compétitivité* sur les marchés régionaux et mondiaux. L'amélioration de l'efficacité productive grâce à la réduction du coût des facteurs de production essentiels comme les communications, les terrains et les services de transport a stimulé la croissance du secteur des exportations au Mexique. La réforme entraîne aussi l'investissement. Les entrées d'investissement au Japon ont augmenté plus vite dans les secteurs déréglementés, tels la distribution, les services financiers et les télécommunications.
- *Facilitation des échanges*. Au Japon, elle a réduit les tensions commerciales dues à d'éventuels obstacles réglementaires et amélioré le climat des affaires.
- *Réduction de la vulnérabilité aux chocs extérieurs par l'adoption de mesures pour remédier au manque de flexibilité et d'innovation du côté de l'offre*, un facteur qui pèse de plus en plus sur la croissance. L'effet dynamique de l'ouverture des marchés est généralement plus important que prévu, grâce à l'innovation et à l'introduction accélérée de nouvelles technologies, de services et de pratiques commerciales modernes, qui procurent des avantages multiples aux consommateurs et font naître de nouvelles activités à forte croissance. Les effets directs et indirects de la réforme sectorielle permettent d'accroître la flexibilité, en particulier sur le marché du travail. L'économie peut s'adapter plus rapidement au progrès technologique et aux chocs extérieurs et il est possible d'améliorer les arbitrages entre inflation, croissance et chômage.
- *Contribution à l'accroissement des taux d'activité par la création de nouvelles possibilités d'emploi*, et ce faisant, réduction des pressions budgétaires sur la sécurité sociale. Les programmes visant à accroître la concurrence créent des emplois, bien qu'il puisse y avoir un prix à payer pour ceux qui perdent leur emploi. Dans beaucoup de pays, les effets positifs sur l'emploi de la libéralisation des marchés seront limités s'il n'y a pas d'autres réformes au niveau des systèmes de sécurité sociale, du marché du travail et de mesures actives pour accroître le niveau de compétence de la main d'œuvre.
- *Maintien de niveaux élevés de protection réglementaire* dans des secteurs comme la santé et la sécurité, l'environnement et les intérêts des consommateurs, en recourant à des instruments réglementaires, ou non, plus souples et plus efficaces, comme les approches fondées sur les mécanismes de marché. Beaucoup de pays adoptent des normes internationales qui, tout en offrant un niveau élevé de protection, favorisent les échanges.

- Les coûts de transaction sont élevés en raison de la complexité excessive du cadre réglementaire stratifié, souvent arbitraire et interventionniste, et perméable à la corruption. L'inefficacité et l'opacité des formalités imposées aux intervenants par les pouvoirs publics est pour eux source de difficultés.

Les droits conférés par la loi ne sont pas clairs et les fonctionnaires disposent d'un trop grand pouvoir discrétionnaire pour l'interprétation et l'application de la réglementation. Dans le cadre d'une enquête menée par la Chambre de commerce américaine auprès des entreprises, 67% des réponses évoquaient les difficultés bureaucratiques comme un véritable problème. Dans le secteur bancaire par exemple, les procédures, officielles ou non, sont rigides et destinées, en partie pour des raisons historiques, à l'entreprise publique typique. Selon une enquête effectuée en 1999, déposer une demande d'emprunt correspondait à une procédure bureaucratique et coûteuse, et quelque 70% des réponses des entreprises expliquaient que la paperasserie induite par la procédure représentait un obstacle non négligeable, voire important, à l'établissement de leur demande de prêt⁴. Ce type de problèmes alourdit le coût de production et nuit à l'esprit d'entreprise, à l'accès au marché et au développement des entreprises ; ils ont donc des conséquences dommageables pour les consommateurs et affaiblissent la concurrence dans l'économie tout entière.

- C'est une tâche majeure que de réaliser une déréglementation vaste et systématique. Dans chaque secteur, il existe en Chine de sérieux obstacles réglementaires à l'entrée sur le marché et à la concurrence. Dans d'autres domaines, la réglementation fausse les incitations et conduit à une mauvaise affectation des ressources⁵. Les réglementations anticoncurrentielles sont parfois utilisées pour protéger les entreprises d'Etat⁶. Un comportement discriminatoire, tel que des achats préférentiels effectués par des entreprises d'Etat, est courant. Les obstacles à la concurrence qui sont contraires aux règles du marché, comme le protectionnisme régional, découragent l'innovation et l'efficacité. Bon nombre de réglementations, qui interdisent l'accès à un marché, telles que l'interdiction actuelle faite aux entreprises de distribuer un produit importé et de fournir le service correspondant de réparation ou d'entretien, devraient disparaître avec l'entrée à l'OMC. Le Ministère du Commerce extérieur et de la coopération économique indique que sur 1400 lois et règlements divers, examinés en vue de l'accession à l'OMC, 500 ont été abrogés, 120 modifiés, alors que 26 nouvelles réglementations ont été créées.
- La Chine pâtit dans de nombreux secteurs d'un déficit de réglementation, du non-respect de la loi et de l'insuffisance des structures institutionnelles. Les domaines où le phénomène est le plus patent sont la politique de la concurrence, la protection des consommateurs et de l'environnement, la fiscalité, la passation de marchés publics, les droits de propriété intellectuelle (DPI) et la réglementation prudentielle du secteur financier. Le Conseil des Affaires d'Etat a attiré l'attention sur de nombreux «problèmes alarmants» causés en grande partie par une réglementation inefficace :

«Il faut accorder une grande attention au désordre économique sur le marché. Pour des raisons économiques, sociales et idéologiques complexes, la situation économique sur le marché de certains secteurs est encore chaotique, comme l'illustre ce qui suit : les marchés sont envahis de marchandises de contrefaçon et de mauvaise qualité, l'évasion et la fraude fiscales, la fraude sur les devises et la contrebande n'ont pas cessé malgré des interdictions répétées, l'escroquerie en matière commerciale et le non-paiement des dettes sont de plus en plus préoccupants, le non-respect des règles financières et la violation de la discipline financière sont omniprésents ; la fraude et la collusion dans les appels d'offres et les adjudications sont très répandues dans la construction et des travaux publics et la qualité des projets laisse à désirer, le désordre sur le marché culturel a entraîné des plaintes véhémentes de la part du public, enfin des accidents graves et spectaculaires interviennent fréquemment dans le domaine de la production et de l'exploitation »⁷.

L'insuffisance de la protection apportée par la réglementation diminue la confiance des consommateurs comme celle et des investisseurs dans les marchés, ce qui, au fil du temps, finit par alourdir les coûts. Stiglitz a observé que le taux de croissance élevé de la Chine masquait de nombreux problèmes institutionnels, mais, «avec la baisse des rendements, les investisseurs s'intéresseront davantage à la sécurité à long terme de leurs investissements. Cela va rendre nécessaire le développement de meilleures structures institutionnelles»⁸. Les entreprises qui respectent la loi souffrent d'un handicap comparatif par rapport à celles qui l'ignorent. Dans le secteur des services publics où on souhaite attirer l'investissement et renforcer la productivité, il faut instaurer une réglementation favorisant la concurrence et des organismes de réglementation indépendants afin de mettre un terme aux abus des entreprises d'Etat et des entreprises occupant une position dominante, et d'encourager l'accès de nouveaux venus sur le marché.

- L'équilibre des pouvoirs, qu'assurerait par exemple un appareil judiciaire efficace, susceptible d'appliquer correctement la règle de droit, les droits afférents aux procédures administratives et de suivre des procédures efficaces de résolution des différends entre l'Etat et les intervenants sur le marché, est insuffisant, ce qui rend plus difficile à d'éventuels nouveaux venus de venir concurrencer ceux qui sont en place. Le problème est d'autant plus délicat lorsque des entreprises publiques sont en concurrence avec des sociétés privées, lorsque les politiques changent plus vite que les capacités de l'administration et lorsque la corruption est généralisée. Les règles du jeu sont alors inéquitables, il règne une certaine confusion autour des droits de propriété et l'investissement fléchit.

Une bonne partie des défis auxquels la Chine est confrontée en matière de réglementation seront surmontés non pas par l'adoption de lois supplémentaires, mais par la limitation des interventions et, s'il y a lieu, par l'amélioration de la qualité de l'administration publique, à tous les niveaux : compétence, structures, contrôle des résultats, relations avec les marchés, bonne compréhension des marchés, prise en compte des intérêts des consommateurs ou encore mode de fonctionnement. Les méthodes de gestion et la culture propres au secteur public, au niveau national ou infranational, favorisent rarement la concurrence sur le marché. Une administration opaque et à laquelle il n'est pas demandé de comptes rend l'investissement plus risqué, augmente le risque d'accaparement et de corruption de la part des intérêts en place, qu'ils soient ou non publics.

Même avec des lois du meilleur niveau, la réforme réglementaire sera un échec sans un renforcement de la primauté du droit dans toutes les structures des pouvoirs publics chinois. Les lois réformatrices ont souvent un contenu excellent, mais leurs effets tardent à se faire sentir du fait des carences des structures juridiques et des institutions chargées de l'application de la loi. Comme le gouvernement chinois l'a souvent répété, les réformes doivent en priorité avoir pour effet de créer un solide et crédible système juridique, des institutions efficaces qui protègent contre les abus dans le domaine de la concurrence, édictent des règles du jeu équitables pour les nouveaux venus sur le marché et incitent à l'efficacité. Les principes d'un tel système juridique sont la légalité, l'impartialité, la transparence, l'efficacité et l'obligation de reddition de comptes. La protection de ces principes nécessite une action volontariste de l'Etat, comme on le voit ci-après. L'encadré 11.2 explique de manière plus détaillée la primauté du droit telle qu'elle s'exprime dans les systèmes réglementaires.

Encadré 11.2 **Les institutions chargées de la réglementation et la primauté du droit**

Les pouvoirs de réglementation sont au cœur du système législatif. La primauté du droit repose sur le respect de la légitimité de la réglementation, tant par les pouvoirs publics que par les citoyens, sur des réglementations de qualité, sur la transparence et la clarté du système réglementaire et des procédures grâce auxquelles les autorités chargées de la réglementation répondent du contenu des lois. Pour parvenir à faire respect la loi, la communication avec le public et la consultation sont essentielles.

Mais en quoi consiste la primauté du droit ? Bien qu'il n'existe pas de modèle de «primauté du droit» idéale, ses caractéristiques sont aussi importantes pour l'activité économique que pour les principes d'équité et de justice. En effet, en assurant une prise de décision équitable et conforme aux règles, ces caractéristiques de la primauté du droit créent un climat de confiance chez les investisseurs et les consommateurs :

- la légalité, qui signifie que toute réglementation et mesure administrative doit être conforme à une réglementation d'un niveau supérieur ;
- l'engagement, à tous les stades de la prise de décision et de la mise en œuvre, de protéger les droits individuels (tels que les droits de propriété) tout en tenant compte de l'intérêt de la collectivité ;
- l'équité et la réparation (par exemple les garanties légales et les procédures d'appel contre des mesures défavorables, et le droit de ne pas subir des retards exagérés dans les procédures administratives) ;

Encadré 11.2 **Les institutions chargées de la réglementation et la primauté du droit** (suite)

- l'égalité devant la loi (même traitement pour des situations identiques) ;
- la transparence et la clarté des décisions et des motifs qui les ont dictées ;
- la clarté des exigences légales et la facilité d'accès des règles à ceux qu'elles concernent ;
- la reddition de compte en ce qui concerne les mesures et décisions administratives (grâce à une claire répartition des responsabilités et à des procédures de contrôle permettant de déceler les abus) ;
- une large participation à la prise de décision (par la consultation) ;
- la conformité aux règles et la prévisibilité des procédures d'élaboration de la réglementation ;
- des définitions de la rationalité grâce à des concepts tels que celui de « proportionnalité » et de « prudence ».

Ces caractéristiques de l'élaboration de la réglementation et d'autres traits distinctifs importants pour l'équité et la prise de décision en matière économique constituent des valeurs à long terme qui ne se dessinent pas spontanément. Elles doivent, au contraire, être introduites systématiquement dans les systèmes de gouvernement, les institutions et la culture. Ce qui veut dire qu'elles sont le produit d'une conception et d'une pratique institutionnelles, d'un équilibre des pouvoirs au sein de l'administration et en dehors de cette dernière (les tribunaux, par exemple) et de moyens de contrôle de la qualité de l'administration. Dans le cas notamment où ces principes n'inspirent pas « naturellement » les procédures des pouvoirs publics ou ne sont pas acceptés par les autorités comme des normes de comportement, ils doivent être introduits avec soin et en termes explicites dans le système administratif. C'est en particulier le cas des sociétés en transition, où des habitudes très ancrées vont à l'encontre de la primauté du droit.

Le degré d'adhésion des gouvernements aux principes spécifiques devient un élément des aspirations générales, lequel influence les investisseurs et les entrepreneurs dans leurs décisions économiques. En fait, les contraintes que la règle de droit impose à l'élaboration des politiques et à leur mise en œuvre peuvent avoir une influence beaucoup plus forte sur l'activité économique que les politiques elles-mêmes. En général, plus la règle de droit est fragile, plus le cadre juridique et administratif de l'activité économique est imprévisible et risqué, plus il est probable que la recherche de rente et de profits à court terme remplacera l'investissement à long terme dans un contexte concurrentiel. Les chefs d'entreprise, par exemple, menacés par une application incohérente de la réglementation, vont consacrer des fonds au versement de pots-de-vin au profit des inspecteurs plutôt qu'à l'amélioration de la productivité ou même au respect de la réglementation. Le fait que la « réputation » dont bénéficient des procédures réglementaires équitables et conformes aux règles constitue un atout concurrentiel majeur ne doit pas être négligé.

Source : Adapté de Jacobs, Scott (1995) « *Building Regulatory Institutions in Central and Eastern Europe* », Actes de la Conférence organisée par l'OCDE et la Banque mondiale sur la concurrence et la réglementation dans les industries à infrastructure de réseau, Budapest, 28 juin-1^{er} juillet 1994, pages 301-317.

La transparence de la réglementation en Chine

La transparence est indissociable d'une réglementation de qualité. L'OCDE préconise davantage de transparence dans les décisions réglementaires et leur application, car cela permet d'éliminer une bonne partie des causes d'échecs dans ce domaine : avantages accaparés ou mal répartis, déficit d'information dans le secteur public, rigidité, imprévisibilité du marché et incapacité à mesurer le risque associé à l'adoption d'une politique donnée, absence de mécanismes de reddition de comptes. Dans la procédure d'élaboration des politiques, la transparence a d'importants effets en amont et en aval. Elle favorise la mise au point de meilleures options et elle permet de limiter l'impact qu'auraient des décisions arbitraires sur la mise en œuvre de la réglementation. La transparence sera un atout particulièrement précieux pour le gouvernement chinois afin de lui permettre d'accélérer les réformes : elle aura pour effet d'affaiblir la résistance des groupes d'intérêt déjà en place, de réconcilier des intérêts

antagonistes et d'apaiser les différends. En outre, la transparence aide à réunir sur le marché les conditions d'un cercle vertueux –consommateurs et investisseurs font davantage confiance à la concurrence car les intérêts particuliers ont moins de force pour manipuler les gouvernements ou les marchés. La transparence est également considérée, à juste titre, comme la meilleure arme dans la lutte contre la corruption. Les autorités chargées de la réglementation doivent travailler à l'instauration d'un climat de confiance d'où est exclue la suspicion.

Les progrès réalisés en Chine dans la transparence de la réglementation

Rendre la réglementation plus transparente constitue en Chine une grande priorité car c'est dans ce domaine que la Chine est le plus éloignée des normes de l'OCDE. La Chine n'est pas le seul pays à être confronté à des problèmes de transparence. En fait, dans les pays de l'OCDE, la transparence de la réglementation n'est pas au niveau des pratiques exemplaires. La plupart des problèmes de transparence dans ce domaine que connaît la Chine ressemblent à ceux que rencontrent les pays de l'OCDE.

La Chine a régulièrement progressé vers une plus grande fréquence des consultations et un plus gros volume d'informations mises à la disposition des acteurs du marché. Lors des négociations qui ont précédé son accession à l'OMC, la Chine s'est engagée à aller plus loin dans l'amélioration de la transparence de son système juridique. Elle a accepté de publier et de rendre accessibles l'ensemble des lois, règlements et décrets administratifs de portée générale, y compris des « règles normatives » internes, avant de les mettre en application. Les règlements et autres dispositions seront publiés, avant d'être appliqués, par diverses voies, en particulier dans des bulletins d'annonces légales, dans des journaux et sur des sites Internet. Les parties intéressées auront l'occasion de faire part de leurs commentaires avant l'application des textes. Dans certains cas d'urgence, on pourra se dispenser de ces commentaires préalables, mais il ne sera jamais possible d'appliquer une règle avant sa publication officielle. Ces principes devront être appliqués à tous les niveaux de l'administration.

Le gouvernement chinois n'a pas encore mis au point de stratégie opérationnelle afin de transposer dans les faits ces engagements de transparence, et il n'a pas été prévu de calendrier lors des négociations avec l'OMC. Cohen estime à juste titre «qu'il faudra plusieurs années avant qu'un changement aussi profond ne soit parachevé »⁹. Toutefois, une stratégie globale, prévoyant des échéances concrètes à court terme, aidera au respect des engagements vis-à-vis de l'OMC et permettra d'accélérer le changement. L'énorme travail d'information sur les règles de discipline de l'OMC déjà effectué par les pouvoirs publics chinois, à différents niveaux de l'administration, est utile en la matière. Les entreprises, elles aussi, se familiarisent avec les exigences de l'OMC. Une initiative de beaucoup plus grande envergure va être lancée, s'appuyant sur de nouvelles mesures et sur des concepts juridiques liés à la transparence, sur les ressources humaines et sur des instruments nouveaux. L'expérience des pays de l'OCDE et les normes mises au point par l'Organisation dans le domaine de la transparence présenteront l'intérêt d'offrir un éventail d'options.

Les plaintes des partenaires commerciaux de la Chine ou des investisseurs quant au manque de transparence de la réglementation dans ce pays ont été source de tensions au sein du système commercial international, situation qui, faute de réformes structurelles, ne fera que s'aggraver.

Toutefois, les raisons qui motivent une amélioration de la transparence ne tiennent pas aux accords internationaux, mais à une attente grandissante de la part du public en Chine. Les stratégies de transparence doivent être jugées d'abord sur le critère de savoir si elles répondent aux besoins des citoyens chinois eux-mêmes. De plus en plus, le peuple chinois souhaite participer aux décisions relatives aux pans de l'action des pouvoirs publics qui ont une incidence sur leur vie. On peut citer de récents exemples où le débat public et la consultation ont beaucoup pesé sur l'élaboration d'une politique donnée. Lors de la préparation du Dixième plan quinquennal, le gouvernement a sollicité des commentaires et des idées de la part de la population. Les modifications de la législation sur le mariage en Chine ont été précédées d'une énorme campagne de consultation. Le gouvernement chinois communique de plus en plus d'informations considérées encore récemment comme des secrets d'Etat. Par exemple, l'indice de la qualité de l'air dans

plus de 40 villes chinoises est à présent donné chaque jour à la télévision, en partie parce que l'opinion l'avait demandé. Une loi en cours d'élaboration sur la publication des résultats des audits d'environnement va considérablement améliorer l'information à la disposition des citoyens sur les risques écologiques auxquels ils sont confrontés.

La montée en puissance des ONG chinoises, qui sont aujourd'hui quelque 70 000, constitue une autre dynamique allant dans le sens d'une plus grande transparence de la part des pouvoirs publics¹⁰. Le terme d'ONG est d'ailleurs impropre. En effet, si un certain nombre sont effectivement privées, en particulier les organisations se préoccupant de la protection de l'environnement, des soins de santé, de l'éducation des enfants défavorisés, de la condition féminine et du développement rural, la plupart sont des ONG d'Etat qui ont été privatisées. C'est le cas des syndicats, des chambres de commerce et de la All-China Women's Federation. Afin d'éviter la constitution d'un système de transparence à deux vitesses, où les entreprises internationales seraient privilégiées par rapport aux consommateurs nationaux, il faut concevoir dans la clarté une politique de transparence, en ayant présentes à l'esprit les capacités et les attentes des ressortissants nationaux plutôt que celles de la seule communauté internationale.

Qu'entend-on par transparence de la réglementation?

D'un point de vue opérationnel, la transparence est la *capacité d'entités réglementées d'exprimer leur opinion sur leurs obligations dans le cadre de la règle de droit, de les identifier et de les comprendre*. La transparence est un élément essentiel de chaque étape du processus réglementaire – depuis la formulation initiale de propositions jusqu'à l'élaboration du projet, la mise en œuvre, l'application, le suivi et la modification de cette réglementation. La transparence fait aussi partie de la gestion globale du système réglementaire. Dans les pays de l'OCDE, les pratiques de transparence revêtent de multiples formes, mais certaines d'entre elles sont considérées comme essentielles pour arriver à un niveau acceptable de transparence en matière de réglementation :

- La notification préalable de l'intention d'élaborer une réglementation, dans le but de créer un climat de confiance ;
- La consultation publique des principales parties intéressées par les projets de réglementation avant que les décisions soient prises.
- La publication des décisions sous une forme aisément accessible (ce qui implique la diffusion électronique des informations relatives à la réglementation).
- L'existence de registres des réglementations et des formalités, conformément à la règle de la « sécurité positive ».
- La codification de la législation pour assurer la cohérence de la structure juridique.
- La clarté de la rédaction, pour davantage de lisibilité et de sécurité sur le plan juridique.
- La clarification et la simplification des responsabilités réglementaires au sein de l'administration publique à tous les niveaux, de sorte que les responsabilités soient bien définies ;
- L'explication publique de la logique des décisions en matière de réglementation ;
- Le contrôle en cas de trop grande latitude dans le domaine réglementaire, grâce à des procédures normalisées d'élaboration, de mise en œuvre et de modification des réglementations ou des décisions ayant une incidence sur la réglementation, telles que les permis et autorisations.
- L'abandon des instruments réglementaires informels, tels que directives et instructions non publiées, qui ont un effet coercitif.

Au cours de ces dernières années, les gouvernements des pays de l'OCDE ont déployé beaucoup d'efforts afin de mieux informer le public, d'écouter un plus large éventail d'intéressés et d'être plus réactifs à ce qu'ils entendent. Les consultations se normalisent de plus en plus et le volume d'informations augmente, notamment avec la mise à disposition des analyses d'impact sur la réglementation. Les groupes d'intérêt impliqués sont de plus en plus nombreux et divers. D'anciennes formes de consultation peu efficaces, susceptibles d'être accaparées et détournées de leur finalité première, qui pouvaient prendre la forme d'instances consultatives restreintes et de relations spéciales avec des groupes d'intérêt, laissent la place à des consultations plus transparentes et plus souples, ouvertes à toutes les parties prenantes. Les nouvelles capacités de traitement de l'information permettent la création de bases de données centralisées avec moteurs de recherche, archivage électronique et reconfiguration institutionnelle, au travers de guichets uniques.

Dans les pays de l'OCDE, les courants nationaux favorables à une plus grande transparence sont renforcés par l'existence d'un ensemble grandissant de règles de discipline liées aux échanges internationaux concernant la transparence de la réglementation, telles que les obligations prescrites par l'AGCS. L'usage de plus en plus généralisé des normes internationales, qui réduisent les frais de recherche et augmentent le sentiment de sécurité des consommateurs et des intervenants sur le marché, améliore également la transparence de la réglementation.

Deux priorités de la réforme en Chine : la consultation du public et l'accessibilité

A court terme, il existe en Chine deux questions de transparence à résoudre en toute priorité :

- i) améliorer la consultation du public dans la phase de mise au point de la réglementation, et
- ii) l'accessibilité aux textes réglementaires après leur adoption. La consultation consiste à rechercher activement l'opinion des groupes concernés et touchés par la réglementation. Le flux d'informations circule dans les deux sens, à chaque étape de l'élaboration de la réglementation, depuis l'inventaire des problèmes jusqu'à l'évaluation de la réglementation en vigueur. Il peut s'agir d'une procédure ponctuelle ou bien d'un dialogue ininterrompu.

L'idée de pouvoir accéder librement aux projets de loi du gouvernement ne fait pas l'objet d'un large consensus au sein de l'administration chinoise. En fait, les projets de loi sont souvent secrets et leur consultation est prohibée. Ils ne peuvent être consultés que par certains groupes qui possèdent de bons contacts au sein de l'administration. La méthode de consultation habituellement suivie consiste pour l'Assemblée populaire nationale (APN) à adopter tout d'abord une loi d'orientation générale. Le gouvernement attend ensuite entre six mois et un an pour adopter les décrets d'application. Si, dans l'intervalle, une opposition suffisamment forte s'exprime, les décrets d'application pourront en tenir compte. Cette méthode est particulièrement inefficace et ne convient pas à une dynamique de marché. La consultation intervient trop tard dans le processus pour permettre d'évaluer l'impact sur le marché, les solutions de rechange et le besoin de réglementation, et elle ne fait qu'accroître l'incertitude du marché et le coût des erreurs. En outre, cette méthode limite les possibilités d'intervention aux groupes les mieux organisés et les mieux à même de faire face aux pouvoirs publics, lesquels ne sont nécessairement les plus importants. L'incertitude augmente car les éclaircissements se fondent sur des décrets d'application susceptibles d'être retirés à tout moment, alors que la loi initiale demeure inchangée. Par conséquent, cette méthode présente le double inconvénient de ne pas permettre de recenser les erreurs les plus graves ni de répondre aux idées exprimées par le public et risque d'entraîner, lorsque les pouvoirs publics réagissent effectivement aux préoccupations exprimées, à un accaparement au profit de certains; enfin, dans tous les cas, elle ne satisfait pas les investisseurs en raison du coût élevé de la confrontation.

En Chine, le cadre juridique de nouvelles formes de consultation du public se met lentement en place. Depuis 1999, l'administration chinoise recourt à des audiences publiques, dans le cadre de règlements émis par la Commission d'Etat chargée de la planification du développement (CEPD), mais ce mécanisme n'a guère été utilisé et, lorsqu'il l'a été, n'a pas très bien fonctionné. De même, la loi sur les prix recommande l'organisation de débats pour la détermination des prix nationaux. Après avoir élaboré un plan de réforme des prix, le ministère doit décider s'il faut ou non organiser un débat et inviter des participants qui auront

été choisis pour représenter les consommateurs et les producteurs ainsi que des experts. Les producteurs doivent donner les raisons qui justifient une hausse de prix et répondre aux questions. Sur la base des observations formulées, le ministère rédige un rapport. Mais cette procédure n'a pas été suivie lors de la hausse, extrêmement impopulaire, des tarifs des billets de train qui a précédé de peu les vacances du printemps 2001. Cette hausse de tarif avait été approuvée par le Conseil des Affaires d'Etat sur la base d'un projet de la CEPD. Aucun débat n'a été organisé et le gouvernement a été critiqué à juste titre de ne pas l'avoir fait.

De manière ponctuelle, il existe d'autres cas où la loi prévoit une consultation obligatoire. Les directives nationales concernant les tarifs de l'eau exigent désormais une consultation du public en cas de hausse des tarifs. Des mécanismes de participation sont en cours de développement dans le cadre de stratégies de lutte contre la pauvreté dans les campagnes : la loi sur l'administration foncière, modifiée en 1998, qui prévoit la réinstallation après expropriation, exige une consultation du public pour le programme de réinstallation. Elle exige que le programme soit rendu public et institue un système de réparation qui conduit, au stade ultime, devant les tribunaux. Dans le secteur des télécommunications, les changements de tarification doivent être précédés de débats ouverts au public. Le Ministère du Commerce extérieur et de la coopération économique a, lui aussi, fait l'expérience de débats publics, notamment en ce qui concerne des questions commerciales.

La Loi sur la procédure législative et réglementaire, attendue depuis longtemps et entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000, bien qu'imparfaite, représente une étape clé dans l'amélioration de la transparence de la réglementation en Chine. Selon ce texte, la législation doit favoriser « la construction économique » tout en préservant le socialisme. Cette loi s'applique à l'adoption, la modification ou l'abrogation des règlements promulgués par les autorités nationales ou infranationales (les règlements militaires sont régis par des dispositions différentes). Elle définit une hiérarchie des instruments réglementaires et impose des obligations générales en matière de consultation du public et de publicité. Les règlements doivent être adoptés, modifiés et abrogés dans le respect des compétences et des procédures prévues par la loi. Durant la phase de conception de la réglementation, les organismes publics concernés et la population intéressée doivent être consultés, dans le cadre d'ateliers, de réunions ou autres tribunes. Les instruments visés par cette loi sont les suivants :

- Les lois ordinaires (*fa lu*) adoptées par l'Assemblée populaire nationale : la consultation dans ce cas doit être menée par la Commission compétente de l'APN, par la Commission des lois de l'APN et par un organe administratif du Comité permanent de l'APN.
- Les règlements du Conseil des Affaires d'Etat (*chin jun fa gui*).
- Les règlements administratifs (*gui jiang*) adoptés par les commissions du Conseil des Affaires d'Etat, les ministères nationaux, les provinces, les districts et les municipalités, ainsi que par d'autres organismes tels que les sections régionales de la Banque populaire de Chine.
- Les règlements indépendants et autonomes adoptés par les régions économiques spéciales et les régions peuplées de minorités disposant d'une compétence en matière de réglementation.

La Loi sur la procédure législative et réglementaire n'a toutefois pas amélioré la qualité ni la fréquence des consultations du public. Elle ne fixe pas de normes minimales à respecter pour l'élaboration de ces consultations ou la participation des principaux intérêts concernés ; elle n'impose pas non plus de normes minimales en ce qui concerne la durée de la consultation, ni le traitement des opinions exprimées par le public. Elle ne prévoit pas de sanction ni de voie de recours en cas d'absence de consultation, se bornant à suggérer que la réglementation doit être abrogée ou modifiée si les procédures ne sont pas observées, et n'institue aucun contrôle du respect de ces procédures. L'accord de l'OMC sur la transparence semble lui aussi imparfait. Il stipule en effet que les parties intéressées doivent avoir la possibilité de formuler des commentaires sur la réglementation seulement avant sa mise en œuvre. Ce type de consultation cadre avec la procédure chinoise habituelle, mais, comme indiqué plus haut, elle intervient beaucoup trop tard pour favoriser un

véritable débat sur le besoin de réglementation ou sur des solutions de rechange. Elle n'est pas en mesure d'apporter les avantages attendus en termes d'efficacité, de réduction du risque et de facilité d'accès.

La Chine doit évoluer vers des procédures de consultation plus normalisées, plus ouvertes et plus systématiques. L'élaboration des procédures de consultation du public doit tenir compte de la spécificité culturelle et institutionnelle ainsi que du contexte historique de la Chine. Ces facteurs sont en effet essentiels pour déterminer l'efficacité et le bien-fondé d'une approche donnée. Une approche qui donne de bons résultats dans un pays peut avoir l'effet inverse dans d'autres pays. Il est donc impossible d'avoir une démarche normative, de désigner quels sont les instruments de consultation à utiliser et de dire comment et quand et il faut y recourir. En Chine, par exemple, compte tenu de la nécessité de faire rapidement progresser les réformes juridiques, l'efficacité est vitale. Les autorités chargées de la réglementation doivent pouvoir compter sur un système qui collecte autant d'informations utiles que possible aussi vite que possible. Pour réduire le risque d'une mainmise du processus par certains groupes d'intérêt, il importe d'ouvrir l'accès de l'information aussi largement que possible, bien que des procédures de consultation ciblées puissent convenir lorsque les intérêts concernés sont peu nombreux. A titre d'exemple, une procédure pour avis et commentaires peut être appropriée dans certains cas, pour évaluer certains effets spécifiques sur les échanges.

Il faut faire preuve de souplesse dans la démarche. En effet, les questions de réglementation diffèrent fortement par leur impact et leur importance, l'étendue et le nombre de groupes concernés, les besoins d'information, l'horizon temporel de l'action gouvernementale et les ressources disponibles pour la consultation. L'OCDE a néanmoins recommandé à ses Membres de définir un ensemble de normes minimales applicables à l'ensemble des administrations, génératrices de cohérence et de confiance. Une approche cohérente de la consultation améliore la qualité du processus à trois égards. D'abord, des normes minimales donnent des repères clairs à toutes les parties concernées, elles permettent de déterminer si la consultation a été convenablement menée et si, de cette manière, tous les intérêts en jeu sont préservés. Les responsables de la réglementation disposent ainsi d'informations précises. Cela renforce la confiance dans la procédure de consultation, qui est moins exposée à l'éventuelle mainmise de groupes bien organisés. Ensuite, des procédures cohérentes permettent d'élargir la participation. Les procédures étant mieux comprises, les chances de participation active à la consultation sont multipliées. Le processus d'apprentissage tant pour les autorités chargées de la réglementation que pour les groupes d'intérêts sera ainsi accéléré. Enfin, l'adoption d'une procédure cohérente permet de mieux coordonner les initiatives réglementaires dans les différents domaines. En laissant aux ministères une trop grande latitude, cette cohérence pourrait être compromise si les exigences d'une bonne procédure de consultation étaient mal comprises, ou bien si le ministère tombait sous l'influence d'intérêts particuliers. Une procédure cohérente est un élément clé du contrôle de la qualité. Lorsqu'il apparaît que des parties intéressées potentiellement importantes sont difficiles à atteindre ou guère en mesure de participer, il peut s'avérer nécessaire de rechercher activement leur participation.

La seconde priorité, pour améliorer la transparence en Chine, est de garantir l'accessibilité de la réglementation aux entités qui sont réglementées. On touche ici à l'aspect de la transparence réglementaire le plus directement lié à la règle de droit. C'est néanmoins cet aspect qui est le plus critiqué dans les pays membres de l'OCDE. La transparence réglementaire impose aux autorités de communiquer effectivement au public l'existence de toute réglementation ainsi que son contenu. L'OCDE, dans sa Recommandation de 1995 concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle, demande si la réglementation est accessible aux usagers et invite à « envisager une stratégie pour diffuser la réglementation auprès des groupes d'usagers concernés ». Partout dans les pays de l'OCDE, des préoccupations apparaissent à propos de la complexité, du morcellement, du manque de cohérence et de lisibilité croissants de la réglementation, et des problèmes liés à la détermination des textes applicables dans une situation donnée.

La Chine, où s'expriment des préoccupations du même ordre, a considérablement renforcé l'accessibilité à ses lois et règlements nationaux, une fois adoptés. La publication dans la presse des lois et autres textes réglementaires s'est améliorée, en particulier ceux qui concernent le commerce extérieur. En outre, les obligations prescrites par l'OMC sur la publicité vont être encore plus strictes. En matière de

réglementation, les deux sources majeures d'information sur les textes réglementaires sont l'Assemblée populaire nationale et le Conseil des Affaires d'Etat, qui publie toutes les décisions importantes que lui-même et ses ministères ont prises. La liste des réglementations adoptées figure sur son site Internet. Le Ministère du Commerce extérieur et de la coopération économique publie sur Internet les règlements à caractère commercial (www.moftec.gov.cn). Les ministères ont aussi leurs propres publications. Les Centres de services pour l'investissement étranger établissent une compilation des nombreuses lois à l'intention des investisseurs étrangers. Il existe aussi des bases de données privées consultables. Chaque année, les autorités chinoises traduisent en anglais les principales lois, mais la non-concordance des versions chinoise et anglaise est également une source de difficulté.

L'accessibilité diminue aux niveaux inférieurs de l'administration, où il arrive que la réglementation ne soit pas publiée du tout, encore que certaines provinces ou municipalités, comme Shanghai, assurent une bonne publication de leur réglementation.

Comme en Chine, la réponse classique apportée par les pays de l'OCDE consiste à se limiter à publier les lois et règlements nouveaux dans les journaux officiels et à obliger les ministères et le parlement élaborant des règlements à mettre à la disposition du public tous les textes en vigueur. Bien que ces mesures soient importantes, on en est venu à les considérer insuffisantes. L'inflation réglementaire et l'évolution rapide de la réglementation imposent de plus en plus de permettre au public d'accéder sans délai à l'ensemble des obligations réglementaires en vigueur. Les pays de l'OCDE utilisent six instruments pour faciliter l'accès aux textes réglementaires et leur compréhension :

- *La codification de la législation.* Pour rationaliser et simplifier les réglementations complexes qui se sont accumulées sans logique au fil des années, il est souvent nécessaire de procéder à une codification d'ensemble. La codification peut améliorer de façon substantielle la qualité, sur le fond et en termes de droit, et améliorer ainsi l'accessibilité et la clarté de la réglementation.
- *Des registres centralisés où sont consignées les réglementations.* Le Rapport de l'OCDE aux Ministres de 1997 recommande aux gouvernements de « créer et tenir à jour en permanence des registres publics où soient consignées les réglementations et les formalités imposées aux entreprises, ou veiller par d'autres moyens à ce que les entreprises nationales et étrangères puissent s'informer aisément de toutes les obligations qui leur incombent ». Le travail de décompte et d'enregistrement des réglementations constitue également un précieux outil de gestion interne. L'enregistrement du nombre de réglementations aide à la coordination entre les autorités chargées de la réglementation en permettant un flux d'information meilleur et plus systématique au sein de l'administration. Le risque de chevauchement et d'incohérence de la réglementation s'en trouve diminué. La plupart des pays, ayant créé des registres centralisés où sont consignées les réglementations, ont adopté la règle de la « sécurité positive ». Cela signifie que seules les règles figurant sur le registre sont applicables. La sécurité positive présente un double avantage. Pour l'utilisateur, elle donne la certitude que, s'il a respecté la réglementation figurant sur le registre, il est parfaitement en règle avec la loi. L'autorité chargée de la réglementation ne peut exiger que des lois ne figurant pas au registre soient observées, et le registre est la source qui fait autorité en cas de différend dans l'interprétation d'une règle. En outre, la sécurité positive incite fortement les organismes en charge de la réglementation à veiller à ce que toutes les lois soient enregistrées, ce qui permet l'actualisation constante du registre. Il est peut-être possible de créer, en Chine, un tel registre centralisé de la réglementation des provinces, des districts et des municipalités. La Loi sur la procédure législative et réglementaire exige déjà que toute réglementation soit enregistrée. Si une municipalité crée une réglementation nouvelle, elle doit l'enregistrer auprès du district. Les districts doivent enregistrer leurs réglementations au niveau de l'administration provinciale et les administrations provinciales doivent enregistrer les leurs auprès du Conseil des Affaires d'Etat. Le Comité permanent de l'Assemblée populaire nationale détient un registre de l'ensemble des réglementations du Conseil des Affaires d'Etat, ainsi que de toutes les réglementations des régions autonomes et des provinces. Ces procédures d'enregistrement pourraient être liées à des procédures de publication et intégrées à des bases de données publiques, dans le cadre d'une sécurité juridique positive.

- *Une réglementation rédigée dans un langage clair.* Il s'agit d'un besoin dont on a conscience depuis longtemps. Les pouvoirs publics doivent veiller à ce que les objectifs, les stratégies et les exigences de la réglementation soient indiqués clairement au public. Il faut donc que les textes de loi soient accessibles aux néophytes. Bon nombre de pays de l'OCDE ont engagé depuis des années une telle politique de lisibilité, et la plupart d'entre eux fournissent des conseils sur la façon de la mettre en application. La Recommandation de l'OCDE de 1995 reconnaît l'importance d'une rédaction dans un langage clair lorsqu'elle demande si « la réglementation est claire, cohérente, compréhensible et accessible à l'utilisateur » et lorsqu'elle recommande que « les responsables de la réglementation s'assurent que les réglementations seront comprises par les usagers potentiels et prennent à cette fin les dispositions nécessaires pour clarifier autant que possible le texte et la structure des réglementations ».
- *La publication des intentions en matière de réglementation.* Une autre stratégie d'amélioration de la transparence consiste à publier une liste des réglementations envisagées dans l'avenir. Environ vingt pays de l'OCDE disposent actuellement de registres accessibles au public où se trouvent les lois susceptibles d'être prochainement adoptées. La publication favorise la transparence du processus d'élaboration des lois. La participation des parties intéressées à la consultation se trouve améliorée. Une publication de la liste des lois envisagées permet également de réexaminer et de coordonner l'élaboration de la politique de la réglementation.
- *La diffusion électronique des documents réglementaires.* Les progrès de la technologie de l'information, en particulier l'amélioration du stockage des données et le développement rapide d'Internet, permettent d'améliorer la diffusion des textes réglementaires. Comme l'a fait la Chine, la plupart des pays de l'OCDE ont adopté une forme quelconque de diffusion informatisée de la réglementation, et cette pratique est en rapide expansion. On trouve à présent sur Internet tout un éventail de publications officielles, de textes juridiques, d'informations administratives, de formulaires administratifs et d'appels d'offre dans le cadre de marchés publics. Dans la plupart des cas, l'accès à cette information est gratuit et non soumis à restriction. Un problème réside dans le fait que l'information peut être répartie sur plusieurs bases de données du fait du manque de coordination entre les différents niveaux d'administration. Dans certains cas, « l'excès d'information » peut limiter les progrès en matière de transparence si les données essentielles ne sont pas immédiatement accessibles grâce à des moyens de recherche adéquats. L'accès encore limité à Internet est également à prendre en compte, au moins à court terme : bien que la croissance demeure rapide, même les pays qui disposent du meilleur taux de pénétration Internet ne peuvent pas revendiquer un nombre d'internautes supérieur à un quart environ de la population.
- *Le guichet unique et la rationalisation de la réglementation.* Le guichet unique, qui offre aux entreprises une source d'information facile d'accès sur les exigences de la réglementation, doit s'accompagner d'un important effort en vue d'éliminer les mécanismes superflus et coûteux d'autorisations, de licences et de permis, nombreux en Chine. Certains progrès sont visibles. Dans le cadre d'un programme volontariste, la ville de Pékin a réduit le nombre de ses autorisations administratives de 40% en 2000. Les frais de recherche pour des entreprises pourraient être substantiellement allégés si toutes les exigences réglementaires émanaient d'une seule source. En général, le guichet unique se concentre sur les licences, autorisations et permis, et fournit une liste des formalités obligatoires applicables aux entreprises. Il peut aussi fournir des formulaires et donner les coordonnées des personnes à contacter. Dans certains cas, la coopération entre les différents niveaux d'administration permet d'émettre, à partir d'un même point, tout ce qui est exigé pour un accord ou un permis, quel que soit le niveau d'administration concerné. Dans certains pays, des listes de lois et règlements en vigueur sont désormais disponibles. Les moyens de les obtenir se sont diversifiés. Sont notamment disponibles sur le marché des CD-ROM de bases de données. Il est possible d'accéder à des espaces publics d'information tels que les bibliothèques par des « kiosques d'information » et par Internet. La Chine ne dispose pas de guichet unique au niveau national, mais Hong-Kong, Chine a réalisé un inventaire, à l'échelon de l'ensemble de l'administration, des activités réglementaires liées au commerce, et a créé une base de données centrale et informatisée.

Se doter des moyens de choisir des solutions efficaces en matière de réglementation

Pour des autorités chargées d'élaborer une réglementation de qualité, il est important d'être en mesure d'évaluer son impact sur le marché avant de l'adopter. La Recommandation de 1995 du Conseil de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle souligne le rôle de l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) pour veiller systématiquement à ce que les politiques les plus efficaces et les plus efficaces soient retenues. L'AIR est un instrument de décision, une méthode permettant i) d'examiner de façon méthodique et cohérente certains impacts éventuels d'une action publique et ii) de communiquer l'information aux décideurs¹¹. Le rapport de 1997 de l'OCDE sur la réforme de la réglementation recommandait aux gouvernements « [d'intégrer] l'analyse d'impact de la réglementation dans la définition, le réexamen et la réforme des réglementations ».

Pour la Chine, il est particulièrement important d'avoir les moyens d'évaluer l'impact sur le marché de la réglementation. Dans la phase de transition actuelle, où les besoins du marché évoluent rapidement, le risque est élevé de prendre des décisions malavisées en matière de réglementation.

Les pouvoirs publics chinois disposent de plusieurs procédures d'évaluation de l'impact potentiel de la réglementation :

- L'évaluation par l'Assemblée populaire nationale de la qualité des propositions de loi, essentiellement dans le cadre de débats au sein des commissions compétentes.
- La rédaction, par des économistes et des analystes indépendants, d'articles et de rapports pour le Conseil des Affaires d'Etat sur de nouvelles propositions de réglementation. Le Conseil des Affaires d'Etat peut, par exemple, constituer un groupe d'étude chargé d'évaluer une réforme, comme cela a été le cas pour le système bancaire.
- L'autorisation donnée aux gouvernements locaux d'élaborer et d'expérimenter localement des règlements, puis de rendre compte des résultats au gouvernement central. Il s'agit d'une façon de tester le marché, qui est susceptible de réduire le risque d'échec ultérieur. C'est ainsi que la réforme de la Loi sur les sociétés a commencé par des projets pilotes au niveau local. Compte tenu des bons résultats obtenus, les réglementations locales ont été publiées et modifiées au niveau du ministère, puis transformées en une loi nationale.

Ces pratiques constituent la base d'une approche plus méthodique de l'analyse d'impact de la réglementation. Il existe toutefois une marge de progression considérable dans l'évaluation de l'impact sur le marché et dans la création d'un fondement scientifique de la réglementation, et aussi dans l'intégration de ces évaluations à des procédures de consultation publiques. Les investisseurs en Chine citent de nombreux cas où des lois importantes ont été adoptées sans que l'impact sur le marché ait été bien mesuré, et qui ont eu un impact néfaste imprévu sur l'investissement et le développement du marché¹².

Chaque fois, une simple AIR aurait permis d'identifier les principaux effets sur le marché, évitant ainsi la confusion des esprits, l'embarras et une incidence négative sur la crédibilité de la Chine. Dans les pays de l'OCDE, l'accord est presque général sur le fait qu'une AIR bien faite améliore le rapport coût-efficacité des mesures réglementaires et réduit le nombre de dispositions légales inutiles dont la qualité laisse à désirer. L'AIR améliore également la transparence des décisions et favorise la consultation et la participation des usagers potentiels. Il serait souhaitable que le gouvernement chinois étudie une approche plus systématique de l'AIR.

Planification, coordination et contrôle de la réglementation

Comme l'indique la présente étude, l'accession de la Chine à l'OMC sera plus bénéfique si elle s'accompagne de réformes institutionnelles coordonnées et d'un engagement durable. L'OCDE est arrivée

à la conclusion que les réformes structurelles doivent se fonder sur une approche globale et à long terme des problèmes, au lieu de se focaliser sur des changements marginaux concernant des secteurs donnés et des décisions données. Bien qu'une telle approche semble raisonnable, elle complique beaucoup la réforme et les gouvernements ont des difficultés à la concrétiser. Cela vaut pour de nombreuses questions qui se posent en Chine, où la transition vers une croissance générée par le marché est si rapide qu'elle met les organismes de réglementation à rude épreuve, eux qui ont, entre autres tâches, celles de réparer les défaillances du marché et de préserver l'efficacité de l'action publique.

La question centrale est la suivante : quels organismes de réglementation, nouveaux ou renforcés, seront en mesure d'accroître le potentiel de bien-être social d'une croissance tirée par le marché en Chine ? Deux réformes institutionnelles contribueraient à l'efficacité des réformes : i) le renforcement des moyens de coordination au niveau central d'un programme de réforme de la réglementation à l'échelle nationale, de développement d'une planification stratégique, d'évaluation des résultats et de poursuite des réformes malgré les résistances, et ii) la rationalisation des organismes chargés de la réglementation disséminés au sein de l'administration.

Des moyens pour coordonner les réformes au niveau central

Le rapport de 1997 de l'OCDE recommandait que les gouvernements « créent, au sein de l'administration, des mécanismes efficaces et crédibles pour assurer la gestion et la coordination de la réglementation et de sa réforme ». Les expériences nationales montrent qu'il importe, pour la réussite d'une politique de réforme de la réglementation, de pouvoir compter sur une procédure bien organisée et maîtrisée, actionnée par des « moteurs de réforme » et assortie d'un contrôle des résultats. La plupart des gouvernements des pays de l'OCDE ont mis en place au niveau central des dispositifs de coordination et de gestion de la réglementation qui s'appliquent à l'ensemble de l'administration. Citons au nombre de ces bureaux centraux chargés de la réforme de la réglementation, le US Office of Management and Budget, l'Office of Regulatory Review, au sein du bureau du Cabinet britannique, la Commission de réforme de la réglementation en Corée et le Regulatory Review Office, qui relève de la Commission de la productivité en Australie³. Il n'existe pas d'organisme correspondant au sein de l'administration centrale chinoise. Dans plusieurs pays, les parlements nationaux ont créé des commissions afin de suivre en permanence l'activité de réforme de la réglementation.

Trois raisons pourraient inciter les autorités chinoises à envisager de renforcer les capacités de suivi et la responsabilité de la réforme de la réglementation au cœur de l'administration centrale (notamment au niveau du Conseil des Affaires d'Etat et de l'Assemblée populaire nationale).

Tout d'abord, il doit exister au niveau central des mécanismes de gestion et de suivi de la réforme au sein du secteur public pour que cette réforme puisse respecter le calendrier et surmonter les résistances. Certes, c'est le ministère, le service ou l'organisme de réglementation qui doivent être directement chargés de la réforme puisque ce sont eux qui possèdent la compétence et qui ont élaboré la politique. Mais il est difficile aux ministères de se réformer eux-mêmes, en raison des pressions exercées pour préserver les intérêts acquis. Pour faire passer une réforme sur plusieurs années, touchant plusieurs niveaux d'administration et de multiples organisations, il faut confier à des organismes situés au cœur de l'Etat des responsabilités et des pouvoirs spécifiques, afin qu'ils suivent et facilitent les progrès de la réforme globalement. Il sera nécessaire de veiller au respect des mesures touchant l'ensemble de l'administration, telles de nouvelles consignes de transparence.

Ensuite, il serait souhaitable que la Chine adopte une approche plus systématique pour créer des infrastructures institutionnelles et juridiques, afin de favoriser la concurrence, comme l'explique le chapitre 12.

Enfin, le contrôle des résultats laisse à désirer. Les ministères doivent rendre compte à l'Assemblée populaire nationale de l'avancement dans la mise en œuvre du Plan quinquennal, mais il n'y a en fait guère d'évaluation de l'impact concret des lois et autres règlements une fois qu'ils sont adoptés.

L'évaluation intervient surtout en cas de crise, s'il se produit de graves catastrophes ou si les médias sont alertés. Au plan interne, chaque ministère peut suivre l'impact de ses politiques, mais les résultats ne sont généralement pas communiqués au Conseil des Affaires d'Etat ni rendus publics. Un système de compte rendu périodique à un organe central tel que le Conseil des Affaires d'Etat ou l'APN, disposant éventuellement d'évaluations indépendantes d'organismes spécialisés, pourrait aider à déceler plus rapidement qu'une réglementation est perfectible et à prendre en temps utile des mesures correctives.

La gestion d'un programme exhaustif et cohérent de réforme de la réglementation étalé sur plusieurs années est l'une des tâches les plus difficiles pour les administrations, encore que les pays qui ont su la mener à bien, comme la Hongrie et le Mexique, soient ceux dont le développement économique a le plus progressé. Ce sont les économies en transition qui peuvent tout particulièrement tirer parti d'une vision stratégique des réformes nécessaires à un environnement de marché qui évolue. Une politique de réforme générale peut aider à hiérarchiser les priorités parmi tout un éventail de réformes, à activer le processus pour que leurs effets se fassent sentir plus rapidement, à recenser les lacunes de la réforme et à déceler les risques induits par les défaillances du marché durant la phase de transition en raison des insuffisances de la réglementation, à faire apparaître des synergies, des liens entre les réformes et un enchaînement logique des réformes. Il faut élaborer des stratégies pour que les décisions en matière de réglementation à court terme soient cohérentes avec les objectifs plus larges de la politique à long terme, de telle sorte que les changements de la réglementation n'interviennent pas de façon ponctuelle. Inversement, les réformes éclatées, ponctuelles ou compartimentées ont des chances d'être incomplètes, de manquer de cohérence et de ne profiter qu'aux intérêts en place. Les risques de déception et d'échec de politique coûteux s'en trouvent donc accrus. Les risques associés à des réformes dépourvues de cohérence sont plus graves sur des marchés qui évoluent rapidement.

En Chine, l'absence de planification stratégique amoindrit les bienfaits à attendre des nombreuses réformes en cours. La plupart de ces réformes sont par nature sectorielles. Les plus importantes obéissent à des pressions extérieures – essentiellement liées aux risques financiers et aux négociations dans le cadre de l'OMC – plutôt qu'à une planification stratégique visant à jeter les bases de la croissance pour les cinq à dix années à venir. Si la réforme de la réglementation se limite à un ensemble ponctuel de mesures sectorielles d'ouverture du marché, destinées à calmer les critiques de l'étranger, la libéralisation du marché sera lente, peu satisfaisante et vouée à l'échec. La planification stratégique réduirait les risques de défaillances du marché au cours de la période de transition.

A plus long terme, l'évolution du système national de réglementation peut être accélérée par la mise en place de bonnes structures de gestion. Des instances situées au niveau central, dotées d'une vision synthétique et à long terme, peuvent insuffler une réelle dynamique de changement. Il devrait incomber à ces instances réformatrices d'adapter et d'améliorer en permanence les systèmes de réglementation, au fur et à mesure que l'environnement extérieur change, que l'information devient disponible et que de nouveaux problèmes se profilent.

La conception d'une instance chargée de la réforme de la réglementation au niveau central dépend très fortement du contexte, des relations juridiques et des rapports de force entre les différentes composantes de l'administration. La rapidité de la mutation que connaît la Chine a pour effet de réduire la capacité de son gouvernement central à planifier à long terme. A titre d'exemple, l'ancienne Commission d'Etat pour la réforme économique, qui était chargée d'établir les programmes de réforme économique au sein du Conseil des Affaires d'Etat, est devenue le Bureau d'administration de la réforme économique, dont la mission porte plutôt sur la planification à court terme et de la gestion de crise. La Chine dispose toutefois de plusieurs organismes, tels le Bureau des affaires juridiques, la Commission d'Etat pour l'économie et le commerce, et le Groupe chargé de l'OMC, au sein du Conseil des Affaires d'Etat, et le Comité permanent de l'Assemblée populaire nationale qui, en coopérant étroitement, pourraient ouvrir la voie à un contrôle plus concerté de la réforme de la réglementation.

Dans plusieurs pays de l'OCDE, ces organes centraux sont aidés par d'autres entités à visée réformatrice, comme les ministères des Finances et les autorités chargées de la concurrence et du commerce, qui se dotent

de moyens en vue de sensibiliser tous les organismes et personnels concernés. Dans à peu près la moitié des pays de l'OCDE, les autorités chargées des questions de concurrence participent à l'examen des projets de réglementation, en raison de l'impact possible de ces projets sur l'accès au marché et la concurrence. Lorsqu'il sera créé en Chine un organisme chargé des questions de concurrence, il faudra qu'il ait le pouvoir et les moyens d'exposer les avantages que présente la réforme de la réglementation. Des organismes du secteur privé, organes consultatifs ou initiatives privées, peuvent également avoir leur utilité et devraient être encouragés.

Rationalisation des institutions chargées de la réglementation

La rationalisation des organismes chargés de la réglementation dispersés au sein de l'administration peut également améliorer l'efficacité des réformes. En Chine, il est souvent difficile non seulement de recenser les réglementations, mais aussi les organismes qui les élaborent. Le gouvernement chinois a reconnu ce problème de façon explicite et le Conseil des Affaires d'Etat a demandé que « la répartition des responsabilités entre les différents départements ministériels soit clairement définie, en évitant les chevauchements de compétence susceptibles d'entraîner des répétitions ou des failles dans la gestion, et donc de nuire à l'économie de marché »¹⁴.

Il est difficile de ne pas penser que dans de nombreux secteurs il sera difficile, voire impossible, de mener à bien la réforme de la réglementation sans une réforme profonde des institutions chargées de la réglementation. En Chine, il existe de multiples instances administratives dotées de pouvoirs réglementaires qui découlent ou sont prévus par des lois nombreuses et pas toujours cohérentes. La confusion institutionnelle est souvent le reflet de la confusion qui règne au niveau du cadre juridique sous-jacent. Les réglementations sont éclatées, à la fois verticalement et horizontalement, entre de multiples instances situées au plan national ou à des échelons inférieurs, chacune d'elle disposant de pouvoirs mal définis et qui se chevauchent. De nombreux pouvoirs réglementaires ont été accordés sur la base de responsabilités historiques qui n'ont plus cours, telles que le contrôle des prix et la surveillance des entreprises d'Etat, relevant parfois de lois différentes, au lieu de faire partie d'un régime réglementaire cohérent, transparent et efficace. Dans le secteur de la distribution, par exemple, on compte parmi les organismes chargés de la réglementation la Commission d'Etat pour l'économie et le commerce, le Bureau du commerce intérieur et du marché, la Commission d'Etat pour la planification du développement, le Bureau des prix et un Bureau au sein du Conseil des Affaires d'Etat chargé de la qualité et des normes. Les gouvernements provinciaux sont dotés d'institutions similaires. Il y a généralement peu de coopération et de communication entre les organismes chargés de la réglementation qui interviennent dans les mêmes secteurs, et aucun d'entre eux n'a le pouvoir de résoudre les conflits. Certains organismes de réglementation ont des intérêts commerciaux dans la réglementation qu'ils édictent.

Les progrès de la réforme aidant, il sera important de rationaliser ces structures administratives. Il faudrait concevoir de nouvelles institutions chargées de la réglementation qui reposent sur des principes de simplicité, d'obligation de rendre compte, de transparence, d'efficacité et d'impartialité, en cherchant tout particulièrement à éviter les conflits d'intérêt, ainsi qu'en identifiant rapidement et en solutionnant entre organismes de réglementation toute incohérence. Des réformes institutionnelles de ce type ne sont pas faciles, dans la mesure où elles rencontrent généralement une forte résistance de la part des institutions soumises à la réforme et de leurs clients. Les pays de l'OCDE estiment qu'il est utile de pouvoir compter sur un organe central chargé de la réforme de la réglementation et de suivre une stratégie globale, afin de venir à bout des intérêts particuliers et des conflits de compétences lors de la mise en place de nouvelles instances réglementaires.

Application de la réglementation dans le cadre de la primauté du droit

De nombreuses règles coexistent en Chine. Toutefois, comme dans la plupart des pays de l'OCDE, il est plus facile d'adopter une règle que de la mettre en œuvre. La loi est mieux respectée qu'auparavant en Chine, grâce aux mesures prises par le gouvernement central en vue d'en assurer une application juste

et équitable, en particulier dans les domaines qui intéressent le plus les investisseurs. La reddition de comptes s'améliore, grâce notamment à une vigilance accrue de la part des médias et à la réaction suscitée par les plaintes émanant d'entreprises étrangères. L'Assemblée populaire nationale a commencé à envoyer des missions, qui ont été très médiatisées, pour suivre l'application de la réglementation au niveau local (elle l'a fait en particulier pour la Loi sur les valeurs mobilières en 2001). Les ministères mettent actuellement à profit la rationalisation de leurs effectifs pour rehausser le niveau de compétences du personnel et l'application des lois semble plus systématiquement observée dans des secteurs comme celui des douanes où tout le personnel relève de l'administration centrale et non des administrations locales. Dans quelques secteurs essentiels comme la banque, le gouvernement chinois a recentralisé les autorités réglementaires pour assurer la cohérence et la neutralité du système dans tout le pays.

Le contrôle juridictionnel est encore, en Chine, un maillon faible dans l'ensemble des institutions dont la mission doit être d'inciter et de faire pression pour que l'administration prenne des mesures de qualité. Toutefois, la situation actuelle doit être analysée au regard des progrès significatifs réalisés depuis plusieurs années grâce à la réforme du système judiciaire. Les tribunaux traitent plus de cinq millions de dossiers par an. Il y a dans la profession environ 120 000 praticiens, plus un grand nombre de juristes dans la fonction publique et de conseils auprès des entreprises. La Commission d'arbitrage de la Chine pour l'économie et le commerce international (CACECI) est devenue l'instance internationale d'arbitrage commercial la plus chargée du monde, et chaque ville chinoise ou presque, quelle que soit sa taille, possède sa propre commission d'arbitrage, qui peut être saisie aussi bien de différends liés à l'international que de conflits nationaux. Des codes de procédure civile, administrative et pénale, ainsi qu'une loi sur l'arbitrage ont été promulgués. Des codes déontologiques à l'intention des juges, du ministère public et des avocats ont également été adoptés. La qualité des décisions des tribunaux chinois dans le domaine économique s'améliore, notamment dans les cas de contestation autour de noms de domaine Internet. La Cour populaire suprême a cherché à former le personnel des tribunaux aux nouvelles tâches qu'entraîne l'accession de la Chine à l'OMC. Dans le cadre des négociations avec l'OMC, la Chine s'est engagée à améliorer le contrôle juridictionnel des actions engagées devant les tribunaux administratifs qui concernent des questions commerciales, et cette réforme va venir à l'appui de la réforme plus vaste du système d'examen de l'administration.

Il reste pourtant encore beaucoup à faire pour améliorer l'ensemble de la structure d'application de la réglementation. En Chine, l'application et le contrôle du respect des lois et autres règlements sont en retard par rapport aux décisions de réforme de politique nationale. Outre des coûts superflus, cela fait peser des incertitudes sur le marché, et laisse la porte ouverte à des comportements contraires à l'éthique. La coordination essentielle qui doit exister entre l'administration, le judiciaire et la police pour faire appliquer la loi ne fonctionne pas toujours bien. Certains commentateurs signalent l'existence d'un système à deux vitesses pour ce qui concerne l'application de certaines réglementations, les entreprises d'Etat n'ayant pas le même traitement que les entreprises étrangères et les nouveaux arrivants sur le marché¹⁵. Les plaintes relatives à un excès de zèle dans la répression de tout manquement à la loi, ou au contraire au laxisme ou à l'inégalité de traitement sont courantes. Une loi qui est mal appliquée et, par voie de conséquence, inégalement respectée, constitue une menace pour l'efficacité des réformes qui peut saper la confiance dans la règle de droit.

Améliorer l'application de la réglementation est une tâche aux multiples aspects, de longue haleine et politique qui dépasse la simple réforme de la réglementation pour ressortir à une véritable consolidation de la règle de droit. Certaines réformes juridiques et institutionnelles peuvent toutefois permettre de réaliser des progrès utiles. Outre des questions de gouvernance plus vastes, telles que la reddition de comptes et les relations avec les groupes d'intérêt, qui ne sont pas abordées en détail dans ce chapitre, il existe de nombreuses raisons conjoncturelles et structurelles qui expliquent l'inégalité du respect de la réglementation en Chine.

La stratification de l'administration. En Chine, le système de mise en œuvre de la réglementation, fortement décentralisé, pose d'énormes problèmes de coordination et de cohérence. En fait, aucun des pays Membres de l'OCDE dotés d'une structure fédérale n'a un système de mise en œuvre de la réglementation aussi

décentralisé que celui de la Chine. Cette décentralisation est même plus accentuée encore que pour les lois européennes appliquées par les Etats membres de l'Union. L'administration centrale chinoise est de taille relativement limitée au regard de la norme dans les pays de l'OCDE. La quasi totalité du personnel chargé de l'inspection et de la mise en application de la réglementation est rattaché à la province, au district ou à la municipalité, et l'obligation de rendre compte aux ministères centraux n'est pas impérieuse. Les administrations locales ont des pouvoirs de réglementation et de coercition dans la plupart des domaines de l'action publique, y compris en ce qui concerne l'approbation de projets d'investissement, la fixation de normes de sécurité, le respect des obligations fiscales, et la réglementation dans le domaine du travail et de l'environnement. L'Administration nationale de l'industrie et du commerce a dans toutes les villes et provinces des directions locales qui ont compétence pour accorder le droit d'exercer une activité et pour accorder des permis. Bon nombre d'inspections locales doivent être financées localement, ce qui réduit encore le contrôle exercé par le centre. Les bureaux des douanes eux-mêmes sont financés par l'administration locale ou s'autofinancent avec les droits de douane. La circulation de l'information entre les différents niveaux de l'administration est insuffisante et les ministères centraux ignorent généralement avec quelle rigueur sont appliquées les lois, ils n'ont guère de pouvoir pour assurer un suivi ni pour prendre des mesures correctives. Les administrations locales qui n'assurent pas le respect de la loi ne sont guère sanctionnées.

La protectionnisme local et le risque de mainmise sur le processus de contrôle du respect de la réglementation. La section suivante examine la question de l'ouverture du marché intérieur grâce à la diminution des obstacles réglementaires aux échanges à l'intérieur de la Chine. Des intérêts puissants et parfois corrompus ont souvent au niveau local une forte influence sur des décisions d'application de la réglementation qui pénalise la concurrence.

Des contre-pouvoirs insuffisants dans le domaine de l'application de la réglementation. L'administration dispose d'une marge de manœuvre excessive, tant au niveau central qu'aux niveaux inférieurs. Les administrations des provinces, des districts et des municipalités disposent d'un large pouvoir d'interprétation des obligations réglementaires. Cette latitude excessive n'est pas contrôlée par la Loi sur la procédure législative et réglementaire. En Chine, les lois sur la procédure administrative ne précisent pas les droits des citoyens touchés par des décisions réglementaires en ce qu'elles ne proposent pas à l'avance une interprétation de la façon dont doit être appliquée la réglementation, n'expliquent pas publiquement les décisions prises et ne font rien pour raccourcir les délais.

Malgré les réformes, le contrôle juridictionnel des mesures administratives est encore très limité en Chine, par rapport aux pays de l'OCDE¹⁶. Il en résulte que les personnels chargés de faire respecter la loi en Chine n'ont guère à rendre de comptes au regard des principes du droit administratif. Cela est dû en partie au fait que les tribunaux chinois ne sont pas indépendants (bien que la Constitution garantisse cette indépendance) et sont en fait intégrés à l'administration locale et au Parti. Les juges n'ont pas de statut particulier et sont généralement nommés, promus, rémunérés et démis de leurs fonctions par les fonctionnaires du parti et de l'administration au niveau local. Ils sont fortement incités à privilégier les intérêts locaux et à perpétuer les protections au lieu de se conformer aux obligations légales.

Les lacunes du contrôle juridictionnel en Chine, conjuguées à une exigence grandissante du marché en faveur de règles mieux définies, favorisent l'évolution vers d'autres solutions :

- Les procédures d'arbitrage de la Commission d'arbitrage de la Chine pour l'économie et le commerce international (CACECI) sont de plus en plus souvent intégrées aux contrats privés. Si un tel arbitrage a certainement des avantages sur le système judiciaire actuel, le fait que de grandes entreprises étrangères y aient de plus en plus recours dans le but d'éviter de longues procédures judiciaires peut entraîner une discrimination vis-à-vis d'entités plus petites et nationales, qui elles se tournent plutôt vers les tribunaux pour obtenir réparation.
- Une réforme du système de contrôle administratif est en cours. Il s'agit d'étendre et d'accélérer le contrôle des décisions prises par l'administration. En 2000, près de 70 000 dossiers ont été admis pour un contrôle.

- Les entreprises font jouer leurs contacts personnels au sein des administrations compétentes pour résoudre leurs problèmes. Elles ont tendance à renoncer à remettre en cause officiellement une décision devant un tribunal, de peur de nuire à leurs bonnes relations avec les fonctionnaires locaux et de s'exposer aux représailles de fonctionnaires mécontents.
- L'Assemblée populaire nationale peut effectuer des contrôles d'ordre juridictionnel. La Loi de 2000 sur l'élaboration des textes législatifs définit les procédures par lesquelles le Comité permanent de l'APN peut être amené à statuer et à annuler des décisions de l'administration prises en violation de la loi chinoise. Cette même loi permet au Comité permanent de décider qu'une mesure de l'administration est anticonstitutionnelle (la Chine ne possède pas de Conseil constitutionnel indépendant).
- La Commission d'Etat pour l'économie et le commerce fait office de médiateur lors de problèmes rencontrés par des entreprises à l'échelon provincial et régional.
- Dans le cadre d'une stratégie plus large de contrôle du respect de la réglementation, le Conseil des Affaires d'Etat s'applique à renforcer ce qu'il appelle le « système de supervision collective » qui consiste en « une autodiscipline dans les échanges, une supervision des médias et une participation des masses ». Le Conseil des Affaires d'Etat a décidé « d'utiliser au maximum des structures telles que les Chambres de commerce et les associations professionnelles, etc., » pour former, superviser et obliger les entreprises à respecter spontanément les lois et règlements en vigueur.

Les tribunaux ne vont assumer que progressivement le rôle qui leur permettra d'améliorer le respect de la légalité et la garantie de procédures régulières. Dans les années à venir, il sera particulièrement important que les pouvoirs publics et les tribunaux chinois offrent une infrastructure juridictionnelle efficace et pratique pour le règlement des différends car le rôle des pouvoirs publics comme médiateur et arbitre entre les parties va progressivement diminuer dans la mesure où leur intervention dans l'économie va décroître.

Les sanctions et les peines peuvent ne pas être assez dissuasives. L'application des jugements et la perception des amendes constitue un autre problème. Il arrive souvent que les décisions des tribunaux ne soient pas exécutées rapidement, voire pas du tout. La légèreté de la sanction est parfois sans commune mesure avec les profits qu'a permis la violation de la loi.

Les réglementations gênantes et abusives. Dans la plupart des domaines, des inspecteurs ont de nombreuses occasions d'intervenir dans les décisions relatives aux activités des entreprises. Les autorisations d'exercer une activité, par exemple, sont souvent accordées pour un laps de temps très court, parfois entre six mois et un an. Le recours fréquent à des permis ou autorisations plutôt qu'à une réglementation générale amplifie les problèmes de respect des lois et règlements car ces instruments favorisent de par leur nature le maintien d'un pouvoir discrétionnaire, en particulier lorsque les critères de décision ne sont pas clairs et qu'il ne peut y avoir de contrôles indépendants. Le problème n'a fait qu'empirer sous l'effet de l'accumulation des réglementations au cours des années 90 (il y a eu plus de 30 000 nouveaux règlements administratifs). Contrairement à ce qu'on pourrait attendre, le fait que la réglementation soit plus détaillée ne permet pas d'éviter la délégation de pouvoirs étendus et discrétionnaires aux autorités réglementaires, car les règlements sont souvent focalisés sur des détails de procédure (obligations) plutôt que sur la définition de critères de droit pour fonder les décisions (résultats de l'action). Dans les pays de l'OCDE, la multiplication des procédures accroît en réalité le caractère arbitraire de l'administration, parce qu'il devient impossible de connaître ou de respecter toutes les exigences de la réglementation, ce qui permet aux fonctionnaires de décider quels règlements appliquer et comment. Paradoxalement, le système juridique chinois semble se caractériser tout à la fois par un excès de détail et par un pouvoir discrétionnaire exagéré.

Les réformes de la réglementation examinées dans ce document vont renforcer la tendance à un meilleur contrôle de l'application des lois et règlements en Chine. Certes, un programme volontariste de

suppression de multiples autorisations, licences et permis superflus et coûteux permettrait de résoudre une bonne partie du problème. Mais, pour venir à bout des faiblesses institutionnelles et structurelles étroitement mêlées qui sapent la bonne application de la loi, il faudra des réformes qui dépassent largement le propos de ce chapitre, en particulier la mise en place d'un appareil judiciaire vraiment indépendant, ce qui constitue une réforme d'ordre essentiellement politique.

Sur la base de l'expérience des pays de l'OCDE, l'élaboration de procédures de droit administratif est un autre outil que le gouvernement chinois pourrait souhaiter envisager pour contrôler le pouvoir discrétionnaire excessif dont jouit l'administration. La Chine a déjà mis en place un cadre de droit administratif, en particulier une Loi sur la procédure administrative (1990), une Loi sur la responsabilité de l'Etat (1994), en vue de répondre aux plaintes nées d'actes illégaux commis par des fonctionnaires, une Loi sur les sanctions administratives (1996) et la Loi sur la procédure législative et réglementaire (2000), déjà évoquée. De même, de nombreux pays de l'OCDE sont en train d'adopter ou de modifier des lois de procédure administrative, visant à améliorer la prévisibilité des décisions administratives, à définir avec plus de clarté les droits des citoyens et à élaborer dans le détail des procédures standard pour l'élaboration, la mise en œuvre, le contrôle de l'exécution et la révision de la réglementation. Ces pratiques, une fois adoptées sous forme de loi, deviennent effectivement des droits que le citoyen peut revendiquer. En renforçant les droits des citoyens et en contrôlant les décisions réglementaires arbitraires, ces lois sont en train de changer radicalement les rapports entre l'administration et le citoyen. Ce type de réforme, qui vise à garantir le respect de la légalité et à diminuer le risque lié à la réglementation sur le marché tout en renforçant l'obligation de rendre des comptes, est de la plus haute importance.

Les lois de procédure administrative sont des instruments souples. Elles peuvent avoir un vaste champ d'application, englobant notamment les points suivants :

- **Elaboration de la réglementation** : obligation de consultation à différents stades de l'élaboration de la réglementation, préparation d'analyses d'impact de la réglementation, réflexion sur d'autres instruments à envisager, obligation de publication, dates d'entrée en vigueur, durée d'application (y compris clause de caducité automatique) et rejet pur et simple.
- **Mise en œuvre et contrôle de l'exécution** : accessibilité de la réglementation ; règles sur l'incorporation de documents ; règles générales relatives à l'étendue et à l'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'administration, avec publication de critères objectifs permettant d'apprécier les requêtes ; prescription de délais applicables aux décisions ; obligation de publier les décisions administratives et de motiver le rejet d'une requête.
- **Révision et modification** : application de règles générales de procédure aux modifications apportées à la réglementation en vigueur, règles d'actualisation des éléments incorporés dans des documents (normes internationales, par exemple).
- **Recours et garanties** : tenue d'audiences avant la prise de mesures disciplinaires en cas de violation des droits d'entités réglementées lors de recours concernant des règles et mesures administratives (contrôle du respect des lois et règlements ou sanctions, par exemple).

Encadré 11.3 **La réforme de la magistrature et des mécanismes de recours en Hongrie**

Les réformes en Hongrie visaient à établir un système judiciaire plus indépendant et plus efficace. Dans un premier temps, on a introduit une séparation claire entre les pouvoirs exécutif et judiciaire. En particulier, les tribunaux ont acquis une indépendance à l'égard du ministère de la Justice, et un organisme de gestion spécifique pour le pouvoir judiciaire, désigné sous le nom de Conseil judiciaire national, a été créé pour mettre en œuvre un budget plus important, permettant de moderniser les tribunaux, renforcer leurs

Encadré 11.3 **La réforme de la magistrature et des mécanismes de recours en Hongrie (suite)**

moyens informatiques, organiser des programmes de formation et contrôler les activités de juges, en prenant, le cas échéant, des mesures disciplinaires. Par ailleurs, afin d'améliorer l'efficacité et la rapidité dans l'ensemble du système, le gouvernement a ajouté un autre niveau au système à trois niveaux qui comportait des tribunaux locaux, de comté et un tribunal suprême. Bien qu'il n'ait pas encore reçu de dotation budgétaire, le quatrième niveau de tribunaux trouvera sa place entre les tribunaux de comté et le tribunal suprême, et il statuera sur les recours formés contre les décisions des tribunaux locaux et des tribunaux de comté.

Ces réformes répondent à de nombreuses critiques faites au cours de ces dernières années sur la lenteur et le coût du système en vigueur. En temps ordinaire, un plaignant doit attendre une première décision pendant deux ou trois ans, et cela peut aller jusqu'à cinq ans dans des cas plus complexes. Dans ces conditions, les tribunaux accumulent un important arriéré de dossiers, surtout au niveau des tribunaux locaux et du tribunal suprême. Une gestion plus indépendante serait en mesure de réagir aux deux autres faiblesses du système. Le premier concerne les conditions matérielles de fonctionnement des tribunaux, qui manquent souvent de personnel subalterne et de moyens techniques. En deuxième lieu, le nouveau Conseil judiciaire national devrait être en mesure de se consacrer à plus long terme à l'amélioration des décisions judiciaires par une meilleure sélection, la formation des juges, en particulier pour qu'ils acquièrent les compétences nécessaires dans une économie de marché.

La Hongrie dispose d'une grande variété de contrôles garantissant l'équilibre des pouvoirs, dans lesquels les organismes constitutionnels protègent les citoyens contre les abus de l'administration, et notamment contre les excès de la réglementation. En complément, mais aussi en substitution des moyens administratifs et judiciaires qui ont été décrits ci-dessus, un plaignant hongrois peut avoir recours à trois autres possibilités et institutions pour s'opposer à une réglementation ou à une décision de nature réglementaire.

Le *Bureau du Procureur public* a qualité pour examiner la légalité de la décision prise par une agence, et il peut prendre des dispositions formelles pour réexaminer la décision. Si l'agence est en désaccord avec ses conclusions, le Procureur public peut se tourner vers les tribunaux ou soumettre une motion à la Cour constitutionnelle pour qu'elle juge dans les matières constitutionnelles. Un point important à rappeler porte sur le fait que le Procureur ne se borne pas au simple contrôle de légalité, il peut jouer le rôle de procureur de la république au cours des procédures judiciaires. Par rapport à l'examen judiciaire, cela présente l'avantage d'intervenir à un stade initial, et d'examiner une action ou une pratique soupçonnée d'être illégale et de demander réparation. Le Bureau du Procureur public dispose de représentations locales outre son siège installé à Budapest.

L'*Ombudsman* (médiateur) exerce des activités très comparables à celles du Procureur, à cette différence près qu'elles portent pour l'essentiel sur des violations des droits constitutionnels. Les ombudsmans sont nommés par le Parlement et ils répondent directement devant lui. Des ombudsmans spéciaux ont été établis pour protéger certains droits constitutionnels tels que les droits des minorités ethniques et la protection des données. Un ombudsman peut également agir de manière indépendante dans son domaine de compétence. En se fondant sur des plaintes précédentes, les ombudsmans ont proposé des modifications aux lois et aux règlements dans leur rapport annuel au Parlement.

La *Cour constitutionnelle* a joué un rôle considérable depuis le changement de régime. Comme dans la plupart des pays, une procédure spéciale permet aux individus de faire directement appel devant la Cour constitutionnelle dans le contexte d'allégations de violations de leurs droits par une loi ou une réglementation. Par ailleurs, si un tribunal estime qu'une procédure viole la Constitution, il peut émettre une injonction de suspension de ladite procédure et soumettre le dossier à la Cour constitutionnelle, qui pourra le cas échéant examiner et annuler les mesures incriminées.

L'ouverture du marché intérieur en Chine

L'ouverture du marché intérieur en Chine pourrait stimuler la croissance globale de ce pays autant, si ce n'est plus, que l'ouverture aux échanges extérieurs. Le marché intérieur chinois est très compartimenté. Les obstacles réglementaires aux mouvements des biens et des services entre les régions, les provinces, les districts et même les villes entraînent des coûts cachés considérables en ce qu'ils affaiblissent la concurrence, alourdissent les coûts de production et nuisent à la qualité des produits et services. Ces

obstacles ont des effets négatifs sur les marchés de nombreux produits et services, en particulier dans les secteurs de la construction, de l'automobile, des produits chimiques, de la distribution et des marchés publics. La Chambre de commerce américaine a abouti récemment à cette conclusion : « Il existe très peu de marchés vraiment nationaux ; il s'agit plutôt d'une juxtaposition de marchés locaux qui s'observent les uns les autres avec suspicion »¹⁷. Certains investisseurs étrangers ont le sentiment que le protectionnisme local se renforce, parallèlement à la baisse des subventions et l'intensification de la concurrence.

Cette compartimentation du marché intérieur chinois a plusieurs origines. Elle est la résultante des problèmes de contrôle du respect des lois et règlements évoqués ci-dessus, qui ont laissé le système juridique être peu à peu accaparé par des intérêts locaux, des politiques d'autosuffisance qui ont prévalu avant l'ère des réformes et du sous-financement des administrations locales qui utilisent les autorisations, droits et amendes pour accroître leurs revenus. Les mesures de protection du marché local ne sont toutefois pas toutes illégitimes. Les fonctionnaires locaux sont exposés à de fortes pressions pour fournir des emplois aux chômeurs et, dans cette optique, la méthode la plus facile est de protéger les producteurs locaux. Un marché intérieur parfaitement concurrentiel pourrait exacerber les inégalités économiques régionales en accélérant les mutations structurelles dans les régions les moins efficaces et les plus défavorisées. La structure globale du marché en Chine se caractérise par une faible concentration au niveau national et par l'existence de régions qui abritent des entreprises faisant double emploi et dont le fonctionnement est inférieur au minimum d'efficacité. L'aide au développement accéléré des régions du Centre et de l'Ouest est une grande priorité de la politique chinoise. Le cloisonnement du marché intérieur étant partie intégrante de la politique de stabilité et de développement régional, les réformes doivent par conséquent être conçues avec soin.

Dans la plupart des domaines de l'action publique, la normalisation et la centralisation des pouvoirs de réglementation ne constituent pas une bonne réponse au protectionnisme local notamment pour des raisons pratiques du fait de la taille du pays. On peut se poser la question de savoir s'il est réalisable, ou même souhaitable, de tenter d'appliquer des règles administratives uniformes dans les différentes parties d'un pays composé de régions aux caractéristiques si diverses.

Le Conseil des Affaires d'Etat maintient la décentralisation des décisions pour les questions économiques, mais garde un pouvoir de contrôle et peut appliquer des mesures correctives lorsque les réformes ne progressent pas de façon satisfaisante. Il a décidé :

« d'instituer un système où le gouverneur d'une province (le président d'une région autonome ou le maire d'une municipalité), est pleinement responsable. Les gouvernements des provinces (régions autonomes, municipalités) doivent organiser et conduire l'action visant à normaliser et réglementer l'ordre économique des marchés. Les gouvernements, à tous les niveaux, doivent définir les grands axes de cette action, prendre des mesures spécifiques à cet effet et renforcer la supervision et le contrôle. Dans les régions où cette action de réorganisation n'a pas été satisfaisante et où l'ordre économique du marché n'est pas clairement établi et résiste au processus de normalisation, une enquête sera menée quant à la responsabilité des dirigeants locaux aux différents échelons et, si celle-ci est mise en cause, les sanctions prévues en la matière seront appliquées »¹⁸.

Point tout aussi important, la décentralisation des structures de l'administration chinoise peut favoriser le développement. Le système des provinces, des districts et des municipalités ou arrondissements urbains présente des avantages en ce qu'il peut accélérer la réforme de la réglementation car il amène une certaine souplesse et donne des incitations positives à entrer en concurrence sur la base de principes de bonne gestion économique. En Chine, toutes les réformes ne sont pas insufflées du sommet vers la base et beaucoup de réformes bénéfiques viennent de la base. Les deux provinces qui avaient bénéficié du plus gros apport d'investissement étranger à fin 1999 – Shanghai, devenue zone économique spéciale en 1989, et Guangdong, une des toutes premières provinces à s'ouvrir aux investissements étrangers en 1979 – sont précisément celles qui ont la réputation d'être le mieux gérées. Le système des zones économiques spéciales et des régions autonomes accroît encore la souplesse et favorise l'innovation, les expériences et les projets pilotes, ce qui apporte beaucoup à la réforme. L'ouverture des villes côtières et des zones économiques spéciales a été une grande réussite.

Si la sophistication des goûts des consommateurs, qui deviennent plus exigeants en termes de choix et de qualité, va ouvrir une brèche dans ces marchés locaux protégés, le problème ne va pas pour autant disparaître de lui-même. L'expansion des échanges extérieurs après l'accession de la Chine à l'OMC n'induit probablement pas à elle seule une forte augmentation des échanges entre régions, comme cela a été développé par ailleurs dans l'étude. Bon nombre de problèmes sont d'ordre institutionnel et structurel et nécessitent des mesures concrètes.

- Les différents aspects de la réforme de la réglementation envisagés dans ce chapitre –amélioration de la transparence et de la consultation, analyses d'impact, planification stratégique et surveillance, définition plus précise des droits et des obligations dans les procédures administratives et mise en place de régimes respectant les règles du marché dans les services publics – vont contribuer à un abaissement des obstacles internes en faisant apparaître au grand jour les conflits, en améliorant la coopération et en identifiant les coûts plus tôt. Ces bonnes pratiques réglementaires doivent être appliquées dans les régions, les provinces, les districts et les municipalités de façon à ne pas risquer de compromettre les résultats de la réforme de la réglementation au niveau national. Il serait utile d'évaluer les moyens à la disposition des administrations locales pour mettre en œuvre de bonnes pratiques réglementaires.
- Dans la mesure où certains de ces obstacles internes proviennent de lacunes du système juridique, un renforcement de la primauté du droit permettra d'éliminer peu à peu bon nombre d'entre elles.
- L'application de lois nationales ne va certes pas changer instantanément les habitudes, mais l'édification progressive d'un système juridique respectueux des lois du marché et hostile au protectionnisme local est nécessaire, et elle est en marche. Une Loi sur les adjudications pour les projets de travaux publics, votée en 1999, rend obligatoire un appel d'offres ouvert et une mise en concurrence pour tous les contrats dépassant un seuil peu élevé (les décrets d'application n'ont toutefois pas encore été publiés). Par ailleurs, une loi en cours d'élaboration prévoit des appels à la concurrence pour tous les autres marchés publics. De nouveaux règlements du Conseil des Affaires d'Etat, relatives à l'interdiction de mettre en place des obstacles régionaux dans le cadre des activités de l'économie de marché sont entrés en vigueur en avril 2001. Ces textes affirment essentiellement la primauté du droit en interdisant « à des entités et à des personnes physiques (...) d'empêcher ou de gêner l'entrée sur le marché local de produits ou de services liés au bâtiment de source non locale, de quelque manière que ce soit, en violation des lois, règlements administratifs ou règlements du Conseil des Affaires d'Etat (...) à l'encontre des principes d'une concurrence équitable ». Les réglementations répartissent les compétences entre les divers organes administratifs pour corriger certains types de comportements protectionnistes et prévoient des sanctions à l'encontre de fonctionnaires adoptant un comportement protectionniste. Les recours pour les parties lésées sont très limités : les entités et les personnes physiques sont en droit de contester un comportement revenant à dresser des barrières protectionnistes au niveau régional et de dénoncer un tel comportement aux autorités compétentes. En septembre 2000, des amendements à la Loi sur la qualité des produits sont entrés en vigueur. Ces amendements interdisent en particulier la pratique consistant à exclure des produits fabriqués hors de la zone locale (ou de la circonscription administrative) si ces marchandises obéissent aux normes de qualité, et créent par ailleurs une procédure de réexamen pour les parties mécontentes des résultats de contrôles inopinés.
- La réforme progresse plus rapidement lorsque que le contrôle exercé par l'administration centrale suit des lignes clairement établies. Dans les quelques cas où le système réglementaire en Chine est devenu trop décentralisé pour conserver son efficacité au niveau des marchés nationaux, il faudrait envisager davantage une « recentralisation », comme cela a pu être fait dans le secteur bancaire, les douanes et pour le contrôle des prix. La restructuration verticale de la surveillance bancaire au profit de la Banque populaire de Chine a effectivement mis fin à des pratiques où l'administration locale donnait des instructions aux banques afin qu'elles octroient des prêts en faveur de projets locaux, empêchait la sortie de capitaux de la zone et intervenait dans des procédures de cessation de paiements (mais il arrive encore que des gouvernements locaux pèsent sur les flux de capitaux en

apportant leur garantie à des prêts bancaires accordés à des entreprises d'Etat, ce qui les avantage par rapport aux entreprises du secteur privé en réduisant le coût de ces prêts¹⁹.

- Lorsque les pouvoirs réglementaires et les problèmes y afférents sont partagés entre plusieurs niveaux d'administration ou plusieurs administrations à quelque niveau que ce soit, il est essentiel d'améliorer la coordination et le partage de l'information pour que la réforme réussisse. Le Conseil des Affaires d'Etat, de fait, encourage la coordination au stade de la mise en application : « Un effort de coopération et de coordination doit être fait entre toutes les régions et les organes administratifs dans les enquêtes menées pour identifier les activités dépassant le cadre régional en infraction avec la loi »²⁰. La création en Chine d'un registre centralisé des réglementations, préconisée dans ce chapitre, constituerait un progrès important vers une réglementation plus transparente au niveau infranational. L'expérience de l'Italie, avec sa Conférence Etat-régions, un organe permanent composé du Président du Conseil et des Présidents de régions, pourrait être intéressante pour la Chine. En Italie, cette Conférence est de plus en plus impliquée dans la préparation et la négociation, la présentation et le suivi d'accords de coordination et dans des activités communes au gouvernement central et aux régions, lesquels mènent cette coopération à travers toute une série de relations administratives et réglementaires, telles que le partage obligatoire de l'information, des propositions conjointes, des demandes d'avis, des conventions, des consultations et même le partage de bureaux²¹.

Comme la Chine, des pays de l'OCDE, en particulier des pays à structure fédérale et les communautés régionales telles que l'Union européenne, ont connu des tensions induites par la décentralisation des réglementations au sein de marchés nationaux et mondiaux. Ils ont également essayé de préserver un équilibre entre la diversité et l'innovation au niveau local, d'une part, et la nécessité d'une normalisation au niveau national, d'autre part. Bien que, pour des raisons historiques, géographiques et culturelles, la situation nationale de la Chine soit unique, l'expérience des pays de l'OCDE et des multiples stratégies auxquelles ils ont pu avoir recours pour créer avec succès des marchés unifiés efficaces à partir de juridictions multiples, pourrait offrir des solutions concrètes à la Chine pour l'aider à réduire ses obstacles réglementaires internes. Peut-être pourrait-on adapter des institutions du marché unique européen, comme la Cour européenne, pour des questions internes relatives aux échanges. Les concepts de passeport commercial et de reconnaissance mutuelle pourraient être utilisés pour éviter que des entreprises soient dans l'obligation d'obtenir des autorisations individuelles et des agréments dans chaque juridiction où elles interviennent.

Créer en Chine des organismes de réglementation dans les secteurs de services public

En Chine, la réforme commence à aborder les secteurs de service public, qui sont « parmi les derniers vestiges de l'économie planifiée »²². Ces secteurs peuvent être grandement améliorés, en termes d'efficacité et de qualité de service (voir le chapitre 12 pour une analyse sectorielle de ces questions). Mais, pour éviter de dangereuses défaillances du marché, il est impératif que la libéralisation des services publics chinois se fasse dans le contexte d'une consolidation et d'une rationalisation profondes des organismes de réglementation. Le résultat des réformes dans les services publics va largement dépendre de la qualité des organismes de réglementation qui seront créés pour guider le processus de réforme pluriannuel à l'intérieur du cadre de politique générale. Une structure réglementaire élaborée et évolutive est indispensable pour pouvoir transformer une industrie de réseaux, comme l'électricité et les communications, fondée sur une situation de monopole en un marché concurrentiel. Le calendrier retenu et l'enchaînement des réformes peuvent être déterminants, tout comme peut l'être la souplesse d'adaptation au progrès de la technologie et à la concurrence.

Dans la réforme de ces secteurs, la question de l'indépendance de l'organisme chargé de la réglementation (ci-après désigné sous l'appellation « organisme autonome de réglementation ») est particulièrement importante. En Chine, un pas vers l'autonomie de ces organismes de réglementation a été fait en 1988, lorsque les pouvoirs de réglementation sont passés des ministères sectoriels, responsables de la production, à la Commission d'Etat pour l'économie et le commerce – CEEC –, dépendant du Conseil des Affaires d'Etat. Toutefois, ceux qui élaborent la réglementation au sein de la CEEC ne sont pas

autonomes, au regard des normes de l'OCDE, car ils sont encore intégrés dans l'appareil qui élabore la politique. Une autre avancée a été réalisée en 1998, lors de la création d'autorités de réglementation plus autonomes dans le secteur de la banque, des valeurs mobilières et de l'assurance, qui dépendent toutefois encore du Conseil des Affaires d'Etat.

Les raisons qui motivent la création d'organismes autonomes de réglementation sont bien connues²³: protéger les interventions sur le marché d'interférences d'ordre politique ou répondant à des intérêts commerciaux, améliorer la transparence, l'expertise, la stabilité et un véritable engagement en faveur d'une politique optimale à long terme. Dans le système juridique chinois, ces objectifs sont particulièrement séduisants. Il est évident que des autorités autonomes constituent une amélioration salutaire, par rapport aux organes de réglementation intégrés dans les ministères sectoriels, n'obéissant pas à une mission bien définie de défense du consommateur. Dans les pays de l'OCDE, l'ouverture du marché a surtout fait sentir ses effets dans les secteurs précisément –services financiers et télécommunications – où les organismes autonomes de réglementation sont le plus puissants (encore que le lien de cause à effet ne soit pas établi).

Cependant, les choses ne sont pas aussi simples. Dans le contexte de la réforme de la réglementation, la mise en place d'organismes autonomes de réglementation est bien le domaine où le plus de mauvais conseils circulent. Comme beaucoup de pays l'ont découvert trop tard, il n'existe pas de modèle institutionnel universel à reproduire. Une institution doit être conçue en tenant compte du contexte ; elle doit reposer sur la flexibilité et la capacité de réaction. L'environnement institutionnel et le contexte historique de chaque pays sont en effet uniques. A titre d'exemple, il est difficile de transposer à d'autres pays le modèle de la «commission indépendante» utilisé aux Etats-Unis, en raison des différences constitutionnelles qui peuvent exister entre l'exécutif et le législatif, du rôle distinct confié au Parlement et au pouvoir judiciaire en matière de surveillance, des différences entre les systèmes de gouvernance, des traditions diverses dans la procédure législative et réglementaire et dans le débat public. Lorsqu'il s'agit de concevoir des organismes autonomes de réglementation, ceux qui sont chargés de la réforme doivent prendre en compte de nombreuses options.

De plus, ce serait une erreur de trop insister sur l'autonomie des organismes de réglementation. Les autorités autonomes de réglementation ne constituent pas une panacée et les gouvernements ont souvent tendance à trop compter sur des institutions sous-équipées et sans appui pour accomplir des tâches qui dépassent leurs moyens. Il convient d'inscrire ce processus dans une approche plus large du système, menant à une reconfiguration institutionnelle, dans la mesure où un système réglementaire est un système interdépendant. Pour créer un système de réglementation respectueux des règles du marché, il faut prendre en compte toutes les institutions qui influent de façon significative sur la conception et la mise en œuvre des politiques. Cela évite de commettre l'erreur de se focaliser indûment sur un seul élément du système à l'exclusion de tous les autres.

Les réformateurs en Chine doivent envisager l'autonomie comme le résultat d'un savant dosage d'incitations, de pouvoirs et de procédures impliquant toute une série d'acteurs. Aucun élément de l'autonomie, à lui seul, n'est garant du succès. La question décisive est plutôt de savoir *si l'équilibre des pouvoirs auquel on aboutit permet d'empêcher une dénaturation ou un accaparement du processus de prise de décision qui seraient contraires à la mission fondamentale à long terme qui est la défense du consommateur*. La question du bon équilibre des pouvoirs ne peut trouver de réponse satisfaisante que si elle est replacée dans le contexte plus large dans lequel opère l'organisme autonome de réglementation. La nature donnée à l'institution, le mode de reddition des comptes et la transparence doivent être conçus pour pouvoir fonctionner de manière intégrée dans le contexte chinois. Cela permettra de mettre l'accent sur la crédibilité globale et sur les résultats du marché.

Afin de réaliser un bon équilibre des pouvoirs pour chaque secteur de service public, il est souhaitable de créer au moins deux institutions et un ensemble de procédures, à savoir, du point de vue institutionnel :

- Un organe chargé de la politique réglementaire, au sein du ministère compétent ou de l'organisme du Conseil des Affaires d'Etat responsable du cadre général de l'action visant à libéraliser le marché,

de l'investissement dans les réseaux, de la restructuration, des coûts marginaux, ainsi que du financement des obligations de service universel.

- Un organisme autonome de réglementation, fonctionnellement distinct du ministère, du Conseil des Affaires d'Etat et des producteurs, en ce qui concerne le recrutement, les budgets et les principales décisions d'ordre réglementaire, en particulier l'octroi de licences, la fixation des prix et la modélisation des coûts, l'accès au marché et la protection du consommateur.

Et, pour ce qui concerne les procédures, des mécanismes assurant :

- Le règlement efficace et rapide des différends.
- Une large consultation des acteurs du marché avant que les décisions soient prises.
- La communication au public des raisons qui président aux décisions.
- Un comportement conforme à l'éthique des organismes de réglementation.
- L'obligation de rendre des comptes en cas de décisions qui sont contraires au critère de maximisation du bien-être du consommateur grâce à l'efficience des marchés.

La crédibilité aux yeux des acteurs du marché (investisseurs, producteurs et consommateurs) est le critère le plus important permettant de juger de l'efficacité d'un organisme de réglementation, notamment lorsque de nouveaux acteurs, tels que des investisseurs ou consommateurs étrangers, font leur entrée sur le marché. La crédibilité modifie matériellement le risque lié à l'entrée sur le marché et le comportement des acteurs sur le marché. Une forte crédibilité favorisera de bons résultats sur le marché, alors qu'une faible crédibilité, au contraire, pourra les compromettre, voire les annihiler. La crédibilité est générée tant par la conception, en amont, que par les performances, en aval. Le comportement de l'autorité réglementaire n'est pas connu à l'avance, mais l'institution elle-même et les procédures peuvent être conçues explicitement dans l'optique d'assurer et de préserver la crédibilité, mais aussi de limiter les risques d'un comportement qui porte atteinte à la crédibilité.

La Chine s'applique à mettre fin aux monopoles, à séparer l'administration publique des intérêts commerciaux, à élargir l'accès au marché de nouveaux arrivants et à favoriser la concurrence dans ces secteurs, mais se limite globalement à des transformations marginales d'organismes et de systèmes de réglementation conçus pour des services fournis par l'Etat. L'intérêt de l'Etat dans son action publique n'est pas suffisamment séparé de l'intérêt des entités commerciales. Il en résulte un fossé grandissant entre la nature des institutions, leurs moyens et les cadres réglementaires, d'une part, et les besoins réels de marchés concurrentiels, d'autre part.

Comme indiqué précédemment, la surveillance d'un secteur est généralement répartie entre plusieurs organes au niveau national : les mesures de contrôle des prix sont déterminées par la Commission d'Etat chargée de la planification du développement, les investissements sont approuvés par la CEPD ou d'autres organes, et certaines décisions réglementaires relèvent de la Commission compétente du Conseil des Affaires d'Etat et du ministère responsable. Dans certains secteurs subsistent des organismes ayant des intérêts commerciaux et encore investis de pouvoirs réglementaires. Des niveaux d'administration infranationaux détiennent également des pouvoirs réglementaires. Dans des secteurs comme l'électricité, le marché national est scindé en plusieurs marchés régionaux régis par des organismes distincts. Il existe peu de moyens de coordonner l'action des différents organismes chargés de l'orientation générale de l'action et de la réglementation et de résoudre les conflits et les incohérences qui peuvent exister entre eux.

Il importe d'accorder davantage d'attention à la réforme institutionnelle, comme en atteste l'exemple du secteur de l'énergie. La Chine s'est engagée à moderniser ce secteur, qui est relativement inefficace et

incapable d'empêcher des coupures occasionnelles d'électricité. Les réformes avancent. Le secteur de l'électricité, que dominent six firmes régionales intégrées, est désormais exploité à des conditions commerciales, et les décisions prises répondent de plus en plus à une optique commerciale. La Loi sur l'électricité de 1995 a légalisé la propriété privée d'actifs dans ce secteur. Des investissements étrangers massifs sont allés au secteur de l'électricité : en 2000, les capitaux étrangers représentaient 10 % de l'investissement total dans le domaine de l'électricité en Chine, dans le cadre d'accords contractuels divers tels que projets de construction-exploitation-transfert, formules TOT et coentreprises. La Compagnie chinoise de l'Électricité, fondée en 1997, est propriétaire des compagnies d'électricité provinciales par le biais d'une société holding²⁴. Les investissements au-delà d'un certain seuil sont approuvés par le gouvernement central, mais sont financés par ouverture du capital et par l'emprunt. Les tarifs se rapprochent des coûts, notamment dans les zones côtières qui sont plus riches. La Compagnie chinoise de l'électricité reste encore l'unique acheteur, mais il est prévu d'autoriser les plus gros consommateurs à choisir leurs fournisseurs (ce qui aurait pour effet de libéraliser les tarifs au niveau du consommateur), d'intégrer les marchés régionaux et de séparer la production, le transport et la distribution de l'électricité.

Il n'a toutefois pas été prévu de décisions du même ordre pour ce qui concerne les institutions chargées de surveiller le secteur durant cette période de transition complexe. Actuellement, la CEPD réglemente les prix payés par l'utilisateur final, et approuve les contrats passés avec les unités de la Compagnie chinoise de l'électricité au niveau provincial ainsi que tous les projets d'investissement. La Commission d'Etat pour l'économie et le commerce – CEEC – a créé récemment un petit organisme chargé de réglementer l'électricité sur la base du programme de réforme de l'industrie. Le Ministère des Finances contrôle les opérations des entreprises d'Etat, et donc leurs profits. La Compagnie chinoise de l'électricité, détenue par le Conseil des Affaires d'Etat, est responsable de la maintenance du réseau et en réglemente l'accès, ce qui lui donne la double fonction d'organisme de réglementation et de propriétaire. Un autre problème délicat est le protectionnisme régional. Les entreprises provinciales sont les entités les plus importantes sur le marché et il leur est habituel de refuser l'accès au transport afin de protéger la production d'électricité locale. Il en résulte malheureusement, comme on peut néanmoins s'y attendre, que les producteurs d'électricité indépendants, pour accéder au réseau, subissent une discrimination qui va en augmentant au lieu de diminuer. Chacun de ces organismes réglementaires est régi par un cadre juridique distinct et sert des objectifs différents, car il n'existe pas de loi unifiée applicable à la réglementation du secteur. Les compétences nécessaires pour trouver les bonnes solutions de marché font défaut à tous les niveaux du système de réglementation. De plus, il n'existe pas en Chine d'autorité chargée de la concurrence pour aider l'organisme de réglementation à faire appliquer les principes de concurrence face aux abus de position dominante. Il sera difficile pour un pouvoir judiciaire faible de faire respecter les décisions qui iront à l'encontre des entreprises en place.

La refonte des institutions de réglementation des services publics doit se fonder sur les attentes au niveau international. Les normes issues de pratiques internationales exemplaires servent de plus en plus de points de repère pour jauger les risques liés à l'investissement, donc le niveau et la qualité de l'investissement. Les pays de l'OCDE n'ont pas dégagé de véritable consensus sur la forme qui doit être donnée aux organismes autonomes de réglementation, mais leur expérience, en particulier là où la réforme a eu plusieurs années pour se roder, peuvent, dans une certaine mesure, éviter à la Chine de choisir un système de réglementation insatisfaisant, qui ralentirait l'ajustement structurel et imposerait des coûts pour de nombreuses années.

Conclusions

La section qui introduit ce chapitre résume les principales conclusions. Pour créer les institutions et l'environnement de marché indispensables à la réussite de l'ajustement à la libéralisation des échanges et de l'investissement, il convient de procéder à une réforme de la réglementation qui soit stratégique et intégrée. L'expériences de différents pays de l'OCDE n'offrent pas de modèle à la Chine, mais bon nombre des multiples instruments considérés comme faisant partie des bonnes pratiques recensées dans les pays de l'OCDE pourraient être adaptés de façon à répondre aux besoins de développement de la Chine.

NOTES

1. Wang, Zhemin, 2000, «The Developing Rule of Law in China » (Le développement de la primauté du droit en Chine), Harvard Asia Quarterly, <http://fas.harvard.edu/~asiactr/haq/200004/0004a007.htm>.
2. Déclaration d'ouverture précédant la première audience publique de la Commission américano-chinoise d'examen des garanties par Jerome A. Cohen, professeur de droit chinois, New York University, et Adjunct Senior Fellow, Council on Foreign Relations, du cabinet Paul Weiss, Rifkind, Wharton & Garrison, Washington, 14 juin 2001.
3. Chambre de commerce américaine en République populaire de Chine (2001), « White Paper on American Business in China », 22 janvier 2001, Pékin.
4. Neil Gregory et Stoyan Tenev (2001), « Le financement de l'entreprise privée en Chine », dans *Finances & Développement*, publication trimestrielle du FMI et de la Banque mondiale, mars 2001, volume 38, numéro 1.
5. Le système bancaire chinois en offre un exemple : « Ces caractéristiques sont pour partie symptomatiques des dysfonctionnements hérités du système de planification centralisé et du développement limité du système financier dans son ensemble, même si elles ont été perpétuées dans une certaine mesure par les récentes dispositions réglementaires. (...) La réglementation est largement responsable de ce manque de diversité des produits et services bancaires proposés. (...) Les entreprises non publiques (...) sont encore confrontées à de graves problèmes financiers, ainsi qu'à des contraintes d'ordre réglementaire, entre autres, qui font obstacle à leur restructuration et à leur expansion. ». Voir le chapitre 7.
6. « La réglementation nationale décourage bien souvent les nouveaux arrivants dans les secteurs caractérisés par une forte présence des entreprises étatiques. (...) 30% des chefs d'entreprise indiquent qu'ils se heurtent à divers types d'obstacles à l'entrée sur le marché (SFI, 1999) », comme l'indique le chapitre 2.
7. Conseil des Affaires d'Etat, «*Resolution of the State Council on Rectifying and Standardising Market Economy Order*» (Résolution du Conseil des Affaires d'Etat sur la rectification et la normalisation de l'ordre dans l'économie de marché).
8. Stiglitz, Joseph (1998) «*Second-Generation Strategies for Reform for China*», Communication présentée à l'Université de Pékin, Pékin, Chine, 20 juillet.
9. Voir, entre autres, la présentation faite par Jerome A. Cohen, Déclaration d'ouverture précédant la première audience publique de la Commission américano-chinoise d'examen des garanties, à Washington, (Etats-Unis), le 14 juin 2001 (voir note 2).
10. Une loi sur les fonds de retraite gérés en fiducie, votée en avril 2001, comporte une section sur les fonds privés à but caritatif, qui définit un cadre juridique pour ce type d'ONG.
11. Les bonnes pratiques relatives aux analyses d'impact de la réglementation, ainsi que des études de cas figurent dans *Analyse de l'impact de la réglementation : Meilleures pratiques dans les pays de l'OCDE*, Paris, OCDE (1997).
12. Une réglementation du cryptage a retenu l'attention du secteur informatique lorsque la notification a été publiée dans la presse. Aucune évaluation des aspects commerciaux ni des effets sur le développement de la technologie de l'information en Chine n'avait été effectuée. Or, cette règle (exigeant que le cryptage chinois soit intégré dans tout logiciel et matériel informatique) aurait gravement perturbé le commerce du matériel informatique et des logiciels. Après une réaction irritée des firmes étrangères, le gouvernement a décidé de préciser la réglementation.
13. Dans l'éventail des approches de la réforme, il peut être utile d'examiner non seulement les expériences des pays de l'OCDE, mais aussi celles des régions les plus développées de la Chine. Par exemple, depuis 1996, Hong-Kong, Chine, mène à bien un programme intitulé « Helping Business », qui a pour but d'attirer les entreprises nationales et étrangères. Ce programme a permis de simplifier les formalités administratives, de déréglementer et de transférer des services du secteur public au secteur privé, où règnent des conditions de

- marché satisfaisantes. Il a pour but d'éliminer et de simplifier la réglementation qui freine les capacités d'innovation et de croissance de Hong-Kong, Chine, d'offrir un environnement plus favorable et plus équitable, afin de favoriser la croissance et d'améliorer la compétitivité, tout en maintenant les normes et la discipline nécessaires. Le programme « Helping Business » bénéficie des conseils d'un Groupe consultatif spécialisé, qui comprend à la fois d'éminents hommes d'affaires locaux et des hauts fonctionnaires. En avril 1997, Hong-Kong, Chine, a créé une Unité de promotion des entreprises et des services (UPES) chargée du programme « Helping Business ».
14. Conseil des Affaires d'Etat, République populaire de Chine, « Resolution of the State Council on Rectifying and Standardising Market Economy » (*Résolution du Conseil des Affaires d'Etat sur la réorganisation et la normalisation de l'ordre économique du marché*), Pékin.
 15. On prétend par exemple que les contrôles de sécurité sur les produits électroniques sont souvent plus stricts et plus onéreux pour les produits importés que pour les produits domestiques. Témoignage de Dave McCurdy, président d'Electronic Industries Alliance, devant la *United States-China Security Review Commission* (Commission d'examen de la sécurité Etats-Unis-Chine) au sujet des politiques commerciales bilatérales et des problèmes existant entre les Etats-Unis et la Chine, 2 août 2001.
 16. En effet, les ministères des pays de l'OCDE sont soumis à l'examen de divers tribunaux administratifs indépendants et autres organes de contrôle judiciaire. En France, par exemple, il existe de nombreux types de contrôle, sous la forme d'un réseau de Tribunaux administratifs, avec à son sommet le Conseil des Affaires d'Etat et le Bureau du Médiateur. Ces organes judiciaires sont saisis de litiges qui opposent les citoyens à l'administration.
 17. Chambre de commerce américaine, « White Paper » (Livre blanc).
 18. Conseil des Affaires d'Etat, *Résolution du Conseil des Affaires d'Etat sur la réorganisation et la normalisation de l'ordre économique du marché*.
 19. Gregory, Neil et Stoyan Tenev (2001) « *China's Home-grown Entrepreneurs* », *China Business Review*, janvier-février 2001.
 20. Conseil des Affaires d'Etat, *Résolution du Conseil des Affaires d'Etat sur la réorganisation et la normalisation de l'ordre économique du marché*.
 21. OCDE, 2001, *La réforme réglementaire en Italie*, Paris.
 22. Wang, Junhao et Ping Chen (2001), « *China modernises Public Utilities* », *China Business Review*, janvier-février 2001.
 23. Voir Jacobs, Scott (1999), « *The Second Generation of Regulatory Reforms* » (Les réformes réglementaires de la seconde génération), document présenté à la conférence du FMI sur les réformes de seconde génération, les 8 et 9 novembre 1999, à Washington (Etats-Unis). Ce document est accessible sur Internet (www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/1999/reforms/jacobs.htm).
 24. Voir la Commission d'Etat chargée de la planification du développement, Chine, 2000, le rapport de l'Atelier sur le thème « Les nouvelles vagues de réformes du secteur de l'électricité en Chine », (Workshop : New Waves of Power Sector Reforms in China), avec l'appui de la Banque Mondiale et de la Fondation de l'énergie, 9-10 octobre 2000, Pékin, pages 9 et 11.

Chapitre 12

LE RÔLE DU DROIT ET DE LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	441
Le droit et la politique de la concurrence en général, et dans les pays de l'OCDE et les autres pays en particulier.....	442
Le rôle du droit de la concurrence	443
Le rôle de la politique de la concurrence	446
Droit et politique de la concurrence en Chine	449
La situation actuelle des marchés en Chine	450
Prix du marché et contrôles sur les prix	450
Conditions d'entrée et de sortie.....	450
Le protectionnisme régional	452
Problèmes liés à l'information sur le marché	453
Ambiguïté et absence de transparence de la législation chinoise	454
Reconnaissance des droits juridiques – Le système judiciaire en Chine	455
Empêcher la création de nouvelles barrières destinées à remplacer celles qui ont été supprimées par la libéralisation des échanges et de l'investissement	456
La vulnérabilité de l'économie chinoise aux pratiques d'exclusion des entreprises	456
La vulnérabilité de l'économie chinoise face aux pratiques d'exclusion des autorités locales.....	461
Poursuite du processus de réforme.....	463
Elimination des barrières effectives à l'entrée qui ne sont pas justifiées	463
Adoption et mise en œuvre d'une politique nationale de la concurrence.....	463
Recours aux principes de politique de la concurrence pour réglementer les monopoles naturels...	464
Conclusions, recommandations, et options envisageables	477
Notes	479
Bibliographie	485
Encadrés	
12.1. Avantages des marchés concurrentiels et menaces pesant sur ceux-ci	443
12.2. Marché de produits et marché géographique	445
12.3. Effets de la réforme de la réglementation favorables à la concurrence (données de 1997)	448
12.4. Mesures de réforme: Séparation entre réglementation et activité commerciale	465
12.5. Implications des réformes du secteur de l'électricité pour les autorités.....	470
12.6. Implications des réformes dans le secteur des télécommunications pour les autorités.....	472
12.7. Implications des réformes des chemins de fer pour l'action des pouvoirs publics	475
12.8. Implications des réformes dans le secteur du gaz pour l'action des pouvoirs publics.....	476

LE RÔLE DU DROIT ET DE LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE*

Introduction

Le présent chapitre porte sur le rôle que peuvent jouer le droit et la politique de la concurrence pour permettre à la Chine d'obtenir les effets bénéfiques attendus de sa politique de libéralisation des échanges et de l'investissement. En réduisant les barrières à l'entrée opposées aux produits, aux services et aux capitaux des sociétés étrangères, les réformes dans ce domaine seront vitales pour le renforcement de la concurrence, dans la mesure où elles inciteront les entreprises nationales à réagir de manière plus efficace aux forces du marché.

Pour bénéficier pleinement de tous les avantages liés à l'ouverture de ses frontières à la concurrence internationale, la Chine devra toutefois prendre d'autres initiatives pour supprimer, et prévenir, les restrictions à la concurrence sur son territoire. Deux types de démarches sont à cet égard nécessaires.

Premièrement, la Chine doit empêcher les entreprises en place et les autorités locales de limiter le bénéfice des avantages liés à la libéralisation des échanges et de l'investissement en créant de nouvelles barrières à l'entrée. Dans tous les pays, l'expérience montre que la mise en place de politiques visant à réduire les barrières nationales ou internationales à l'entrée suscite de la part des intérêts en place une tendance à vouloir maintenir le *statu quo*. C'est précisément ce risque qui a inspiré les propositions, en partie adoptées à Doha, de négociation dans le cadre de l'OMC de règles exigeant des pays membres l'adoption et la mise en œuvre d'un droit de la concurrence. La Chine est très vulnérable à cette menace que font peser les intérêts en place.

-Les entreprises en place cherchent à se protéger de la concurrence en ayant recours à l'abus de position dominante, en mettant en place des systèmes de distribution restrictifs, ou en organisant des boycotts dans un but d'exclusion. La législation actuellement en vigueur en Chine en matière de concurrence présente des lacunes majeures qui font que ce pays est dans l'incapacité de faire cesser ou d'empêcher ces pratiques d'exclusion.

-Les pratiques anticoncurrentielles et non autorisées auxquelles se livrent les autorités locales et leurs fonctionnaires perpétuent des monopoles sectoriels, imposent des barrières à la concurrence intra-régionale, et favorisent de toute autre manière les entreprises en place. Les dispositions d'interdiction en vigueur, notamment celles prévues par la Loi sur la concurrence déloyale, n'ont pas produit pleinement leurs effets. Un droit de la concurrence à part entière (anti-monopole) sanctionnant effectivement le protectionnisme régional devrait être adopté et mis en œuvre, et l'application d'une politique de la concurrence devrait permettre de mettre fin à ces pratiques lorsqu'elles ne sont pas couvertes par le droit de la concurrence.

Deuxièmement, la Chine doit accélérer la mise en place des réformes au niveau national afin de tirer tous les avantages attendus de la libéralisation des échanges et de l'investissement en matière d'accès au

* Ce chapitre a été rédigé par Terry Winslow et Sally Van Siclen, respectivement Administrateur principal et Administrateur de la Division du droit et de la politique de la Concurrence de la Direction des Affaires financières, fiscales et des entreprises de l'OCDE.

marché. Elle devra non seulement adopter un droit de la concurrence à part entière, mais également s'attacher à 1) abroger les lois et les dispositions réglementaires qui imposent des barrières anticoncurrentielles à l'entrée et d'autres obstacles à la création et au bon fonctionnement des entreprises nouvelles ou restructurées et 2) réformer les secteurs des équipements collectifs qui présentent des caractéristiques de monopole naturel.

Le droit et la politique de la concurrence se conjuguent pour fournir les outils nécessaires à la mise en œuvre de ces deux types de démarches. Le droit de la concurrence (également appelé droit anti-monopole) vise essentiellement à mettre fin aux activités anticoncurrentielles des entreprises, mais il peut également être utilisé contre les « monopoles administratifs », notamment le protectionnisme régional et autres pratiques restrictives, non autorisées, du fait des autorités locales. L'un des facteurs qui ont sans doute retardé la mise en place d'un droit de la concurrence en Chine est la tendance constatée dans ce pays à sous-estimer la portée du pouvoir de monopole détenu par les entreprises (les statistiques nationales en matière de concentration ne constituant pas des indicateurs fiables). Un autre facteur susceptible d'expliquer ce retard, qui pourrait se révéler coûteux, est apparemment la crainte qu'un droit de la concurrence ne constitue une entrave à la capacité de la Chine de se doter de « champions nationaux ». Cette crainte n'est pas fondée, le droit de la concurrence n'étant pas un frein à la promotion de « champions » au niveau national (voir Chapitre 5 pour d'autres questions liées aux « champions nationaux »).

La politique de la concurrence complète le droit de la concurrence en fournissant les moyens de faire face au coût économique de l'accès au marché et aux restrictions prévues par les lois et règlements. Comme l'indique le chapitre précédent et comme nous le verrons de nouveau par la suite, si la Chine veut pleinement bénéficier des avantages liés à la libéralisation des échanges et de l'investissement, il est important qu'elle continue d'éliminer les restrictions administratives non justifiées.

Le présent chapitre décrit tout d'abord la nature et le rôle du droit et de la politique de la concurrence tels qu'ils se sont développés dans les pays de l'OCDE et les autres pays. Il examine ensuite l'état du droit et de la politique de la concurrence en Chine et décrit la situation actuelle des marchés chinois. Il aborde enfin de manière plus détaillée les deux types de démarches que la Chine doit absolument entreprendre pour obtenir les effets bénéfiques attendus de la libéralisation des échanges et de l'investissement : empêcher les intérêts en place de dresser de nouvelles barrières et éliminer les restrictions injustifiées qui demeurent en vigueur dans la législation et la réglementation chinoises.

Le droit et la politique de la concurrence en général, et dans les pays de l'OCDE et les autres pays en particulier

Le principal objectif du droit et de la politique de la concurrence est de favoriser l'efficacité économique. Dans ce contexte, la notion « d'efficacité économique » ne fait pas seulement référence à l'utilisation efficace des ressources de l'entreprise – ce que la micro-économie désigne par le terme « d'efficacité productive ». Elle recouvre également l'utilisation optimale des ressources globales de la société – c'est-à-dire « l'efficacité allocative » – et la mise au point de nouveaux procédés et stratégies de produits visant à « l'efficacité dynamique »¹. Ainsi, le droit et la politique de la concurrence fournissent un soutien institutionnel pour développer au mieux le bien-être global de la société².

A cet effet, le droit de la concurrence interdit les pratiques « anticoncurrentielles » des entreprises, à savoir les pratiques qui sont susceptibles d'entraîner une limitation de la production et la fixation de prix de monopole. Le relèvement des prix et les pertes causées par ces pratiques sont considérables³.

A l'appui des politiques de libéralisation des échanges et de l'investissement, les pays de l'OCDE ont, au cours du quart de siècle écoulé, fait de plus en plus usage de l'instrument que constitue la politique de la concurrence pour réduire l'inefficacité et les pertes, sans sacrifier d'autres objectifs de politique générale. Le Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation publié et adopté par les Ministres en

1997 incite les pays de l'OCDE à donner les moyens aux autorités de la concurrence de jouer un rôle dans tous les travaux d'analyse de la réglementation⁴.

Un bon niveau de coopération a été atteint au cours de ces dernières années entre les institutions publiques chinoises et l'OCDE en matière de droit et de politique de la concurrence. Cette coopération porte essentiellement sur les activités menées avec la Commission d'Etat pour l'économie et le commerce (CEEC) et l'Administration nationale de l'industrie et du commerce, chargées de l'élaboration du droit de la concurrence en Chine. Elle comporte également des discussions avec le Ministère du Commerce extérieur et de la Coopération économique et le Centre de recherche pour le développement, et elle s'est par ailleurs intensifiée avec la Commission d'Etat pour la planification du développement⁵.

Suite à l'accession de la Chine à l'OMC et aux engagements qui en résultent, il n'est sans doute pas inutile de rappeler que les marchés concurrentiels favorisent l'efficacité et la croissance, qui sont étouffées par les monopoles et les restrictions réglementaires injustifiées et protégées par le droit et la politique de la concurrence (voir encadré 12.1). Ces concepts sont développés dans la suite de la présente section qui tente de proposer une stratégie cohérente.

Encadré 12.1 **Avantages des marchés concurrentiels et menaces pesant sur ceux-ci**

Un marché concurrentiel peut être décrit comme un marché ne comportant pas d'obstacle significatif à l'entrée ou à la sortie ni de restriction sur les prix ou la production. La concurrence peut être décrite comme le processus par lequel les entreprises cherchent à identifier et à satisfaire la demande des consommateurs de manière aussi efficace que possible. Un marché concurrentiel est donc un marché sur lequel les entreprises sont incitées à mettre au point et à produire des biens et des services dont la quantité, la qualité, le coût et le niveau de prix font la meilleure utilisation possible des ressources de la société. Les entreprises qui ne satisfont pas à ces critères sont menacées de reprise, de restructuration ou de liquidation en présence de marchés de capitaux concurrentiels. L'efficacité en matière d'innovation, de production, et d'utilisation des ressources se traduit par la croissance économique et par une amélioration du bien-être d'ensemble.

Les marchés concurrentiels sont synonymes non seulement d'efficacité et de croissance mais également de perspectives économiques, de capacité d'adaptation et d'innovation. Dans les économies non concurrentielles, le pouvoir économique est souvent concentré entre les mains de quelques-uns. L'élimination des ententes et des traitements spéciaux réservés à des entreprises protégées favorise non seulement l'innovation et l'efficacité mais elle élargit également les possibilités de chacun de contribuer à la croissance économique qui en résulte et d'en bénéficier. Les marchés concurrentiels sont par ailleurs propices à la stabilisation macro-économique. La concurrence offre aux entreprises la possibilité de s'adapter aux chocs intérieurs et extérieurs, réduisant ainsi le coût macro-économique de l'ajustement aux chocs.

Deux menaces pèsent essentiellement sur les marchés concurrentiels: le pouvoir de monopole détenu par les entreprises et des réglementations publiques qui limitent de manière injustifiée la capacité des entreprises de répondre efficacement à la demande des consommateurs. Les monopoles et les ententes obtiennent leurs prix de monopole en "restreignant la production", c'est-à-dire en *créant délibérément des pénuries artificielles*. Ce qui revient non seulement à fournir des quantités restreintes de biens ou de services, mais également à ne pas identifier et satisfaire la demande des consommateurs. Les monopoles et les ententes tendent à être *moins innovants* et moins susceptibles de fournir les produits spécifiques souhaités par les consommateurs. Les barrières réglementaires à la concurrence fonctionnent à peu près de la même manière.

Le rôle du droit de la concurrence

Pour remédier à l'inefficacité, aux pertes, aux pénuries et aux relèvements de prix résultant des pratiques anticoncurrentielles, les membres de l'OCDE et une cinquantaine d'autres économies ont mis en œuvre des régimes de droit de la concurrence. Ces régimes interdisent en général a) les accords anticoncurrentiels – entre concurrents (« accords horizontaux ») et entre vendeurs et acheteurs (« accords verticaux »), b) les pratiques unilatérales des entreprises qui abusent d'une position de monopole et c)

les fusions-acquisitions qui risquent de favoriser ces accords ou ces abus. Le droit de la concurrence s'applique généralement aux entreprises publiques comme aux entreprises privées, ainsi qu'aux activités des entreprises de monopole naturel réglementées, à l'exception des activités qui sont contrôlées ou autorisées par une autorité de réglementation. Dans certains cas, le droit de la concurrence interdit ce qui est parfois désigné sous le terme de « monopole administratif » – à savoir des activités anticoncurrentielles non autorisées du fait des administrations ou de leurs fonctionnaires.

Le droit de la concurrence n'interdit généralement pas de manière catégorique des pratiques spécifiques mais il interdit des pratiques qui « limitent considérablement la concurrence » ou « créent ou maintiennent une position dominante ». Ainsi, la légalité d'une pratique est généralement fonction de ses effets réels ou supposés sur le marché dans son ensemble, qui résultent à leur tour du fait que la ou les entreprises qui se livrent à cette pratique se trouvent ou non dans une position dominante ou disposent d'un pouvoir de « marché » ou de « monopole » (désigné ci-après pouvoir de monopole).

Deux points méritent d'être soulignés. Premièrement, le droit de la concurrence n'interdit pas le simple fait de détenir un pouvoir de monopole ou la recherche de celui-ci par une plus grande efficacité; seuls les abus de ce pouvoir sont illégaux⁶. Deuxièmement, le pouvoir de monopole est le pouvoir d'accroître les bénéfices en limitant la production et en relevant les prix au-dessus du niveau de concurrence. Il n'est pas fonction de la taille globale de l'entreprise mais peut exister uniquement par rapport à un produit ou un groupe de produits particulier (« marché de produits de référence ») et une zone géographique donnée (« marché géographique »). A cet égard, les taux de concentration des marchés de produits et des marchés géographiques (pourcentage de production, chiffre d'affaires, ou tout autre indicateur communiqué par les entreprises représentatives du secteur) donnent une idée du niveau de concurrence. Même en présence de données fiables, toutefois, la concentration ne constitue pas une mesure significative du monopole sauf dans le cadre d'un « marché de référence », auquel cas elle donne une indication des choix qui s'offrent effectivement aux acheteurs (voir encadré 12.2).

Tout en insistant, en règle générale, sur les effets de telles pratiques, de nombreux droits de la concurrence réservent un traitement spécial aux « ententes injustifiables ». Cette catégorie est définie comme « un accord anticoncurrentiel, une pratique concertée anticoncurrentielle ou un arrangement anticoncurrentiel entre concurrents visant à fixer des prix, procéder à des soumissions concertées, établir des restrictions ou des quotas de production, ou à partager ou diviser des marchés par répartition de la clientèle, de fournisseurs, de territoires ou de lignes d'activité »⁷. Ces ententes n'ayant par définition ou presque aucune justification en termes d'efficacité et constituant « la violation la plus flagrante du droit de la concurrence », de nombreux pays les déclarent illicites quels que soient leurs effets réels (elles sont parfois qualifiées « d'illicites en tant que telles »). D'autres exigent une forme de preuve des effets anticoncurrentiels mais non les preuves rigoureuses exigées dans d'autres cas.

Jusqu'à ces vingt-cinq dernières années, le consensus ne s'était pas vraiment fait sur les objectifs et l'importance du droit de la concurrence. En fait, au début du siècle dernier, certains pays de l'OCDE avaient encouragé les ententes, d'autres les considérant comme un mal inévitable et ne cherchant qu'à en empêcher les abus les plus néfastes, et seuls quelques-uns les avaient complètement interdites. De même, de nombreux pays de l'OCDE avaient autorisé et mis en place des monopoles, et pas uniquement dans les secteurs des équipements collectifs où une certaine dose de monopole peut être considérée comme « naturelle ». Il convient toutefois de rappeler que, pendant pratiquement toute la période ayant précédé la Deuxième guerre mondiale, de nombreux pays ont également imposé des barrières tarifaires et non tarifaires élevées. Ce n'était pas tant le droit de la concurrence qui faisait problème que la notion même de la valeur des marchés concurrentiels.

Dans la période de l'après-guerre qui a vu la suppression des obstacles aux échanges et aux investissements et la concurrence qui en a résulté produire efficacité économique, innovation et croissance, un consensus a pris corps entre les pays de l'OCDE autour des objectifs et de l'importance du droit de la concurrence. Parce que le droit de la concurrence peut contribuer à démanteler les obstacles inutiles à la création d'un marché unifié, le Traité de Rome en a fait le *seul* droit positif qui soit directement appliqué

Encadré 12.2. **Marché de produits et marché géographique**

Les statistiques relatives à la production ou au chiffre d'affaires établies sur une base nationale reflètent rarement le choix des acheteurs et ne constituent par conséquent pas un indicateur fiable de la compétitivité. Par exemple, une entreprise peut n'être que l'une des nombreuses entreprises chinoises fabriquant un produit donné mais avoir un pouvoir de monopole alors que le producteur unique d'un produit en Chine ne dispose pas nécessairement d'un pouvoir de monopole.

Les limites d'un marché géographique sont déterminées par la réalité économique, à savoir la zone au sein de laquelle un acheteur peut se procurer un produit ou un service. Le facteur clé est souvent le coût du transport par rapport au prix du produit ou du service, un élément qui est souvent très important en Chine. Les frontières administratives ou politiques ne sont prises en compte que si elles représentent une barrière significative du point de vue économique, telles qu'une chaîne de montagne ou des dispositions juridiques différentes, notamment en matière de conditions d'agrément. Ainsi, les marchés régionaux peuvent comprendre plusieurs provinces ou seulement une partie d'une seule province, et ils peuvent être pris en compte en tant que zone située à un certain nombre de kilomètres d'un ou plusieurs lieux où les acheteurs vivent ou ont leurs activités professionnelles. Un marché géographique local peut être une zone entourant une ville ou un village, mais ce sont souvent les limites officielles de la ville ou du village qui sont prises en compte.

De même, il est évident que les catégories de produits pour lesquelles les données de production sont communiquées ne décrivent généralement pas les marchés de référence du point de vue économique car elles reflètent rarement la demande adressée au marché. Les données sont généralement recueillies sur la base des méthodes de production ou des matières premières utilisées, ce qui fait qu'une catégorie peut inclure, par exemple, tous les récipients de cuisine en aluminium. Cette catégorie risque d'être à la fois trop large (dans la mesure où elle inclut certains récipients utilisés par les particuliers et d'autres uniquement par les restaurants) et trop limitative (dans la mesure où elle n'inclut pas les récipients en acier, cuivre ou faïence).

Compte tenu de la taille de la Chine, de l'inadéquation de ses équipements de transport et des autres lacunes de son système de distribution, de nombreux produits et la plupart des services ne sont en concurrence que sur les marchés régionaux ou locaux. Le transport des marchandises d'une ville chinoise à une autre pose souvent davantage de problèmes que l'importation de l'étranger. Le protectionnisme régional est un autre obstacle à la création de marchés nationaux plus unifiés. La structure de marché en Chine étant un héritage de l'autarcie locale traditionnelle, il est clair que les taux de concentration nationaux tendent à sous-estimer le pouvoir de monopole dans ce pays.

par la Commission européenne. L'efficacité économique est devenue l'objectif primordial dans la plupart des cas et cette convergence sur les objectifs s'est accompagnée d'une convergence sur les critères juridiques sur lesquels doit être fondé le droit de la concurrence. Tous les pays de l'OCDE disposent actuellement d'un droit de la concurrence et nombre d'entre eux lui accordent une priorité bien plus grande qu'auparavant. Par ailleurs, presque tous les pays en transition de l'Europe Centrale et Orientale et de l'ex-Union soviétique ont adopté un droit de la concurrence et les études officielles et les experts s'accordent à reconnaître que l'application effective de ces différents droits a contribué au développement d'entreprises privées plus efficaces⁸.

Dans la plupart des pays, le droit de la concurrence applique essentiellement le même critère juridique de base – la menace d'une réduction substantielle de la concurrence ou le maintien ou la création d'une position dominante. Ce même critère peut être utilisé dans des pays dont la situation économique est différente car la plupart (et parfois la totalité) des interdictions sont fondées sur les effets des pratiques en cause *sur le marché de produits ou le marché géographique de référence concerné*⁹. Toutefois, des conditions économiques différentes imposent des priorités différentes en matière d'application du droit. Les économies concurrentielles tendent à concentrer leurs efforts sur la répression des ententes et sur la prévention des fusions anticoncurrentielles, de nombreux pays de la CEI s'attachant à la démonopolisation. La Chine devrait quant à elle concentrer ses efforts sur la prévention des pratiques d'exclusion. Par ailleurs, la différence au niveau des conditions économiques appelle des approches empiriques différentes pour prévoir si une pratique donnée aura des effets anticoncurrentiels. Enfin, les droits de la concurrence

contiennent, et doivent contenir, des différences qui reflètent les différents systèmes juridiques dans lesquels ils s'inscrivent, et d'autres différences reflétant des valeurs autres que l'efficacité économique (bien-être d'ensemble).

Le rôle de la politique de la concurrence

Le principe de base de la politique de la concurrence est que les gouvernements doivent permettre aux marchés de fonctionner en prenant en compte dans toute la mesure du possible les autres objectifs sociaux. Compte tenu de l'importance primordiale de la liberté d'entrée et de sortie pour l'existence de marchés concurrentiels, les principes qui fondent la politique de la concurrence ont depuis longtemps été mis en œuvre pour analyser les effets des barrières effectives à l'entrée comme les droits de douane et les contingents. Ils ont en outre parfois été repris par les pouvoirs publics dans le cadre de l'examen des questions de monopole.

Dans la période de l'après-guerre, les pays de l'OCDE se sont accordés à reconnaître les avantages de la libéralisation des échanges et de l'investissement et de la mise en œuvre d'un droit de la concurrence et ils ont commencé à prendre de plus en plus systématiquement en compte les questions de concurrence dans l'évaluation de leur réglementation. Par exemple, dans les années 30, il était courant de réglementer l'accès, les prix et les bénéfices dans des secteurs tels que le transport routier et le transport aérien, au motif que dans le cas contraire une concurrence « destructrice » aurait entraîné guerres des prix, faillites et chômage. Dans les années 70, la faible productivité des secteurs soumis à ces « réglementations structurelles » ayant incité les gouvernements des pays de l'OCDE à reconsidérer cette approche, ils ont commencé à adopter des systèmes réglementaires qui n'imposaient aux entreprises que les restrictions nécessaires pour permettre la réalisation des autres objectifs sociaux¹⁰.

La réglementation des monopoles naturels, tant par le biais d'autorités de réglementation désignées que par le biais du contrôle de l'Etat, a également fait l'objet d'une surveillance accrue du fait des résultats économiques peu satisfaisants enregistrés dans les secteurs des équipements collectifs. Rompant avec l'approche traditionnelle qui consistait à réglementer l'accès, les prix et les services dans un secteur entier comportant certains éléments de monopole naturel (ou à le placer sous le contrôle de l'Etat), les gouvernements des pays de l'OCDE en sont venus à réformer ces secteurs. Se fondant sur les principes de concurrence, ils ont pris conscience qu'il était souvent possible et bénéfique de réformer la structure de tels secteurs en en détachant l'élément de monopole naturel. Ceci étant fait, les forces de marché peuvent jouer normalement sur les marchés concernés ; seul l'élément de monopole naturel doit être contrôlé, ainsi que l'accès à l'élément de monopole par les concurrents sur les marchés concernés.

Les pouvoirs publics ayant commencé à analyser de manière de plus en plus systématique leurs dispositions réglementaires sous l'angle de la concurrence, ils ont été amenés à reconnaître qu'il n'était pas nécessaire que les barrières à l'entrée soient effectives ou totales pour être préjudiciables à la concurrence et à l'efficacité économique. Les restrictions, qui ne sont pas à proprement parler des interdictions totales, peuvent produire cet effet lorsqu'elles empêchent, par exemple, la réalisation d'économies d'échelle ou d'envergure. Les barrières peuvent par ailleurs être anticoncurrentielles non seulement en empêchant « l'entrée », à savoir l'ouverture d'un type d'activité donné, mais également en limitant la capacité d'une entreprise de se développer/de se lancer dans de nouvelles lignes de produits, d'établir de nouvelles installations ou systèmes de production, de modifier ses systèmes de distribution, etc. Il peut également être porté atteinte à la concurrence et à l'efficacité par des règles qui empêchent le fonctionnement efficace/l'entrée en interdisant la publicité non mensongère, en limitant les heures d'ouverture des activités ou en restreignant de toute autre manière la capacité de l'entreprise de réagir efficacement aux forces de marché. Ainsi, le concept de barrières à l'entrée a-t-il été élargi et l'accent a-t-il été également mis sur les barrières à la sortie qui, comme nous l'avons vu plus haut, servent à la fois à empêcher l'entrée et à faire obstacle à l'utilisation efficace des ressources de la société.

Durant le dernier quart de siècle, de nombreux autorités de la concurrence sont ainsi devenues des « défenseurs de la concurrence » au sein de leurs administrations respectives et la politique de la

concurrence est devenue synonyme d'une approche générale de la réglementation en vertu de laquelle un gouvernement cherche à encourager des pratiques de marché qui soient le plus possible compatibles avec les autres objectifs sociaux. Les pays membres de l'OCDE appliquent cette approche fondée sur la politique de la concurrence dans de nombreux domaines en tant que de besoin et certains l'ont plus ou moins formalisée. L'Australie, par exemple, a officiellement mis en place une Politique de concurrence nationale appliquée sous le contrôle d'un Conseil national de la concurrence qui veille à ce que la réglementation n'impose pas de restriction à la concurrence, sauf s'il peut être démontré que : a) les avantages de cette restriction pour la communauté dans son ensemble l'emportent sur les coûts, et b) les objectifs de la réglementation ne peuvent être atteints qu'en limitant la concurrence. Il y a plusieurs années, la Commission de la concurrence de Corée s'est vue attribuer la responsabilité de procéder à l'analyse des projets de réglementation des autres ministères du point de vue de la politique de la concurrence.

Le rôle de la politique de la concurrence dans l'analyse de la réglementation est envisagé dans le Rapport de l'OCDE de 1997 sur la Réforme de la réglementation. L'Encadré 12.3 reprend certaines informations tirées de ce rapport sur les avantages des réformes destinées à favoriser la concurrence, sur la nature des activités en faveur de la concurrence mises en œuvre par les autorités des pays membres de l'OCDE chargées de la concurrence et sur le volume de ces activités. Les thèmes abordés à l'occasion des « tables rondes sur les pratiques exemplaires » organisées par le Groupe de travail sur la politique de la concurrence du Comité du droit et de la politique de la concurrence donnent également la mesure du rôle que joue la politique de la concurrence dans la réglementation relative à d'autres domaines¹¹.

Même dans les pays de l'OCDE, où il existe un très large consensus sur l'importance de cette approche réglementaire, des craintes sont parfois exprimées quant au risque que la politique de la concurrence privilégie la concurrence par rapport à d'autres valeurs telles que la protection des consommateurs, des plus démunis ou de l'environnement. Il est important de souligner que ces craintes ne sont pas justifiées. La politique de la concurrence fait place aux autres valeurs, se contentant de prévoir que, lorsqu'ils envisagent de mettre en place des règles visant à protéger ces valeurs, les gouvernements doivent veiller, entre autres, à ce que ces règles ne limitent pas inutilement la capacité des entreprises de répondre efficacement à la demande des consommateurs. De telles restrictions imposent par définition à la société des coûts plus élevés que ceux nécessaires à la réalisation des objectifs fixés par la réglementation. Ainsi, la politique de la concurrence est un instrument qui peut aider les gouvernements à réaliser d'autres objectifs sociaux à un moindre coût, libérant par la même des ressources pour satisfaire d'autres besoins. Plusieurs exemples tirés du Rapport de l'OCDE sur la Réforme de la réglementation permettent d'illustrer ce point.

- Au Canada, la Commission de la Concurrence a défendu la restructuration du secteur de l'électricité en soulignant que la réforme en vue de l'ouverture du marché pourrait être réalisée suivant des modalités qui soient non seulement compatibles avec les objectifs environnementaux mais qui puissent également contribuer effectivement à les atteindre.
- Si la politique de la concurrence reconnaît que les conditions exigées en matière d'attribution de licences et les critères appliqués par l'administration peuvent constituer des protections utiles pour les acheteurs s'agissant de leur santé et de leur sécurité, elle reconnaît également que des règlements censés protéger la santé ou la sécurité peuvent eux-mêmes causer un préjudice aux consommateurs. Il a par exemple été établi aux Etats-Unis que les dispositions interdisant la fourniture de services d'optométrie dans les centres commerciaux relevaient les coûts sans fournir d'avantages en compensation.
- La politique de la concurrence peut aider un pays à renforcer ses mesures de protection sociale à l'égard des plus démunis, notamment ceux qui connaissent des difficultés liées au processus de transition. Par exemple, des monopoles inefficients se sont constitués sur les marchés des équipements collectifs parce que le monopole était considéré comme nécessaire pour garantir un accès illimité. La politique de la concurrence a démontré qu'il existait des moyens de garantir cet accès illimité à un moindre coût en l'absence de monopoles, ce qui permet au pays de consacrer davantage de ressources aux mesures de protection sociale.

Encadré 12.3 **Effets de la réforme de la réglementation favorables à la concurrence** (données de 1997)

Avantages des réformes fondées sur la politique de la concurrence

- Le fait d'avoir autorisé le libre accès et la concurrence en matière de taux a réduit les tarifs **aériens** de 25 % au Royaume-Uni, de 33 % aux Etats-Unis et de 50 % en Espagne.
- Le fait d'avoir autorisé le libre accès et la concurrence en matière de taux a réduit le prix des **services de transport routier** d'environ 20 % tout en augmentant la flexibilité et en améliorant la productivité
- L'ouverture des marchés de **services financiers** a entraîné des innovations en matière de financement qui ont elles-mêmes favorisé l'accession à la propriété.
- L'élimination d'un monopole réglementaire a amélioré les prix perçus par les producteurs de lait.

Nature des activités en faveur de la concurrence

- La Commission australienne de la concurrence et de la consommation présente des rapports et des communications officielles à d'autres commissions et ministères, compare devant des commissions parlementaires, entretient des contacts informels et organise des discussions avec d'autres instances du gouvernement.
- Au Canada, le Bureau de la politique de la concurrence donne des avis d'ordre législatif et exécutif au sein du ministère dont il relève, adresse à leur demande des avis à d'autres ministères, participe officiellement aux procédures de réglementation et présente des rapports devant différentes commissions et devant les tribunaux.
- Le *Bundeskartellamt* allemand a préparé, à la demande du ministère dont il relève, des déclarations à caractère officiel sur la législation ; dans des circonstances particulièrement importantes telles que la réforme des secteurs de l'énergie et des télécommunications, les fonctionnaires du *Bundeskartellamt* ont témoigné devant les commissions du *Bundestag* et ont été entendus par celui-ci.
- Au Mexique, la Commission fédérale de la concurrence est membre de la Commission interministérielle de privatisation. Elle soumet par ailleurs des déclarations officielles à d'autres instances et elle a recours à des contacts informels pour faire avancer les intérêts de la concurrence et ceux des consommateurs.
- En Norvège, l'Autorité chargée de la concurrence présente des rapports sur des questions de réglementation dans le cadre d'auditions officielles et soumet d'autres contributions par l'intermédiaire du ministère dont elle relève. Elle intervient de sa propre initiative dans les procédures de réglementation, généralement à la suite de plaintes l'informant que l'accès au marché est entravé par des réglementations.
- L'Office anti-monopole polonais donne son avis sur tous les projets de loi. Son président participe aux réunions du Cabinet et de la Commission économique du gouvernement. Il fournit au Parlement des avis et des conseils à titre officiel et participe à des discussions informelles avec les ministères sur les réglementations anticoncurrentielles.

Nombre d'activités en faveur de la concurrence

- En Finlande, l'Office de la libre concurrence a fait de la réforme réglementaire fondée sur la politique de la concurrence une priorité depuis 1988. Il en est résulté plus de 900 actions dans des dizaines de secteurs, essentiellement ceux de l'agriculture, des télécommunications, du commerce de détail, des services financiers, des soins de santé et des transports.
- L'Office hongrois de la concurrence économique estime sa participation annuelle sur les questions de réglementation et d'examen des politiques à une vingtaine d'avis fournis au gouvernement, une dizaine devant le Parlement ou le Cabinet, une trentaine dans d'autres enceintes officielles et une trentaine à titre informel.

Encadré 12.3 **Effets de la réforme de la réglementation favorables à la concurrence** (données de 1997) (suite)

- En Italie, l'Autorité chargée de la concurrence a, depuis 1990, remis 65 rapports écrits aux autorités publiques, participé à trois auditions publiques et préparé douze rapports de conclusions générales. Près de la moitié de ces interventions ont concerné les secteurs des télécommunications, des services professionnels, du transport maritime et de l'énergie électrique.
- Aux Etats-Unis, la Division antitrust et la Commission fédérale du commerce ont depuis 1975 remis quelque 2000 avis ou autres communications sur des questions de réglementation (sans compter les milliers d'avis relatifs aux fusions et acquisitions bancaires).

Droit et politique de la concurrence en Chine

La nature des réformes économiques entreprises par la Chine au cours des deux dernières décennies et les nombreuses déclarations faites par le gouvernement laissent clairement apparaître que, comme les pays de l'OCDE, la Chine considère généralement les marchés concurrentiels comme un objectif à atteindre pour favoriser l'efficacité économique et la croissance. Si l'économie de marché socialiste prônée par la Chine peut laisser supposer un rôle comparativement plus grand pour la propriété publique, il est clair que le droit et la politique de la concurrence ont un rôle important à jouer dans les réformes économiques de ce pays. Un droit de la concurrence interdisant les pratiques d'exclusion rendrait illégales les activités des entreprises et des administrations locales qui font obstacle à la libéralisation des échanges et de l'investissement en créant de nouvelles barrières. La politique de la concurrence peut par ailleurs mettre un terme au maintien des barrières légales susceptibles d'empêcher le pays d'obtenir les effets bénéfiques de cette libéralisation. Le droit et la politique de la concurrence sont suffisamment souples pour permettre la réalisation de ces objectifs de manière à ce que les conditions économiques et les valeurs sociétales de la Chine soient prises en compte¹².

La suite de ce chapitre traite essentiellement de quatre aspects fondamentaux liés au rôle que peuvent jouer le droit et la politique de la concurrence pour permettre à la Chine d'obtenir les avantages qui s'attachent à la libéralisation des échanges et de l'investissement:

1. La vulnérabilité de la Chine s'agissant du risque de voir la libéralisation des échanges et de l'investissement menacée par de nouvelles barrières à l'entrée créées par les entreprises. *En particulier, le pouvoir de monopole en Chine est actuellement plus étendu qu'on a coutume de le penser, et la législation en vigueur dans ce pays en matière de concurrence n'interdit pas les pratiques d'exclusion.*
2. La vulnérabilité de la Chine s'agissant du risque de voir la libéralisation des échanges et de l'investissement menacée par de nouvelles barrières à l'entrée créées par les administrations locales. *Les monopoles administratifs et le protectionnisme régional continuent de constituer une menace importante et l'interdiction de cette pratique par la Loi sur la concurrence déloyale n'est pas assortie de sanctions.*
3. Le maintien de restrictions injustifiées à l'entrée et à la concurrence effective sont susceptibles d'empêcher le pays de bénéficier pleinement des avantages de la libéralisation des échanges et de l'investissement. *En dépit des réformes de fond, de nombreuses lois et mesures anticoncurrentielles imposent directement et indirectement des barrières à l'entrée, à la sortie et s'opposent à une résolution efficace du problème des capacités excédentaires créé par les mesures appliquées antérieurement à la mise en place de l'économie de marché.*
4. L'importance d'une réglementation effective des secteurs des équipements en Chine. *Les principes de la concurrence peuvent aider à relever cet important défi.*

La situation actuelle des marchés en Chine

Prix du marché et contrôles sur les prix

La fixation des prix est régie en Chine par la Loi sur les prix entrée en vigueur le 1er mai 1998. Cette loi établit deux types de contrôles sur les prix: les prix fixés par le gouvernement et les prix indiqués par le gouvernement (qui prescrit une fourchette de prix). La loi prévoit que les contrôles sur les prix sont autorisés pour : 1) « un très petit nombre de produits essentiels au développement de l'économie nationale et à la subsistance de la population » ; 2) « un petit nombre de produits pour lesquels les ressources sont rares ou manquantes » ; 3) « les produits relevant d'une gestion de monopole naturel » ; 4) « les services publics essentiels » ; et 5) « les services essentiels à but non lucratif »¹³. La loi prévoit également la participation à des débats publics pour la fixation des prix ou de fourchettes de prix applicables aux trois dernières catégories citées.

Sauf en ce qui concerne les produits ou les services dont les prix sont fixés ou recommandés par le gouvernement, la Loi sur les prix prévoit que les prix sont déterminés par le marché. Pour ces produits et services, la loi prévoit les mêmes types d'interdiction des pratiques anticoncurrentielles en matière de prix (fixation des prix, etc.) que celles prévues par les législations sur la concurrence en vigueur dans les pays de l'OCDE.

Il n'est pas très facile de connaître exactement les secteurs dans lesquels les prix sont actuellement réglementés. Lors d'un séminaire Chine/OCDE de 1999, les secteurs décrits comme faisant l'objet d'une réglementation des prix étaient notamment ceux des exportations de gaz et de pétrole, des importations de blé, du coton, du sel, des produits pharmaceutiques, de l'électricité, du gaz, de l'eau, des minéraux rares (essentiellement l'or et l'argent), des services postaux, des télécommunications et des transports aériens. D'autres rapports décrivent une plus vaste gamme de produits, notamment les voitures particulières (berlines), les avions civils, certains types d'acier utilisés dans les chemins de fer, le sel vendu au détail, les tabacs, les matières premières pour certaines fibres artificielles, le caoutchouc, la fonte, d'autres types d'acier, les tracteurs, le ciment, le cuivre, les pneus et les « moteurs de voiture fabriqués par des entreprises désignées »¹⁴.

Suivant une estimation, les prix déterminés par le marché s'appliquent à plus de 95 % des produits et services commercialisés en Chine¹⁵. Compte tenu du nombre et du type de produits décrits ci-dessus comme étant soumis à une réglementation des prix, l'exactitude et la signification de ces estimations sont peu sûres. De plus, le fait que les prix ne soient pas explicitement fixés ou recommandés par le gouvernement ne signifie pas qu'ils soient réellement déterminés par le marché car les monopoles et les ententes existent bel et bien en Chine (apparemment parfois soutenus de manière peu légale par certaines entités publiques). Néanmoins, si les estimations relatives aux prix déterminés par le marché sont sans doute excessives, et s'il est certains secteurs dans lesquels la libéralisation des prix devrait être poursuivie, il est indubitable que les réformes entreprises en Chine ont réussi à permettre à la plupart des entreprises d'être concurrentielles sur les prix.

Conditions d'entrée et de sortie

La libéralisation des échanges et de l'investissement ainsi que les autres réformes mises en place en Chine ont éliminé ou réduit un grand nombre de barrières à l'entrée et tout indique que cette tendance va se poursuivre. On ne peut que s'en féliciter car de nombreuses et importantes barrières demeurent à l'entrée et à la sortie. Une étude de l'Institute for International Economics (IIE)¹⁶ réalisée en 1999 présente une analyse approfondie et très instructive de ces barrières. Se fondant sur des interviews réalisées auprès d'expatriés travaillant dans des entreprises implantées en Chine, l'étude de l'IIE analyse les difficultés liées a) à l'établissement d'une entreprise, b) au recrutement et à la gestion des ressources humaines, c) à l'exploitation des installations de production et d) au marketing, à la distribution et aux services après-vente. Certaines des barrières identifiées ne s'appliquent qu'aux entreprises étrangères mais d'autres s'appliquent également (et parfois de manière plus stricte) aux entreprises nationales. L'étude de l'IIE conclut que les

problèmes les plus couramment rencontrés par les entreprises étrangères sont ceux qui concernent les informations disponibles sur le marché et que le manque de transparence et d'interprétation uniforme des règles constitue également un problème majeur. En outre, l'étude attire tout particulièrement l'attention sur les restrictions en matière d'implantation des installations, sur l'attribution aux entreprises étrangères de partenaires spécifiques, sur le partenariat et sur les problèmes de main-d'œuvre et sur les limites imposées à la taille des opérations. A partir de l'étude de l'IIE et d'autres sources, notamment les autres chapitres de la présente étude, cette section vise à identifier et à illustrer la nature du problème et suggère des priorités pour les réformes futures.

Barrières opposées aux entreprises à participation étrangère. Les mesures récentes de libéralisation des échanges et de l'investissement n'ont pas éliminé toutes les restrictions importantes imposées aux entreprises étrangères et aux coentreprises. En particulier, les négociations de l'OMC n'ont porté que sur une partie des restrictions touchant traditionnellement à la capacité des entreprises à capitaux étrangers de commercialiser et distribuer leurs produits et d'en assurer le service après-vente. A titre d'exemple, on dit que même après l'entrée de la Chine dans l'OMC, la plupart des assureurs étrangers devront encore obtenir un agrément distinct pour chaque ville nouvelle et devront exercer leurs activités en coentreprise avec des partenaires chinois¹⁷.

Barrières opposées aux entreprises nationales et à participation étrangère. La surveillance accrue et le changement occasionnés par le processus d'adhésion à l'OMC laissent à penser que la Chine en est sans doute arrivée à un stade où elle aurait tout avantage à revoir sa législation et ses politiques dans ce domaine. Par exemple, diverses conditions imposées en matière d'agrément, d'immatriculation et autres conditions administratives et réglementaires tiennent lieu de barrières à l'entrée à la fois pour les entreprises étrangères et pour les entreprises nationales¹⁸. La procédure d'immatriculation d'une nouvelle entreprise est complexe et a été identifiée par la Banque mondiale en 1994 comme un domaine dans lequel les réformes étaient nécessaires. Par ailleurs, les administrations doivent approuver les contrats de travail, une procédure qui peut prendre beaucoup de temps compte tenu du fait que les entreprises peuvent se trouver en situation de sureffectifs et se voir imposer de nombreuses autres obligations tant formelles qu'informelles. Un autre problème auquel les entreprises étrangères du moins sont confrontées toujours en ce qui concerne les ressources humaines est de savoir si et comment elles peuvent s'assurer du contrôle exercé par la direction en matière de personnel. Pour ce qui est de l'exploitation d'une installation, le problème essentiel signalé par l'IIE est la difficulté des entreprises aux opérations ou installations multiples à gérer les flux monétaires entre leurs différentes installations. Les restrictions imposées quant à la taille des opérations, sur lesquelles ont en grande partie porté les négociations de l'OMC, ont également été mises en avant.

Discrimination entre différents types d'entreprises. Des règles telles que celles qui introduisent des discriminations entre les entreprises étrangères et les coentreprises méritent à l'évidence une attention soutenue, mais elles ne constituent qu'un aspect d'un problème plus vaste qui résulte du fait que les droits et les obligations des entreprises sont déterminés par la structure de leur capital ou d'autres caractéristiques de forme. Par exemple, les entreprises implantées dans les bourgs et les villages sont, en théorie du moins, soumises à des restrictions quant aux lignes d'activités auxquelles elles peuvent avoir accès (voir chapitre 2) et il existe en Chine des régimes d'insolvabilité différents en fonction du type d'entreprise (voir chapitre 5). L'élimination des barrières à l'entrée fondées sur la forme de l'entreprise ou sur la structure de son capital apparaît comme un objectif important pour favoriser la concurrence sur le marché. Une nouvelle législation sur la faillite a été élaborée et devrait s'appliquer à tous les types d'entreprises. La Chine devrait poursuivre sur cette voie et légiférer en vue d'éliminer les discriminations injustifiées qui portent atteinte à la capacité des différents types d'entreprises d'entrer en concurrence.

Discrimination en matière de financement. Les politiques de la Chine en matière de financement des entreprises sont de nature à décourager une entrée et une sortie efficaces. En effet, le financement par les banques, qui est primordial, se fait traditionnellement sous le contrôle de l'Etat, sur la base de considérations extérieures au marché. Ceci fausse la signification des indicateurs de compétitivité pour les entreprises publiques, lesquels sont essentiels pour attirer les investisseurs étrangers. Il s'ensuit

également que les politiques de financement découragent l'accès au marché à partir de secteurs dans lesquels cet accès est assuré par les conditions de marché (et est susceptible de favoriser l'efficacité et la croissance). De plus, malgré quelques réformes, selon certaines informations les banques continueraient d'accorder des « crédits bonifiés » ou des « prêts à l'appui » dans le cadre de programmes publics ou de préférences décidés au niveau central ou local (voir chapitre 7 sur le secteur bancaire)¹⁹. Cette pratique, de même que les subventions et autres politiques mises en œuvre par les autorités locales, dissuadent les entreprises de sortir de marchés caractérisés par des capacités excédentaires chroniques et d'affecter leurs actifs à des usages plus productifs. Il est également à remarquer que chacune des quatre grandes banques publiques chinoises est spécialisée dans un domaine et n'est pas directement en concurrence avec les autres²⁰.

Problèmes de distribution. Certains problèmes de distribution sont attribuables à l'autarcie locale qui prévalait avant la réforme et qui a conduit à négliger les équipements de transport. Par ailleurs, avant que le processus de réforme se mette en place, la Chine contrôlait la distribution par le biais « d'entreprises commerciales d'Etat », structures verticales qui jouissaient d'un monopole de droit. Les monopoles de droit ont été éliminés mais ils n'ont pas encore laissé place à un système de distribution concurrentiel. Il existe des risques réels qu'à défaut d'adoption et de mise en application d'un droit de la concurrence à part entière, les accords privés entre entreprises n'empêchent la Chine d'évoluer vers un système de distribution concurrentiel et ne freinent ainsi ses possibilités d'obtenir les effets bénéfiques attendus de la libéralisation des échanges et de l'investissement.

Barrières à la sortie. Les banques et les autorités locales empêchent apparemment les entreprises de chercher à obtenir une protection contre la faillite en les laissant accumuler les prêts non productifs et en permettant aux autorités locales de rattraper leurs pertes. Les autorités locales empêchent par ailleurs les entreprises de fusionner avec des entreprises situées dans d'autres régions et/ou de fermer des installations qui ne sont pas rentables. En empêchant la sortie d'une activité qui enregistre des pertes, les autorités publiques peuvent éviter le chômage local, mais en ne sortant pas de marchés en difficultés, ces entreprises maintiennent une capacité excédentaire sur le marché non rentable. Pour l'économie dans son ensemble, ceci se traduit par une perte nette puisque les actifs ne trouvent pas leur usage le plus productif¹.

Monopole administratif. La Chine a également rencontré de sérieux problèmes avec les « monopoles administratifs », terme généralement utilisé pour désigner deux types d'abus de pouvoir de la part des autorités locales (et provinciales) et de leurs fonctionnaires. L'un des ces abus consiste à forcer les entreprises à acheter des biens uniquement auprès de fournisseurs désignés. L'autre est le protectionnisme régional, un problème si sérieux qu'il fait l'objet ci-après d'une section spéciale. La Loi sur la concurrence déloyale interdit déjà en Chine le monopole administratif mais l'absence de sanctions en a empêché l'application, et des propositions ont été faites pour inclure des dispositions plus efficaces dans le droit de la concurrence que la Chine prévoit d'adopter.

Le protectionnisme régional

Le protectionnisme régional constitue un sérieux problème en Chine depuis de nombreuses années. Dans les années 80, les entreprises publiques de distribution ont perdu leur monopole de droit tandis que les entreprises s'implantaient dans les bourgs et les villages à un rythme soutenu. L'un des résultats de ce développement rapide est la surcapacité sur de nombreux marchés. Les usines de certaines de ces entreprises étaient par ailleurs en deçà de leur échelle minimale d'efficacité, de nombreuses autres ne pouvaient fonctionner de manière rentable qu'en étant autorisées à vendre leurs produits dans d'autres régions. Ces nouvelles entreprises ayant cherché à se développer, souvent avec le soutien des collectivités locales, elles se sont trouvées en concurrence avec les entreprises soutenues par d'autres autorités locales. Afin de protéger leurs entreprises locales, qui fournissaient de l'emploi même si elles n'étaient pas assez rentables pour survivre à la concurrence avec les entreprises d'autres régions, de nombreuses autorités locales ont dressé des barrières commerciales au niveau régional sous des formes diverses allant des postes de douane locaux à la fixation de prix d'éviction sélectifs, et de l'adoption de législations discriminatoires aux pneus crevés²². De nombreux secteurs ont été touchés, des équipements électriques

à l'automobile et des fibres synthétiques au charbon. Et jusqu'à une période récente du moins, ces « blocus régionaux » ont constitué des barrières à l'entrée significatives aux effets nettement anticoncurrentiels.

Le protectionnisme régional a également constitué un obstacle à l'investissement et à la restructuration par le biais de fusions, ainsi qu'au commerce de biens et de services entre les provinces et ceci est sans doute actuellement la restriction la plus sérieuse à la concurrence²³. Le problème est que les autorités publiques ont empêché tout accès au marché qui menaçait les producteurs locaux, interdit les fusions susceptibles d'empêcher l'identification individuelle de ces producteurs ou usé de leur pouvoir pour répartir et gérer des parts de marché. Ils ont également empêché les entreprises de sortir des activités non productives, que ce soit par le biais de la faillite ou de la restructuration au moyen de fusions.

L'inefficience du protectionnisme régional est de plus en plus perçue par les fonctionnaires locaux. Toutefois, les politiques discriminatoires, notamment en matière de redevances, parfois désignées sous le terme de « séparatisme vassal » par référence aux précurseurs de ces pratiques dans l'histoire chinoise, demeurent un véritable problème²⁴. L'ingérence des autorités locales dans les fusions affectant des entreprises implantées dans leur ressort constitue notamment une entrave importante à la réalisation des objectifs louables du gouvernement central que sont la réduction des surcapacités et la réalisation d'économies d'échelle. Il est regrettable qu'en Chine la législation sur la concurrence fasse parfois l'objet d'oppositions au motif, non fondé, qu'elle empêcherait les fusions permettant la réalisation de ces objectifs. En fait, comme le reconnaissent certains fonctionnaires chinois, un droit de la concurrence n'interdirait pas les fusions visant à atteindre une échelle minimale d'efficacité²⁵, mais il permettrait en revanche d'interdire le protectionnisme régional qui constitue véritablement un obstacle aux fusions utiles.

Problèmes liés à l'information sur le marché

L'efficacité des marchés est en général appréciée à sa juste valeur en Chine mais il semble que le rôle joué par l'information et la manière dont les marchés concurrentiels produisent l'essentiel de l'information nécessaire le soient beaucoup moins. Sur tout marché les opérateurs ont besoin d'informations. Sur un marché concurrentiel, les acheteurs et les vendeurs entretiennent une relation dynamique et en constante évolution, les innovations des producteurs modifiant la demande des consommateurs tandis que les goûts des ces derniers imposent aux producteurs de rechercher dans de nouvelles directions. De même, le défaut d'information sur le marché décourage l'entrée et empêche par ailleurs les entreprises d'identifier les évolutions du marché et d'y répondre de manière appropriée.

Le marché lui-même peut produire une bonne partie de l'information nécessaire aux participants du marché. Lorsque le prix d'un produit augmente, c'est pour les consommateurs le signal qu'ils doivent envisager de se tourner vers des produits de remplacement et les producteurs, actuels ou potentiels, de ces derniers y voient le signe de possibles débouchés. Si les goûts des consommateurs se détournent d'un produit, l'accroissement des stocks et la chute des prix qui en résultent avertissent le producteur qu'il doit réduire sa production ou améliorer le produit de manière radicale.

L'une des difficultés rencontrées en Chine, comme dans d'autres économies en transition, est que les acheteurs comme les vendeurs manquent souvent d'expérience sur la façon d'obtenir et d'utiliser l'information sur le marché. A cela s'ajoute une difficulté liée à la première pour un nombre relativement élevé d'entreprises qui ne sont pas stimulées et n'ont pas les compétences voulues pour adopter des stratégies à long terme, ce qui les empêche souvent « d'investir » dans un actif essentiel du point de vue de l'information: leur réputation. Ces difficultés constituent un aspect inévitable du processus de transition économique.

Il existe également un certain nombre de dispositions législatives et de politiques qui entravent la capacité du marché de générer une information utile. Par exemple, sur un marché concurrentiel, les prêts bancaires et autres formes d'investissement dans une nouvelle entreprise sont fondés sur l'idée que l'accès à un marché est garanti par les conditions de l'offre et de la demande (et qu'il est par conséquent susceptible de produire l'efficacité et la croissance). Les prêts aux entreprises contrôlés ou encouragés par

le gouvernement sur la base d'autres considérations brouillent ce message, et la distorsion est particulièrement grave lorsque les prêts ont une vocation commerciale. De même, naturellement, pour les subventions directes aux entreprises qui faussent la signification de l'information en matière de prix et de bénéfices.

Les restrictions imposées par la Chine aux entreprises à capitaux étrangers ayant des activités de distribution constituent également un obstacle à la diffusion efficace de l'information sur le marché. Ces restrictions sont peu à peu éliminées mais les problèmes de concurrence demeurent dans le secteur de la distribution, contribuant au défaut d'information de l'économie dans son ensemble. Qu'un producteur vende sa production directement ou par le truchement d'intermédiaires indépendants, la distribution n'est pas simplement le moyen de mettre les produits existants à la disposition des acheteurs. C'est un lien qui fournit des informations importantes dans les deux sens sur les tendances du marché, l'efficacité des autres distributeurs et les méthodes de distribution.

Il existe également d'autres problèmes que la Chine devra s'efforcer de résoudre afin de permettre la production de l'information nécessaire à la compétitivité des marchés. Les informations statistiques sur les marchés font l'objet de distorsions, intentionnelles ou non. L'information non gouvernementale sur les questions financières n'a pas été encouragée. De plus, en Chine, les dispositions régissant les études de marché exigent que les projets d'études soient au préalable approuvés par les pouvoirs publics auxquels les conclusions doivent être communiquées. La législation n'a probablement pas fait autant obstacle aux études de marché qu'on avait pu le croire initialement, mais elle a bien un effet dissuasif et cet effet serait encore plus grand si elle était appliquée de manière rigoureuse²⁶.

Ambiguïté et absence de transparence de la législation chinoise

Le défaut d'information sur le marché est aggravé par la persistance du manque de transparence des conditions juridiques, qui a également un effet dissuasif sur l'accès au marché. Le système juridique de la Chine était traditionnellement beaucoup moins transparent qu'il ne l'est aujourd'hui, le public étant souvent délibérément tenu à l'écart du contenu des lois – un système qui a donné une énorme marge de manœuvre au gouvernement. De ce point de vue, la Chine a fait de grands progrès. En 1997, elle avait réussi à mettre sur pied dans les zones urbaines un dispositif juridique accessible au public et faisant une plus large place aux droits individuels et aux procédures. Toutefois, même dans les zones urbaines, il peut se révéler difficile de savoir, par exemple, où et comment obtenir un permis de construire. Et, même lorsque le contenu des lois est connu, les fonctionnaires ont souvent une grande marge de manœuvre pour les interpréter. Les interprétations peuvent en effet différer et, selon certaines sources, il est souvent impossible d'obtenir une interprétation par écrit.

L'ambiguïté du système juridique de la Chine est dû en partie aux liens qui unissent le gouvernement central et les provinces. La Chine n'est pas un système fédéral ; au contraire, la souveraineté et le pouvoir législatif sont aux mains du gouvernement central qui, dans certains domaines, délègue le pouvoir législatif aux provinces. La délégation s'est développée, ce qui a parfois conduit à appliquer aux mêmes pratiques une multiplicité de lois, parfois contradictoires. En outre, le gouvernement central tolère parfois les législations provinciales, qu'elles soient formellement autorisées ou non et dont les effets sont peu clairs sur le plan juridique, une pratique qui a dans une certaine mesure encouragé le protectionnisme local²⁷, mais a également permis certaines expériences positives au niveau local²⁸. Le 15 mars 2000, l'Assemblée populaire nationale a adopté un texte de loi sur l'élaboration de la législation qui fournit quelques orientations en matière de conflits de lois mais ne résout pas d'autres questions essentielles concernant le pouvoir des législatures provinciales et n'indique pas quelle instance est en dernier ressort responsable de l'interprétation de la législation nationale²⁹.

Malgré les réformes engagées, les conditions requises pour exercer une activité commerciale en Chine continuent dans bien des cas de manquer de transparence. Ce défaut de transparence décourage l'entrée en relevant le coût des transactions, ce qui ouvre la voie aux politiques discriminatoires. Les entreprises qui sont bien introduites ont accès à l'information publique qui est en règle générale refusée à leurs

concurrentes. Compte tenu de la marge de manœuvre dont disposent les fonctionnaires, l'accès différencié à la législation peut se traduire pour certaines entreprises par des privilèges illicites tels que des quotas de production plus élevés ou de plus grandes parts de marché ou encore une modification des taux de droits.

Dans ce contexte, les cas de corruption seraient fréquents. Les pratiques rapportées vont de la corruption de fonctionnaires, un délit puni par la législation chinoise, à d'autres actions qui, bien que légales en Chine, seraient ailleurs considérées comme illégales. L'étude de l'IIE évoque les nombreux moyens par lesquels des pots-de-vin blanchis sont versés pour favoriser des ventes ou des agréments³⁰. Par exemple, pour que le produit fabriqué par son entreprise figure sur la liste des marchés passés par les hôpitaux, un dirigeant a fait l'objet de pressions pour acheter l'aide de conseillers du Ministre de la santé de la province. Un autre dirigeant a fait savoir que pour obtenir qu'un droit à l'importation sur un bien de production soit ramené à un niveau correct, il suffisait d'acheter les services de personnes proches de l'administration des douanes afin qu'un rapport soit rédigé sur l'opportunité d'une diminution de ce droit à l'importation. Un autre encore, qui avait dû acheter des « équipements anti-incendie » auprès d'amis des inspecteurs de l'administration compétente, a déclaré que « toute autorité de surveillance dispose de son propre cabinet de conseil ». La corruption est la plupart du temps une forme de collusion et pourrait directement être combattue par l'application du droit de la concurrence.

Reconnaissance des droits juridiques – Le système judiciaire en Chine

Comme nous le verrons dans le chapitre suivant, la Chine a mis en œuvre un certain nombre de lois-cadres très importantes qui clarifient les droits de propriété et permettent l'exécution des contrats. La Chine a également entrepris de réformer son système judiciaire mais, en dépit de progrès considérables, les doutes qui subsistent quant à la capacité des particuliers et des entreprises de protéger leurs droits constituent encore un obstacle à l'accès au marché chinois ou au transfert vers d'autres régions de la Chine³¹.

Le système judiciaire de la Chine n'est pas fondé sur une réelle tradition de droit civil, les tribunaux ayant de tout temps eu à connaître des affaires pénales tandis que les affaires civiles étaient réglées par médiation. Par ailleurs, les tribunaux auraient peu de pouvoir et seraient vulnérables aux pressions exercées par les intérêts locaux (notamment les autorités locales) et les administrations³². Cette vulnérabilité, associée à l'incapacité dans laquelle se trouvent dans la pratique les tribunaux de faire exécuter les jugements, contribue au maintien du protectionnisme régional. Outre les pressions officieuses, les tribunaux feraient l'objet d'interventions officielles par le biais, par exemple, d'un système de quotas administratifs qui limite le nombre d'entreprises pouvant être déclarées en faillite au cours d'une année³³.

Le système judiciaire n'est pas indépendant en Chine. Officiellement, il est placé sous la surveillance des assemblées populaires qui veillent à ce que les tribunaux remplissent efficacement leur fonction mais dont la tâche a essentiellement consisté par le passé à viser les rapports préparés par les tribunaux³⁴. Récemment, toutefois, l'Assemblée populaire de Shenyang s'est démarquée de cette approche en rejetant le rapport soumis par le tribunal populaire municipal de niveau intermédiaire, qui a été reconnu coupable de corruption. De manière plus générale, de nombreuses réformes ont été proposées, notamment un programme présenté par la Cour populaire suprême visant à diminuer le phénomène du protectionnisme local en rendant les autorités judiciaires économiquement indépendantes des autorités locales³⁵. La réforme a été mise en œuvre mais les tribunaux ne sont toujours pas jugés objectifs. Par ailleurs, peu de juges et d'avocats auraient reçu une formation adéquate³⁶.

Le souhait de la Chine de répondre aux attentes des investisseurs étrangers a, dans une certaine mesure, entraîné la mise en place d'un système à deux vitesses dans lequel les entreprises à capitaux étrangers bénéficient des procédures les plus rapides et les plus fiables. Cette réforme a probablement été favorable non seulement aux entreprises étrangères mais également à certaines composantes de l'économie chinoise. Toutefois, le nombre d'entreprises étrangères augmentant, ce système deviendra de plus en plus ingérable. Il est essentiel pour le développement de marchés concurrentiels en Chine que les deux approches se rejoignent afin que les producteurs nationaux disposent des mêmes possibilités de faire valoir leurs droits.

Empêcher la création de nouvelles barrières destinées à remplacer celles qui ont été supprimées par la libéralisation des échanges et de l'investissement

Cette section traite de la vulnérabilité de la Chine aux actions mises en œuvre par les intérêts en place pour empêcher l'accès qu'est censé permettre la libéralisation des échanges et de l'investissement. Ces actions sont par exemple les pratiques d'exclusion de la part d'entreprises qui sont sorties perdantes de la libéralisation des échanges et de l'investissement. Le droit de la concurrence interdit ces pratiques, ce qui est à l'origine de la proposition, en partie adoptée à Doha, de négocier les règles de l'OMC *en exigeant* des pays membres qu'ils adoptent et mettent en œuvre un droit de la concurrence.

Les autorités locales et leurs fonctionnaires constituent fréquemment un autre frein au développement de la libéralisation. Dans les économies de marché développées qui disposent d'un droit de la concurrence depuis longtemps, des instruments autres que le droit de la concurrence régissent habituellement ces activités. Toutefois, le Traité de Rome et l'expérience de la Russie et d'autres pays en transition montrent que le droit de la concurrence peut constituer un outil important pour démanteler ces obstacles à un marché unifié.

La vulnérabilité de l'économie chinoise aux pratiques d'exclusion des entreprises

La vulnérabilité de la Chine aux pratiques d'exclusion des entreprises tient à la fois à la prédisposition de l'économie chinoise aux abus de monopole et autres pratiques anticoncurrentielles et à l'incapacité de la législation en vigueur en Chine de faire cesser ou de décourager ces pratiques.

Sur les marchés réellement concurrentiels, les entreprises individuelles ne disposent pas des pouvoirs nécessaires pour exclure les concurrents et il peut être difficile de maintenir des ententes anticoncurrentielles. Il est d'usage de dire qu'en Chine les marchés sont concurrentiels et donc qu'ils ne sont pas susceptibles de faire l'objet d'abus de monopole. Cette affirmation repose toutefois sur le fait que les monopoles nationaux sont rares et qu'il existe une profonde rivalité sur certains marchés. C'est un fait, mais on ne peut pour autant en conclure que les marchés chinois ne sont pas monopolistiques ou oligopolistiques. Les faibles taux de concentration enregistrés dans toute la Chine ne constituent pas un indice de marchés concurrentiels car de nombreux marchés de produits et la plupart des marchés de services ont une dimension locale et non nationale. Et la profonde rivalité constatée, par exemple, dans le domaine de l'électronique grand public, est le résultat de distorsions sur le marché (faibles contraintes budgétaires, protectionnisme régional, et barrières à la sortie) et ne constitue pas un indice de compétitivité.

Concentration sur les marchés chinois

Comme l'a souligné la Banque mondiale dans un rapport exhaustif de 1994, la taille moyenne des entreprises en Chine n'est pas très grande et de nombreuses entreprises semblent fonctionner en deçà de leur échelle minimale d'efficacité³⁷. De nombreuses provinces présentent des caractéristiques industrielles très similaires, un nombre important de secteurs étant représentés dans pratiquement toutes les provinces. Ainsi, il a souvent été souligné que la concentration sur le marché (pourcentage de production, chiffre d'affaires, ou autres indicateurs fournis par les entreprises représentatives du secteur) était relativement faible en Chine, même comparée à des secteurs analogues dans les pays développés. Par exemple, la Banque mondiale a indiqué que les cinq premiers producteurs de machines-outils représentaient 42 % de la production nationale au Japon et 69 % aux États-Unis, contre seulement 20 % en Chine.

La structure globale du marché en Chine, caractérisée par un faible taux de concentration au niveau national et un grand nombre d'entreprises régionales fonctionnant en deçà de leur échelle minimale d'efficacité dans le même domaine, n'a pas d'incidence majeure sur les politiques suivies en Chine. Par exemple, la Banque mondiale a souligné que compte tenu du fait que le « problème du monopole n'est pas un problème diffus »³⁸ et que la concentration du pouvoir économique « ne constitue pas un problème

majeur actuellement », la mise en œuvre d'un droit de la concurrence devrait reposer sur les pratiques de marché et non sur la structure du marché³⁹. La Banque a fait remarquer que la Loi sur la concurrence déloyale contient en fait certaines dispositions relatives aux pratiques de marché mais que ces dispositions « doivent être étendues et renforcées »⁴⁰. A cet égard, la Banque a souligné l'absence d'interdiction des pratiques d'entente autres que les soumissions concertées et a affirmé la nécessité d'introduire des dispositions contre l'abus de "pouvoir de marché"⁴¹.

Si le rapport de la Banque mondiale met l'accent sur les différences structurelles entre la Chine et les autres économies en transition et souligne ce que signifie cette différence en termes de priorités pour la mise en œuvre d'un droit de la concurrence, aucun élément de ce rapport ne laisse à penser qu'il n'existe pas de problème majeur de monopole dans ce pays. Trois aspects fondamentaux méritent d'être signalés.

Premièrement, comme indiqué plus haut, même lorsque les données sous-jacentes sont fiables, la concentration du « marché » ne constitue pas un indicateur significatif de la compétitivité sauf si elle est l'expression d'un marché, à savoir les choix qui s'offrent réellement aux acheteurs et aux vendeurs⁴². Ceci exige de définir les marchés de produits et les marchés géographiques concernés, une tâche qui nécessite la réalisation d'enquêtes sur les transactions effectivement réalisées sur le marché. Les rapports disponibles sur la concentration en Chine, généralement fondés sur des catégories statistiques de produits et sur des frontières politiques, sont généralement peu fiables et souvent trompeurs.

Deuxièmement, bien que les taux de concentration nationale puissent en général surestimer ou sous-estimer la concentration réelle sur le marché, dans le cas de la Chine, le fait que l'économie continue d'être marquée par les principes de l'autarcie locale signifie que les taux nationaux sous-estiment nettement la concentration réelle sur le marché, comme cela est illustré dans l'encadré 12.2.

Troisièmement, les marchés chinois se caractérisent en fait par divers problèmes structurels. Neuf secteurs industriels – notamment ceux de la transformation des produits pétroliers, de la métallurgie du fer, de la métallurgie des métaux non ferreux, des transports et des produits chimiques de base – demeurent relativement fermés à la concurrence (voir le chapitre 4 sur l'industrie). Par ailleurs, comme les entreprises de l'ex-Union soviétique, les entreprises publiques chinoises se sont lancées dans un processus d'intégration verticale excessive qui s'est poursuivi malgré les réformes du marché. Ce phénomène s'explique par la fréquence des ruptures de contrat et les coûts de transaction élevés liés à l'exécution des contrats (ou à l'impossibilité de les exécuter)⁴³. Cette intégration verticale excessive crée des barrières à l'entrée et entraîne des pertes d'efficience.

Un autre facteur qui contribue à entretenir un optimisme injustifié quant à la compétitivité des marchés en Chine est l'opinion qui veut que ce pays ne connaisse pas de problème de "monopole économique", mais que le problème de monopole tienne uniquement aux restrictions gouvernementales imposées à l'entrée⁴⁴. Cette distinction n'est pas recevable. Dans le monde entier, les «monopoles économiques» tiennent pour la plupart leur pouvoir des restrictions gouvernementales à l'entrée. Et tous les monopoles protégés par ces restrictions à l'entrée sont des «monopoles économiques» et peuvent très bien se maintenir en place même après que cette protection ait été éliminée.

Par ailleurs, la grande rivalité manifeste sur certains marchés chinois ne doit pas porter à des conclusions hâtives sur la compétitivité des marchés en Chine. Les guerres des prix et autres formes de concurrence intense qui ont fait la une des journaux sont en fait le résultat des aspects non concurrentiels de l'économie chinoise: investissement non rentable, qui se traduit par une surcapacité et n'est pas orienté vers des usages plus productifs en raison de faibles contraintes budgétaires, du protectionnisme régional et des barrières à la sortie. Des exemples concrets sur ces marchés montrent que des éléments de monopole existent parfois, et il ne manque certes pas d'exemples sur la capacité des marchés chinois d'engendrer des abus de monopole et des ententes⁴⁵.

Les pratiques d'ententes les plus évidentes se produisent dans les secteurs dans lesquels les subventions associées à des barrières à la sortie ont entraîné et maintenu une surcapacité. La concurrence

par les prix dans ces secteurs (en particulier l'électronique grand public) peut être rude et – en raison de faibles contraintes budgétaires et de barrières à la sortie – constituer une “concurrence destructrice” dans la mesure où tous les producteurs peuvent appliquer des prix inférieurs aux prix de revient marginaux⁴⁶. Dans cette situation, il est évident que les entreprises sont encouragées à constituer des ententes mais que les incitations à tricher sont également très grandes. Ainsi, il existe de nombreux accords d'ententes connus, dont la plupart ne durent pas très longtemps⁴⁷.

Le fait que ces ententes ne durent pas peut donner à penser que les marchés chinois sont trop compétitifs pour donner lieu à la constitution d'ententes. Ceci apparaît toutefois comme un point de vue par trop optimiste. Tout d'abord, la Chine s'efforce de durcir les contraintes budgétaires et de faciliter la sortie. Au fur et à mesure que ces réformes produiront leurs effets, les installations et les autres actifs des producteurs aux coûts les plus élevés seront affectés à d'autres usages. La concentration étant plus forte (par exemple, les quatre premiers fabricants de tubes cathodiques détenant 80 % du marché) et en l'absence de capacités excédentaires, les ententes seront plus faciles à constituer. Ensuite, la Chine enregistre aussi bien des pénuries (par exemple récemment les écrans d'ordinateurs à cristaux liquides) qu'une surcapacité. Là où il n'y a pas de capacités excédentaires et où la concentration est plus forte (par le jeu combiné du protectionnisme régional et des coûts de transport) les ententes ont peu de chances d'être découvertes et sont davantage susceptibles de durer.

Les lacunes de la législation chinoise en matière de protection contre les pratiques d'exclusion et autres pratiques anticoncurrentielles

Bien que la Chine ne dispose pas d'un droit de la concurrence à part entière, deux lois ayant trait au domaine de la concurrence contiennent des dispositions contre les pratiques anticoncurrentielles. Ces dispositions peuvent s'appliquer à certaines pratiques d'exclusion par lesquelles les entreprises sont susceptibles de faire obstacle à la libéralisation des échanges et de l'investissement. Elles présentent cependant de sérieuses lacunes en ce qui concerne tant les pratiques d'exclusion que les autres pratiques anticoncurrentielles. Le nouveau droit de la concurrence devra pallier ces lacunes (voir ci-après)⁴⁸.

La Loi sur la concurrence déloyale

Après un certain nombre de règlements édictés par le Conseil des Affaires d'Etat et portant notamment sur le protectionnisme régional, la première loi importante adoptée en Chine dans le domaine de la concurrence est la Loi sur la concurrence déloyale qui est entrée en vigueur le 1er décembre 1993. Mise en œuvre par l'Administration nationale de l'industrie et du commerce au niveau du gouvernement central et des services locaux de cette Administration, la loi interdit diverses pratiques qu'elle définit comme relevant de la concurrence déloyale. La plupart de ces pratiques recouvrent les différents types de fraudes ou d'abus portant sur les droits de propriété qui sont souvent désignés sous le terme de pratiques commerciales déloyales : pots-de-vin, publicité mensongère, tromperie (contrefaçon et autres), diffamation à l'encontre de concurrents, et abus de secrets commerciaux⁴⁹. A l'instar des dispositions interdisant les pratiques commerciales déloyales en vigueur dans les pays de l'OCDE, ces dispositions visent en premier lieu à protéger les entreprises contre les pratiques malhonnêtes de leurs concurrents. Dans les pays de l'OCDE, les législations sur les pratiques déloyales protègent souvent les droits individuels et ne peuvent être invoquées que par le concurrent lésé, même si les dispositions mises en œuvre par les gouvernements pour protéger les consommateurs interdisent généralement ces mêmes pratiques ou des pratiques analogues lorsqu'elles portent préjudice aux consommateurs.

Les pratiques commerciales déloyales peuvent être très dommageables pour les concurrents et, globalement, pour la concurrence. Dans les économies de marché émergentes où les règles du jeu ne sont pas bien établies, et où l'accès aux tribunaux est limité, tant pour les entreprises que pour les consommateurs lésés, les mesures prises par le gouvernement contre les pratiques commerciales déloyales peuvent revêtir une importance primordiale pour la création de marchés concurrentiels. Il est par ailleurs important de comprendre que les interdictions applicables aux pratiques commerciales déloyales ou à la concurrence déloyale ne sont généralement pas considérées comme relevant du “droit de la concurrence”. La distinction porte en général sur le fait qu'une action constitue une infraction au droit de la concurrence

uniquement si elle est jugée susceptible de porter atteinte à la concurrence sur le marché en entraînant une diminution de la production et la fixation de prix de monopole, alors que les actions couvertes par les lois sur la concurrence déloyale sont illégales quelle que soit leur incidence sur le marché.

La Loi sur la concurrence déloyale interdit quatre pratiques anticoncurrentielles qui relèvent normalement du droit de la concurrence: la fixation de prix d'éviction, les ventes liées, un type particulier d'abus de la part de monopoles de droit et les soumissions concertées. Les interdictions portant sur les prix d'éviction sont souvent appliquées de telle façon qu'elles empêchent la compétition par les prix et il convient donc de souligner que la loi chinoise définit certaines situations dans lesquelles les ventes à perte ne sont pas illégales. (Elle ne définit cependant pas quel "coût" peut excéder un prix) Il n'est pas facile de déterminer si et dans quelle mesure l'interdiction des ventes liées est efficace. Une autre disposition interdit une pratique proche de celles des ventes liées – qui exige des acheteurs qu'ils se procurent les produits connexes auprès de fournisseurs désignés. Il est intéressant de faire remarquer que cette disposition s'applique à tous les monopoles de droit (et uniquement à ceux-ci), ce qui constitue un champ d'application excessivement large (compte tenu du fait que certains monopoles de droit ne sont pas des monopoles économiques) et excessivement restreint (dans la mesure où il ne couvre pas les monopoles économiques non officiels). L'interdiction portant sur les soumissions concertées n'est pas exceptionnelle en elle-même mais il est à remarquer que la loi n'interdit que les soumissions concertées bien qu'il ne s'agisse que de l'une des formes de fixation des prix (qui n'est elle-même qu'une forme parmi d'autres d'entente injustifiable). A titre d'exemple des relations peu claires qui existent entre les législations adoptées au niveau central et provincial, la province du Guangdong serait la première à avoir interdit la fixation des prix en Chine dans le cadre d'un règlement d'application de la Loi sur la concurrence déloyale⁵⁰.

L'Administration nationale de l'industrie et du commerce s'efforce activement de mettre en œuvre cette loi et il ressort des discussions avec ses représentants que ces efforts ont produit des résultats⁵¹. Il est important toutefois de souligner que ces quatre dispositions sont loin d'interdire toutes les formes de pratiques d'exclusion qui peuvent se révéler si préjudiciables à la Chine. Les dispositions concernant la fixation de prix d'éviction et les ventes liées pourraient être utilisées à l'encontre de certaines de ces pratiques mais la Loi sur la concurrence déloyale ne prévoit pas d'interdiction générale en ce qui concerne les abus de pouvoir de monopole, les systèmes de distribution restrictifs, et les boycotts dans un but d'exclusion.

La Loi sur les prix

La Loi sur les prix contient un nombre appréciable de dispositions interdisant les pratiques de fixation de prix anticoncurrentiels par les entreprises: fixation de prix, prix d'éviction, discrimination par les prix, et diverses pratiques constituant des « actions déloyales sur les prix ». Si l'extension de l'interdiction des soumissions concertées prévue par la Loi sur la concurrence déloyale à toutes les pratiques de fixation des prix est positive, la Loi sur les prix ne s'applique qu'aux pratiques directement liées aux prix. De plus, seules ses dispositions concernant la fixation de prix d'éviction et la discrimination par les prix pourraient être utilisées contre les pratiques d'exclusion; comme la Loi sur la concurrence déloyale, cette loi ne comporte aucune interdiction générale en matière d'abus de pouvoir de monopole, de systèmes de distribution restrictifs ou de boycotts dans un but d'exclusion. Enfin, l'Administration nationale de l'industrie et du commerce en est encore au stade de l'élaboration des règlements nécessaires à la mise en œuvre des dispositions de la loi relatives à la concurrence.

Autres lois adoptées en Chine

Un certain nombre d'autres lois actuellement en vigueur en Chine trouvent dans une certaine mesure à s'appliquer dans le domaine du droit et de la politique de la concurrence, notamment une Loi sur les appels d'offres, une Loi sur la qualité des produits et une Loi sur la protection des consommateurs. Bien que de portée étendue, aucune n'interdit cependant les pratiques d'exclusion. Il convient également de noter qu'aucune loi n'interdit en Chine les fusions ou acquisitions susceptibles de porter préjudice aux consommateurs et à l'économie chinoise en général.

Elaboration d'un droit de la concurrence en Chine

Il n'est pas rare que des pays adoptent des lois du type de la Loi sur la concurrence déloyale avant de se doter d'un droit de la concurrence. Les activités anticoncurrentielles telles que les ententes ont toutefois été dénoncées par les médias dès 1988, et en 1993 les autorités chinoises tenaient déjà prêts des projets de droit de la concurrence. Certains réformateurs visaient en fait dès 1993 l'adoption d'un droit de la concurrence complet (ou plus complet) et, cette entreprise n'ayant pas abouti, il était légitime de penser qu'un droit de la concurrence à part entière serait adopté assez rapidement.

L'un des motifs qui expliquent le retard pris à l'origine dans l'adoption d'un droit de la concurrence est une crainte non fondée que celui-ci ne fasse obstacle aux fusions destinées à créer des entreprises susceptibles de dépasser l'échelle minimale d'efficacité. Un autre facteur est la conviction apparemment injustifiée que les marchés chinois étaient suffisamment concurrentiels pour ne pas être sujets à la monopolisation. Enfin, récemment, certains décideurs chinois ont fait part de leurs craintes que l'adoption d'un droit de la concurrence n'empêche d'une certaine manière la Chine de faire de certaines de ses entreprises des "champions nationaux". Cette crainte traduit également une incompréhension de fond sur ce qu'est un droit de la concurrence. Si les pays de l'OCDE ont en général tendance pour des questions de stratégie à ne plus chercher à distinguer des entreprises dominantes au niveau national, certains continuent de le faire et ceci ne soulève pas de problème particulier en matière de droit de la concurrence. En Chine, certains dirigeants influents comprennent que toutes ces craintes ne sont pas justifiées.

L'élaboration d'un droit de la concurrence prenant en compte les principes du marché et adapté à la situation de la Chine appelle quelques observations générales:

- Les responsables de l'élaboration du droit de la concurrence ont constamment affirmé que ce droit contiendrait tout un ensemble de dispositions visant à mettre fin aux pratiques d'exclusion des entreprises ou à les décourager. Ainsi, le droit pallierait les lacunes majeures des lois en vigueur en Chine en matière de concurrence.

- Tout comme l'Union européenne, la Fédération de Russie et de nombreuses autres économies en transition, la Chine devrait inclure dans son droit de la concurrence des dispositions qui permettent de mettre fin au protectionnisme illégal des autorités locales à l'intérieur de ses frontières et à d'autres formes de monopole administratif.

- Les dispositions de fond du droit de la concurrence envisagées par la Chine sont dans la ligne de celles déjà en vigueur ailleurs, ce qui peut être positif pour la Chine à divers titres, notamment pour encourager l'investissement étranger. Toutefois, compte tenu du fait que la Chine a l'intention de conserver un niveau relativement élevé de propriété publique, elle devrait envisager l'adoption de règles spéciales sur les prix d'éviction à l'intention des entreprises publiques. De plus, si la Chine envisage d'adopter un système dans lequel les ententes de « récession » ou de « restructuration » pourraient être autorisées, elle devra s'assurer que cette option ne pourra être exercée que dans certains cas et pour une période limitée.

- Les projets de droit de la concurrence incluent des dispositions importantes visant à interdire les fusions et acquisitions anticoncurrentielles. Ces dispositions ne décourageraient pas les fusions nécessaires, par exemple, pour réaliser des économies d'échelle et il se pourrait que les affaires de fusion constituent un volet négligeable de la mise en œuvre du droit de la concurrence pendant un certain temps en Chine. Néanmoins, il est important que soit prévue une interdiction des fusions anticoncurrentielles. Dans le cas contraire, si des accords d'ententes ou des accords de distribution restrictifs anticoncurrentiels étaient déclarés illicites, les parties seraient en mesure de réaliser leurs objectifs anticoncurrentiels grâce à la fusion. Pour que l'administration chinoise ne soit pas obligée d'affecter de ressources à l'examen des fusions qui ne constituent pas une menace importante pour les consommateurs chinois, les autorités de la concurrence devraient avoir la possibilité de contester uniquement les fusions qu'elles jugent les plus préjudiciables. Pour les mêmes raisons, les autorités

chargées de la concurrence devraient être autorisées, sans aucune obligation de leur part, à mettre en place un système de notification préalable aux fusions.

- La mise en œuvre du droit de la concurrence nécessitera la création d'un organisme efficace. Cet objectif exigera une analyse attentive de questions qui n'ont jusqu'ici pas fait l'objet d'une grande attention. En particulier, le droit de la concurrence interférera avec certaines dispositions des lois déjà en vigueur en Chine dans le domaine de la concurrence et dont l'application relève de différentes instances. L'expérience des pays de l'OCDE donne à penser que le pays aurait tout à gagner à ce que les dispositions de ces lois portant spécifiquement sur la concurrence soient mises en œuvre par un seul organisme. Des facteurs institutionnels tels que l'indépendance, la transparence et la prise de décisions appropriées sont essentiels à une application efficace des lois et à la protection de la concurrence.

Le lien entre les lois en vigueur en matière de concurrence et la réglementation sectorielle

Les législations sur la concurrence s'appliquent généralement à pratiquement tous les secteurs de l'économie, et ceci vaut pour les lois actuellement en vigueur, telles que la Loi sur la concurrence déloyale. Lorsque les pays mettent en place un dispositif réglementaire particulier pour des secteurs donnés, tels que celui des équipements collectifs, la question se pose de savoir comment ce dispositif peut coexister avec les lois en vigueur dans le domaine de la concurrence. Cette question s'est posée en Chine concernant, par exemple, la Loi sur la concurrence déloyale et la Loi sur les télécommunications. Elle prendra une importance encore plus grande au moment où la Chine de dotera de son propre droit de la concurrence.

Deux aspects sont en jeu. Premièrement, le fait qu'un secteur ou une entreprise soient soumis à une réglementation des prix et de la production ne signifie pas qu'ils doivent être à l'abri des interdictions prévues par la loi en matière de pratiques déloyales ou anticoncurrentielles. Dans la mesure où une autorité de réglementation fixe les prix et le niveau de production des entreprises, ces prix et ce niveau de production ne doivent pas relever du droit de la concurrence mais il n'y a aucune raison de prévoir des dérogations pour les entreprises ou leurs pratiques qui ne font pas l'objet d'une surveillance attentive de la part de l'autorité de réglementation du secteur. En fait, dans les pays en transition d'Europe Centrale et Orientale et dans l'ex-Union Soviétique, la plupart des affaires relevant du droit de la concurrence portent sur des abus de monopole de la part de monopoles naturels réglementés.

Deuxièmement, même si l'autorité de réglementation du secteur a le pouvoir d'empêcher les entreprises qui en relèvent de se livrer à des pratiques déloyales ou anticoncurrentielles, il est judicieux de faire en sorte que les entreprises soient également soumises au droit général de la concurrence. Différents pays de l'OCDE s'efforcent de régler cette situation de diverses manières mais il est généralement admis que les autorités de réglementation sectorielles ne devraient pas avoir le pouvoir exclusif de faire appliquer les dispositions en matière de concurrence car elles manquent d'expérience dans ce domaine et sont susceptibles de faire un usage exclusif de la réglementation. La coopération entre les différents organismes peut diminuer le risque de conflits et les autorités de réglementation sectorielles peuvent avoir la possibilité d'accorder des dérogations en adoptant des règles spécifiques régissant les pratiques suspectes. Il n'en reste pas moins qu'une législation qui prévoit des dérogations pour certaines entreprises ou certains secteurs peut entraîner de réels problèmes. En Chine, la Loi sur les télécommunications dispense les entreprises réglementées du respect de la Loi sur la concurrence déloyale et l'Administration nationale de l'industrie et du commerce n'est en conséquence pas en mesure d'empêcher des pratiques telles que celles qui consistent à exiger des consommateurs qu'ils achètent leur matériel auprès d'entreprises désignées et qu'ils acquittent des « frais de réparation » sans que des réparations aient été effectuées.

La vulnérabilité de l'économie chinoise face aux pratiques d'exclusion des autorités locales

Les pratiques d'exclusion des autorités locales et de leurs fonctionnaires sont généralement désignées en Chine sous le terme de "monopole administratif", un concept qui, aux fins du présent chapitre, peut être

défini au sens de l'article 7 de la Loi sur la concurrence déloyale. Cet article interdit aux autorités locales (et notamment provinciales) et à leurs services :

- d'abuser de leur pouvoir administratif pour contraindre des consommateurs à acheter des produits auprès d'opérateurs qu'ils ont désignés, de manière à limiter les activités commerciales légales d'autres opérateurs ; et
- d'abuser de leur pouvoir administratif pour limiter l'accès au marché local de produits en provenance d'autres régions du pays ou restreindre la circulation de produits locaux vers des marchés situés dans d'autres régions du pays.

La loi est censée s'appliquer à la fois aux pratiques des autorités locales elles-mêmes, par exemple l'adoption d'ordonnances discriminatoires à l'encontre des entreprises d'autres provinces ou d'autres zones, et aux pratiques *ad hoc* de leurs fonctionnaires visant à favoriser une entreprise locale directement ou en créant des obstacles pour ses concurrents non implantés au niveau local. Par ailleurs, certaines formes de monopole administratif n'ont pas nécessairement un caractère d'exclusion. Par exemple, l'Administration nationale de l'industrie et du commerce a été confrontée à de nombreuses affaires d'ententes entre assureurs et fonctionnaires locaux dans le but de placer des polices d'assurance-vie auprès de propriétaires de véhicules et même d'enfants en crèche et de limiter la possibilité de se procurer un type d'assurance particulier à une seule entreprise. Ainsi le protectionnisme régional est, en théorie, une sous-catégorie de monopole administratif, mais une sous-catégorie si importante et si étendue que les termes sont généralement utilisés comme synonymes dans ce chapitre.

Comme cela a été souligné plus haut, le protectionnisme local a toujours posé problème en Chine. Comme dans d'autres pays ou marchés sur lesquels la libéralisation des échanges et de l'investissement ou d'autres formes de libéralisation limitent les barrières à l'entrée, les autorités locales ont souvent réagi par des actions protectionnistes allant des interdictions pures et simples à la discrimination (par les impôts, les normes, les contrôles, etc.), en passant par l'intimidation physique. Si les autorités n'ont pas elles-mêmes recours à ces actions, leurs fonctionnaires peuvent le faire sans autorisation afin de protéger les intérêts locaux ou en échange de versements illicites. Le préjudice causé par ces actions a été largement décrit dans la littérature sur ce sujet et il a justifié les interdictions contenues dans la Loi sur la concurrence déloyale.

L'article 7 porte essentiellement sur les pratiques telles que le refus d'autoriser le transport d'un produit comme le thé en dehors de la province sauf si ce transport est effectué par un distributeur désigné (et normalement public). Un autre exemple de monopole administratif est la pratique qui consiste à refuser à une entreprise l'autorisation d'exercer ses activités, sauf si elle accepte de s'approvisionner entièrement auprès d'une entreprise désignée⁵². Grâce à cette disposition, l'Administration nationale de l'industrie et du commerce a été en mesure de réaliser des progrès notables, mais l'absence de sanctions et diverses autres caractéristiques de la loi l'empêchent d'être véritablement efficace. Les représentants locaux de l'Administration nationale de l'industrie et du commerce étant des fonctionnaires de l'autorité qui a commis les abus, aucune sanction n'est appliquée. Si cette administration découvre une infraction, elle a uniquement le pouvoir d'informer la hiérarchie de l'autorité concernée. Dans ces circonstances, les entreprises sont peu incitées à former un recours et, lorsqu'elles le font, les autorités chargées de faire respecter la loi sont peu incitées à y donner suite.

Dans les économies de marché développées dotées de longue date d'un droit de la concurrence de telles actions ne relèvent généralement pas de ce droit. Toutefois, le Traité de Rome prévoit que le droit de la concurrence est le *seul* droit positif qui doit être mis en œuvre par la Commission Européenne compte tenu de son rôle dans l'élimination des obstacles à la création d'un marché unique. Par ailleurs, les pays de l'OCDE et les autres pays qui ont adopté un droit de la concurrence au cours de la dernière décennie ont souvent prévu que certaines de ses dispositions devaient s'appliquer aux gouvernements et administrations et à leurs fonctionnaires. La Fédération de Russie, dont la situation est la plus proche de celle de la Chine compte tenu de la taille du pays, des inégalités de développement et des exemples

concrets de protectionnisme régional, a fait bon usage de son droit de la concurrence pour lutter à la fois contre les politiques protectionnistes officielles et la corruption⁵³.

Poursuite du processus de réforme

Il est important pour la Chine non seulement de lutter contre les tentatives de freiner la libéralisation des échanges et de l'investissement, mais également de s'efforcer de poursuivre la libéralisation des marchés. Trois types d'interventions sont pour cela nécessaires: éliminer les barrières effectives à l'entrée qui ne sont pas justifiées, adopter et mettre en œuvre une politique nationale de concurrence et appliquer les principes de la politique de la concurrence pour réglementer les monopoles naturels.

Élimination des barrières effectives à l'entrée qui ne sont pas justifiées

En présentant la situation actuelle des marchés en Chine, le présent chapitre a mis en évidence l'existence de barrières juridiques effectives à l'entrée (et à la sortie) qui sont fondées sur la classification officielle des entreprises (entreprises de bourgs et de villages, entreprises à participation étrangère, etc.) ou sur la structure de leur capital. On dispose de peu de données pour dire si dans la pratique ces barrières sont mises en place de manière rigoureuse ou non, ou quel préjudice elles causent effectivement, mais elles n'ont aucune finalité apparente et sont source d'incertitudes qui constituent elles-mêmes des obstacles. La remise en cause de ces barrières est une tâche importante tout comme l'allègement de la charge que représentent l'immatriculation et les autres obligations administratives imposées pour le démarrage ou la restructuration d'une activité.

Adoption et mise en œuvre d'une politique nationale de la concurrence

Plus généralement, la Chine devrait appliquer les principes de politique de la concurrence pour évaluer les entraves à la concurrence qui résultent de la réglementation en vigueur ou que de futures réglementations pourraient créer. Parmi les restrictions relevées lors de l'examen de la situation actuelle en Chine, on citera celles qui empêchent la réalisation d'économies d'échelle et celles qui, en visant des activités dangereuses (par exemple), touchent en réalité également des activités tout à fait légitimes. Les principes de politique de la concurrence viennent appuyer le processus de réforme de la réglementation évoqué au précédent chapitre. La Chine intègre de plus en plus la concurrence dans ses mesures réglementaires. Ainsi, la nouvelle stratégie «axée sur le marché» appliquée par les autorités à la tarification de l'eau, en vertu de laquelle les prix de l'eau doivent prendre en compte le prix de cette ressource, constitue un bon exemple de politique de la concurrence⁵⁴. Il semble d'ailleurs que les autorités aient abandonné la stratégie adoptée en 1998, un véritable encouragement aux ententes, en faisant savoir notamment que le fait pour une entreprise de tarifier l'eau à un prix inférieur au coût moyen de l'ensemble du secteur constituait une pratique prédatrice. Cette approche étant conforme aux objectifs affichés par la Chine, les autorités devraient envisager l'adoption officielle d'une politique nationale de la concurrence.

La Chine devrait également appliquer les principes de politique de la concurrence à l'analyse des questions ayant trait à la restructuration des marchés. Ainsi, selon de récentes informations, la Chine vient de fusionner l'ensemble des unités de production d'alumine au sein d'une seule entreprise qui produira 70 % de l'alumine utilisée dans le pays, les 30 % restants étant importés. Cette entreprise assurera également 23 % de la production d'aluminium du pays, et les autorités attendent, semble-t-il, de la nouvelle entreprise qu'elle limite sa production d'alumine, empêchant ainsi la création de sites de production d'aluminium de dimension réduite et inefficaces⁵⁵. On peut en déduire que les autorités escomptent que cette entreprise dispose d'un pouvoir de monopole sur le marché de l'alumine, en d'autres termes, que les importations d'alumine ne progressent pas suffisamment pour compenser les restrictions de production opérées par elle. Lors de l'examen des questions de restructuration dans une telle situation, une analyse dans l'optique de la politique de la concurrence servirait notamment à évaluer le gaspillage économique résultant d'un monopole et à déterminer s'il existe des solutions de rechange, des moyens plus efficaces de traiter le problème structurel du surinvestissement dans des sites de production inefficaces. Ce phénomène de

surinvestissement résulte de distorsions du marché, et une politique de la concurrence rechercherait les moyens de réduire ces distorsions au lieu d'essayer de remédier à leurs symptômes.

Recours aux principes de politique de la concurrence pour réglementer les monopoles naturels

Les infrastructures fournissent des services essentiels à la population et sont des éléments clés de tous les secteurs de l'économie. Dès lors, le fait de garantir des infrastructures efficaces est important tant pour la qualité de vie des citoyens que pour la croissance économique. Des infrastructures efficaces sont également un moyen d'attirer l'investissement étranger et national et de faire bénéficier la Chine de la libéralisation des échanges en tant qu'exportateur.

La Chine peut largement tirer parti d'une réforme de ses infrastructures. Ce processus est déjà en cours. La Chine a étudié les réformes menées dans ce domaine par les pays de l'OCDE. Un examen détaillé des réformes des infrastructures engagées en Chine dépasserait le cadre du présent chapitre. Toutefois, sont décrites ici quelques mesures essentielles pour assurer la réforme des infrastructures, dans les secteurs de l'électricité, du gaz, des transports ferroviaires et des télécommunications, en particulier.

L'application des principes de politique de la concurrence à la réglementation des monopoles naturels au cours des vingt dernières années a favorisé l'efficacité, la croissance, l'innovation et l'accès universel. Comme indiqué précédemment, le principe selon lequel les autorités publiques doivent faire fonctionner les mécanismes du marché tant qu'ils sont compatibles avec leurs autres objectifs sociaux a conduit à considérer qu'il était souvent à la fois possible et bénéfique d'opérer une séparation entre ce qui, au sein d'un secteur donné, relève du monopole naturel et les activités qui se prêtent à la concurrence. Précédant ou du moins accompagnant ces changements structurels, la mise en place des réglementations et autorités réglementaires fait partie intégrante des réformes consistant à appliquer la politique de la concurrence aux monopoles naturels.

La création d'un environnement propice à l'efficacité des infrastructures participe d'un très vaste ensemble de réformes dont les éléments sont présentés dans plusieurs autres chapitres. Les réformes dans ce domaine peuvent être regroupées en deux séries de mesures :

Première série de mesures

La première série de mesures concerne la séparation entre volet réglementaire et activité commerciale proprement dite d'une entreprise ou d'un secteur (voir encadré 12.4). Cette séparation est essentielle pour la réforme. Dans un pays où les opérateurs historiques sont des entreprises publiques, les conflits d'intérêts que risquent de connaître les autorités peuvent être résolus d'une manière conforme à l'intérêt social par la séparation. Là où, dans certains pays de l'OCDE, l'Etat était à la fois prestataire de services sociaux, régulateur et propriétaire, divers résultats indésirables ont été constatés suivant les pays et les secteurs : prix ne couvrant pas les coûts de fourniture des infrastructures et services ; coûts excessifs en raison du nombre très élevé d'agents employés par unité de production (par rapport à d'autres entreprises du même secteur dans d'autres pays) et attribution inefficace des marchés publics ; sous-investissement dans les infrastructures et plaintes des investisseurs étrangers estimant qu'ils étaient victimes d'un traitement inéquitable dans le régime réglementaire en vigueur. Ces éléments sont des symptômes d'inefficience et, à long terme, ils constituent un élément dissuasif pour l'investissement privé.

En outre, les recettes des entreprises commerciales, y compris celles qui fournissent des services essentiels comme l'électricité, doivent être justifiées et conformes à la quantité et à la qualité produites. Le relevé et le paiement des consommations sont tous deux essentiels. Si la consommation individuelle n'est pas mesurée, les consommateurs ne peuvent la surveiller et n'ont dès lors aucun intérêt à économiser l'énergie. Les consommateurs qui ne paient pas sont subventionnés par d'autres consommateurs et contribuables ; toute réforme durable doit prendre en compte ces subventions croisées ou y mettre un terme.

Encadré 12.4 **Mesures de réforme: Séparation entre réglementation et activité commerciale**

- (a) Définir les frontières entre ce qui relève des activités commerciales et de l'Etat, ainsi que les rôles respectifs des acteurs, à savoir, mener leurs activités, dans le cas des entreprises commerciales, et réglementer, dans celui de l'Etat. La concurrence souffre de l'absence de division claire entre ce qui relève de l'Etat et de l'activité commerciale, parce que les concurrents potentiels des entreprises d'Etat, redoutant une concurrence faussée, hésitent à entrer sur le marché. En outre, la séparation signifie que les décisions publiques doivent être explicites pour que les opérateurs commerciaux puissent les appliquer. C'est là une première étape vers, par exemple, le développement de politiques durables de service universel.
- (b) Mettre en place des institutions réglementaires publiques jouissant des pouvoirs et ressources requises pour réglementer les entreprises commerciales du secteur des infrastructures de façon à s'assurer qu'elles fonctionnent de manière efficiente et réalisent d'autres objectifs réglementaires. Ces institutions se serviront de la réglementation pour créer des incitations pour les entités commerciales. Elles pourront réduire les obstacles réglementaires, favoriser l'entrée de nouveaux opérateurs et l'investissement et accélérer le développement de la concurrence. Elles pourront garantir un accès efficace et équitable à des installations essentielles, comme le réseau de transport d'électricité ou des gazoducs, indispensable aux concurrents. Elles pourront également garantir une réglementation prévisible. L'absence de prévisibilité de la réglementation dissuade l'investissement privé ; une réglementation fluctuante nuit à la rentabilité des investissements irrécupérables. En résumé, le bon fonctionnement du marché passe par la création d'autorités réglementaires dont les décisions soient neutres, transparentes, indépendantes de toute influence politique dans la gestion au jour le jour.
- (c) Mettre en place des systèmes de gouvernement d'entreprise pour garantir un contrôle adéquat et des incitations pour les entreprises commerciales des secteurs d'infrastructures.

Seconde série de mesures

La seconde série de mesures s'appuie sur les principes de politique de la concurrence pour définir la structure et les réglementations à appliquer aux secteurs d'infrastructures. Ces mesures doivent prendre en compte les particularités économiques qui différencient les secteurs d'infrastructures de la plupart des autres secteurs. Ces particularités sont les suivantes:

- Les services que ces secteurs fournissent, comme l'électricité et les télécommunications, sont très importants pour le bien-être de la population. Pour garantir l'accès des citoyens à ces services (notion de «service universel»), il faut généralement instituer un système durable de subventions et définir les services qui en bénéficieront.
- Ces secteurs comportent des éléments qui sont des monopoles naturels : en d'autres termes, la technologie de production et la demande du marché sont tels qu'une seule entreprise peut desservir le marché à un coût moindre que ne le feraient deux entreprises ou davantage. Généralement, la meilleure solution, face à un monopole naturel, consiste non pas à tenter d'introduire la concurrence mais à soumettre à réglementation le prix pratiqué par le monopole ainsi que ses décisions de production de façon à protéger le public. Mais il importe de reconnaître que toutes les composantes de ces secteurs ne constituent pas un monopole naturel.
- Une grande partie des coûts de ces secteurs sont «échoués». En d'autres termes, une fois les coûts payés, les actifs ne peuvent servir à alimenter un autre marché. Il faut alors convaincre les investisseurs potentiels qui hésitent entre plusieurs projets que le régime réglementaire en place leur permettra, dans la durée, d'engranger des recettes et bénéfices.

La conception même de certains éléments de la réforme – la structure du secteur, la tarification du monopole naturel, la physionomie du marché, le cadre institutionnel et le service universel – doivent être

cohérents parce que le profil de chacun de ces éléments a une incidence sur la conception réalisable et souhaitable des autres⁵⁶. Il est essentiel de décider des réformes structurelles et de la physionomie de marché à un stade précoce, car la mise en place de droits de propriété rend difficile des modifications ultérieures. La conception de la réforme doit être dissociée de sa mise en œuvre. Le fait d'impliquer les opérateurs de marché dans la phase de conception peut contribuer à garantir la cohérence technique du dispositif. Cependant, la mise en œuvre de la réforme doit être laissée aux organismes publics n'ayant pas d'intérêts commerciaux dans le secteur. Ce dispositif est le mieux à même de garantir le respect d'objectifs publics plus vastes et atténue le risque d'avoir à rechercher un consensus sur chaque point, processus qui peut se traduire par un manque de cohérence technique. L'expérience des pays de l'OCDE permet de penser que, s'il est important de disposer d'un plan de réforme, il est tout aussi essentiel que le processus de réforme permette de résoudre les problèmes imprévus sans compromettre la réalisation de ses objectifs.

La seconde série de mesures a également recours aux principes de politique de la concurrence pour spécifier la structure des secteurs et les réglementations applicables à ces secteurs afin que ceux-ci soient efficaces et répondent aux objectifs du service universel. Ces réformes doivent prendre en compte les principales caractéristiques économiques de chaque secteur. Dans le cas des secteurs d'infrastructures, il s'agit des éléments suivants : la décision politique d'assurer le service universel, des éléments de monopole naturel et des coûts «échoués» ou irrécupérables.

La notion de service universel

La conception de la structure et des réglementations régissant les secteurs d'infrastructures répond généralement au souci d'assurer à la fois l'efficacité et le service universel. L'objectif du service universel découle directement de l'observation que ces secteurs fournissent généralement un service essentiel aux citoyens et apportent une contribution clé au reste de l'économie. Les pays de l'OCDE ont conçu des politiques et des structures visant à réduire le coût du service universel en introduisant des éléments de concurrence.

La notion de service universel implique la mise en place d'un système viable de subventions, ainsi que la définition précise de ce qui doit être subventionné. La définition du service universel varie selon le secteur, le lieu et le moment, étant donné qu'il est supposé réaliser des objectifs sociaux compte tenu des contraintes économiques. Le service universel peut signifier faire en sorte qu'une infrastructure passe par chaque village, ou que chaque citoyen ait accès à un service limité à un « prix raisonnable » ou que les prix des services publics soient identiques sur tout le territoire. Étant donné que le montant des subventions est nécessairement limité, en particulier dans les économies de marché émergentes, il convient d'opérer des arbitrages délicats entre santé, sécurité, développement et d'autres objectifs afin de définir ce que recouvrent précisément les objectifs du service universel à un moment donné. Dans nombre de pays, les contraintes économiques signifient que l'accès à des services subventionnés comme l'électricité est limité aux consommateurs à faible revenu ou que chaque consommateur a droit à un montant limité de services subventionnés. Le service universel, s'il s'agit d'un service à faible coût marginal, non exclusif, comme le transport ferroviaire, implique généralement une fréquence et un prix pour tout consommateur.

La réforme est vouée à l'échec si les subventions et subventions croisées existant dans l'ancien système - qu'elles soient dues au service universel ou à d'autres politiques, comme les subventions aux gros consommateurs d'énergie ou aux consommateurs en zone rurale - ne sont pas identifiées et éliminées ou financées par des moyens durables. Si l'opérateur en place doit opérer des subventions croisées en interne, alors le libre accès et l'avènement de la concurrence permettront aux nouveaux entrants de facturer des prix plus faibles aux consommateurs paient actuellement pour les autres. La position de l'opérateur historique deviendra intenable.

Les sources potentiellement durables de financement sont les autres consommateurs et le budget de l'État. Le sous-investissement n'est pas une stratégie soutenable et peut porter préjudice à d'autres pans de l'économie s'il nuit à la fiabilité de la fourniture du service. L'incapacité d'introduire un mode de financement adéquat des subventions peut fort bien entraîner l'opérateur historique à sous-investir. La source de financement la plus durable pour les subventions est une majoration transparente et

« obligatoire » qu'acquittent tous les consommateurs. Elle doit avoir un caractère obligatoire pour empêcher les consommateurs qui subventionnent les autres de quitter le système. Elle doit être transparente pour garantir un vaste soutien en faveur du service universel.

La concurrence peut servir à identifier le fournisseur qui opère à moindre coût et la technologie la moins coûteuse pour le service universel. Ainsi lorsque l'obligation de service universel dans un domaine spécifique a fait l'objet d'une procédure d'enchères concurrentielles, on a constaté que les nouveaux entrants présentent parfois des coûts plus faibles que le fournisseur traditionnel.

Pour instaurer un service universel durable, il faut spécifier ce qui doit être fourni à un prix subventionné et à qui, les modalités de choix du (des) fournisseur (s) et les modalités de couverture du déficit de recettes ainsi occasionné. Un plan de réforme qui ne réglerait pas la question du financement des subventions croisées existantes qui seront maintenues et de toute nouvelle subvention adoptée ne serait pas viable.

Caractéristiques du monopole naturel et des coûts échoués

De nombreux secteurs d'infrastructures comportent des éléments qui constituent des monopoles naturels dont les coûts sont en grande partie des coûts dits « échoués » ou irrécupérables du fait de décisions des pouvoirs publics. Pour l'analyse des politiques, on définit généralement un « monopole naturel » comme une situation dans laquelle une seule entreprise peut répondre à la demande du marché à un coût plus faible que plusieurs entreprises. Le transport du gaz et de l'électricité et les infrastructures ferroviaires sont des exemples de monopoles naturels⁵⁷.

Un monopole naturel a des coûts fixes importants par rapport aux coûts variables. Cela ne permet donc pas une tarification au coût marginal. Une méthode permettant de recouvrer des recettes suffisantes pour couvrir les coûts totaux consiste à établir un tarif binôme comportant une composante fixe et une composante proportionnelle à la consommation. Une autre méthode consiste à facturer des prix plus élevés aux consommateurs dont la demande est moins élastique (qui ont peu de possibilités de réduire leur consommation et de la moduler en fonction des variations de prix). Étant donné que, pour un grand nombre de ces services, les variations de la demande sont prévisibles, on peut aussi faire varier les tarifs pour dégager des recettes lorsque la demande est élevée, ce qui permet de couvrir les coûts fixes. Dans les pays de l'OCDE, toute la palette d'options est utilisée et, en outre, certains monopoles naturels, tels que l'infrastructure ferroviaire, bénéficient souvent de subventions.

L'existence d'un bien ou service complémentaire (utilisé conjointement avec d'autres) qui constitue un monopole naturel risque de créer de sérieuses entraves à la concurrence. Si c'est la même entreprise qui détient le monopole naturel et qui se trouve en situation de concurrence pour la fourniture du service complémentaire (qui possède, par exemple, le réseau de transport d'électricité et une centrale), cette entreprise sera incitée à refuser l'accès à la composante monopole naturel, à fournir un service de moindre qualité ou, d'une façon générale, à accorder l'accès à ses concurrents dans des conditions discriminatoires. Il existe des distorsions de la concurrence dans la production d'électricité ou la fourniture de gaz, par exemple : les coûts y sont plus élevés et les nouveaux entrants sont dissuadés de réaliser de nouveaux investissements. Les pays Membres de l'OCDE ont expérimenté diverses approches pour résoudre ce problème, qui comportent chaque fois des dispositions prévoyant un accès obligatoire et une forme quelconque de séparation entre le monopole naturel et la composante potentiellement concurrentielle. Étant donné la reconnaissance accrue de l'importance d'une séparation structurelle intégrale (séparation de la propriété entre le monopole naturel et les composantes potentiellement concurrentielles), une récente Recommandation de l'OCDE incite les pays Membres à soigneusement peser les bénéfices et les coûts de la séparation par opposition à la solution de l'intégration, lors de décisions réglementaires, en particulier au moment de la privatisation et de la libéralisation. Elle fournit également quelques indications sur les coûts et avantages à considérer lors de ces arbitrages.

L'un des éclairages fournis par les deux dernières décennies de réforme économique dans bon nombre des pays de l'OCDE est que le monopole naturel peut se limiter à un segment d'un secteur, les autres étant

potentiellement concurrentiels. Par exemple, si la partie « lignes » du secteur électrique (réseaux de transport à haute tension et de distribution à basse tension) est un monopole naturel sur toute une région, la concurrence est possible entre les producteurs d'électricité) à condition qu'ils aient accès au réseau de transport pour livrer l'électricité aux consommateurs ; de même, la concurrence est possible dans les réseaux de télécommunications si de nouveaux opérateurs se voient accorder l'accès au réseau de l'opérateur en place pour l'établissement et la terminaison des appels.

L'introduction de la concurrence dans les composantes concurrentielles de ces secteurs peut bénéficier à la société grâce aux gains d'efficacité et à l'innovation, mais ces avantages sont difficiles à concrétiser lorsque le détenteur du monopole (ou du « goulet d'étranglement ») participe aux activités concurrentielles du secteur. Le monopoleur dispose est fortement incité et possède de multiples moyens de s'opposer à l'entrée d'autres entreprises en retardant ou en empêchant leur accès à l'élément de monopole ou en relevant le prix d'accès. Ainsi, une entreprise intégrée de transport ferroviaire peut restreindre la concurrence en facturant un prix élevé pour l'accès aux voies, en refusant l'autorisation de faire rouler des trains à certains moments ou en faisant passer ses propres trains avant ceux des concurrents. Les régulateurs ne sont jamais vraiment parvenus à empêcher ce type de comportement (même s'ils peuvent le limiter), même lorsqu'ils imposent à une entreprise réglementée d'établir des comptes séparés pour ses activités de monopole et ses activités concurrentielles ou de les confier à des entreprises différentes au sein d'une même société holding.

Les pays de l'OCDE en sont donc venus à accorder plus d'importance aux mesures destinées à empêcher le détenteur d'un monopole de se placer sur les segments concurrentiels du secteur. Grâce à la « séparation de la propriété », le détenteur du monopole ou « du goulet d'étranglement » n'est pas incité à opérer une discrimination entre les entreprises situées en aval ou à empêcher le développement de la concurrence. Pour déterminer si une telle séparation peut être profitable dans n'importe quelle situation, les avantages de la concurrence doivent être mis en balance avec d'éventuelles pertes d'efficacité dues à la séparation. Cela dépendra, par exemple, des possibilités d'entrée et du fait que la structure de gouvernement d'entreprise des « concurrents » les incite ou non à livrer concurrence et à rechercher des gains d'efficacité. Par ailleurs, l'aspect demande du marché doit être développé afin de faire en sorte que les consommateurs et les entreprises consommant les services produits paient des prix élevés en phase de pénurie ou de hausse des coûts, et qu'ils puissent s'approvisionner auprès de fournisseurs en concurrence. Enfin, les conditions-cadres dans lesquelles opèrent ces entreprises doivent être suffisamment étoffées. Ainsi, si le dénouement des contrats doit susciter un lourd contentieux ou si l'issue des procès est trop incertaine, les pertes d'efficacité découlant de la séparation d'éléments potentiellement concurrentiels du monopole naturel peuvent s'avérer trop importantes.

Même si la séparation de la propriété entre composante monopolistique et composantes potentiellement concurrentielles ne constitue pas toujours la bonne approche, la prise de conscience de l'importance de cette séparation a récemment conduit le Conseil de l'OCDE à adopter une Recommandation sur le sujet. Elle incite les pays Membres à envisager sérieusement la solution de la séparation structurelle totale lors de décisions réglementaires, en particulier au moment de la privatisation et de la libéralisation. Elle contient également quelques indications sur les coûts et avantages à considérer lors de ces arbitrages.

De nombreux pays de l'OCDE ont modifié la structure de leurs secteurs d'infrastructures dans la perspective d'une privatisation. Il s'agit notamment de l'Italie, du Royaume-Uni et de la Hongrie. À l'exception de quelques rares pays, le processus de privatisation partielle ou totale a presque immédiatement suivi la réforme des structures. Les incitations des propriétaires et dirigeants d'entreprises diffèrent selon qu'il s'agit d'une entreprise privée ou publique. En particulier, la concurrence entre entreprises publiques peut ne pas conduire à un comportement conforme à l'efficacité économique : elles peuvent se livrer une concurrence destructrice si elles ne risquent pas la faillite et peuvent compter sur des subventions de l'Etat. Les producteurs d'électricité de Nouvelle-Galles du Sud, en Australie, ont un moment adopté ce type de comportement. Là où la privatisation partielle ou totale n'est pas envisagée à moyen terme, les concepteurs de la réforme devraient prendre bonne note des expériences négatives et positives des autres pays quant aux possibilités de créer des incitations à l'efficacité dans les entreprises publiques.

Outre le monopole naturel, les secteurs d'infrastructures se caractérisent par le fait que bon nombre de coûts sont « échoués », ce qui revient à dire que les actifs, une fois payés, ne peuvent fournir d'autres marchés. Ces coûts échoués sont dus à trois facteurs : 1) l'implantation géographique des équipements présente une importance, 2) la production est très capitalistique, et 3) les biens d'équipement ont une longue durée de vie.

A cause des coûts échoués, le calendrier et l'anticipation des évolutions ultérieures sont essentiels. Il y a coût échoué lorsqu'un projet nécessite un investissement au départ, mais que les recettes destinées à rembourser cet investissement ne sont perçues qu'ultérieurement pendant des années. Dans ce cas, il faut convaincre les investisseurs potentiels, qui ont le choix entre plusieurs projets d'investissement, qu'ils bénéficieront effectivement de ces recettes. Dans les secteurs réglementés, la réalisation d'investissements privés volontaires suppose l'existence d'une réglementation crédible et prévisible. Instaurer cette crédibilité est donc l'une des missions essentielles des nouvelles autorités de régulation. La présence d'entreprises publiques dans nombre de pays s'explique peut-être en partie par la difficulté qu'ont eue les autorités à convaincre les investisseurs privés de leur engagement à appliquer un régime réglementaire permettant à ces derniers de récupérer leurs coûts. Des garanties externes contre le risque réglementaire peuvent contribuer à surmonter cet obstacle.

Structure et réglementation des secteurs de l'électricité, des télécommunications, des chemins de fer et du gaz en Chine

- Electricité

La demande d'électricité progresse rapidement en Chine, en particulier dans les provinces de l'Est du pays qui connaissent une forte croissance. Les centrales électriques brûlent généralement du charbon. La réforme du secteur de l'électricité est engagée. La principale entreprise électrique, la Compagnie d'électricité de Chine a été libérée de la tutelle du ministère en 1998. En 1999, le Conseil des Affaires d'Etat a approuvé un projet visant à séparer la production d'électricité du transport et de la distribution. Ce secteur a attiré quelques investissements directs étrangers. Les réformes à venir devraient s'inspirer de l'expérience d'autres pays si la Chine veut que ce difficile travail de conception favorise effectivement l'efficacité et la concurrence.

Le secteur électrique chinois connaît un développement rapide et devrait continuer de croître à mesure que la consommation d'électricité par habitant rattrape son retard et que certaines zones rurales aujourd'hui non desservies seront électrifiées⁵⁸. L'essentiel de l'électricité est produite dans des centrales au charbon, malgré la fermeture des centrales les plus vétustes et polluantes. La production hydraulique se développe au Centre et dans l'Ouest du pays. Quatre centrales nucléaires sont en construction et devraient commencer à produire de l'électricité en 2005 au plus tard⁵⁹. Les transits d'électricité s'effectuent essentiellement d'Ouest en Est, et un grand projet de ligne de transport sur cet axe est en cours. Le secteur de l'électricité en Chine a attiré de nombreux investissements étrangers. En 1999, les centrales construites avec des capitaux étrangers produisaient 24 GW et, en 2000, les financements étrangers représentaient 10 % des investissements totaux réalisés en Chine dans la production d'électricité⁶⁰.

La réforme est déjà en marche dans ce secteur qui est essentiellement régi par la première Loi sur l'énergie électrique de la Chine qui est entrée en vigueur en 1996. En 1998, la Chine a séparé la fonction commerciale, désormais du ressort de la Compagnie d'électricité de Chine, supprimé le Ministère de l'Industrie électrique et confié l'administration centrale du secteur à la Commission d'Etat chargée de l'économie et du commerce. Une répartition comparable des fonctions devait également être réalisée en 2001 au niveau provincial, et une réorganisation en ce sens a déjà commencé au niveau des villes et municipalités.

La Compagnie d'électricité domine le secteur de l'électricité en Chine. Il existe quelques coentreprises entre entreprises industrielles et compagnies électriques, mais les centrales électriques uniquement détenues par des auto-producteurs sont des exceptions.

Les prix sont réglementés par la Commission d'Etat pour la planification du développement. Le prix auquel l'électricité est vendue par les producteurs au réseau et le prix auquel l'électricité est vendue par

le réseau au consommateur sont réglementés. Cependant, les autorités locales et provinciales peuvent les majorer. En 2000, les prix de l'électricité dans les zones rurales étaient de 45 % supérieurs aux prix pratiqués dans les villes⁶¹. Si le coût de la fourniture en zone rurale est plus élevé qu'en zone urbaine, les autorités cherchent à harmoniser les prix.

De nouveaux changements structurels sont programmés. En 1999, le Conseil des Affaires d'Etat a approuvé un projet de séparation de la production du transport et de la distribution d'électricité. Le plan à long terme prévoit l'introduction d'un système de « bourse » comme en Angleterre et au Pays de Galles, où les producteurs et les consommateurs (du moins les gros consommateurs) pourront acheter et vendre de l'électricité.

Des réformes sont également prévues en matière de réglementation. L'électricité était jusqu'à présent réglementée par voie d'actes administratifs. Une évolution dans le sens d'un recours accru à la régulation économique et aux règles du marché est prévue au cours du Dixième plan quinquennal (2001-2005).

A la lumière de l'expérience des pays de l'OCDE, il semble que le projet de séparation des composantes concurrentielles du secteur (production, notamment) des composantes de monopole naturel (transport et distribution) représente une étape importante pour garantir le succès de la réforme. En réalisant cette séparation, il importerait de veiller à l'existence d'un nombre suffisant de producteurs indépendants pour que la concurrence soit réelle et de faire en sorte que les acheteurs aient intérêt à pousser les producteurs à rivaliser. Par conséquent, il est important que les consommateurs d'électricité, du moins les gros consommateurs, soient libres de changer de producteur pour s'assurer de l'électricité à moindre coût. Etant donné que le réseau de transport est nécessaire à l'ensemble des producteurs et des consommateurs, la concurrence entre producteurs suppose que l'accès à ce réseau s'effectue à des conditions équitables et non discriminatoires. Un certain nombre de décisions relatives à la conception du système requièrent une cohérence technique, par exemple des règles précises de fonctionnement de la « bourse » et la définition des modalités de compensation. La structure et le calendrier de la réforme et des investissements privés importent si l'on veut éviter la création de « coûts échoués » excessifs, comme les contrats à long terme qui perdront toute rationalité économique après la mise en œuvre de la réforme et pour lesquels il faudra peut-être indemniser les investisseurs. Enfin, il importe que l'ensemble du processus soit placé sous la surveillance d'un organisme public totalement indépendant des entreprises électriques.

Encadré 12.5. **Implications des réformes du secteur de l'électricité pour les autorités**

- En effectuant la séparation entre production, d'une part, et transport et distribution, d'autre part, il faut veiller à ce qu'il existe suffisamment de producteurs indépendants pour permettre à la concurrence de s'exercer efficacement.
- Il faut permettre aux consommateurs, du moins aux gros consommateurs, de changer de producteur pour s'assurer de l'électricité à moindre coût ; ils pourront ainsi « pousser » les producteurs à rivaliser.
- Il faut garantir un accès équitable et non discriminatoire au réseau de transport, de façon à permettre à la concurrence de s'exercer entre producteurs.
- Il faut garantir une cohérence technique des décisions relatives à la conception du système, comme des règles précises de fonctionnement de la « bourse » et la définition des modalités de compensation.
- Il faut veiller à ce que la structure et le calendrier des réformes et des investissements privés ne créent pas trop de coûts « échoués », comme des contrats à long terme qui perdront toute rentabilité économique après la mise en œuvre des réformes et pour lesquels il faudra peut-être indemniser les investisseurs.
- Il faut que le processus de réforme soit placé sous la surveillance d'un organisme public totalement indépendant des compagnies d'électricité.

- Télécommunications

Le secteur des télécommunications en Chine se développe rapidement ; il attire d'importants investissements, et le nombre d'abonnés est en forte progression. Le Ministère de l'Industrie de l'information a été mis en place en 1998 à l'occasion de la séparation entre activités réglementaires et exploitation. La Chine s'est engagée à assumer la totalité des responsabilités énoncées dans le document de référence de l'OMC sur les principes réglementaires favorisant la concurrence.

China Telecom est le principal fournisseur, mais China United Telecommunications Corporation (« Unicom ») est la seconde entreprise de télécommunications. En outre, plusieurs milliers d'opérateurs ont obtenu des licences pour des services de télécommunications, dont plus d'une centaine sont en mesure de fournir des services interprovinciaux.

La concurrence dans le secteur des télécommunications des pays Membres de l'OCDE a permis une importante baisse des coûts de ces services et accéléré le développement et le déploiement de nouvelles technologies. Dès lors, le développement d'une concurrence efficace doit être le premier objectif de la réforme dans ce secteur. Dans la plupart des pays, les réformes favorisant la concurrence dans le secteur des télécommunications sont centrées sur le rééquilibrage des tarifs qui restent réglementés, sur l'entrée de nouveaux opérateurs rivalisant avec l'opérateur en position de monopole, sur l'ouverture aux concurrents de l'accès à certaines infrastructures appartenant à cet opérateur et sur la réduction des coûts du changement d'opérateur. Le contrôle réglementaire sur le secteur doit être modifié afin de couvrir des comportements potentiellement anticoncurrentiels. Cela prend parfois la forme d'une réglementation asymétrique qui veut que l'opérateur historique soit soumis à des contraintes plus strictes que les nouveaux entrants jusqu'à ce que son pouvoir de marché soit suffisamment dilué.

La question du rééquilibrage des tarifs ne se pose que lorsque la réglementation a été utilisée pour subventionner un service, et que la concurrence doit être introduite dans les services qui finançaient ces subventions croisées. Dans la plupart des pays de l'OCDE, les télécommunications locales étaient subventionnées par les services longue distance et internationaux, et il donc fallu commencer à opérer le rééquilibrage, politiquement délicat, de la tarification avant que l'entrée de nouveaux opérateurs ne permette de réduire le prix des services longue distance et internationaux. Certains pays ont introduit une surtaxe transparente afin de financer le service universel dans ce secteur.

Les modalités d'autorisation de nouveaux entrants dans le secteur des télécommunications diffèrent suivant les pays. Certains ont mis en place un régime en vertu duquel tout candidat répondant aux exigences techniques et juridiques obtient automatiquement une licence. D'autres ont limité l'entrée à un seul opérateur ou à un nombre donné d'opérateurs pour ce service. Au vu de l'expérience des pays de l'OCDE, il apparaît qu'une structure de duopole dans, par exemple, les services longue distance ou les services mobiles, ne donne pas lieu à une concurrence efficace. Aussi, la tendance est à l'octroi automatique et rapide de licences, sur simple présentation des preuves de conformité aux normes minima requises. L'exception reste, bien évidemment, le secteur des opérateurs de services mobiles, qui doivent avoir accès à la bande de fréquences. Cet accès ainsi que les licences de téléphonie mobile sont souvent, mais pas toujours, accordés en vertu d'une procédure d'enchères, forme de concurrence généralement structurée de façon à permettre l'entrée d'opérateurs supplémentaires sur le marché. Certains pays ont eu recours à des « concours de beauté », dans lesquels un certain nombre d'attributs, comme l'importance et la couverture des investissements envisagés, influencent l'attribution des fréquences et des licences.

Les opérateurs entrant sur les marchés des télécommunications ont toujours besoin d'avoir accès à certaines infrastructures de l'opérateur historique. Un accès qui tarde à être accordé, sur des installations de mauvaise qualité et à des tarifs élevés peut être fatal aux nouveaux entrants. L'interconnexion entre réseaux peut souffrir des mêmes carences. Etant donné que l'opérateur en place est incité à s'opposer à l'arrivée de nouveaux entrants, il importe, au minimum, que les différends relatifs à l'accès et à l'interconnexion soient réglés rapidement et de manière équitable. Presque tous les pays réglementent l'accès et l'interconnexion, et la pratique internationale consiste généralement à réglementer l'accès en

fonction des coûts marginaux moyens de long terme. Ce calcul peut s'avérer difficile, mais les éléments à prendre en compte sont les suivants : les prix d'accès doivent être fondés sur les coûts et ne doivent pas protéger l'opérateur en place contre son inefficience.

La régulation peut abaisser les coûts associés au fait de changer d'opérateur. Autoriser les abonnés à conserver le même numéro lorsqu'ils changent d'opérateur (« portabilité des numéros ») signifie que les petites entreprises, par exemple, n'auront pas à supporter le coût lié au fait d'informer leurs clients de leur changement de numéro. Si les abonnés sont autorisés à désigner leur opérateur « habituel » et à modifier cette désignation (« présélection » de l'opérateur), il leur sera plus facile d'avoir recours à des fournisseurs autres que l'opérateur historique. Les régulateurs doivent être à l'affût d'autres moyens —par exemple, la lenteur des modifications apportées à la facturation, le fait de « perdre » la trace des demandes de changement d'opérateur—que les opérateurs historiques sont susceptibles d'utiliser pour empêcher les abonnés de changer de prestataire. En rendant le changement d'opérateur plus difficile pour les abonnés, l'opérateur historique est également en mesure de faire obstacle à l'entrée de nouveaux opérateurs et au développement de la concurrence. C'est pour ces raisons que les opérateurs historiques sont souvent soumis à une réglementation plus stricte que les entrants, du moins tant que leur position dominante n'est pas suffisamment entamée.

La vaste expérience des pays Membres de l'OCDE en matière de développement de la concurrence dans le secteur des télécommunications peut s'avérer utile pour la Chine. En particulier, la mise en place d'un système d'octroi automatique de licences lorsque les normes minima figurant dans les dispositions réglementaires ou législatives sont respectées, le fait d'imposer l'accès à certaines infrastructures en fonction de modalités réglementées, parallèlement à l'établissement d'un système de règlement rapide des différends relatifs à l'accès, et la possibilité, pour les utilisateurs, de changer facilement, en pratique, de prestataire de services de télécommunications sont autant de mesures propices au développement de la concurrence dans ce secteur.

Encadré 12.6. **Implications des réformes dans le secteur des télécommunications pour les autorités**

- Mettre en place un système de licences en vertu duquel des licences sont automatiquement accordées si les normes minima prescrites dans la législation ou la réglementation sont respectées.
- Imposer l'accès à certaines infrastructures dans des conditions parallèlement à la mise en place d'un système de règlement rapide des différends relatifs à l'accès.
- Faire en sorte que les utilisateurs puissent, en pratique, facilement changer de prestataire de services de télécommunications.

• Chemins de fer

En raison de la croissance économique que connaît actuellement la Chine, le réseau de chemins de fer, déjà développé, doit faire l'objet de nouveaux investissements substantiels pour éliminer les goulets d'étranglement existants. En Chine, une grande partie du transport de fret et de voyageurs est assuré par le rail. Les recettes tirées des redevances d'utilisation sont insuffisantes pour financer ces investissements. Le Conseil des Affaires d'Etat fixe les tarifs et les services ferroviaires sont fournis directement par le ministère compétent. Ainsi, à certains égards, la réforme dans le domaine ferroviaire a pris un peu de retard par rapport à celle d'autres secteurs.

Les principaux projets d'infrastructures ferroviaires en Chine doivent permettre de supprimer les goulets d'étranglement dans les transports afin de favoriser le développement économique. On estime que le transport ferroviaire ne satisfait que 60 % de la demande (aux prix courants)⁶². La croissance très rapide de l'activité économique dans les régions côtières a été freinée par les limitations de l'approvisionnement

en charbon, imputées à l'insuffisance de la capacité de transport et au développement du transport Nord-Sud de marchandises et matières premières. De ce fait, de nombreux projets visent à améliorer le transport de charbon des régions Nord-Ouest et Sud-Ouest de la Chine vers d'autres parties du pays. En outre, l'extension du réseau ferroviaire est jugée essentielle pour le développement économique de l'Ouest et du Centre du pays.

En Chine, le rail absorbe une part importante du volume total du trafic de fret et de voyageurs : il assure près de 40 % du transport de marchandises et 44 % environ du transport de voyageurs⁶³. Le charbon représente quelque 31 % du fret, d'autres produits miniers 15 %, et le pétrole 4 %.

Le système ferroviaire en Chine est géré de façon très centralisée. C'est le Conseil des Affaires d'Etat qui fixe le niveau des tarifs, y compris les majorations, et qui approuve les projets de construction ferroviaire dans le cadre du plan quinquennal de développement. A la différence des ministères compétents pour les secteurs de l'électricité et des télécommunications, le Ministère des chemins de fer met à disposition l'infrastructure et assure la prestation des services ferroviaires.

Les investissements étrangers dans le secteur des chemins de fer en Chine sont limités. Le réseau national n'est pas ouvert à l'investissement étranger direct, mais la possibilité d'une participation étrangère dans les réseaux locaux semble se dessiner. Quoi qu'il en soit, l'absence de tarification obéissant aux mécanismes du marché constitue pour l'instant un élément dissuasif pour l'investissement étranger.

Dans les autres pays, la structure du secteur ferroviaire suit généralement deux modèles de base. Dans les pays de l'OCDE géographiquement plus étendus, le modèle qui prévaut est celui d'entreprises verticalement intégrées rivalisant pour desservir un même centre par des itinéraires différents. Ces entreprises possèdent et exploitent l'infrastructure des voies, les systèmes de signalisation et les équipements connexes, ainsi que les trains. Dans les régions où il n'existe pas de concurrence entre compagnies de chemins de fer ou avec d'autres modes de transport, les tarifs doivent être soumis à réglementation. Les compagnies de chemins de fer peuvent également négocier pour obtenir l'autorisation d'exploiter des trains sur les voies appartenant à d'autres compagnies, mais cela risque de se traduire par une tarification monopolistique s'il n'existe pas de réglementation effective ou de menace de réglementation par l'Etat.

Le second modèle est en vigueur dans la plupart des pays de l'OCDE qui sont également membres de l'Union européenne. Il s'agit en général de pays géographiquement moins étendus, dans lesquels la route ou la voie navigable peuvent souvent se substituer au rail. Dans ce modèle, les services ferroviaires sont exploités par une filiale à 100 % de la société qui détient et qui exploite le réseau ferré et les infrastructures connexes, après suppression du monopole légal de l'exploitation des trains. En principe, ce système permet la concurrence au niveau de l'exploitation des trains sur l'ensemble des infrastructures en place, mais en pratique, cette concurrence n'est pas encore instaurée. Lorsque les sociétés qui exploitent les infrastructures et les services ferroviaires ont des motivations économiques distinctes, il est plus compliqué d'offrir simultanément des incitations économiques à utiliser rationnellement le réseau existant et à l'étendre et le développer de manière efficiente.

Le choix entre ces deux modèles dépend de la localisation du réseau ferré et du coût de la résolution des différends entre compagnies ferroviaires. Lorsque plusieurs itinéraires desservent la même destination, la concurrence entre compagnies verticalement intégrées est possible. Lorsque la structure réglementaire et juridique est suffisamment évoluée pour que le coût de résolution des différends entre les sociétés qui gèrent les infrastructures et celles qui exploitent les trains soit relativement faible, le modèle de séparation verticale peut permettre à la concurrence de s'exercer sur une grande partie des infrastructures. La Chine étudie actuellement la possibilité de procéder à la séparation infrastructure-exploitation et d'autoriser la concurrence au niveau des services. Toutefois, un changement structurel de ce type devrait prendre plusieurs années.

L'existence d'une véritable concurrence entre la route et le rail pour le transport du fret est déterminante pour savoir si les tarifs du transport ferroviaire doivent être réglementés ou non. La demande de services

de transport de fret est souvent différenciée en fonction du temps de transport, de la différence de temps de transport et du rapport entre le poids ou le volume et la valeur des marchandises transportées. Ainsi, le rapport poids valeur du charbon livré à une centrale électrique est élevé, et la vitesse à laquelle le charbon est transporté est moins importante que la différence de temps de transport (une grande différence oblige à détenir des stocks plus importants et plus coûteux à la centrale électrique). En pratique, dans les pays de l'OCDE, il est parfois nécessaire de réglementer les tarifs de transport des marchandises dont le rapport poids-valeur est élevé, pour lesquelles le transport routier n'est pas concurrentiel, mais non ceux qui se pratiquent pour d'autres marchandises qui peuvent être acheminées par route dans des conditions de réelle concurrence.

L'accès aux terminaux ferroviaires d'interconnexion avec les modes maritime ou routier doit souvent être réglementé. Lorsque la compagnie de chemin de fer est autorisée à réaliser une intégration verticale avec le transport maritime ou routier, elle a intérêt à exercer une discrimination à l'encontre de ses concurrents maritime ou routier et elle a les moyens de le faire. Il est parfois possible de partager un terminal, mais cette solution est le plus souvent impraticable en raison de contraintes d'horaires et d'espace. Ces contraintes peuvent donner lieu à une discrimination déguisée. En revanche, des terminaux concurrents détenus par des entreprises en concurrence ne sont envisageables que dans les grandes villes et les grands ports.

Une question qui se pose régulièrement dans nombre de pays concerne les incitations à offrir aux entreprises ferroviaires pour qu'elles effectuent un choix efficient, l'alternative étant soit d'assurer elle-même les services, soit de les externaliser efficacement. La solution passe, en partie, par une « forte contrainte budgétaire » (afin que le montant des transferts du budget de l'Etat ne soit pas lié au déficit de la compagnie ferroviaire), mais cela ne règle pas tout, vu que l'entreprise peut tout simplement décider de fournir un service de moindre qualité. Un pays a conclu avec l'entreprise ferroviaire publique des accords juridiquement contraignants assortis de normes de performance et d'obligation de rendre compte, en précisant quels services devaient être externalisés. Il existe dans ce pays des dispositions réglementaires régissant le processus de passation de marchés qui garantissent le jeu de la concurrence. Plus généralement, les entreprises ferroviaires font état d'une plus grande efficacité en situation de concurrence, notamment parce que la concurrence peut imposer des améliorations des pratiques en matière de passation de marchés.

Lorsqu'il est nécessaire de réglementer, il importe de fournir les bonnes incitations. En d'autres termes, les incitations économiques et la réglementation doivent être adaptées aux objectifs recherchés. Ainsi, au Royaume-Uni, le régulateur a récompensé la ponctualité des trains. Mais, en se concentrant sur cette mesure, il a relativement négligé d'autres caractéristiques importantes du système ferroviaire, ce qui s'est traduit par une dégradation du réseau. Les incitations économiques fournies dans un secteur peuvent avoir des incidences importantes dans d'autres secteurs. Par exemple, si le tarif ferroviaire est inférieur au coût du transport du charbon, cela revient à une subvention qui fausse les échanges de charbon ; il serait peut-être moins cher en Chine d'importer du charbon par les ports de la côte Est. Parmi les coûts à prendre en compte, il convient de citer les coûts d'entretien ainsi que le coût d'opportunité du transport de voyageurs et d'autres marchandises de plus grande valeur.

Le développement du secteur ferroviaire est important pour le développement économique global de la Chine. On peut revoir les tarifs et les coûts du système pour compenser le déficit de la somme des recettes et des transferts de l'Etat par rapport au coût du système ferroviaire, y compris celui de la construction de nouvelles infrastructures. La mise en place d'incitations à l'efficacité peut fort bien révéler de grandes possibilités d'amélioration. La séparation entre activité commerciale et réglementation constituerait à cet égard une première étape, notamment sous la forme d'un contrat entre l'Etat et l'entreprise ferroviaire, qui spécifierait les services et les transferts financiers. Quant aux questions de savoir si la concurrence permettrait d'accroître l'efficacité, quel serait le modèle de concurrence optimal et si le même modèle serait approprié pour tout le réseau ferroviaire, les réponses dépendent de l'évolution du cadre économique et juridique en Chine ainsi que de l'évolution des infrastructures.

Encadré 12.7. Implications des réformes des chemins de fer pour l'action des pouvoirs publics

- Le développement du secteur ferroviaire est important pour le développement économique global de la Chine. Il convient de revoir les tarifs et les coûts du système pour compenser le déficit entre, d'une part, la somme des recettes et des transferts de l'Etat et, de l'autre, le coût du système ferroviaire, y compris celui de la construction de nouvelles infrastructures.
- Il convient de mettre en place des incitations à l'efficacité. La séparation entre activité commerciale et réglementation constituerait une première étape sur cette voie.
- Il convient d'évaluer les avantages et les inconvénients des deux modèles – entreprises ferroviaires verticalement intégrées en concurrence ou infrastructure unifiée et concurrence entre opérateurs de services ferroviaires – pour les différentes régions de la Chine.

- Gaz

Le gaz naturel en Chine est surtout utilisé pour la fabrication d'engrais et de produits pétrochimiques, au lieu d'être brûlé directement pour produire de l'électricité. Les projets visant à accroître la proportion d'électricité produite à partir de gaz et à construire des infrastructures pour le fournir confèreraient à ce secteur des caractéristiques de monopole naturel et créeraient des problèmes de concurrence liés à l'accès aux gazoducs et aux autres monopoles naturels.

Le gaz naturel n'a jamais été une source d'énergie importante en Chine. Il représente seulement 2 % environ de la consommation d'énergie et quelque 3 % des combustibles utilisés pour la production d'électricité. Environ 60 % du gaz naturel sont utilisés dans la fabrication d'engrais et de produits pétrochimiques. Cependant, la Chine envisage d'accroître sensiblement la part du gaz naturel dans ses approvisionnements énergétiques, pour la porter à 6 % en 2010 et à 10 % en 2020. Parmi les objectifs fixés pour le secteur gazier dans le Dixième plan quinquennal, figurent la création de marchés du gaz, l'amélioration des infrastructures de transport et la formulation de politiques des prix attrayantes pour les investisseurs et les consommateurs.

L'Agence internationale de l'énergie cite, parmi les obstacles au développement du gaz, le faible volume des réserves prouvées, la grande distance qui les sépare des centres de consommation, le manque d'infrastructures, son coût élevé par rapport aux autres formes d'énergie et l'absence de stratégie cohérente des autorités pour l'industrie du gaz naturel.

Il n'existe pas de marché national du gaz et les prix varient fortement d'une ville à l'autre parce que l'infrastructure de transport est insuffisante. Deux grands projets vont démarrer sous peu pour y remédier : la construction d'un gazoduc Ouest-Est et d'une installation d'importation de gaz naturel liquéfié (GNL) dans le Guangdong. L'investissement étranger peut financer jusqu'à 100 % toute entreprise commune participant à la construction de gazoducs ou à la création de réseaux de gaz de ville. L'expérience des pays de l'OCDE montre que les nouvelles infrastructures de transport du gaz peuvent atténuer la fragmentation du marché et réduire nettement les écarts de prix d'une région à l'autre.

Dans les pays de l'OCDE, l'accès aux infrastructures de transport du gaz constitue le principal problème lié à l'instauration de la concurrence sur les marchés du gaz naturel. L'exploitation de gisements de gaziers, la fourniture de gaz aux petits consommateurs (entreprises ou ménages) et le stockage du gaz sont des activités qui peuvent s'ouvrir à la concurrence. En revanche, les canalisations de gaz – pour le transport à haute pression et la distribution à basse pression – ainsi que les installations de régazéification du gaz naturel liquéfié sont généralement des monopoles naturels auxquels les producteurs et fournisseurs de gaz ont besoin d'accéder. Cependant, on voit de plus en plus, dans les pays de l'OCDE, des coalitions d'expéditeurs passer des contrats pour réserver une capacité donnée d'un gazoduc avant même sa construction, ce qui revient pratiquement à se partager le monopole naturel. En revanche, il arrive parfois que la faisabilité

économique d'un gazoduc repose sur l'octroi, à son propriétaire, de droits exclusifs sur la capacité ou du droit de pratiquer un tarif d'accès non réglementé. L'obligation d'accorder l'accès à des infrastructures jugées essentielles est normalement décidée par l'Etat au cas par cas, compte tenu de son effet potentiellement dissuasif sur les futurs investisseurs.

La Chine applique diverses politiques des prix en ce qui concerne le gaz naturel. L'une d'elles consiste à vendre le gaz à très bas prix en appliquant le système de « répartition et ventes centralisées », selon lequel la SDPC attribue un quota de production à chaque producteur et un quota de consommation à chaque gros consommateur. Un autre système, mis en place en 1987, permet de vendre du gaz au-delà des quotas à des prix ne s'écartant pas de plus de 10 % d'un niveau spécifié. Selon un troisième système, introduit en 1997, producteurs et consommateurs sont autorisés à fixer les prix par voie de négociation (Le système « nouveau gazoduc-nouveau prix » adopté en 1997 vise à encourager la mise en valeur de nouveaux gisements et la construction de nouveaux gazoducs). A l'heure actuelle, le gouvernement central contrôle les prix en tête de puits, dans les maillons intermédiaires de la filière et en aval, tandis que les municipalités fixent les prix au stade de l'utilisation finale.

Que le gaz extrait du même gisement et transitant par le même gazoduc soit soumis à des régimes réglementaires différents n'a rien de nouveau. Mais ce type de réglementation des prix est source d'inefficience et de gaspillage. Sur un marché concurrentiel, les prix du gaz ne seront pas forcément identiques en un même lieu ; toutefois, si des régimes réglementaires imposent des prix différents pour des transactions comparables, ils risquent d'entraîner l'affectation d'une partie du gaz à des utilisations moins valorisées. Ce type de réglementation des prix doit être réformé de manière à traiter de la même façon des transactions identiques.

Le régime réglementaire appliqué au secteur du gaz a des incidences tant sur l'investissement en infrastructures que sur l'instauration ultérieure de la concurrence et la création de marchés dans le secteur du gaz. Après la mise en place d'une institution réglementaire, le régulateur doit veiller, lorsqu'il impose l'obligation d'accorder l'accès aux gazoducs, aux usines de regazéification et aux autres infrastructures gazières, à bien tenir compte des éventuels effets dissuasifs de cette obligation sur l'investissement futur et de ses répercussions sur la concurrence. Les accords de partage sont susceptibles d'atténuer les difficultés que pose la réglementation de l'accès aux infrastructures, mais ce sont des dispositifs complexes qui appellent un cadre juridique adapté. La multiplicité des réglementations qui gouvernent actuellement la fixation des prix du gaz risque de faire obstacle à son utilisation rationnelle et d'empêcher, à long terme, des investissements efficients dans ce secteur et dans des activités en aval, comme la production d'électricité. Il convient dès lors d'élaborer une politique cohérente en matière de prix du gaz.

Encadré 12.8. **Implications des réformes dans le secteur du gaz pour l'action des pouvoirs publics**

- Mettre en place une institution réglementaire.
- Veiller, lorsque l'obligation d'accorder l'accès aux gazoducs, aux usines de regazéification et à d'autres infrastructures gazières est imposée, à bien tenir compte des éventuels effets dissuasifs de cette obligation sur l'investissement futur et de ses répercussions sur la concurrence.
- Concevoir une politique cohérente de fixation des prix du gaz, prévoyant le même traitement pour des transactions similaires.

Options envisageables

Dans le cadre général d'action appliqué en Chine dans nombre de ces secteurs, l'administration et la fourniture directes de services par l'Etat sont progressivement abandonnées. Cela constitue une évolution

positive. Dans différents pays à travers le monde, les activités de nombreux secteurs d'infrastructure sont soumises à des conditions cadres associant la concurrence et la réglementation économique.

La relation entre concurrence et réglementation économique dans ces secteurs est primordiale pour améliorer l'efficacité. De nombreux pays de l'OCDE, de même que certains pays en développement, autorisent ou suscitent la concurrence dans les segments potentiellement concurrentiels des industries d'infrastructure en permettant la libre entrée de nouveaux acteurs sur le marché et en libérant les prix du service proposé en situation de concurrence. Cette stratégie repose sur l'idée que la concurrence va créer des pressions en faveur de l'efficacité qui permettront également de répondre aux attentes du consommateur concernant la qualité et la diversité des services. Il est d'usage que l'accès à l'infrastructure essentielle, ou monopole naturel (comme le réseau de transport de l'électricité ou les gazoducs), soit réglementé par l'Etat.

Dans la plupart des pays Membres de l'OCDE, la majeure partie des secteurs réglementés relève du droit général de la concurrence, dont l'autorité générale de la concurrence assure le respect. Grâce à ce dispositif, la concurrence est protégée chaque fois que cela est possible au sein d'une économie, et les règles de concurrence restent harmonisées et prévisibles dans tous les secteurs. Il importe que l'autorité chargée de la réglementation économique et l'autorité de la concurrence travaillent ensemble. De cette façon, l'autorité de la concurrence peut conseiller le régulateur sur les réglementations de nature à favoriser ou à entraver la concurrence. De son côté, l'autorité réglementaire peut atteindre les objectifs de la réglementation à un coût globalement moindre pour la collectivité.

Conclusions, recommandations, et options envisageables

Les conclusions du présent chapitre consacré à l'importance du droit et de la politique de la concurrence en Chine ainsi que les recommandations qui s'y rapportent reposent, dans une large mesure, sur l'expertise acquise par l'OCDE à l'occasion de ses travaux avec les pays Membres et non membres. Elles s'appuient aussi sur quatre années de coopération avec la Chine dans ce domaine. Les enseignements à tirer du point de vue de l'action des pouvoirs publics sont les suivants :

1. Pour lutter contre les comportements des entreprises et des administrations locales ayant pour effet de rétablir de nouveaux obstacles là où le programme de libéralisation des échanges et de l'investissement mis en place par le gouvernement central en avait supprimé, la Chine devrait :
 - Adopter et faire respecter un droit de la concurrence qui reprennent les grandes orientations tracées par la Commission d'Etat chargée de l'économie et du commerce et l'Administration nationale de l'industrie et du commerce interdisant les abus de position dominante, les ententes, les fusions anticoncurrentielles et les situations de « monopole administratif ». *La Chine n'a pas encore pris conscience de la nécessité d'une telle législation, du fait notamment qu'elle sous-estime la portée du pouvoir de monopole des entreprises chinoises. En outre, la crainte selon laquelle cette législation irait à l'encontre de l'objectif visant à promouvoir des « champions nationaux » est infondée. Il s'agit en priorité d'établir les bases juridiques permettant de mettre un terme aux comportements d'exclusion susceptibles de créer de nouveaux obstacles aux échanges et à l'investissement, à l'échelle nationale aussi bien qu'internationale. Les dispositions à prendre de toute urgence sont donc l'interdiction générale des abus de position dominante, l'interdiction générale des ententes injustifiables et une interdiction assortie de véritables sanctions afin de mettre fin aux monopoles administratifs.*
 - Jusqu'à la mise en place du droit de la concurrence, accorder plus d'attention et de moyens à l'application des lois existantes en matière de concurrence. *L'application de la Loi sur la concurrence déloyale et de la Loi sur les prix doit être plus systématique, et la préparation des décrets d'application de la Loi sur les prix doit être accélérée. En cas de retard dans l'adoption du droit de la concurrence, la Chine doit envisager de modifier la Loi sur la concurrence déloyale afin d'y introduire l'interdiction générale des abus de position dominante et de véritables sanctions contre les monopoles administratifs, et d'inclure dans la Loi sur les prix une clause interdisant les ententes injustifiables.*

- Appliquer le droit de la concurrence et d'autres lois pertinentes afin de mettre un terme au protectionnisme régional qui a pour effet de restreindre la circulation des biens, des services et des capitaux sur le territoire chinois. *En raison de l'intervention de l'Administration nationale pour l'industrie et le commerce, certains « blocages régionaux » ont pu disparaître ces dernières années, mais le protectionnisme régional requiert une vigilance soutenue. A cet égard, les restrictions régionales qui pèsent sur l'investissement peuvent être aussi préjudiciables à la concurrence que des restrictions directes à la circulation des produits.*
2. Afin de supprimer les obstacles juridiques qui empêchent de recueillir tous les avantages de la libéralisation des échanges et de l'investissement, la Chine devrait :
- Poursuivre la réforme économique destinée à lever les obstacles à l'entrée et à la sortie ainsi que d'autres restrictions qui faussent les conditions de la concurrence. *Dans un premier temps, l'attention doit porter en priorité sur les obstacles explicites liés à la structure du capital des entreprises ou sur la pesanteur des formalités administratives imposées pour la création d'entreprises ou la réorganisation d'entreprises existantes.*
 - Adopter une politique nationale de la concurrence qui exige de l'ensemble des composantes et des niveaux d'administration qu'ils revoient les réglementations créant des obstacles à l'entrée et qu'ils suppriment celles jugées injustifiées. *Cette politique ne placerait pas la concurrence au-dessus des autres objectifs réglementaires ou sociaux, mais elle serait plutôt un moyen de s'assurer que la réalisation de ces objectifs ne coûte pas plus que nécessaire. Le gouvernement central doit donner l'exemple, à la fois par les mesures qu'il s'applique à lui-même et par les directives qu'il donne aux gouvernements locaux.*
 - Traiter le problème actuel de surcapacité par des réformes visant les subventions, les prêts bonifiés, les obstacles à la sortie et autres mesures non respectueuses des règles du marché qui en sont la cause et qui permettent aux entreprises détenues par l'Etat ou favorisées par des entités publiques de continuer à opérer sur des marchés où elles ne figurent pas parmi les producteurs les plus efficaces. *Dans la mesure où le maintien en activité de ces entreprises est motivé par le souci d'éviter les conséquences du chômage, la Chine doit s'attacher à mettre en oeuvre des politiques de rechange, notamment des aides directes aux chômeurs, qui auraient l'avantage de ne pas produire un tel gaspillage économique et n'empêcheraient pas de récolter les fruits de la libéralisation des échanges et de l'investissement.*
 - S'inspirer des principes de politique de la concurrence pour concevoir et mettre en œuvre une réforme des secteurs d'infrastructures qui présentent des caractéristiques de monopole naturel.

NOTES

1. La tendance constatée dans les économies centralisées à l'inefficience productive (ou "technique") et allocative est examinée dans Lin, Justin Yifu, F. Cai, et Z. Li, (1998), 'Competition, policy burdens, and state-owned enterprise reform,' *The American Economic Review*, mai 1998.
2. Ce chapitre ne s'arrête pas sur les distinctions entre « bien-être des consommateurs » et « bien-être global ». Dans une plus ou moins grande mesure, les régimes de droit de la concurrence reposent pour la plupart également sur d'autres objectifs, tels que celui de garantir l'existence d'un grand nombre de concurrents ou de protéger la petite entreprise. Il est toutefois de plus en plus généralement reconnu que ces objectifs sont parfois en contradiction avec l'objectif de « bien-être d'ensemble » et que les principes de concurrence (et les autorités chargées de les faire appliquer) ne sont pas les plus indiqués pour résoudre ces contradictions. De même, certains régimes prévoient un critère « d'intérêt général » qui peut soulever des problèmes du même ordre. C'est la raison pour laquelle la tendance dans les pays de l'OCDE est au choix de l'efficacité économique (bien-être d'ensemble) comme principal critère de la législation sur la concurrence, les autres objectifs sociaux étant traités dans des législations distinctes.
3. OCDE (2000), *Ententes Injustifiables*, Paris.
4. OCDE (1997), *Rapport sur la réforme de la réglementation. Synthèse*, Paris.
5. Deux conférences Chine/OCDE ont porté sur le projet de droit de la concurrence en Chine. La première s'est tenue à Pékin en novembre 1998, la seconde à Shanghai en décembre 1999. La Commission d'Etat pour l'économie et le commerce a fait publier par la Maison d'édition de la Cour populaire suprême, avec l'aide de l'OCDE, une série d'interventions faites dans le cadre de ces conférences ou en liaison avec celles-ci. Ces interventions sont pour la plupart en langue chinoise.
6. Aux Etats-Unis et dans certains autres pays, le fait pour un monopole d'exercer son pouvoir en limitant la production et en appliquant des prix élevés de monopole n'est pas considéré comme un abus et donc comme illégal. Cela s'explique par le fait que, dans une économie compétitive comportant peu de barrières à l'entrée, l'application de prix de monopole encourage généralement l'entrée susceptible d'éliminer ce pouvoir de monopole. Dans ces économies, interdire « les prix élevés de monopole » reviendrait à créer un système complexe de réglementation qui tendrait à préserver la structure monopolistique de l'industrie. Le droit de l'Union européenne et de certains de ses Etats membres interdit la fixation de prix de monopole, mais cette interdiction est rarement appliquée car, ce faisant, le monopole serait maintenu en place. Dans les pays en développement et en transition, les problèmes rencontrés sur les marchés de capitaux et autres obstacles font que les autorités chargées de la concurrence ne peuvent compter dans la même mesure sur les entrées pour contrer la fixation de prix de monopole. En pareille situation, il est généralement demandé aux autorités de la concurrence de s'efforcer d'éliminer les barrières à l'entrée mais si cela se révèle impossible, elles se trouvent parfois dans l'obligation de recourir à une forme de réglementation des prix à laquelle elles ne sont pas préparées.
7. OCDE (1998), *Recommandation du Conseil concernant une action efficace contre les ententes injustifiables*. Cette Recommandation énonce également que « la catégorie des ententes injustifiables ne comprend pas les accords, pratiques concertées ou arrangements qui i) sont raisonnablement liés à la réalisation licite d'éléments d'efficacité par réduction des coûts ou accroissement de la production, ii) sont exclus, directement ou indirectement, du champ d'application des législations de la concurrence d'un pays Membre ou iii) sont autorisés conformément à ces législations. » Outre les ententes injustifiables, les prix imposés sont très souvent soumis à des critères plus stricts ou systématiquement considérés comme illicites.
8. Dutz, Mark A., et M. Vagliasindi, (1999), 'Competition Policy implementation in transition countries: an empirical assessment,' *European Economic Review*, Vol. 44, Nos. 4-6.
9. De plus, même lorsque la pratique en cause est interdite quels que soient ses effets sur le marché – de sorte que les différences économiques ne sont pas automatiquement prises en compte – il existe relativement peu de variations, car la plupart des pays dans lesquels ces pratiques sont systématiquement (ou en tant que telles)

considérées comme illicites les limitent à quelques pratiques qui sont toujours, ou presque toujours, anticoncurrentielles.

10. OCDE (1992) *Réforme réglementaire, privatisation et politique de la concurrence*, Paris, 13. Voir également OCDE (1993), *Politique de la concurrence et mutation du secteur de la diffusion audiovisuelle*, Paris; OCDE (1990), *Politique de la concurrence et dérégulation des transports routiers*, Paris; OCDE (1985), *Politique de la concurrence et professions libérales*, Paris; OCDE (1979), *Politique de la concurrence dans les secteurs réglementés et plus particulièrement l'énergie, les transports et les banques*, Paris.
11. Les rapports de ces tables rondes qui présentent le plus d'intérêt dans le cadre de cette étude sur la Chine sont les suivants : *La relation entre les responsables de la réglementation et les autorités chargées de la concurrence* ; *La concurrence dans le secteur du gaz naturel* ; *Les chemins de fer: organisation, réglementation et concurrence* ; *Application of Competition Policy to the Electricity Sector* (en anglais seulement) ; *Les questions liées à la concurrence dans les télécommunications*; *Developments in Telecommunications* (en anglais seulement) ; *Réglementation et concurrence dans le secteur audiovisuel dans une perspective de convergence* ; *Réglementation de la concurrence et réglementations connexes dans le secteur de l'assurance* ; *Renforcer le rôle de la concurrence dans la réglementation bancaire* ; *Promotion de la concurrence dans les services postaux* ; *Concurrence dans les services locaux: gestion des déchets solides*. Autres rapports présentant un intérêt dans ce cadre : *Concurrence dans les services professionnels* ; *Fusions et alliances des compagnies aériennes* ; *Politiques de la concurrence et marchés publics* ; *Politique de la concurrence et droits de propriété intellectuelle* ; *Politiques de la concurrence et services des aéroports internationaux* et *Competition Policy and Environment* (en anglais seulement).
12. Au fur et à mesure que l'économie de marché socialiste opère sa transition et se développe en Chine, il ne serait pas inutile que les décideurs chinois comme les observateurs étrangers ne perdent pas de vue deux justifications fondamentales à l'adoption par les gouvernements de règles et de politiques différentes, que l'on pourrait appeler *différences de marché* et *différences de valeurs*. Comme les autres pays en transition et en développement, la Chine présente de nombreuses différences de marché par rapport à la plupart des économies de l'OCDE. Les différences de marché effectives justifient parfois des politiques réglementaires ou des sanctions différentes, mais l'expérience a également montré que les défenseurs du *statu quo* cherchent souvent à justifier leur position en mettant en avant des différences de marché non pertinentes. La politique de la concurrence peut être utilisée directement pour évaluer dans quels cas les différences de marché justifient des politiques différentes du point de vue de l'efficacité. Le rôle de la politique de la concurrence est utile mais l'est moins directement lorsqu'il consiste à décider si les différences de valeurs (telles que celles qui tiennent à la conception que peut avoir la Chine d'une économie socialiste de marché) justifient des politiques différentes. Ainsi, si la politique de la concurrence peut aider à calculer le coût qui peut résulter de l'adoption de restrictions aux pratiques des entreprises en vue de défendre une valeur sociale (par exemple la législation sur la fermeture du dimanche dans les pays de tradition chrétienne), elle ne saurait entrer en ligne de compte dans le jugement de valeur qui devra être opéré.
13. Outre ces contrôles, les prix sur tous les marchés sont soumis au « macro-contrôle » du gouvernement au sujet duquel l'article 27 de la Loi énonce que le « gouvernement peut constituer un système de réserve de produits essentiels et établir un fonds de régulation des prix pour réglementer les prix et stabiliser le marché. » Par ailleurs, lorsque les circonstances l'exigent temporairement, le Conseil des Affaires d'Etat peut prendre des mesures d'urgence pour réglementer les prix et les taux d'intérêt.

La catégorie des « produits essentiels » apparaît peu claire mais elle semble inclure les prix du gaz naturel et du pétrole brut, et le prix d'achat du blé et du coton. Les « ressources rares » ne concernent probablement que le prix d'achat de l'or et de l'argent. Les catégories « monopoles naturels » et « services publics » sont peu claires dans la mesure où elles semblent se recouper. Les « services essentiels à but non lucratif » font apparemment référence aux services publics tels que les écoles, les hôpitaux et les parcs. *New Pricing Law Follows Market Rules*, *Global News Network*, *Financial Times Information*, 30 avril 1998.

14. "Government-Set Prices", *The China Business Review*, *Asia Intelligence Wire*, septembre 1998.
15. *Price Setting: New Prices for Old*, *China Economic Review*, *Global News Wire*, *Financial Times Information*, 23 novembre 1998.
16. Daniel H. Rosen, *Behind the Open Door: Foreign Enterprises in the Chinese Marketplace*, Institute for International Economics (Washington, 1999).
17. L'absence de règles uniformes est illustrée par le fait qu'un assureur étranger, AIA, est déjà autorisé à exercer ses activités sans avoir formé de coentreprise et peut vendre davantage de produits, dans un plus grand nombre de villes, que les autres entreprises étrangères. "Insurer celebrates its foothold in mainland China", *Financial Times*, 20 février 2001.
18. «Non-State firms should play bigger role», *China Daily*, 20 février 2001, p. 4.

19. Dans l'éditorial d'un mensuel publié par le Ministère chinois du Commerce extérieur et de la coopération économique, cette situation a récemment été dénoncée comme « une catastrophe annoncée. » *China International Business*, février 2001, p.3. On a pu lire d'autre part que le manque de réforme du dispositif d'investissement était le principal facteur qui faisait basculer la Chine vers des modèles typiques des économies centralisées plutôt que des économies de marché. Rawski, Thomas G., *China's move to market: How far? What next?*, 25 octobre 1999.
20. Lang, Larry H.P., et R. W. So, *A Survey of Banking in East Asia*, 31 janvier 2001. Le démantèlement de ces quatre banques a été préconisé pour permettre la concurrence. Par exemple, *Reformist Calls for Break-up of Big Four*, 8 février 1998.
21. Un article souligne clairement le rôle des barrières à la sortie dans les problèmes de surcapacité rencontrés en Chine et met également en évidence d'autres aspects de la restructuration économique liés à la concurrence. Il s'agit d'un article de Liu Shijin, 'Proposed Measures for Strategic Economic Restructuring in China,' *China Development Review*, Development Research Centre, juillet 2000.
22. Ces guerres commerciales ont été évoquées dans les années 80 par Wedeman (1995), *Bamboo Walls and Brick Ramparts*. Voir aussi Bing Song, 'Competition policy in a transitional economy: the case of China,' 31 *Stanford L. J.* 387, 405-11 (1995) (par exemple, un bureau de la sécurité a ouvert deux boutiques vendant des pétards tout en retirant les licences à d'autres titulaires de magasins; un bureau des impôts a ouvert un restaurant et doublé le montant d'imposition de tous les concurrents; une autorité provinciale a interdit aux entreprises locales d'acheter 19 types de produits dans les autres provinces; une autorité locale a exigé des détaillants la preuve qu'au moins 30 % de leur chiffre d'affaires étaient réalisées au niveau local).

Un exemple souvent cité de ces « blocus régionaux » est un règlement pris en 1999 dans la région de Shanghai qui imposait, pour l'établissement des plaques minéralogiques, des droits beaucoup plus élevés à quiconque achetait une voiture qui n'était pas fabriquée par la coentreprise créée au niveau local entre Shanghai et une entreprise allemande. Une province voisine appliquait son propre montant de droit et la « bataille des voitures » avait suscité beaucoup d'attention dans le public. Ces règlements étaient à l'évidence en violation de la Loi sur la concurrence déloyale et de diverses autres dispositions mais celles-ci n'étaient pas invoquées à leur encontre. Cette affaire fut ensuite réglée, comme d'autres affaires semblables ; en 2000, Chongqing, la ville industrielle la plus importante de l'Ouest, a supprimé les droits supplémentaires qu'elle appliquait sur les voitures fabriquées dans d'autres provinces. *The legislative autonomy of the localities in China*, *China Perspectives*, No. 32, novembre-décembre 2000, p.16.
23. «Catch up by raising efficiency», *China Daily*, 17 janvier 2000; «Mergers make it better», *China Daily*, 22 mars 2000.
24. «Local barriers stunt national trade», *China Daily*, 3 juillet 2000.
25. Lors d'une conférence Chine/OCDE qui s'est tenue en 1999 à Shanghai, M. Wang Jaifu, membre du Comité directeur de l'Assemblée populaire nationale, a déclaré qu'un droit de la concurrence n'interdirait pas les fusions visant à atteindre un niveau minimum d'efficience.
26. «Market Research Sector Survives Tough Legislation», *Reuters Business Briefing*, Economist Intelligence Unit, 3 août 2000.
27. *The Legislative Autonomy of the Localities in China*, *China Perspectives*, No. 32, novembre-décembre 2000, 16.
28. L'ambiguïté de la législation a parfois joué un rôle positif en suscitant des réformes en faveur de la concurrence sur les marchés chinois. Au niveau du gouvernement central, l'ambiguïté délibérée a parfois permis aux réformateurs d'obtenir une libéralisation de fait là où une libéralisation de droit n'aurait pas été possible.
29. *Id.* Voir également «The New PRC Legislation Law – The Emperor's New Clothes?», *Reuters Business Briefing*, 16 juin 2000, Peter Cone, Consultant, Simmons and Simmons, Shanghai.
30. IIE p.219.
31. Voir en général Holden, John L., 'China's modernisation: The role of competition,' Harvard University Asia Centre, 26 mars 1999. Sur l'importance de la concurrence entre les régions et le problème des litiges interrégionaux dont sont saisis les tribunaux régionaux, voir Li, Shaomin, Shuhe Li, et Weiyang Zhang, 'The road to capitalism: competition and institutional change in China,' 28 *J. of Comp. Econ.* 269 (2000).
32. Sarah Biddulph, 'Enhancing China's rule of law: supposedly yes but how,' Asian Law Centre, Université de Melbourne.
33. *Id.*

34. «A duty delegated by people», *China Daily*, 23 février 2001.
35. «Move to deter protectionism», *China Daily*, 2 décembre 1999.
36. IIE P208.
37. Etude-pays Banque Mondiale, *China: Internal Market Development and Regulation* (1994) (ci-après BM). Voir également Bing Song, 'Competition Policy in a Transitional Economy: the Case of China,' 31 *Stanford L. J.* 387, 394-400 (1995).
38. Banque mondiale, p. xviii.
39. *Id.*, 145. Voir aussi p. 138: le rapport indique également que l'adoption d'un droit de la concurrence prévoyant des dispositions en matière d'examen des fusions visant à empêcher l'abus de pouvoir de marché ne s'imposerait pas tant que certaines des restrictions les plus sérieuses concernant les fusions ne seraient pas éliminées.
40. BM p.146.
41. BM p.159.
42. Cet aspect peut être illustré par deux simples exemples. Premièrement, une entreprise peut n'être que l'un des nombreux producteurs chinois qui fabriquent un produit mais avoir néanmoins un pouvoir de monopole. Elle peut avoir ce pouvoir soit a) parce qu'elle est l'unique vendeur sur un marché géographique dont les limites sont infranationales, soit b) parce que son produit se vend sur un marché distinct en raison d'une caractéristique qui en fait un produit d'une valeur toute particulière pour certains acheteurs. De la même manière, le seul producteur d'un produit en Chine n'a pas nécessairement un pouvoir de monopole. Il n'a pas ce pouvoir si les acheteurs chinois peuvent a) acheter le même produit fabriqué par un producteur étranger (c'est-à-dire que le marché géographique est international), ou b) le remplacer par d'autres produits (à savoir que d'autres biens sont vendus sur le même marché de produits).
43. Gary H. Jefferson et Thomas G. Rawski, 'How Industrial Reform Worked in China: the Role of Innovation, Competition, and Property Rights,' n°8.
44. Voir, par exemple, «Anti-monopoly Law Crucial for Economy», *China Daily*, Financial Times Information Global News Wire, 18 Mars 1999 (qui établit une distinction entre "monopoles administratifs forts, hérités d'une économie centralisée" et "monopoles économiques [qui] ne sont pas particulièrement présents en Chine à l'heure actuelle") (et ne tient pas compte du fait que les monopoles protégés par l'administration sont susceptibles d'entraîner, et entraînent effectivement, un pouvoir de monopole économique réel lorsque le monopole de droit touche ou inclut un marché de référence). Un autre article de presse utilise le terme de monopole administratif pour désigner non pas tous les monopoles de droit, mais uniquement les monopoles des secteurs des équipements collectifs qui présentent des caractéristiques de monopole naturel. Reuters Business Briefing, 27 juin 2000. Voir également «Antitrust Through the Eyes of a legal Scholar», Reuters News Service, 14 septembre 1998.

«Il existe deux types de monopoles en Chine: A) le monopole administratif dans lequel 1) le gouvernement monopolise certains secteurs, intervient dans les entreprises publiques, et établit même ses propres entreprises; 2) le gouvernement dresse des barrières à l'accès du secteur; et 3) les autorités locales protègent les entreprises locales de la concurrence des entreprises extérieures; B) le monopole économique qui se caractérise par 1) un avantage excessif de positions dominantes sur le marché; 2) un excès de centralisation des pouvoirs économiques à l'occasion des fusions, des rachats et/ou des regroupements; et 3) la constitution d'accords de monopole entre oligarchies (par exemple China Unicom et China Telecom).»
45. Certains de ces exemples concrets sur les marchés chinois ont un caractère structurel et probant. Par exemple, la Compagnie d'assurance populaire de Chine détiendrait une part de marché de 85 % pour tous les contrats vendus dans le Sichuan. «PICC Opens Hotline for Customers», *Reuters Business Briefing*, 7 février 2000. (C'est une caractéristique de l'information en Chine que cette nouvelle contienne à la fois ce chiffre astronomique sur la "part de marché" et une citation faisant référence à une concurrence "effrénée" dans le domaine de l'assurance). Autre exemple: les contrebandiers sont par ailleurs connus pour détenir un "quasi-monopole" sur le caoutchouc et le diesel dans une zone donnée, ce qui est relativement crédible du fait que les campagnes anti-contrebande ont apparemment eu des répercussions sur les prix du marché même en dehors des centres de contrebande. Hans Hendrichke, «Smuggling and Border Trade on the South China Sea Coast», *China Perspectives*, No. 32, novembre-décembre 2000, 26. D'autres exemples concrets sont cités dans les innombrables rapports sur les abus de monopole et les pratiques d'entente. Voir par exemple., « Measures to be Taken to Curb Price Cartel », *Global News Wire*, *Financial Times Information*, 9 août 1999 (« Wu Hanlong, professeur d'économie à l'Université Renmin de Pékin a déclaré qu'il pensait que le gouvernement était intervenu [contre les ententes] parce que les ententes, soutenues par les associations industrielles, n'avaient pas réussi [à trouver des solutions] au problème des prix

(...). Jusqu'à la semaine dernière, (...) presque tous les secteurs industriels confrontés à un marché excédentaire ont eu recours aux ententes de prix. »)

46. L'Administration de l'Aviation civile chinoise a essayé d'empêcher ce que l'on a appelé la concurrence destructrice en obligeant les compagnies aériennes à réduire leurs services, à relever leurs prix et à cesser de proposer des tarifs réduits, mais ses tentatives de fixation des prix ont apparemment échoué lorsque certaines compagnies ont refusé de suivre cette stratégie. Comme nous l'avons vu plus haut, la concurrence par les prix dans le secteur des transports aériens était autrefois largement répandue dans les pays de l'OCDE au motif qu'elle était nécessaire pour empêcher la concurrence destructrice. Cette approche n'a cependant plus cours et la pensée économique récente a souligné que pour régler le problème de la concurrence destructrice il était essentiel d'éliminer les barrières à la sortie ou autres distorsions du marché qui permettaient celles-ci.
47. Par exemple, l'un des fabricants de téléviseurs s'est à un moment donné assuré le contrôle exclusif sur la plupart des tubes cathodiques fabriqués en Chine. «Information Ministry Undecided Over Television Tube Monopoly», *Global News Wire*, Financial Times Information, 4 décembre 1998. Ce contrôle n'a apparemment pas duré et plus tard huit fabricants de tubes représentant 80 à 90 % du marché se sont entendus pour cesser la production pendant un mois afin de relever les prix ; il existe des rapports contradictoires sur le succès de cette entente. «Output Halt Not A Wise Choice», *China Daily*, 3 juin 1999. Les accords de fixation de prix entre fabricants de téléviseurs n'ont pas duré longtemps, ce qui était sans doute prévisible dans un secteur caractérisé par une importante surcapacité, aucun fabricant n'ayant quitté le marché au cours de ces deux dernières années. «TV industry's price war has no winner», *Business Weekly*, 14 août 2001. Voir «SDPC Has No Plans to Curb Price-Fixing by TV Manufacturers», *Global News Wire*, Financial Times Information, 12 juin 2000. Un représentant du Ministère de l'information a au début défendu cet accord de fixation de prix minimum, «China TV Firms' Price-Fixing Agreement Does Not Break Price Law», *Global News Service*, Financial Times Information, 12 juin 2000, mais le Ministère a ensuite fait savoir qu'il était en violation de la Loi sur les prix. «China MII Rules Price Fixing by 9 TV Makers Illegal», *Global News Wire*, Financial Times Information, 8 août 2000. (On ne comprend pas pourquoi c'est le Ministère de l'information et non la Commission d'Etat pour la planification du développement (CEPD) qui a pris cette décision.)

Au lendemain de la déréglementation des prix des bijoux en or par la CEPD (en août 2001), plusieurs entreprises baissèrent leurs prix et il fut même question de vendre ces articles à la pièce (et non plus au poids) pour créer ainsi un véritable marché de la bijouterie (et non plus simplement un marché de l'or). Un représentant de l'Association des revendeurs de bijoux en or de Shanghai annonça toutefois immédiatement son intention d'"introduire une certaine discipline dans ce secteur" et un représentant du Conseil Mondial de l'Or déclara que 'la libéralisation des prix des bijoux en or ne signifie pas que les commerçants puissent décider d'appliquer les prix qui leur conviennent'. «No more precious metal», *Hong Kong Edition*, 10 août 2001.

48. Li Jianzhong, *The Constantly Perfecting Legal System of Competition in China*, octobre 2000. Voir également Wang Lei, *Perfecting Competition Legal System in China*, octobre 1999.
49. Voir Snell, Steven L. (1999), 'The development of competition policy in the People's Republic of China,' 28 N.Y.U. J.Int'l L. & Pol. 575.
50. «Government-Set Prices», *The China Business Review*, *Asia Intelligence Wire*, septembre 1998.
51. Voir également «Curbing Unethical Competition», *China Daily*, Financial Times Information, 25 novembre 1998. «China Collects \$100 million Fines for Unfair Trade Practices», *China Business Information Network*, Financial Times Information Global News Wire, 26 novembre 1998.
52. Voir Wang Yuankuo et M. J. Davison, 'The law combating unfair competition in China: an approach to competition in a transitional Economy,' 5 *Trade Practices L.J.* 88 (1997).
53. Voir, par exemple. Sarah Reynolds, 'Addressing Russia's economic crisis: open markets, public trust, and competition policy,' *Revue de l'OCDE sur le droit et la politique de la concurrence*, Vol. 1, No. 2 (1999).
54. «Officials: Water prices to increase», *China Daily*, 21 février 2001.
55. «China creates alumina monolith», *China Daily*, 24 février 2001.
56. Lorsque plusieurs institutions réglementaires opèrent dans le même secteur, par exemple à l'échelle nationale et régionale, leurs responsabilités respectives doivent être clairement définies, et un mécanisme permettant l'élaboration de politiques communes doit être mis en place.
57. L'expression « monopole naturel » peut être employée à mauvais escient. Ainsi, lorsque le rail et la route rivalisent

pour transporter les mêmes chargements pour le compte des mêmes clients, il est clair que la compagnie de chemins de fer ne constitue pas un monopole naturel sur ces marchés. Toutefois, sur le marché du transport du charbon, la compagnie de chemins de fer constituera très probablement un monopole naturel.

58. Cependant, en 1998-99, on a constaté une offre excédentaire de courant électrique dans certaines zones du pays due, pour partie, au ralentissement de la croissance économique de la Chine et, pour partie, à des réductions de la demande du fait de la fermeture d'unités industrielles inefficaces appartenant à l'Etat. (DOE, Energy Information Administration, 2001).
59. *People's Daily*, 11 janvier 2001.
60. *People's Daily*, 7 juin 2000.
61. *China Daily*, 8 août 2000
62. Pan et Pan, p. 66 ; Zhang p. 256 pour la section sud de la ligne Pékin-Guangzhou (Canton).
63. Zhang p. 247 citation de '*Zhongguo Jichu Jianshe*' Chinese Infrastructure Construction, Peregrine, Hong Kong, mai 1994.

BIBLIOGRAPHIE

- APEC (1998), "Reports on Recent Regulatory and Policy Developments: The People's Republic of China," Miyazaki, Japon, 10-13 mars 1999 Telecommunications and Information Working Group (TEL), à <http://www.apecsec.org.sg/> le 9 août 2001.
- China Daily* (2000), "Rural Consumers Need More Power, Water, TV Antennas," 8 août.
- Ministère américain de l'Energie (DOE), Energy Information Administration (2001), "China Country Analysis Brief," <http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/china.html> le 24 juillet.
- Pan, Zhihong et Pan, Chi (1999), *Investing in China: Questions and Answers*. Beijing: Foreign Language Press.
- People's Daily* (2000), "China strengthens international energy co-operation," 7 juin.
- People's Daily* (2000), "Restructure in power sector urged," 10 octobre.
- People's Daily* (2001), "Four Nuclear Power Stations to Generate Electricity in Next Five Years," 11 janvier.
- Rosen, Daniel H. (1999), *Behind the Open Door: Foreign Enterprises in the Chinese Marketplace*, Institute for International Economics (Washington).
- Song, Bing (1995), «Competition policy in a transitional economy: the case of China,» 31 *Stanford L. J.* 387.
- Zhang, Gang (1996), "Rail Aid to China" dans Marie Söderberg, (dir. pub.), *The Business of Japanese Foreign Aid: Five Case Studies from Asia*, pp. 245-276. Londres: Routledge.

Chapitre 13

INSTAURER UN SYSTÈME EFFICACE D'ORGANISATION DU POUVOIR DANS LES ENTREPRISES CHINOISES

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	489
Cadre juridique et institutionnel général régissant le secteur des entreprises en Chine	490
Cadre régissant le droit des contrats	490
Personnalité juridique de la société et notion de propriété de l'entreprise	491
Evolution des conditions d'ensemble régissant les faillites	496
Le rôle du système judiciaire	498
Principaux problèmes rencontrés dans le domaine du gouvernement d'entreprise en Chine	498
Etat des lieux dans le domaine du gouvernement d'entreprise	498
Droits et traitement des actionnaires	502
Parties prenantes à la vie des entreprises	504
Transparence et diffusion d'information	505
Le rôle du conseil d'administration et du conseil de surveillance	507
Problèmes de mise en œuvre et aspects institutionnels	508
Conclusions et recommandations	508
Notes	515
Bibliographie	517
Encadrés	
13.1. Le système de gouvernement d'entreprise en vigueur en Chine	493
13.2. Catégories d'entreprises	495
13.3. Mesures prises récemment pour relâcher l'emprise de l'Etat sur le secteur des entreprises	495
13.4. Le cas de la société financière internationale d'investissement, Guangdong International Trust and Investment Company	497
13.5. Types d'actions émises par les entreprises chinoises	500
13.6. Fonds de placement en Chine	502
13.7. Restructuration et gouvernance du secteur pétrolier et gazier en Chine : l'exemple de Sinopec	505
13.8. Les Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE	509

INSTAURER UN SYSTÈME EFFICACE D'ORGANISATION DU POUVOIR DANS LES ENTREPRISES CHINOISES*

Introduction

La libéralisation des échanges et de l'investissement devrait générer des gains de bien-être considérables dans le secteur des entreprises tout en favorisant les ajustements de grande ampleur qui seront nécessaires. Plus important encore, elle devrait avoir des effets sur les mesures en faveur du secteur des entreprises et entraîner des changements durables dans les secteurs étatique et non étatique tant au niveau national qu'au niveau des provinces. L'efficacité de l'affectation des ressources (grâce à une spécialisation renforcée mettant à profit l'avantage comparatif dont bénéficie la Chine) peut être améliorée si le secteur des entreprises est prêt à s'adapter aux conditions créées par la libéralisation et si les institutions chargées de le réformer sont en mesure d'accélérer le processus.

Le présent chapitre fait le point sur certaines des conditions d'ensemble qui président au fonctionnement du secteur des entreprises et tente d'analyser les répercussions de la libéralisation des échanges et de l'investissement sur leur évolution future. Plus précisément, il examine certains des principaux aspects du cadre juridique et institutionnel qui régit actuellement le secteur des entreprises en Chine, ainsi que les évolutions en cours dans le domaine du gouvernement d'entreprise, de façon à recenser les solutions que les pouvoirs publics pourraient mettre en œuvre dans l'avenir et à formuler des recommandations concrètes à leur intention.

Les conditions juridiques et réglementaires dans lesquelles les entreprises chinoises exercent leur activité déterminent, dans une large mesure, leur capacité de récolter les fruits des avantages comparatifs dont elles jouissent. Les autorités chinoises ont adopté une démarche volontariste en ce qui concerne l'aménagement des conditions juridiques d'ensemble régissant le secteur des entreprises. D'importantes réformes ont été menées à bien sur le plan juridique pour clarifier les "règles du jeu" relatives aux transactions et aux relations contractuelles, pour donner aux entreprises une plus grande autonomie en les transformant en sociétés de droit privé et pour définir plus précisément leur statut juridique de personne morale, et enfin pour mettre en place un cadre plus global régissant leur sortie du marché.

En dépit des progrès notables accomplis dans ces divers domaines, l'entrée de la Chine dans le monde fondé sur les règles de l'OMC exige d'autres engagements à réformer le cadre juridique et institutionnel, ainsi qu'un effort soutenu pour mieux faire respecter les règles en vigueur. On observe en Chine de graves distorsions qui doivent être éliminées afin d'assurer la cohérence entre les textes applicables en matière commerciale et la manière dont ils sont interprétés et appliqués aux niveaux central et local, d'instaurer un cadre uniforme reconnaissant et définissant les droits de propriété et d'assurer la sortie en bonne et due forme des entreprises qui n'ont pas passé avec succès l'épreuve du marché.

L'existence d'un système de gouvernement d'entreprise sain est une condition essentielle pour permettre aux entreprises chinoises de s'adapter à un environnement plus concurrentiel en leur facilitant l'accès à des sources de financement à faible coût sur les marchés de capitaux et en améliorant leur vitalité

* Le présent chapitre a été rédigé par Stilpon Nestor, Chef de division, et Elena Miteva, Administrateur à la Division des affaires financières, fiscales et des entreprises de l'OCDE.

et leur rentabilité à long terme. Du fait des évolutions positives en direction d'une plus grande liberté d'entreprendre en Chine, l'organisation du pouvoir dans les entreprises a sensiblement progressé ces dernières années. Il sera toutefois crucial dans un proche avenir de remédier aux imperfections intrinsèques du système de gouvernement d'entreprise des entités détenues par l'Etat, imputables à la complexité de leurs structures de contrôle et de propriété à strates multiples, qui induisent des conflits d'objectifs et tendent à estomper les contours entre la fonction d'actionnaire et la fonction d'autorité réglementaire de l'Etat et à éroder sa capacité de suivi. Il importe d'accélérer le processus de diversification de l'actionnariat car, compte tenu de la dimension des holdings d'Etat et des coûts élevés que doit en conséquence supporter l'Etat pour assurer sa mission de suivi, les gains que peut en escompter la Chine se situent à une échelle beaucoup plus grande que dans les autres pays. En outre, l'Etat contrôle directement ou indirectement près de 70 % du capital de chaque entreprise chinoise cotée en bourse.

De façon plus générale, renforcer la crédibilité des marchés de capitaux en tant qu'instrument de financement des entreprises en adoptant une attitude plus ouverte envers les investisseurs étrangers, en autorisant et en réglementant convenablement les activités des gestionnaires d'actifs privés et d'autres intermédiaires, et en augmentant le nombre d'actions en circulation grâce à de nouvelles cessions d'actifs publics, est un moyen d'adresser aux entreprises une incitation forte à améliorer leurs modes d'organisation du pouvoir.

Cadre juridique et institutionnel général régissant le secteur des entreprises en Chine

L'existence d'un cadre juridique moderne cohérent et d'institutions efficaces pour le faire appliquer est un facteur important pour le développement d'un secteur des entreprises dynamique en Chine. Pendant la Révolution culturelle, les traditions juridiques sophistiquées héritées du passé ont été abandonnées, les juges et les avocats ont dû changer de profession et les tribunaux ont été fermés. A partir de 1978, la Chine a donc dû accomplir un effort considérable pour réformer son droit. Dans les années 80 et 90, la réforme du droit régissant le secteur des entreprises a été jalonné par l'adoption de nouveaux régimes de la propriété, des sociétés, des transactions commerciales (contrats) et des faillites.

Cadre régissant le droit des contrats

Le cadre régissant le droit des contrats est l'un des piliers de l'édifice juridique régissant le secteur des entreprises. Les relations contractuelles, si elles sont fondées sur des principes conformes aux lois du marché, contribuent à l'efficacité de l'affectation des biens et, partant, l'offre et la demande devraient être les éléments moteurs déterminant les conditions contractuelles. Le cadre juridique régissant les contrats devrait en conséquence reposer sur le principe de pleine concurrence et garantir le respect des droits et des obligations nés d'une relation contractuelle. L'existence d'un cadre stable et global dans lequel peuvent s'inscrire les relations contractuelles importe non seulement pour les échanges de marchandises, de services et de capitaux, mais aussi pour l'existence même des sociétés, pour la réalisation de transactions sur leurs actions et la prise de décisions. En cela, elle est l'un des éléments qui facilitent l'instauration d'un système de gouvernement d'entreprise de qualité. Le système régissant les relations contractuelles peut même avoir un impact encore plus fort sur les parties prenantes dans la mesure où l'existence d'un véritable droit des contrats est une condition préalable indispensable pour assurer la protection de leurs droits.

Des mesures importantes ont déjà été prises par le pouvoir législatif chinois pour instaurer un droit des contrats répondant dans les grandes lignes à ces exigences fondamentales¹. La nouvelle loi unifiée sur les contrats² qui est entrée en vigueur en octobre 1999 a supplanté l'ancien système par trop contraignant et caractérisé par la coexistence de textes législatifs³ disparates et souvent contradictoires. Les principales améliorations observées portent sur les points suivants :

- La nouvelle loi a uniformisé la législation à divers égards. Elle institue un cadre juridique uniforme au niveau national en supprimant la possibilité pour les administrations locales de modifier les règles,

et en éliminant également les distinctions artificielles qui prévalaient auparavant selon le statut des parties au contrat (privées ou publiques) et selon l'objet du contrat. Il convient néanmoins de noter que la loi prévoit encore que, si d'autres dispositions s'appliquent à certaines clauses du contrat, ce sont ces dispositions qui doivent prévaloir.

- La nouvelle loi est la première mesure de portée générale adoptée par la République populaire de Chine en faveur de la liberté contractuelle. Elle pose le principe de l'égalité contractuelle, ainsi que le droit des parties à conclure volontairement des contrats (sans aucune intervention illicite des unités de travail). Elle ne comporte toutefois aucune définition de ce qui peut constituer une intrusion illicite.
- Le principe de la liberté contractuelle est affirmé par un certain nombre de dispositions spécifiques. Les dispositions de la loi unifiée sur les contrats ont par exemple pour la plupart un caractère supplétif, ce qui veut dire qu'elles s'appliquent par défaut en l'absence de stipulations contraires expresses des parties. Les parties contractantes disposent ainsi de la souplesse nécessaire pour rédiger des contrats correspondant à leurs besoins. Contrairement à la législation précédente, qui prévoyait des procédures imposées, la loi unifiée sur les contrats dispose en outre que les contrats sont généralement fondés sur le principe de l'offre et de l'acceptation. Elle introduit également la notion de contrat entaché de nullité relative, ouvrant ainsi aux parties contractantes la possibilité de poursuivre l'exécution d'un contrat présentant des irrégularités.
- La loi unifiée sur les contrats offre divers moyens respectueux des mécanismes du marché de protéger les intérêts des créanciers qui, en particulier, se sont vu octroyer le droit de dénoncer ou de résilier unilatéralement un contrat en cas de violation de celui-ci. Par ailleurs, les règles relatives aux dommages indirects (à savoir les dommages ou pertes qui ne surviennent pas immédiatement après la rupture du contrat, mais sont néanmoins consécutifs à cet événement) ont été alignées sur les normes en vigueur dans les économies de marché.

La loi chinoise sur les contrats est désormais dans l'ensemble conforme aux Principes d'UNIDROIT (l'Institut international pour l'unification du droit privé) relatifs aux contrats du commerce international. Les conditions juridiques élémentaires préalables à la libéralisation des échanges et de l'investissement semblent donc réunies⁴. La nouvelle loi chinoise sur les contrats présente néanmoins de graves lacunes qui pourraient compromettre le bon fonctionnement du secteur des entreprises. Les dispositions de l'article 38 de cette loi par exemple risquent de porter sérieusement atteinte aux principes de l'économie de marché dans la mesure où elles permettent de contraindre des parties à conclure un contrat. "Lorsque l'Etat a, pour répondre à ses besoins, publié un plan étatique obligatoire ou passé des commandes publiques, les personnes morales et autres organisations concernées doivent accepter le contrat compte tenu des droits et obligations des parties tels que définis dans les lois et réglementations administratives applicables." Cette phrase ne clarifie pas totalement les conséquences juridiques du fait que des organismes gouvernementaux agissent comme des parties contractantes étant donné que le sens de l'expression "commandes publiques" n'est pas précisé. Elle pourrait même, si on l'entend au sens large, signifier qu'en dépit des dispositions de l'article 2, les principes énoncés dans la loi unifiée sur les sociétés ne sont pas applicables à l'ensemble des contrats publics⁵.

Personnalité juridique de la société et notion de propriété de l'entreprise

Du fait de l'intensification de la concurrence découlant de la libéralisation des échanges et de l'investissement, les autorités chinoises ont lancé toute une série de mesures visant à renforcer l'autonomie de gestion des entreprises. Leur effort a été en grande partie axé sur les changements survenus dans la manière de définir la personnalité juridique des entreprises. La loi sur les sociétés, qui n'a été adoptée qu'en 1993⁶, définit le cadre juridique national nécessaire à la constitution et au fonctionnement des "sociétés à responsabilité limitée" et des "sociétés anonymes". Elle exige que les entreprises d'Etat qui sont transformées en sociétés de droit privé dressent l'inventaire de leurs actifs, définissent leurs droits de propriété et se préparent à devenir des entités indépendantes et autosuffisantes. En vertu de la loi, les

entreprises sont censées se gérer de manière indépendante et assumer la responsabilité totale de leurs gains et de leurs pertes. La loi prévoit en outre des dispositions relatives aux fusions d'entreprises. Elle définit des notions juridiques fondamentales, notamment les droits des actionnaires, les pouvoirs de la direction et du conseil d'administration et, en conséquence, constitue le socle du système de gouvernement d'entreprise chinois (voir encadré 13.1).

On peut penser que des entreprises dotées de la personnalité juridique, ayant leurs propres objectifs commerciaux et leurs propres droits et obligations en vertu de la loi, auront tendance à se concentrer davantage sur la réalisation de ces objectifs et à se sentir plus responsables de leurs résultats que des entreprises placées sous la tutelle de services administratifs. La loi sur les sociétés en vigueur actuellement constitue le fondement juridique nécessaire pour amorcer le mouvement de transformation des entreprises d'Etat en entités juridiques autonomes dotées de la personnalité morale. En Chine, ce processus s'inscrit dans le droit fil des réformes progressives du passé et représente un moyen nouveau de renforcer l'autonomie des entreprises d'Etat tout en préservant le droit de regard de l'Etat sur leurs activités. L'idée sous-jacente est que les entreprises d'Etat transformées en sociétés se comportent comme des entreprises privées exerçant leur activité dans une économie de marché développée, même si elles demeurent la propriété de l'Etat.

L'un des principaux objectifs de la réforme du secteur des entreprises a été de soumettre le secteur des entreprises d'Etat aux lois du marché, et de créer un "système d'entreprises moderne" en transformant les entreprises d'Etat en sociétés de droit privé. Fin 1999, plus de la moitié des entreprises industrielles détenues par l'Etat avaient été transformées en sociétés anonymes. Dans la perspective de la libéralisation des échanges et de l'investissement, l'effort entrepris devra se poursuivre afin de transformer les entreprises demeurées propriété de l'Etat. La création de formes de sociétés s'inspirant des modèles existant dans les pays de l'OCDE remonte à octobre 1993, date à laquelle la Décision de lancer le processus de transformation des entreprises d'Etat en sociétés de droit privé (*gongsihua*) a été annoncée lors du quatorzième Congrès du Parti communiste chinois. La transformation des entreprises d'Etat en sociétés à responsabilité limitée et en sociétés anonymes est devenue la pierre angulaire du "système d'entreprises moderne" qui doit voir le jour en Chine, parallèlement à l'instauration d'une économie de marché socialiste à part entière à la chinoise, reposant sur un marché ouvert à la concurrence caractérisé par le rôle prédominant de la propriété publique⁷.

En pratique, la transformation des entreprises d'Etat en sociétés de capitaux a effectivement conforté les services administratifs centraux et locaux dans leur rôle de propriétaires en droit puisqu'ils sont ainsi devenus légalement les actionnaires majoritaires, sinon uniques, de ces sociétés. Néanmoins, il y a lieu de se demander si les dirigeants de sociétés de capitaux jouissent d'une plus grande, voire d'une totale autonomie dans la gestion des activités de leur entreprise⁸.

En vertu de la loi sur les sociétés, "...les actifs de la société détenus par l'Etat sont la propriété de l'Etat" (chapitre 1, article 4). Cette loi définit, ainsi que d'autres textes, les différentes catégories d'entreprises (voir encadré 13.2) existant dans les secteurs public et privé. En dehors du cadre strictement juridique, le processus de décentralisation de l'administration d'Etat (*tiao tiao kuai kuai*) a eu des répercussions notables sur les droits de propriété et de contrôle dans le secteur des entreprises. Le fait que l'Etat soit représenté, en tant que propriétaire, par une multitude de ministères et administrations à de nombreux niveaux, rend l'exercice des droits de propriété plus ambigu et difficile⁹. Dans ce contexte, la Loi sur les sociétés n'indique pas, par exemple, comment les situations où une multitude d'organismes publics de surveillance revendiquent des droits de propriété devront être traitées.

En outre, la loi n'indique pas, pour les sociétés à capitaux mixtes, comment résoudre un éventuel conflit entre actionnaires privés et publics. Il n'existe pas non plus de jurisprudence concernant le règlement de litiges entre des organismes/créanciers publics en situation de concurrence. C'est pourquoi, les difficultés rencontrées pour identifier le véritable propriétaire pourraient sensiblement accroître le risque d'expropriation et de manœuvres illicites et nuire au bon fonctionnement des entreprises.

Encadré 13.1. **Le système de gouvernement d'entreprise en vigueur en Chine**

Le système de gouvernement d'entreprise prévu par la loi sur les sociétés repose sur une structure organisationnelle composée de l'assemblée générale des actionnaires, du conseil d'administration (les administrateurs assumant, ou non, des fonctions au sein de la direction de l'entreprise) et du conseil de surveillance. Ce mode d'organisation du pouvoir dans l'entreprise s'inspire du modèle allemand, qui préconise l'adoption d'une structure bipolaire (conseil d'administration et conseil de surveillance) et exige que les salariés soient représentés au sein du conseil de surveillance.

L'assemblée générale des actionnaires est l'organe supérieur de la société. Elle a les droits et responsabilités suivants :

- décider de la stratégie de la société, ainsi que de ses programmes d'activité et de ses projets d'investissement ;
- nommer et révoquer les représentants des actionnaires au conseil de surveillance et régler les questions relatives à leur rémunération ;
- examiner et approuver les rapports annuels du conseil d'administration du conseil de surveillance, ainsi que le budget de fonctionnement pour l'année suivante ;
- examiner et approuver le plan de distribution des bénéfices de la société et sa politique en matière de versement de dividendes, ainsi que le plan de couverture des pertes ;
- approuver les décisions concernant l'augmentation ou la diminution du capital social, l'émission d'obligations, et les opérations de fusion, de division, de dissolution et de liquidation.
- Une assemblée générale extraordinaire peut être convoquée i) lorsque le nombre d'administrateurs assistant à l'assemblée générale annuelle est inférieur au nombre requis, ii) lorsque la société a enregistré des pertes représentant plus d'un tiers de ses capitaux propres, iii) à la demande d'actionnaires détenant plus de 10 % des actions en circulation de la société, iv) à la demande du conseil d'administration, et v) à la demande du conseil de surveillance.
- Les actionnaires assistant aux assemblées disposent d'une voix par action détenue. Les résolutions sont adoptées à la majorité simple des droits de votes dont disposent les actionnaires présents. Une majorité des deux tiers est exigée pour les résolutions relatives à des opérations de fusion, de division et de dissolution de la société, ainsi que pour les résolutions visant à amender les statuts de la société.

Le **conseil d'administration** est l'organe qui prend les décisions dans les sociétés anonymes chinoises. Il compte entre 5 et 20 membres, élus par l'assemblée générale des actionnaires. Le conseil d'administration est responsable devant l'assemblée des actionnaires. Les administrateurs ne peuvent être nommés pour une durée supérieure à trois ans. Le conseil d'administration a les responsabilités suivantes :

- convoquer et organiser l'assemblée générale annuelle des actionnaires et les assemblées extraordinaires, et rendre compte aux actionnaires.
- mettre en œuvre les résolutions adoptées par les actionnaires.
- établir les plans d'activité et d'investissement de la société, les plans de distribution des dividendes et les plans de financement par l'emprunt et les fonds propres.
- élaborer des plans concernant les opérations de fusion, de division et de dissolution de la société.
- nommer et révoquer le directeur général de la société et décider du montant de sa rémunération.

Le Président du conseil d'administration est le représentant légal de la société et est élu à la majorité simple par les administrateurs. Une résolution du conseil d'administration ne peut être approuvée que si elle recueille le vote favorable de plus de la moitié des administrateurs. Les administrateurs et les principaux dirigeants de la société doivent respecter les statuts de cette dernière, assumer leurs fonctions avec diligence et protéger les intérêts des actionnaires ; ils ne sont pas autorisés à se servir de leur position, de leurs

Encadré 13.1. **Le système de gouvernement d'entreprise en vigueur en Chine** (suite)

fonctions et de leur pouvoir à des fins personnelles. Le directeur général (*zhongjingli*) est responsable de la conduite des affaires de la société.*

Le **conseil de surveillance** d'une société anonyme est constitué au minimum de trois membres, par lesquels et parmi lesquels est élu un président. Siègent au conseil de surveillance des représentants des actionnaires ainsi qu'un nombre "représentatif" de salariés de la société, déterminé par la société et fixé statutairement. Les membres du conseil de surveillance sont élus pour trois ans ; leur mandat est renouvelable après réélection et nouvelle nomination par l'assemblée générale des actionnaires. Les membres du conseil d'administration, les dirigeants et le responsable du service financier ne peuvent siéger au conseil de surveillance. Les responsabilités des membres du conseil de surveillance sont les suivantes :

- examiner et surveiller la situation financière de la société.
- superviser et surveiller les actes des administrateurs et dirigeants en veillant à ce que ces derniers ne commettent aucune infraction à la loi, ni aux réglementations en vigueur, ni aux statuts de la société dans l'exécution de leurs fonctions.
- contraindre les administrateurs et dirigeants à prendre des mesures correctrices en cas d'actes éventuellement préjudiciables aux intérêts de la société.
- proposer, le cas échéant, la convocation d'une assemblée générale extraordinaire des actionnaires.

*. Les entreprises d'Etat ont tendance à adopter un mode de gouvernement d'entreprise connu sous le nom de « modèle de l'homme clé ». En principe, l'homme clé est à la fois le président et le directeur général de l'entreprise et un haut dignitaire du Parti qui a pratiquement tout pouvoir sur la gestion, les décisions d'investissement et même sur la vérification interne des comptes.

L'équilibre entre les différents types de droits de propriété et la protection de ces droits ont également donné lieu à moult débats. Ce n'est pas le secteur d'Etat qui a joué le rôle de locomotive du développement économique ; ce sont au contraire les entreprises privées et les entreprises non étatiques qui ont fait office de moteur de la croissance. Les instances dirigeantes chinoises reconnaissent qu'il est impossible d'instaurer un développement économique soutenu et durable en s'appuyant uniquement sur le secteur d'Etat et elles ont consacré le principe du développement concomitant de secteurs économiques soumis à des régimes de propriété différents¹⁰. Un amendement à la Constitution adopté en mars 1999 place la propriété privée et les entreprises privées sur un pied d'égalité avec le secteur d'Etat¹¹ (voir encadré 13.3). De plus, ce principe est actuellement mis en pratique grâce à un effort de diversification de l'actionariat de grande ampleur qui porte non seulement sur les petites et moyennes entreprises, comme c'était déjà le cas jusqu'à une époque récente, mais aussi sur les grandes entreprises, qui font l'objet de cessions principalement sur les marchés de capitaux.

Le montant du capital social requis en Chine pour pouvoir créer une société à responsabilité limitée se situe parmi les plus élevés du monde. Selon une étude récente de la Banque mondiale¹², le capital social minimum pour une société à responsabilité limitée est fixé à 300 000 CNY (soit 36 000 USD) dans le secteur du commerce de détail, et à 500 000 CNY (soit 60 000 USD) dans le secteur du commerce de gros ou dans le secteur manufacturier. Les frais d'immatriculation doivent être acquittés avant la délivrance de l'autorisation d'exercer une activité. Outre le niveau élevé des frais, il convient de noter que les formalités à accomplir sont longues et fastidieuses et engendrent des coûts supplémentaires. Autre contrainte : les entrepreneurs doivent définir précisément le "champ d'activité" et se soumettre à un examen approfondi et à une procédure d'agrément à chaque fois que celui-ci est modifié. Cette contrainte a encore été accentuée par la nouvelle loi sur les sociétés qui semble adhérer à une interprétation stricte de la notion « d'objet » de la société. La doctrine du "champ d'activité" a été abandonnée au siècle dernier dans la plupart des pays de l'OCDE. Les entrepreneurs peuvent surmonter ce genre d'obstacles en optant pour une forme de société régie par la loi sur les entreprises individuelles ou la loi sur les commandites simples, mais au

Encadré 13.2 **Catégories d'entreprises**

La réforme des entreprises en général, et plus particulièrement le processus de transformation des entreprises d'Etat en sociétés de droit privé ont donné naissance à un secteur des entreprises extrêmement diversifié et complexe en Chine, dans lequel on distingue différentes catégories d'entreprises en fonction de leur régime de propriété de facto et de jure. Si l'on considère le **régime de propriété**, il existe quatre catégories d'entreprises en Chine : les entreprises d'Etat, les entreprises collectives, les entreprises individuelles (ou privées) et les entreprises étrangères. Les entreprises d'Etat sont les plus nombreuses. Elles n'avaient toutefois pas de base juridique jusqu'en 1988. Plusieurs réglementations définissent les principes et les règles auxquels doit obéir leur fonctionnement, la loi sur les faillites de 1986 régissant les modalités de mise en faillite des entreprises d'Etat. Avant la promulgation de la loi sur les sociétés en 1993, plusieurs réglementations reconnaissaient aux entreprises d'Etat la personnalité juridique, définissaient leurs responsabilités, les grands principes selon lesquels elles devaient être gérées, l'autonomie dont elles jouissaient, ainsi que les modalités de suivi de leurs activités par les autorités dont elles dépendaient. Les entreprises collectives (*jiti qiye*) sont régies par la loi sur les entreprises collectives de 1991. Elles sont dotées de la personnalité juridique et leurs actifs appartiennent conjointement aux travailleurs et à d'autres entités économiques. Les principales catégories d'entreprises collectives sont les entreprises collectives rurales (communément appelées entreprises de bourgs et de villages ou *xiangcun qiye*) et les entreprises collectives urbaines.

Bien que les entreprises privées aient été de fait autorisées à partir de 1978, leur statut juridique n'a été approuvé qu'en 1988. Les réglementations distinguent les entreprises financées et gérées par une seule personne, à savoir les entreprises individuelles (*getihu*), et les entreprises employant au moins huit salariés, considérées comme des entreprises privées (*siren qiye*). Les entreprises privées créées sur la base d'un texte contractuel ont par la suite été considérées comme des commandites simples.¹ Les entreprises dans lesquelles la responsabilité des investisseurs à l'égard de la société est limitée à leurs contributions respectives sont devenues des entreprises à responsabilité limitée.² Les entreprises étrangères, y compris les co-entreprises et les entreprises intégralement détenues par des étrangers, sont régies par des textes législatifs définissant pour chaque catégorie les dispositions applicables, ou par la loi sur les sociétés s'il s'agit de sociétés à responsabilité limitée ou de sociétés anonymes.

1. Une loi sur les commandites simples a été promulguée en 1997.

2. Les sociétés à responsabilité limitée sont désormais régies par la loi sur les sociétés.

risque d'avoir à répondre sans limite des dettes de l'entreprise et moyennant un accès limité au capital. Il est clair que les dispositions qui viennent d'être décrites entravent l'évolution institutionnelle et qu'elles barrent la route qui peut conduire la Chine vers un système moderne de droits de propriété normalisés et échangeables, marque distinctive par excellence des économies de marché développées.

Encadré 13.3 **Mesures prises récemment pour relâcher l'emprise de l'Etat sur le secteur des entreprises**

La Chine s'est orientée en 1999 vers une nouvelle conception du contrôle de l'Etat. Le premier changement de cap fondamental survenu en 1999 s'est traduit par une réorganisation de l'économie d'Etat. Plus précisément, l'Etat a décidé de recentrer son pouvoir de contrôle sur quatre grandes catégories d'entreprises relevant des secteurs suivants : i) défense nationale, ii) monopoles naturels, iii) industries fournissant des biens et services importants, et iv) certains secteurs et entreprises de la branche des technologies de pointe et des nouvelles technologies, et de se retirer progressivement des autres secteurs. La deuxième grande évolution qui s'est produite en 1999 a été la diversification de la structure de l'actionariat des entreprises sur lesquelles l'Etat entendait continuer à exercer un contrôle. A l'exception des quelques entreprises dont l'Etat souhaitait rester l'unique propriétaire, toutes les autres ont été transformées en sociétés anonymes dont le capital est détenu en partie par des actionnaires privés chinois ou étrangers, et en partie par l'Etat et des organismes contrôlés par l'Etat. Le troisième changement que l'on a pu observer a été l'éclosion de la notion de gouvernement d'entreprise, évoquée pour la première fois dans un document du Parti en 1999.

Evolution des conditions d'ensemble régissant les faillites

Face à l'intensification de la concurrence et à l'évolution rapide des conditions économiques, les entreprises ont besoin de repères clairs non seulement dans les domaines de la création et de l'expansion des entreprises et de l'exécution des contrats commerciaux, mais aussi en ce qui concerne les modalités de réorganisation ou de cessation des activités d'une entreprise. La réforme des entreprises ne peut réussir que si celles qui ne passent pas victorieusement l'épreuve du marché entament un processus de redéploiement de leurs éléments d'actif et de passif vers d'autres usages productifs. En Chine, la crainte des troubles sociaux a créé un goulot d'étranglement au niveau de la réaffectation des actifs productifs. Cependant, des facteurs tels que la crise financière qui a secoué l'Asie, les efforts de libéralisation des échanges et de l'investissement et la nécessité qui en découle d'améliorer les performances du secteur des entreprises, ont attiré l'attention sur le caractère urgent de la réforme du régime des faillites¹³.

Malgré les quelques progrès accomplis dans cette direction, l'élimination des entreprises non performantes par le biais d'une procédure de faillite demeure l'un des points faibles de la réforme engagée en Chine. Bien que les faillites soient de plus en plus fréquentes, dans une majorité écrasante de cas, elles concernent des entreprises industrielles, petites ou moyennes. Globalement, le nombre de faillites d'entreprises d'Etat et non étatiques depuis le début des années 90 est resté faible. Selon les comptes arrêtés fin 2000, les tribunaux chinois ont été saisis d'un peu plus de 40 000 affaires de faillite.

Les décisions en matière de réorganisation et de liquidation sont souvent prises dans le cadre de négociations en cercle fermé plutôt qu'à l'issue de transactions transparentes. Un programme expérimental d'optimisation de la structure capitalistique (POSC) a été élaboré en 1994 pour un groupe d'entreprises d'Etat industrielles. Ce programme consistait, pour répondre à des impératifs sociaux, à affecter les droits d'utilisation des terres du débiteur faisant l'objet d'une liquidation au financement du "reclassement" de ses salariés¹⁴. Le choix des entreprises d'Etat pouvant bénéficier de ce programme a été dicté par des considérations administratives plutôt que par les exigences du marché, et la procédure a été menée à bien par des fonctionnaires, et non par des professionnels spécialistes des faillites ou des juges. Les entreprises bénéficiaires du programme ont absorbé une proportion considérable du montant annuel des créances passées en pertes et profits par les banques créancières, montant qui est plafonné en application d'un quota spécial d'annulation de dettes fixé par le programme d'optimisation de la structure capitalistique¹⁵.

Le nombre de faillites a commencé à augmenter vers le milieu des années 90, et pas seulement à cause du POSC. C'est ainsi que, deux ans après le lancement du programme, le nombre total de faillites a atteint 6 000, soit approximativement six fois le chiffre enregistré en 1994. En 1996-1997, plus de la moitié des faillites concernait des entreprises d'Etat. Sur les deux dernières années, pas moins de 1.5 % de l'ensemble des entreprises d'Etat ont été mises en faillite. Entre 1998 et 2000, le nombre de faillites s'est stabilisé : il varie entre 5 000 et 7 000 par an. Cette stabilisation s'explique en partie par le contrôle exercé par l'administration centrale pour préserver la stabilité sociale et éviter un malaise financier¹⁶. C'est pour cette raison qu'un grand nombre d'entreprises qui sont totalement insolubles continuent d'exister bien que leurs actifs soient inutilisés et leurs dettes impayées. Dans ces conditions, on peut s'attendre dans le futur à un envol du montant des créances douteuses et des arriérés que devra digérer un secteur bancaire déjà en mauvaise posture. (voir chapitre 7 sur le secteur bancaire).

Il existe actuellement différents régimes de faillite applicables aux différentes catégories d'entreprises, à savoir les entreprises d'Etat, les entreprises non étatiques et les entreprises installées dans des zones économiques spéciales. La loi en vigueur sur les faillites, qui ne s'applique qu'aux entreprises d'Etat, a été adoptée en 1986, mais elle n'a commencé à être appliquée qu'au début des années 90. La procédure de mise en faillite prévue par cette loi présente de multiples lacunes tant sur le plan institutionnel que sur le plan opérationnel. En outre, l'administration centrale a promulgué diverses réglementations qui sont appliquées de fait, de préférence à la loi, aux faillites d'entreprises d'Etat. Par ailleurs, les faillites d'entreprises qui ne sont pas des entreprises d'Etat, à savoir d'entreprises collectives, privées et à capitaux mixtes sont soumises aux diverses dispositions du Code de procédure civile, de la loi sur les sociétés et

des décisions de la Cour suprême. Les carences de ce cadre plutôt flou sont apparues dans beaucoup d'affaires de faillites ayant concerné de grandes entreprises cotées débitrices ou des créanciers étrangers (voir encadré 13.4).

Les insuffisances de la loi ont contribué à retarder les faillites non seulement dans le secteur d'Etat, mais aussi dans le secteur non étatique. Une nouvelle loi exhaustive sur les faillites, dont la rédaction a commencé en 1994, est désormais prête à être soumise à l'Assemblée nationale populaire. Elle s'appliquera aux entreprises d'Etat ainsi qu'aux entreprises non étatiques et aux entreprises individuelles. Elle prévoit la nomination d'un mandataire de justice (syndic) qui sera chargé d'administrer les biens, renforce le rôle de l'assemblée des créanciers et prévoit un mécanisme assez sophistiqué de réorganisation de l'entreprise, sous la supervision du tribunal, qui peut être mis en jeu par les débiteurs, par les créanciers ou par les actionnaires.

Il ressort d'une étude de portée générale réalisée récemment par la Banque mondiale¹⁷ que les créanciers des entreprises d'Etat ont peu d'influence sur le processus de mise en faillite et voient leurs droits de recouvrer leurs créances garanties bafoués au bénéfice des salariés. Dans certaines circonstances, les actifs sont répartis entre les créanciers locaux au mépris des droits des créanciers extérieurs. Quelquefois, les créanciers les plus puissants, les banques commerciales par exemple, parviennent à influencer lourdement sur la procédure alors que les créanciers commerciaux sont quasiment ignorés et ne sont même pas avisés par écrit de la mise en faillite. Les créanciers constatent souvent que la procédure manque de transparence sur certains aspects importants tels que l'information sur les actifs et les créances, les transactions préalables à la mise en faillite, les frais de liquidation, l'évaluation et la cession des actifs¹⁸.

Autre problème à régler : l'acquisition d'une compétence juridique et judiciaire en matière de faillite. Ce sont les juges chargés des litiges économiques au sein des tribunaux populaires qui sont saisis des affaires de faillite. Environ 30 000 juges officient dans des tribunaux chargés des litiges économiques : ils traitent au total 1.5 million de dossiers par an, dont la plupart porte sur des contrats commerciaux¹⁹. Le seul tribunal spécialisé dans les affaires de faillite a été créé en décembre 1993 par le tribunal populaire intermédiaire de Shenzhen. Fin 2000, il avait eu à traiter 486 affaires et avait statué sur 373 d'entre elles, ce qui fait de lui le tribunal le plus actif à l'échelle nationale dans le domaine des faillites. Jusqu'à présent, il a publié une série de règles de procédure concernant notamment le fonctionnement des tribunaux chargés des faillites, les délais à respecter dans les affaires de faillite, ainsi que le fonctionnement du comité de liquidation²⁰. Il a établi une liste de spécialistes des affaires de faillite, sur laquelle figurent principalement des juristes expérimentés parmi lesquels sont choisis les membres du comité de liquidation.

Encadré 13.4 **Le cas de la société financière internationale d'investissement, Guangdong International Trust and Investment Company**

En octobre 1998, a éclaté une affaire qui a fait date car elle a représenté la plus rude mise à l'épreuve jamais imposée à la législation chinoise sur les faillites. Les sociétés financières internationales d'investissement, qui sont les seules entreprises en Chine à pouvoir emprunter en devises sont le bras armé des administrations locales en matière d'investissement. Lorsque la société financière d'investissement de la plus riche province du pays, le Guangdong, a fait faillite, ainsi que plusieurs autres organismes analogues, l'administration centrale a indiqué clairement qu'elle n'avait pas l'intention de se porter garante de leurs dettes. Deux années de négociations complexes ont mis en évidence les lacunes du cadre juridique en vigueur, et en particulier l'absence de dispositions concrètes dans de nombreux domaines allant de la formation de l'assemblée des créanciers à la forclusion. Les banques ont finalement accepté un règlement à l'amiable moyennant de lourdes pertes. L'affaire de la Guangdong International Trust and Investment Company clarifie certains points et crée un précédent important en ce qui concerne le déroulement de la procédure. Elle atteste par exemple que les créances détenues par des étrangers ne bénéficient pas d'un statut privilégié par rapport à celles détenues par des créanciers chinois, comme l'avaient espérer les banques étrangères, situation qui est d'ailleurs conforme au principe de l'égalité devant la loi.

La multiplicité des régimes appliqués en matière de faillite selon les catégories d'entreprises constitue un véritable défi pour les juges. Surmonter les lacunes et les imperfections de la législation actuelle n'est pas une mince affaire. Autre difficulté : le manque d'indépendance des tribunaux vis-à-vis des autorités, qui induit des incohérences dans le traitement réservé aux créanciers ainsi que des violations de leurs droits, dus principalement aux pressions exercées en raison de considérations sociales. Il semble courant que, lorsque les actifs d'une entreprise d'Etat insolvable ne suffisent pas pour couvrir la totalité des frais de reconversion des salariés et lorsque l'administration ne parvient pas à élaborer un accord satisfaisant, le tribunal refuse de prononcer la mise en faillite. A l'instar des autres instances publiques, les tribunaux sont considérés comme politiquement responsables de la stabilité sociale.

Le rôle du système judiciaire

Les réformes n'ont guère progressé en Chine en ce qui concerne le système judiciaire. Le système actuel est fondé sur un modèle qui mêle le droit civil tel qu'il conçut en Occident et la tradition judiciaire propre aux économies à planification centralisée²¹. L'indépendance des tribunaux est une condition préalable importante à l'instauration d'un système juridique sain. Le statut des tribunaux populaires n'est pourtant toujours pas clair. En dépit des dispositions spécifiques de la Constitution qui disposent que les tribunaux doivent statuer sur les affaires dont ils sont saisis sans qu'aucun organe administratif, groupe social ou individu puisse intervenir dans leurs décisions, les organes judiciaires sont depuis longtemps placés sous la tutelle et le contrôle du Parti et de divers organismes gouvernementaux. Les tribunaux dépendent de ces instances pour l'obtention de ressources humaines, matérielles et financières, ce qui permet à l'administration et aux responsables politiques de peser notablement sur leurs décisions, de s'immiscer dans les affaires traitées et d'exercer une véritable emprise sur les organes judiciaires²². En outre, certains affirment que la corruption et les trafics d'influence sont monnaie courante et ces accusations n'ont pour le moment suscité aucune réaction convaincante. Enfin, il se trouve que les juges étudient rarement les jugements prononcés par d'autres tribunaux que le leur, ce qui aboutit à des interprétations incohérentes, souvent contradictoires et en tout cas imprévisibles, d'un édifice juridique déjà chancelant.

Principaux problèmes rencontrés dans le domaine du gouvernement d'entreprise en Chine²³

Le gouvernement d'entreprise fait partie des priorités de la réforme des entreprises engagée en Chine depuis 1999. L'enjeu que représente l'amélioration du gouvernement d'entreprise est appelé à gagner encore de l'importance au fur et à mesure de la libéralisation des échanges et de l'investissement en Chine. La mise en place d'institutions efficaces dans ce domaine est de plus en plus considérée comme un outil important pour stimuler la croissance et susciter une affectation optimale des ressources.

Etat des lieux dans le domaine du gouvernement d'entreprise

Les marchés boursiers chinois ont connu une expansion rapide depuis leur ouverture il y a une dizaine d'années²⁴. La capitalisation boursière a atteint au total près de 60 % du PIB de la Chine, qui se rapproche ainsi de la moyenne de l'Union européenne ressortant à 87 % en 1998. Ce pourcentage est plus élevé que celui de la République de Corée (38 %), et nettement supérieur à ceux de pays comme la Pologne (14 %) et la Turquie (17 %). La capitalisation boursière moyenne par entreprise, estimée à 2 milliards de CNY (240 millions d'USD), est assez élevée. On recense un nombre croissant d'introductions en bourse strictement privées. Les sociétés privées représentent actuellement près de 5 % du montant total de la capitalisation boursière. Les autorités semblent encourager cette évolution et la CCRVM (Commission chinoise de réglementation des valeurs mobilières) a tendance à autoriser un plus grand nombre de privatisations. Compte tenu de la taille, de l'âge et du profil des entreprises privées, il pourrait se révéler utile de créer un second marché pour permettre à ces dernières de lever des fonds.

Ce sont toutefois les opérations de diversification de l'actionnariat des entreprises d'Etat qui alimentent l'essentiel du marché. Près de 70 % des capitaux propres des entreprises cotées en bourse sont actuellement aux mains de l'Etat²⁵, ce qui ramène à 30-35 % le flottant. La composition de la population et

le profil des entreprises cotées en bourse ont dans une large mesure été déterminés par le rationnement géographique des introductions en bourse, adopté au début/au milieu des années 90, et qui avait pour objet d'assurer une représentation à peu près équitable des entreprises de toutes les provinces chinoises. Dans de nombreux cas, les administrations locales ont perçu la cotation en bourse comme une question de prestige politique plutôt que comme un moyen de se procurer des capitaux. Si pour être admises à la cote, les entreprises doivent certes pouvoir faire état de trois exercices bénéficiaires avant l'introduction en bourse, cette condition peut être aisément contournée en isolant les branches les plus rentables d'une entreprise d'Etat pendant la période précédant la cotation et en maintenant toutes les branches déficitaires dans la société holding. Une bonne partie des capitaux extérieurs injectés dans la société grâce à l'admission à la cote est en conséquence orientée vers la société holding d'Etat afin d'éponger les pertes et/ou de continuer d'assurer les services/avantages sociaux qu'elle procure aux salariés ou à la communauté locale. La politique de rationnement a été abandonnée en 2000, et le processus d'admission à la cote est désormais fondé sur des critères plus solides.

L'intégration progressive des marchés des actions de catégories A et B survenue récemment a également marqué une évolution importante (se reporter à l'encadré 13.5 pour une description des différentes catégories d'actions des sociétés chinoises). Moins de 10 % des sociétés cotées en bourse ont actuellement des actions de catégorie B en circulation sur les bourses de Shanghai et Shenzhen. Jusqu'à fin 2000, les actions de catégorie B se négociaient avec une décote de 70 %, ce qui s'expliquait par l'étroitesse du marché. En 2001, la décote n'était plus que de 40 %, les investisseurs chinois ayant été autorisés à acquérir des actions de catégorie B. Le marché a décuplé en valeur. Il n'en est toutefois qu'au stade expérimental, et tant que l'intégration des marchés des actions de catégories A et B ne sera pas achevée, les sociétés chinoises ne pourront intéresser d'une manière soutenue et durable les investisseurs étrangers.

On considère souvent que les actionnaires privés sont pour l'essentiel de petits investisseurs. De fait, on dénombre pas moins de 60 millions de comptes de placement en actions en Chine. Le taux de rotation quotidien est très élevé en moyenne, avec un flottant de plus de 400 %, ce qui donne à penser que le marché se caractérise par de la spéculation à très court terme et une présence discrète des institutionnels. La liquidité est très dispersée, c'est-à-dire qu'elle n'est pas concentrée entre les mains d'un très petit nombre de gros émetteurs, contrairement à ce que l'on observe fréquemment sur les marchés de petite taille.

Les petits investisseurs n'occupent cependant peut-être pas une place aussi importante qu'il y paraît. On pense que les fonds de placement non agréés, qui composent ce que l'on appelle le "marché gris", effectuent des transactions dont le montant est plus de dix fois supérieur au montant des actifs gérés par les fonds de placement officiels détenus/contrôlés par l'Etat (voir encadré 13.6). On suppose également qu'un grand nombre des 60 millions de comptes recensés sont en fait des comptes fictifs permettant de gérer des fonds illicites. L'existence de fonds de placement du "marché gris" constitue à la fois une menace et une chance pour le marché. Le fait qu'ils ne soient pour le moment ni transparents, ni réglementés, fait peser de grands risques sur la stabilité du marché dans la mesure où les décisions d'investissement sont prises sans tenir compte des risques encourus. Eu égard au montant des capitaux gérés par ces fonds non officiels, leur effondrement pourrait prendre une dimension systémique et avoir des effets durables sur la confiance du marché, comme cela s'est produit dans certaines autres économies en transition. En revanche, leur légalisation et l'adoption d'une réglementation idoines pourraient apporter au marché cette présence institutionnelle dont il a tant besoin et lui permettre d'échapper à la tendance qui prévaut actuellement et se caractérise par une influence prépondérante des petits investisseurs prêts à prendre de gros risques.

Seulement 2,3 % environ de la capitalisation boursière revient au secteur des investisseurs institutionnels officiels. Les quatorze gestionnaires d'actifs existant soit sont directement détenus par l'Etat, soit sont des co-entreprises associant l'Etat et des sociétés privées chinoises. Si leur portefeuille d'actions est resté relativement modeste, leur influence sur le marché n'a cessé de croître au fur et à mesure que leurs équipes d'analystes se sont étoffées et ont affiné leurs compétences. Toutes les sociétés de bourse sont également détenues par l'Etat.

Le fait que ces fonds soient encore aux mains de la puissance publique présente divers inconvénients. Le risque d'immixtion de l'Etat dans les stratégies de gestion des actifs subsiste. En outre, leurs possibilités d'accéder au capital et au savoir-faire sont limitées par leur incapacité de s'allier à des gestionnaires de fonds de dimension mondiale. Les fonds de placement seront néanmoins parmi les premiers à tirer profit de la libéralisation des échanges et de l'investissement. Au cours des trois ans qui viennent, les gestionnaires d'actifs étrangers et les sociétés de bourse étrangères seront autorisées à effectuer des transactions sur le marché, ce qui accentuera le handicap que constitue pour les sociétés en place le fait d'être détenues par l'Etat. Les responsables chinois devraient anticiper cette évolution et prendre des mesures actives pour assurer le désengagement de la puissance publique du secteur des gestionnaires d'actifs.

En dehors des graves problèmes d'organisation du pouvoir dans les entreprises qui ont été évoqués précédemment, l'étroitesse des marchés (due à la faiblesse du flottant) induit une forte instabilité et accroît les risques de manipulation du marché. Aussi la poursuite du désengagement de l'Etat demeure-t-elle un objectif important à atteindre. Les autorités chinoises expriment parfois la crainte que le marché ne soit submergé par les nouvelles émissions. Comme l'atteste l'histoire récente de l'évolution des marchés boursiers en Europe, cette crainte n'est en principe pas justifiée. Malgré les inquiétudes de cet ordre que le processus avait inspirées au départ, le désengagement de l'Etat a contribué à accroître la capitalisation boursière en Europe qui a atteint des niveaux inédits depuis le début du XX^e siècle. Sous réserve que les réformes requises dans le domaine du gouvernement d'entreprise soient réellement menées à bien, l'augmentation du flottant résultant de la cession d'une grande quantité d'actifs de l'Etat sera un facteur de stabilisation extrêmement bénéfique pour les marchés.

Encadré 13.5 **Types d'actions émises par les entreprises chinoises**

Dans le cadre du processus de transformation des entreprises en sociétés de droit privé, on a vu apparaître en Chine une multitude d'actions différentes que l'on peut regrouper en plusieurs catégories en fonction i) de l'identité du propriétaire et ii) du lieu de cotation. On distingue en effet les actions détenues par l'Etat, les actions détenues par des personnes morales et les actions réparties dans le public. *Les actions détenues par des personnes morales* sont des actions d'entreprises chinoises détenues par ces entreprises elles-mêmes ou par d'autres entreprises et institutions.¹ En Chine, il peut s'agir de sociétés par actions, d'institutions financières non bancaires et d'entreprises d'Etat comptant au moins un actionnaire privé. Les banques ont légalement interdiction de détenir des actions d'entreprises. Il existe une sous-catégorie constituée par les *actions détenues par des personnes morales du secteur public*, qui sont des actions détenues par des institutions dans lesquelles l'Etat est l'actionnaire majoritaire, mais ne détient pas la totalité du capital. Les actions détenues par des personnes morales ne sont négociables dans le public qu'avec l'agrément exprès de l'institution ou du service investisseur habilité par l'Etat. *Les actions détenues par l'Etat* représentent en fait les participations détenues par les administrations centrale et locales ou par les institutions et organismes (entreprises d'Etat, notamment) désignés par le Conseil des affaires d'Etat ou par des administrations locales. Il a été clairement précisé il y a peu qu'en dernier ressort, le propriétaire de ces actions est le Conseil des affaires d'Etat. Les actions détenues par l'Etat sont soumises aux mêmes restrictions que les actions détenues par des personnes morales.

Les actions réparties dans le public sont des actions offertes au public et librement négociables. Elles sont principalement détenues par des petits investisseurs, des cadres et des salariés des entreprises concernées qui ne sont ni des "promoteurs", ni des investisseurs institutionnels. Les actions réparties dans le public peuvent par ailleurs être classées en plusieurs catégories en fonction de leur lieu de cotation. Elles peuvent en effet être cotées sur le marché intérieur, ce sont alors des actions de catégories A et B, ou à l'étranger, comme les actions H, cotées à la Bourse de Hong Kong, et les actions N, cotées à la Bourse de New York. Les actions de catégories A et B sont échangées sur les Bourses de Shanghai et Shenzhen, qui ont été créées respectivement en 1990 et 1991. Les transactions portant sur des actions de catégorie A sont effectuées en monnaie nationale et sont réservées aux entreprises et aux petits investisseurs chinois. La loi exige que les actions de catégorie A représentent au minimum 25 % du nombre total d'actions émises au moment de l'introduction en bourse d'une société. *Les actions des salariés* sont proposées, généralement moyennant une forte décote, aux travailleurs et aux cadres de l'entreprise cotée. Elles sont émises au nom du syndicat de l'entreprise en tant que représentant des salariés dans l'exercice de leurs droits d'actionnaires. Après une période de six à douze mois, la société peut demander à la CCRVM l'autorisation de céder les actions sur le marché.

Encadré 13.5 **Types d'actions émises par les entreprises chinoises** (suite)

Les actions de catégorie B en revanche sont négociées en devises et ne peuvent être acquises que par des petits investisseurs et des investisseurs institutionnels étrangers. Malgré la différence de nom et de lieu de cotation, les actions B, H et N sont détenues par des ressortissants étrangers et sont fréquemment désignées par l'expression "actions étrangères". Les investisseurs étrangers ont obtenu l'accès au marché boursier chinois en 1992, au moment de l'introduction des actions de catégorie B sur les deux bourses ouvertes en Chine.² A la Bourse de Shanghai, elles sont échangées en dollars des Etats-Unis, et à Shenzhen, en dollars de Hong Kong. A l'origine, le marché des actions de catégorie A n'était pas censé s'ouvrir aux investisseurs étrangers. En juillet 1994 pourtant, après un an de fléchissement continu des cours des actions de catégorie A, les autorités chinoises ont annoncé une série de mesures dont l'une consistait à autoriser les fonds étrangers à prendre pied sur le marché des actions A par l'intermédiaire de co-entreprises. En outre, les investisseurs chinois se sont pour leur part vu ouvrir les portes du marché des actions de catégorie B grâce à l'autorisation, donnée aux citoyens chinois résidant à l'étranger et à d'autres investisseurs agréés par la CCRVM, d'acquérir des actions de catégorie B. La levée, en février 2001, des restrictions imposées aux investisseurs locaux en matière d'acquisition d'actions B constitue également une avancée importante sur la voie de l'unification du marché boursier chinois.³

Les actions H, N, L et S sont des actions de sociétés chinoises qui sont cotées, souscrites et échangées respectivement à Hong Kong, New York, Londres et Singapour. Au début des années 90, certaines entreprises ont acquis des participations majoritaires dans des sociétés de Hong Kong faisant publiquement appel à l'épargne de façon à obtenir une inscription déguisée à la Bourse de Hong Kong. Cette pratique a permis à des entreprises chinoises de contourner à la fois les restrictions relatives à la cession de participations en vigueur en Chine et la réglementation relative aux introductions en bourse en vigueur à Hong Kong. Ce système a donné à des entreprises chinoises la possibilité de lever des fonds à l'étranger en procédant à des augmentations de capital et en cédant de nouvelles actions sur la Bourse de Hong Kong. Les actions de ces entreprises sont appelées "red chips". La coopération entre la Bourse de Hong Kong et les autorités chinoises s'est poursuivie afin d'élaborer un cadre réglementaire régissant la cotation de ces actions. Les entreprises chinoises ont également des actions cotées sur d'autres bourses. Les conditions d'admission à la cote de la Bourse de New York ont par exemple été modifiées à l'intention des entreprises chinoises. Alors que les sociétés candidates à l'admission à la cote doivent normalement produire des états financiers sur trois ans, il suffit aux entreprises chinoises de présenter des comptes vérifiés portant sur une année et des résultats financiers non vérifiés pour les deux exercices écoulés.⁴

En théorie, toutes les actions donnent droit aux actionnaires aux mêmes dividendes et aux mêmes droits de vote. Dans la pratique cependant, il n'est pas rare qu'une société verse à l'Etat actionnaire des dividendes en espèces, mais propose aux petits investisseurs et aux personnes morales actionnaires de les rémunérer sous forme d'actions et des droits de souscription, ce que font également les personnes morales. Les nouvelles actions acquises par l'Etat ne peuvent en effet être échangées sur le marché libre. Pour des raisons de disponibilités, l'Etat préfère percevoir des dividendes en espèces plutôt que de recevoir une rémunération sous forme d'actions ou de droits de souscription. Il en va de même pour les personnes morales. S'agissant des droits de vote, les actionnaires qui détiennent des actions A négociables se retrouvent désavantagés en l'absence de procédures de vote par procuration.⁵

1. Il convient de distinguer les actions détenues par des personnes morales du secteur privé des actions détenues par des personnes morales appartenant au secteur public qui sont échangées à Pékin au moyen de deux systèmes de cotation automatisés, le STAO (Stock Trading Automated System) et le NET (National Exchange and Trading System). Voir Xu Xiaonian et Wang Yan, « Ownership Structure, Corporate Governance and Corporate Performance. The Case of Chinese Stock Companies », Policy Research Working Paper N° 1795, Banque mondiale, juin 1997.

2. S-Y Ma, « Foreign Participation in Chinese Privatisation », *Communist Economies and Economic Transformation*, Vol. 8, N° 4, 1996.

3. Si cette évolution se révèle concluante, elle pourrait encourager les autorités chinoises à prendre d'autres mesures en vue d'unifier le marché et de l'ouvrir totalement aux investisseurs étrangers. La fusion des marchés des actions de catégories A et B avait entre autres pour but de soulager la tension sur le marché des actions de catégorie A, dont la surévaluation atteignait des proportions spectaculaires. Richard McGregor et Joe Leahy, « China takes a « giant step » towards unified stock market », *Financial Times*, 19 février 2001.

4. Ma, *op. cit.*

5. Xu, *op. cit.*

Droits et traitement des actionnaires

S'agissant des actionnaires, la question centrale est le rôle de l'Etat en tant qu'actionnaire. C'est le ministère des Finances qui représente l'Etat en sa qualité de propriétaire d'entreprises, le contrôle de ces dernières s'exerce principalement au niveau local selon des modalités hautement politiques et totalement opaques. Dans certains cas, les autorités locales ont relativement bonne réputation, mais le plus souvent, c'est tout le contraire. Il faut de toute évidence mettre en place des mécanismes transparents permettant à l'Etat d'exercer effectivement ses droits en tant que propriétaire. Dans un tel contexte, on peut penser que la plupart des améliorations en matière de gouvernement d'entreprise passeront par l'adoption d'un système dans lequel les actionnaires extérieurs auront davantage de pouvoir et qui laissera le marché assumer une bonne partie des fonctions de contrôle des entreprises. Or une telle évolution ne peut être envisagée que si dans un nombre critique d'entreprises contrôlées directement ou indirectement par l'Etat, la part du capital détenue par la puissance publique passe sous la barre des 50 %.

Selon les règles en vigueur, les sociétés cotées doivent compter au moins 1000 actionnaires extérieurs et avoir un flottant de 25 %. Les actions de catégories B et H représentent généralement une faible proportion des actions en circulation de chaque société, et les actionnaires étrangers jouent un rôle tout à fait mineur dans la gestion des activités. Si en théorie, ils ont le droit de voter, il est rare qu'ils participent à la conduite des affaires.

La loi chinoise sur les sociétés prévoit un système de procuration, et en 2000, on a enregistré un certain nombre de litiges dans ce domaine qui ont fait grand bruit, principalement à propos de la nomination des dirigeants. Cependant, la réglementation en matière de procuration, de même que la procédure par laquelle les actionnaires sont invités à formuler des propositions et à prononcer des nominations à l'occasion de l'assemblée générale annuelle, en sont encore au stade de l'ébauche. Dans l'un des deux cas qui ont abouti à des litiges, la question qui a fait l'objet du litige n'a même pas été soulevée lors de l'assemblée générale car la société a refusé de l'inscrire à l'ordre du jour.

Le loi sur les sociétés prévoit des dispositions relatives aux droits de préemption, et jusqu'à présent, la dilution de l'actionnariat n'a jamais été considérée comme une menace grave pour les actionnaires extérieurs. Les transactions avec des parties apparentées constituent en revanche le problème le plus important pour les actionnaires extérieurs. Le cadre juridique en vigueur prévoit certes des dispositions en vertu desquelles ces transactions doivent faire l'objet d'une publicité dans la presse. Lorsqu'elles portent sur des montants élevés, elles doivent même avoir été examinées et approuvées par les actionnaires lors de l'assemblée générale ordinaire ou à l'occasion d'une assemblée générale extraordinaire, et soumises à des réviseurs indépendants. Compte tenu de la structure de l'actionnariat en Chine, l'assemblée générale ordinaire n'est pas nécessairement un moyen fiable de protéger les droits des actionnaires extérieurs. Récemment, un fabricant de spiritueux a acheté à une société apparentée pour une somme considérable des actifs dont le prix avait été surévalué. Bien qu'elle ait été approuvée par l'assemblée générale ordinaire, la transaction a été contestée par la CCRVM à la suite de plaintes déposées par des actionnaires minoritaires.

Encadré 13.6 **Fonds de placement en Chine**

Le secteur des fonds de placement a vu le jour en 1991.¹ Il est presque entièrement aux mains de la puissance publique. Sa création a été décidée dans le but d'accroître la liquidité du marché en encourageant la conversion de plus de 6 000 milliards de CNY (732 milliards d'USD) placés sur des comptes d'épargne dans des banques² en placements sur le marché boursier, mais aussi afin de contenir l'instabilité du marché des actions de catégorie A. Après une phase d'expansion rapide, l'activité des fonds de placement s'est essouffée en 1993, date à laquelle la Banque populaire de Chine a interdit la création de nouveaux fonds sans

Encadré 13.6 **Fonds de placement en Chine** (suite)

autorisation préalable.³ En novembre 1997⁴, le Conseil des affaires d'Etat a approuvé les "Dispositions provisoires régissant l'administration des fonds de placement en valeurs mobilières", qui ont permis de perfectionner et de simplifier la procédure de création de nouveaux fonds. Bien que les premiers fonds de placement créés en vertu de la nouvelle législation aient semblé rencontrer le succès, une nouvelle opération d'assainissement de ce secteur d'activité a dû à nouveau être menée à bien en 1998.

Le cadre réglementaire, qui est encore en vigueur, présente de graves lacunes : les textes adoptés en 1997 ne s'appliquent qu'à 14 fonds de placement, tous les autres se situant en dehors de leur champ d'application.⁵ Cet état de fait s'explique par la stratégie de diversification des placements suivie par ces fonds, qui investissent fréquemment dans des projets industriels. Les Dispositions provisoires ne s'appliquent encore qu'aux fonds qui investissent uniquement dans des titres cotés. C'est pourquoi, en 1999, la Commission de affaires financières et économiques de l'Assemblée populaire nationale a demandé que soit élaborée une loi sur les fonds de placement⁶, dont la promulgation n'est pas prévue avant la fin 2002.

En dehors des carences législatives constatées, il apparaît que la surveillance exercée par le marché n'est pas suffisamment rigoureuse. Selon les propres termes d'un conseiller principal auprès de la CCRVM : "On a trop concentré l'effort sur l'agrément des fonds et pas assez sur leur surveillance".⁷

Une enquête d'opinion réalisée auprès de quelque 3 600 conseillers en investissements privés⁸ a révélé l'existence d'un marché souterrain de la gestion de fonds très développé : si le secteur des investisseurs institutionnels officiels ne détient que 85 milliards de CNY (10.2 millions d'USD) d'avoirs, soit environ 2.3 % de la capitalisation boursière, on estime en revanche à environ 900 milliards de CNY (108 milliards d'USD) les avoirs des fonds du "marché gris". D'où l'idée qu'une bonne partie des 60 millions de comptes recensés pourraient bien être des comptes fictifs servant à faire fonctionner des fonds de placement non déclarés officiellement.

Il en ressort que jusqu'ici, le secteur des fonds de placement officiels n'a pas rempli sa mission consistant à contenir l'instabilité du marché et à améliorer le système de gouvernement d'entreprise. Il faudrait en conséquence que l'établissement d'un cadre juridique global et le renforcement de la surveillance du marché deviennent une priorité pour que le secteur des fonds de placement dispose enfin des moyens dont il a besoin pour atteindre ces deux objectifs (voir chapitres 14 et 15 pour une étude plus approfondie des marchés de capitaux et du système financier).

1. Le premier fonds de placement créé en Chine a été le « Wuhan Securities Investment Fund », doté d'un capital de 10 millions de CNY (1.2 million d'USD). Voir Chang, T.K., « Investment Funds: China's newest equity instrument », *China Law and Practice*, mars 1998, p. 23.

2. Avant la fin février 2000, selon Zhang, D., « Savings up, loans too, says central bank », *China Daily*, 17.3.2000, p.1.

3. Voir Chang T.K., *op. cit.*

4. Les Dispositions provisoires régissant l'administration des fonds de placement en valeurs mobilières ont été promulguées par la Commission des valeurs mobilières du Conseil des affaires d'Etat le 14 novembre 1997, et sont entrées en vigueur à compter de cette date. On peut trouver une traduction en anglais de ce texte in *China Law and Practice*, mars 1998, p. 27.

5. D'après des entretiens avec des représentants de la CCRVM et avec Ding, M., « Legislation to safeguard infant investment funds », in : *China Daily Business Weekly*, 15 novembre 1998.

6. On peut consulter les différentes versions de ce projet de loi à l'adresse suivante : www.gtz-commercial-laws.org.cn.

7. Selon une citation reprise par Bruce Gilley, « China's Dodgy Funds », *Far Eastern Economic Review*, 14 décembre 2000, p. 74. Voir également Anthony Neoh, « An Overview of the Chinese Domestic Capital Market at the Dawn of the New Millennium », in : *China 2000 - Emerging Investment, Funding and Advisory Opportunities for a New China*, www.asialaw.com/bookstore/china2000/. Les pratiques illicites semblent donc extrêmement répandues en Chine dans le secteur des fonds de placement, comme le confirment deux études récentes. Zhao Yugang, chercheur au sein du service de surveillance du marché de la Bourse de Shanghai, a examiné la situation de 22 fonds cotés (voir le rapport publié par *Caijing Monthly*, in B. Gilley). En étudiant des données détaillées sur leurs transactions, il a découvert de multiples preuves circonstanciées de l'existence de pratiques condamnables (délits d'initiés, communication d'informations mensongères, par exemple). Il n'est donc guère surprenant que la plupart des fonds enregistrent des résultats inférieurs à ceux du marché. Au cours des dix premiers mois de l'année 2000, 19 des 31 fonds cotés ont essuyé des revers aussi bien à la Bourse de Shanghai qu'à la Bourse de Shenzhen.

8. Voir Richard McGregor, « New figures for China's unofficial funds sector », *FT.com site*, 2 juillet 2001, « Estimates grow for unofficial China funds », *Financial Times*, 3 juillet 2001, et « Spotlight falls on China's private funds « grey market », *Financial Times*, 9 juillet 2001.

Le démembrement des actifs des entreprises cotées et les transferts de disponibilités surviennent souvent à un niveau très bas et à une échelle artisanale, et ce problème ne peut donc être traité directement par les réglementations en vigueur. Les entreprises d'un groupe qui sont techniquement insolvables continuent de bénéficier de garanties de prêts importantes de la part des entreprises cotées du même groupe, ce qui explique le montant élevé des créances auto-alimentées dans les bilans des entreprises cotées. L'introduction en bourse devient un moyen de drainer des capitaux extérieurs vers de grandes entreprises d'Etat déficitaires non cotées, dont les activités déficitaires étaient auparavant financées par le secteur bancaire, ce qui aboutissait à un gonflement du montant des prêts non performants et à une compression des prêts bancaires aux entreprises (voir chapitre 7 sur le secteur bancaire).

Parties prenantes à la vie des entreprises

En Chine, la question des parties prenantes à la vie de l'entreprise revêt une forme très différente de celle qu'on lui connaît dans les pays de l'OCDE. Améliorer le système de gouvernement d'entreprise consiste avant tout en Chine à extraire les entreprises d'un réseau très opaque de mécanismes d'influence des parties prenantes et à rendre les circuits de responsabilité plus lisibles et transparents pour les actionnaires, ainsi que pour les autres parties prenantes actuelles ou à venir.

Les transactions avec des parties apparentées représentent, comme dit précédemment, la principale menace qui pèse sur l'optimisation de la valeur pour les actionnaires. Elles ont d'autant plus d'importance dans un contexte où un large éventail d'acquis et de services sociaux doivent impérativement être préservés au niveau de la société mère. Souvent, la relation entre la société mère et une société cotée est très étroite et source de difficultés. C'est ce qu'illustre l'exemple de Sinopec, l'une des plus grosses sociétés chinoises cotées en bourse, qui a traversé une phase de restructuration en profondeur et de réforme de l'organisation du pouvoir en son sein avant d'être introduite en bourse (voir encadré 13.7). Le PDG de Sinopec chapeaute à la fois la holding d'Etat et la société cotée. La société cotée compte 23 000 salariés tandis que la holding emploie plus d'un million de personnes. Selon un responsable chinois, il dépense la plus grande partie de son énergie à veiller à la délivrance des services sociaux que la société mère assure à ses salariés. Cet état de fait ne peut évidemment pas être sans effet sur sa faculté de se concentrer sur sa fonction de PDG à la tête de la société cotée.

Le rôle du Parti communiste et de ses représentants locaux est au cœur du débat sur les parties prenantes. Dans le passé, c'était les cellules locales/au niveau de l'entreprise du Parti qui prenaient les décisions importantes concernant l'avenir de l'entreprise. L'expérience prouve que le Parti s'attache à présent à prendre le contrôle des conseils d'administration ; souvent, c'est le Secrétaire local du Parti qui devient le Président du conseil d'administration, tandis que le directeur de l'usine occupe les fonctions de Président directeur général de la nouvelle société cotée.

La très faible rémunération des dirigeants des sociétés cotées est également un problème fondamental. Cette situation s'explique principalement par le fait que les dirigeants d'entreprise sont encore considérés comme des fonctionnaires et qu'ils ont le statut correspondant. En outre, comme beaucoup d'entreprises cotées se situent dans des provinces reculées où les salaires sont globalement très peu élevés, il est difficile, pour des raisons d'équité, de payer les cadres d'entreprises plus cher que les fonctionnaires locaux. Il en résulte que des responsables qui gèrent portant des actifs représentant des sommes considérables perçoivent des salaires annuels souvent inférieurs à 50 000 CNY (6 000 USD). La notion de rémunération des dirigeants d'entreprise en fonction des résultats en est encore à ses balbutiements. Si un petit nombre de sociétés chinoises cotées à la bourse de Hong Kong (« red chips ») ont des options synthétiques²⁶, la plupart des entreprises cotées ne disposent d'aucun système d'incitation pour motiver leurs cadres. Les stock options ne sont pas encore autorisées par la loi, même si rien ne permet de conclure à leur « illégalité ». La CCRVM étudie actuellement l'adoption d'une réglementation visant à faciliter l'adoption de plans de stock options dans les entreprises.

Lors de leur introduction sur les marchés étrangers, notamment au moment où elles effectuent leurs dépôts en banque, les entreprises chinoises vont peut-être être de plus en plus amenées à aborder

Encadré 13.7 Restructuration et gouvernance du secteur pétrolier et gazier en Chine : l'exemple de Sinopec

La décision d'introduire en bourse la première raffinerie de pétrole d'Asie, Sinopec, a été prise au printemps 2000. Préalablement à l'admission à la cote de Sinopec, les raffineries et les usines de produits chimiques ont été séparées des écoles, hôpitaux et autres établissements à vocation sociale des centrales électriques de Yanshan, qui étaient initialement censées fournir à Sinopec des services à titre commercial avant la scission définitive. Elles ont été transférées à la société mère qui détient également 76 % du capital de Sinopec. L'introduction en bourse a eu lieu à l'automne 2000, non seulement sur le marché chinois, mais aussi à la Bourse de New York (ADR) et à la Bourse de Londres (GDR), et elle a permis de lever approximativement 3,5 milliards d'USD. L'admission à la cote a exposé la société à la sanction du marché, sous la surveillance des actionnaires minoritaires, sur les places boursières réputées les plus intransigeantes du monde. Malgré les incertitudes inhérentes au processus de réforme engagé en Chine et aux relations entre Sinopec et sa société mère, les investisseurs ont été séduits par l'idée d'acquérir une participation à l'une des plus grandes concessions pétrolières du monde.

Des programmes de formation intensifs ont été organisés par les dirigeants de Sinopec afin de préparer les cadres de l'entreprise au changement culturel induit par l'introduction en bourse et de les aider à comprendre les principaux critères appliqués par le marché pour apprécier l'état de santé de l'entreprise. Soucieux que l'opération soit couronnée de succès, les pouvoirs publics chinois ont tenu à suivre les recommandations des experts internationaux consultés. Pendant la phase préparatoire, il a fallu résoudre un problème particulièrement épineux compte tenu de ses implications à l'échelle de l'économie toute entière, à savoir la libéralisation des prix de détail du principal produit commercialisé par Sinopec, le pétrole, jusque là encore soumis à réglementation.

Selon les consultants, la réforme de l'organisation du pouvoir dans le secteur pétrolier a toutefois été une véritable révolution. Sinopec a dû devenir une entreprise totalement indépendante de sa société mère et se mettre à effectuer des transactions avec des sociétés apparentées aux prix de pleine concurrence. Pour rassurer les actionnaires minoritaires et leur garantir que leur voix serait entendue, Sinopec a décidé que toutes les décisions "majeures" (une nouvelle émission d'actions, par exemple) devraient être soumises à deux votes distincts, d'une part à l'assemblée générale des actionnaires, et d'autre part, lors d'une réunion réservée aux actionnaires étrangers. Les conseillers ont également insisté pour que des administrateurs indépendants siègent au conseil d'administration. Trois administrateurs indépendants (deux universitaires et un homme d'affaires de Hong Kong) ont été nommés au conseil d'administration composé de dix membres. Cependant, l'expérience invite à souligner que leur indépendance demande encore à être démontrée dans la pratique. Il semble que Sinopec soit actuellement à la recherche d'un quatrième administrateur indépendant, qui pourrait être un ressortissant étranger venu de l'une des grandes compagnies pétrolières ayant acquis une participation au capital de l'entreprise.

Source : The Economist, *op. cit.* et Baker, J., Lewis, S., *op. cit.*

d'emblée certaines des principales questions qui intéressent les parties prenantes, concernant notamment leur comportement vis-à-vis de l'environnement et de la main-d'œuvre. L'introduction sur les marchés boursiers internationaux de grandes entreprises chinoises (comme Petro China) s'est révélée à cet égard une expérience très douloureuse. Parce qu'elles étaient très mal notées dans ces domaines, ces entreprises se sont retrouvées aux prises avec des groupes de parties prenantes qui ont tout fait pour les empêcher de lever des fonds. Les investisseurs qui se montrent de plus en plus responsables sur le plan social pourraient bien dans le futur mettre les entreprises chinoises encore plus en difficulté si elles ne se décident pas à prendre des mesures pour assumer leur responsabilité vis-à-vis de la société dans des domaines tels que l'environnement.

Transparence et diffusion d'information

Dans l'ensemble, la plupart des commentateurs s'accordent à reconnaître la bonne qualité du cadre régissant la comptabilité et la révision des comptes en Chine par rapport à ce qu'on peut observer dans d'autres économies émergentes/ou en transition. La transparence et les pratiques en matière de diffusion

d'information ne correspondent toutefois pas encore aux normes internationales. Les personnes qui travaillent dans l'entreprise considèrent souvent la transparence et la diffusion d'information sur ses activités et ses résultats comme superflues, partant du principe que les acteurs extérieurs à l'entreprise et autres parties prenantes ne sont que des spéculateurs. Les comptes et les états financiers sont truffés d'erreurs et d'irrégularités en tout genre. Les affaires consécutives à la mauvaise gestion des sociétés financières d'investissement qui ont éclaté récemment témoignent d'une manière particulièrement éloquente de l'ampleur du problème (voir encadré 13.7). Il convient cependant de souligner que la CCRVM et les réviseurs extérieurs ont apporté une contribution importante à la prise de conscience de la médiocre qualité des pratiques comptables et financières prévalant en Chine. A l'occasion de l'introduction de certaines grandes entreprises sur les marchés boursiers internationaux, des consultants extérieurs ont été sollicités pour apporter leurs lumières, sous la pression des actionnaires internationaux, mais l'application de normes financières et comptables devient une préoccupation centrale.

En Chine, les normes comptables sont définies par le ministère des Finances. En son sein, un Comité consultatif, qui se compose de représentants de la profession comptable, d'universitaires, de membres de la CCRVM et de la Commission d'Etat de révision des comptes, a pour mission d'examiner les projets de loi, mais ne participe pas à leur élaboration. Ce système de fixation des normes comptables diffère de celui appliqué dans la plupart des pays de l'OCDE, même s'il est préférable au système monolithique dirigé par l'Etat de certaines autres économies en transition. Il pourrait expliquer dans une certaine mesure la fragilité de la profession comptable et, en conséquence, le peu de respect des normes en vigueur.

Le ministère des Finances affirme que les normes fixées en 1999 sont très proches des normes comptables internationales. Depuis 1985, le système comptable a évolué par rapport à l'ancien modèle correspondant au régime de planification centralisée. Les normes comptables adoptées en 1999 ne sont toutefois applicables qu'aux sociétés cotées. Toutes les autres entreprises continuent de suivre les normes datant de 1993. La situation est cependant en train d'évoluer. L'une des différences essentielles entre l'ancien et le nouveau système tient au fait que la diffusion des informations comptables relève désormais effectivement des entreprises elles-mêmes, et non des pouvoirs publics²⁷.

De graves lacunes subsistent néanmoins. La consolidation des comptes et la comptabilité de groupe en sont encore à leurs balbutiements ; une réglementation est actuellement en cours d'élaboration en vue d'améliorer la situation et de rendre les structures de contrôle des entreprises un peu plus lisibles. La diffusion d'informations à caractère non financier est également un domaine qui doit être considérablement amélioré. Plus grave encore, la diffusion d'informations concernant la propriété/le contrôle des entreprises est pratiquement inexistante. La diffusion des informations relatives à tout ce qui touche à l'organisation du pouvoir dans les entreprises est elle aussi embryonnaire. La notion de communication permanente des éléments ayant une incidence notable sur l'activité de l'entreprise est totalement inconnue en Chine ; il est vrai qu'elle est encore très nouvelle dans certains pays de l'OCDE.

Par opposition aux normes comptables, les normes en matière de révision des comptes sont définies par l'organisation qui représente la profession, à savoir l'Institut chinois des Commissaires aux comptes (ICCC). Il semble qu'elles se rapprochent des normes qui prévalent au niveau mondial. L'indépendance de l'ICCC semble toutefois toute relative puisqu'il est dirigé par un vice-ministre des Finances. Il semblerait par ailleurs qu'il se soit révélé assez inefficace tant pour ce qui est de l'élaboration des orientations qu'on était en droit d'attendre de lui que pour la mise sur pied d'actions de formation destinées à améliorer le respect des normes édictées.

Il existe en Chine de grands cabinets comptables, mais ceux-ci n'ont guère de contact avec les grandes sociétés internationales. Les cinq plus grands cabinets du monde, les "big five", ont travaillé dans le secteur bancaire et examiné les comptes d'une poignée d'entreprises chinoises ayant cherché à lever des fonds sur les marchés de capitaux internationaux, mais ils ne sont pas vraiment autorisés à prendre pied dans le secteur des entreprises. On peut penser qu'une présence étrangère plus nombreuse pourrait améliorer le respect des normes et renforcer la confiance des investisseurs internationaux.

Le rôle du conseil d'administration et du conseil de surveillance

L'axe central des réformes semble à présent être la composition et le fonctionnement du conseil d'administration : le projet de Code du gouvernement d'entreprise de la CCRVM, qui est actuellement en cours d'examen, fera en effet de cet organe le pivot de la réforme de l'organisation du pouvoir dans les entreprises. Pour le moment, le conseil d'administration n'a pas d'existence propre au sein de l'entreprise : il est plutôt perçu comme une émanation de la direction. Comme dans beaucoup de pays d'Asie, dont le Japon, son pouvoir est très limité en Chine. La mise en place d'un véritable conseil d'administration est cependant la question sur laquelle les autorités chinoises devraient se pencher au plus tôt si elles veulent partir du bon pied. Même si en théorie le conseil d'administration est censé nommer les dirigeants, dans les entreprises chinoises, ceux-ci sont en général directement désignés soit par l'administration locale, soit par la holding d'Etat qui contrôle l'entreprise cotée. Rares sont les conseils d'administration qui comptent des administrateurs indépendants, et même lorsque c'est le cas, les attributions des administrateurs qui n'occupent pas de fonctions de direction sont infimes. Le projet de la CCRVM propose d'obliger les entreprises à avoir un conseil d'administration comptant au moins 30 % d'administrateurs indépendants et à mettre en place des comités de nomination composés majoritairement d'administrateurs indépendants.

L'une des questions fondamentales en ce qui concerne le conseil d'administration a trait aux conditions de désignation et de nomination des administrateurs indépendants. Il convient de noter que la loi n'autorise pas les fonctionnaires à être administrateurs d'une société cotée. C'est là un point positif, sur lequel on peut s'appuyer pour renforcer l'indépendance du conseil d'administration même s'il ne constitue pas véritablement une garantie d'indépendance vis-à-vis des actionnaires majoritaires. En Chine, les équipes dirigeantes (ou les holdings d'Etat qui contrôlent généralement les sociétés cotées) sont extrêmement puissantes et agissent au sein d'une structure totalement monolithique dans la mesure où il n'existe pratiquement pas de contre-pouvoir compte tenu du régime de propriété. Dans la pratique, ce sont l'administration locale et le Parti qui ont également la mainmise sur les sociétés holding et qui nomment pour le moment la plupart des administrateurs. On peut penser que le Code à la rédaction duquel la CCRVM travaille autorisera les actionnaires représentant au moins 5 % du capital social à nommer des administrateurs.

La loi sur les sociétés n'impose aucune obligation de loyauté (ni de diligence) aux administrateurs, ni d'ailleurs aux autres responsables de l'entreprise, ce qui facilite les manœuvres des parties apparentées ou des dirigeants pour exercer leur emprise, y compris sur des administrateurs indépendants. Si une telle obligation avait existé, la situation de Sinopec qui a été décrite précédemment aurait été beaucoup plus difficile à justifier.

La Chine a un système comparable au système japonais des "contrôleurs statutaires" (*kansayaku*), qui comporte un second conseil d'administration composé de réviseurs internes. Au Japon, ce système ne marche pas car les réviseurs internes sont nommés par les dirigeants de l'entreprise et sont dépendants d'eux. Dans son projet de code, la CCRVM envisage la possibilité d'adopter un système inspiré du modèle en vigueur aux Etats-Unis, comportant un seul conseil d'administration et un comité de commissaires aux comptes. Il se pourrait que cette solution soit la bonne en Chine où le système n'est pas aussi solidement ancré qu'au Japon. Il y a lieu de noter que, dans son nouveau projet de Code du commerce, le Japon autorise également les entreprises à choisir entre le système comportant un conseil d'administration avec un comité de commissaires aux comptes et un renforcement du système traditionnel *kansayaku*.

La pénurie de compétences est l'un des facteurs qui fait obstacle à la mise en place de conseils d'administration indépendants. Pour le moment, les administrateurs indépendants sont pour la plupart des universitaires très peu formés et assez étrangers au monde des affaires. L'une des solutions envisageables consisterait à choisir des administrateurs parmi les dirigeants d'autres entreprises cotées, ce qui est une pratique courante dans la plupart des pays. Elle n'est toutefois pas envisagée car on estime que les dirigeants chinois sont "trop occupés" du fait qu'ils gèrent non seulement les affaires de l'entreprise, mais aussi ses missions sociales. Il semble plus probable néanmoins que leur réticence à assumer des fonctions d'administrateurs soit due au fait que ces fonctions sont dans une large mesure non rémunérées. Contrairement au secteur financier/de la gestion d'actifs, les entreprises chinoises ne font pas appel aux

compétences de dirigeants ou d'administrateurs étrangers. Seules certaines des sociétés chinoises cotées à la Bourse de Hong Kong ont accepté des administrateurs extérieurs.

Problèmes de mise en œuvre et aspects institutionnels

La loi chinoise ménage la possibilité de sanctionner les comportements contraires aux statuts de la société.

Cependant, les investisseurs privés n'ont guère de moyens d'agir a posteriori en cas de violation des droits des actionnaires. La loi chinoise n'offre aux actionnaires aucune possibilité d'exercice de l'action sociale à titre individuel. L'action sociale à titre collectif est également difficile, même si on connaît quelques exemples de recours de ce type.

La question de la mise en œuvre est perçue comme la clé du renforcement du gouvernement d'entreprise en Chine. Ces dernières années, la CCRVM est devenue plus puissante, et elle est désormais plus respectée des acteurs présents sur le marché. Elle dispose d'un large pouvoir de contrôle des admissions à la cote et des radiations de la cote. C'est elle qui prend la décision d'admettre à la cote une société, les décisions concernant les radiations étant prises par l'autorité de place, sous réserve de l'approbation de la CCRVM. Il semble également que les pouvoirs de la CCRVM soient étendus en ce qui concerne le contrôle des opérations pour compte propre abusives, délits d'initiés et manipulations du marché.

C'est toutefois une instance encore relativement inexpérimentée, dont les moyens humains et financiers sont trop limités pour qu'elle puisse véritablement exercer les pouvoirs dont elle est investie. Le suivi du marché est plutôt assuré par l'autorité de place. Au lieu d'agir comme un mécanisme obéissant de plus en plus aux règles du marché, à l'image de ce qui se passe dans de nombreux pays de l'OCDE, celle-ci se comporte souvent comme une émanation à vocation réglementaire de la CCRVM. Elle est devenue depuis quelque temps plus active sur le front de la radiation de la cote des entreprises ayant affiché trois exercices déficitaires consécutifs, comme l'exigent les règles en vigueur. La troisième année après l'admission à la cote est déterminante pour la restructuration. La CCRVM a également imposé des amendes très lourdes à des entreprises ayant commis des infractions diverses. C'est ainsi que les dirigeants d'une entreprise de vocation technologique ont été condamnés récemment à verser une amende d'un million de CNY (120 000 USD) pour s'être rendus coupables d'une opération de manipulation du marché. Globalement, le montant des amendes appliquées par la CCRVM à plus de 100 contrevenants s'est élevé à 1.49 milliard de CNY l'année dernière.

L'un des grands avantages de la Chine par rapport à d'autres économies de marché émergentes tient au fait qu'elle a la possibilité (et, de plus en plus, la volonté) de se procurer des compétences sur la place de Hong Kong. Le personnel de la CCRVM est souvent recruté parmi les brillants jeunes chinois fraîchement diplômés d'universités étrangères. C'est une situation plutôt inhabituelle dans l'administration chinoise où les promotions s'effectuent d'ordinaire à l'ancienneté. Un grand nombre de sociétés de gestion d'actifs engage également dans leurs équipes d'analystes et au sein de leur direction générale des experts venus de Hong Kong et de l'étranger.

Conclusions et recommandations

Les autorités chinoises ont œuvré à l'édification d'un cadre juridique plus solide dans le secteur des entreprises. Grâce aux réformes d'envergure qui ont été menées, les "règles du jeu" applicables aux transactions et aux relations contractuelles ont gagné en clarté, l'autonomie de gestion des entreprises a été renforcée, grâce à leur transformation en sociétés de droit privé et à une meilleure définition de la notion de personnalité juridique, et un cadre plus global régissant la sortie du marché a été instauré. Autant de facteurs qui conditionnent la réussite du processus de réforme des entreprises en Chine et devraient permettre à ces dernières de s'adapter et de recueillir les fruits d'une meilleure intégration de la Chine à l'économie mondiale (voir encadré 13.8).

Encadré 13.8 **Les Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE**

Les systèmes de gouvernement d'entreprise varient énormément selon les pays, y compris parmi les pays Membres de l'Organisation. En avril 1998, les ministres des pays de l'OCDE ont demandé à l'Organisation de définir un ensemble de principes dans le domaine du gouvernement d'entreprise, et de recenser les points communs qui font la qualité des différents systèmes de gouvernement d'entreprise. Une Groupe de travail ad hoc sur le gouvernement d'entreprise composé de représentants de l'ensemble des pays Membres, de la Commission européenne, de la Banque mondiale, du FMI, de la BRI, de l'OICV, de la BERD, ainsi que de représentants du patronat, des syndicats et des investisseurs, a été constitué pour rédiger les *Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE*, approuvés par le Conseil de l'OCDE réuni au niveau des Ministres en 1999.

Les Principes de l'OCDE devraient apporter une aide précieuse aux pays qui cherchent à établir des normes communes en matière de gouvernement d'entreprise. Ils se subdivisent en cinq parties :

Droits des actionnaires. Le premier principe concerne la protection des droits des actionnaires et la capacité de ceux-ci à exercer une influence sur la conduite de l'entreprise.

Traitement équitable des actionnaires. Le deuxième principe insiste sur le fait que tous les actionnaires, y compris les actionnaires étrangers, doivent être traités équitablement par les actionnaires détenant une participation de contrôle, le conseil d'administration et la direction. Les Principes préconisent la transparence sur la répartition et l'exercice des droits de vote.

Rôle des parties prenantes. C'est de loin l'aspect le plus controversé à propos duquel les Principes reconnaissent que la compétitivité de l'entreprise est le fruit d'un travail d'équipe, et que les entreprises bénéficient des contributions d'une large palette de fournisseurs de ressources, au nombre desquels les salariés, les fournisseurs, les créanciers et la communauté au sein de laquelle chaque entreprise exerce son activité.

Transparence et diffusion de l'information. Ce chapitre des Principes préconise la diffusion des informations relatives à tous les événements importants concernant l'organisation du pouvoir dans l'entreprise et ses résultats. Il souligne combien il importe d'appliquer des normes élevées en matière de comptabilité, de publicité d'information et de vérification des comptes, et plaide pour l'élaboration de normes comptables de grande qualité reconnues au niveau international.

Responsabilités du conseil d'administration. Le dernier chapitre des Principes affirme que le cadre régissant le gouvernement d'entreprise devrait prévoir que le conseil d'administration trace les orientations stratégiques de l'entreprise, assure un véritable suivi de la gestion et rend compte de ses actes à la société et aux actionnaires. Il affirme également que les administrateurs indépendants peuvent apporter une contribution notable à la prise de décisions par le conseil d'administration. On attend d'eux qu'ils jouent un rôle important au service de la protection des intérêts des actionnaires minoritaires. (Le texte intégral des Principes de gouvernement de l'entreprise est consultable sur le site de l'OCDE à l'adresse suivante : www.oecd.org/da/governance/principles.htm.)

Les Principes de l'OCDE concrétisent la première initiative intergouvernementale visant à mettre au point une norme internationale en matière de gouvernement d'entreprise. A ce titre, ils n'ont pas de caractère contraignant et ne sont pas appelés à énoncer des prescriptions détaillées de nature législative ou réglementaire. Il conviendra d'établir aux niveaux national et régional des codes détaillés et des pratiques exemplaires correspondant aux modes de gouvernement d'entreprise en usage.

Les autorités chinoises sont conscientes que l'intensification de la concurrence sur le marché des produits et la libéralisation financière que suppose l'accession à l'OMC pourraient avoir des effets dévastateurs sur les entreprises d'Etat si celles-ci ne se donnent pas les moyens d'attirer les investisseurs et d'améliorer leurs performances et leur productivité en mettant en place des structures incitatives radicalement différentes. Pour preuve, le Congrès du Comité central du Parti qui s'est tenu en septembre 1999 et a défini les grands axes de la réforme en cours des entreprises d'Etat, a approuvé les *Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE*. Ceux-ci sont considérés comme la référence vers laquelle les entreprises chinoises doivent tendre. C'est dans la même optique que la Commission chinoise de réglementation des valeurs mobilières travaille actuellement à la rédaction d'un Code du gouvernement d'entreprise dans lequel elle se réfère aux Principes de l'OCDE.

En dehors de l'influence de la main invisible, d'autres problèmes ont été mis au jour dans ce chapitre, des problèmes dont la solution réside dans l'uniformisation de l'application de la législation en Chine. Le système juridique chinois est quelque peu "fragmenté" : la loi donne en effet aux administrations centrale et locales une assez grande latitude pour certaines décisions. Il est donc urgent d'améliorer la cohérence législative et institutionnelle et la définition des pouvoirs discrétionnaires aux différents échelons de l'administration et du système judiciaire. Ce sont là des aspects qui méritent la plus grande attention dans la mesure où les problèmes soulevés ont des racines très profondes et touchent à des sujets où la résistance au changement est forte. Imposer des limites aux prérogatives de certaines institutions aux stades de l'adoption ou de l'application des réglementations nécessitera un effort concerté et résolu à tous les niveaux de l'administration.

Il ressort de ce qui s'est passé en Chine que la transformation des entreprises d'Etat en entités dotées de la capacité de gérer de manière indépendante leurs actifs (leur transformation en sociétés de droit privé) ne leur a pas permis de devenir véritablement autonomes. Leur transformation en sociétés a certes contribué à accroître la transparence des profits et des pertes, facilité l'évaluation de leurs actifs et clarifié, dans une certaine mesure, les relations entre les différents investisseurs. Elle n'a toutefois pas suffi pour mettre la direction à l'abri de toute influence de l'Etat. C'est pourquoi le processus doit se poursuivre et s'accompagner d'un effort visant à établir une séparation effective entre les entreprises et les administrations publiques.

En dépit d'une amélioration progressive de la définition et de la reconnaissance juridiques des droits de propriété, reste encore à instituer un cadre uniforme pour clarifier, normaliser, protéger et faire respecter ces droits dans tous les secteurs de l'économie, indépendamment du profil et de la nationalité du propriétaire.

Dans un environnement où la concurrence s'intensifie, les mesures de discipline externe comptent beaucoup tant pour améliorer les résultats des entreprises que pour encourager leur restructuration. L'adoption et la mise en œuvre du nouveau régime des faillites actuellement en cours d'examen semblent à cet égard essentielles. Il faut également que les mentalités évoluent. Les procédures de réorganisation, de liquidation et de mise en faillite doivent être considérées comme un moyen de faciliter le redéploiement des actifs vers des emplois plus productifs. Il conviendra en outre de veiller à assurer aux créanciers une meilleure protection et à améliorer l'aptitude des juges et des tribunaux à appliquer la nouvelle législation.

Les déficiences intrinsèques des modes de gouvernement d'entreprise dans les entités détenues par l'Etat naissent de l'ambiguïté qui règne sur les droits de propriété. Dans un régime de propriété publique, l'Etat agit en tant que mandant pour le compte du public et délègue aux dirigeants (mandataires) son pouvoir de décision sur la conduite au jour le jour des activités de l'entreprise. Les autorités de surveillance forment en Chine un système de gouvernance à strates multiples, au sein duquel se développent des conflits d'objectifs, ce qui tend à gommer les contours entre la fonction d'actionnaire et la fonction d'autorité réglementaire de l'Etat et à éroder sa capacité de surveillance et de suivi en tant que propriétaire. Dans un régime de propriété publique, les bénéfices résiduels des entreprises sont acquis à la collectivité, et les pertes sont prises en charge soit explicitement par le biais de subventions, soit implicitement par le biais d'un accès facilité au crédit. Autre obstacle majeur, inhérent au régime de propriété étatique, à l'amélioration du gouvernement d'entreprise: l'absence d'incitations obéissant aux mécanismes du marché destinées à motiver les dirigeants d'entreprise. Tout ce que l'on a vu précédemment donne en effet à penser que pratiquement rien n'est fait pour inviter les autorités de contrôle et les dirigeants d'entreprise à faire en sorte que les activités des entreprises d'Etat soient lucratives et rentables.

Le désengagement de l'Etat est un facteur important pour que puisse s'instaurer un système d'incitation efficace dans les entreprises chinoises. Les règles du jeu imposées par le marché peuvent se substituer avantageusement à bon nombre des dispositifs de suivi inopérants et coûteux institués par les pouvoirs publics : les résultats des entreprises et l'organisation du pouvoir dans les entreprises n'en seront que meilleurs. Dans le cas de la Chine, étant donné la taille des holdings d'Etat et le coût en conséquence élevé du suivi par la seule puissance publique, les retombées positives que peuvent générer la diversification

de l'actionnariat et les incitations émanant du marché sont bien supérieures à ce qu'elles peuvent être dans d'autres pays. C'est pour cette raison que la tendance actuelle à la diversification de l'actionnariat, à la valorisation de l'initiative commerciale et à la décentralisation de la gestion devrait être accentuée et que les investisseurs devraient être autorisés à devenir des propriétaires actifs. C'est l'une des clés du succès des réformes engagées dans le domaine du gouvernement d'entreprise. L'instauration d'un environnement externe caractérisé par une concurrence et une discipline financière vigoureuses est également un aspect essentiel de la réussite de ce processus.

Il importe par ailleurs de prendre des mesures pour accroître le nombre de titres disponibles sur le marché, ce qui peut être fait grâce à la multiplication des opérations de cession d'actifs de l'Etat, qui pourraient se révéler extrêmement bénéfiques en particulier pour la liquidité et la stabilité des marchés. La transformation de l'actionnariat grâce à des opérations d'introduction en bourse, mais aussi grâce à des offres publiques de vente émanant de l'Etat et des entreprises d'Etat, doit être poursuivie à un rythme soutenu à moyen terme sous réserve que les conditions ne deviennent pas trop défavorables sur le marché. Ce processus doit toutefois être mené à bien à la même cadence que les améliorations du système de gouvernement d'entreprise et en liaison étroite et minutieuse avec celles-ci, de façon à favoriser le renforcement des mécanismes d'organisation du pouvoir dans les entreprises d'Etat au fur et à mesure que le nombre des entreprises sur lesquelles les pouvoirs publics/actionnaires auront à exercer leurs fonctions de surveillance ira diminuant.

Il est important pour l'essor du marché des capitaux en Chine que ce pays parvienne à attirer des entreprises mieux gouvernées sur son marché et que celui-ci gagne de la crédibilité en tant qu'instrument de financement des entreprises. La création d'un second marché réservé aux sociétés strictement privées et soumis à des critères plus stricts en matière d'organisation du pouvoir, et l'adoption d'une attitude plus ouverte vis-à-vis de l'investissement étranger, pourraient représenter une avancée à cet égard. L'ouverture d'un second marché pourrait en effet permettre de découpler dans une certaine mesure les investissements dans le nouveau secteur privé des problèmes de gouvernance qui empoisonnent le secteur des entreprises d'Etat cotées. L'expérience acquise dans ce domaine par d'autres économies émergentes, comme le Brésil, pourrait se révéler très éclairante.

L'intégration totale des marchés des actions de catégories A et B est également un moyen d'attirer de manière soutenue et durable les investissements étrangers. Il ressort des évolutions observées ces derniers temps que les mesures prises en ce sens ont donné des résultats plutôt encourageants. A court terme, les autorités chinoises devraient maintenir le cap de l'intégration des marchés des actions de catégories A et B. Promouvoir le développement de grands investisseurs institutionnels est aussi une stratégie qui pourrait avoir des retombées positives importantes sur l'amélioration de la qualité des conditions d'ensemble sur les marchés en Chine (voir chapitre 15 sur les marchés de capitaux). Comme l'atteste l'expérience vécue par l'Europe, la présence, dès le départ, d'institutions étrangères ayant participé au processus de privatisation a été pour les institutions locales une source d'inspiration et elle les a aidées à prendre la pleine mesure de leur fonction d'acteurs sur le marché des actions. Tout en réglementant avec soin de façon à conserver la maîtrise du processus, les autorités chinoises devraient donc autoriser les gestionnaires d'actifs privés ainsi que d'autres intermédiaires à effectuer des opérations sur le marché, plus tôt même que ne le prévoit l'échéance fixée par l'OMC, c'est-à-dire avant 2004.

La CCRVM a un rôle important à jouer dans l'amélioration du gouvernement d'entreprise. Elle est investie de pouvoirs étendus et jouit du respect des acteurs présents sur le marché. C'est toutefois une institution encore jeune et sa capacité de remplir convenablement sa mission dépendra des moyens humains et financiers qui lui seront attribués dans l'avenir.

L'expansion du marché des capitaux exigera un effort cohérent visant à renforcer et protéger les droits actuellement reconnus aux actionnaires. Les améliorations des réglementations techniques relatives aux propositions émanant des actionnaires, aux nominations et aux conditions de vote par procuration que réclame la CCRVM sont donc importantes pour la protection des actionnaires extérieurs appelés à devenir plus nombreux et aussi plus puissants.

Les transactions avec des parties apparentées représentent la principale menace qui pèse sur l'optimisation de la valeur pour les actionnaires. C'est un point qui devra être traité efficacement par les responsables de la réglementation si ceux-ci ne veulent pas prendre le risque d'entamer la confiance sur des marchés des actions naissants et de priver les entreprises de ce moyen de se procurer des ressources financières. Dans ce contexte, il est également urgent de transférer la gestion des actifs sociaux des entreprises cotées et de renforcer la transparence des transferts réalisés au profit de l'amélioration des infrastructures sociales.

Les transactions avec des parties apparentées constituent également une menace pour les parties prenantes. L'une des clés de ce problème est le circuit de prise de décision au niveau de l'entreprise, qui aboutit souvent à une affectation des ressources dictée par des considérations politiques et entrave la restructuration. Le gouvernement actuel escompte que la modernisation du secteur des entreprises permettra une dépolitisation des processus de prise de décision tout en améliorant la transparence.

La rémunération des dirigeants en fonction des résultats est une notion encore à l'état d'ébauche en Chine. L'adoption de systèmes d'incitation à l'intention des cadres et de plans de stock options pourrait être une bonne solution pour inciter les personnes les plus qualifiées à accepter des postes de direction. La séparation complète entre la rémunération des fonctionnaires et celle des cadres d'entreprise est également une priorité à cet égard. A ce stade, les problèmes intéressant les parties prenantes doivent également être résolus grâce au développement rapide d'un système de protection sociale et à l'amélioration du cadre réglementaire général régissant la protection des consommateurs et de l'environnement. Au moment de leur introduction sur des marchés boursiers étrangers par exemple, les entreprises chinoises s'apercevront peut-être qu'elles auront de plus en plus intérêt à se préoccuper au préalable de leurs performances dans le domaine de l'environnement et de leurs pratiques à l'égard de la main-d'œuvre.

La transparence et la diffusion d'information constituent un instrument essentiel pour favoriser l'amélioration du gouvernement d'entreprise étant donné qu'elles permettent en dernier ressort aux entreprises de lever des capitaux à moindre coût. Les investisseurs sont en effet toujours plus disposés à engager leurs capitaux lorsqu'ils ont le sentiment d'être correctement informés sur les perspectives de l'entreprise et les risques auxquels elle est exposée. Aussi les pouvoirs publics chinois devraient-ils veiller à étendre à l'ensemble du secteur des entreprises l'application des normes comptables adoptées récemment, qui pour le moment ne sont imposées qu'aux entreprises cotées, et aussi associer davantage la profession comptable à l'établissement de ces normes de façon non seulement à relever le niveau des professionnels concernés et à leur donner un rôle accru, mais aussi à accélérer le processus de mise en œuvre des nouvelles normes.

La diffusion d'informations non financières est un domaine qui appelle également des améliorations notables, notamment en ce qui concerne les structures de propriété/contrôle et l'organisation du pouvoir. Plus important encore, le principe de l'indépendance des réviseurs semble ne pas être appliqué comme il se doit, ce à quoi il faut remédier, et les organisations professionnelles compétentes doivent donc accentuer l'effort pour s'y conformer.

Renforcer le rôle et l'indépendance du conseil d'administration est l'une des principales ambitions du programme de réforme du gouvernement d'entreprise que mène actuellement la Chine. Si l'indépendance du conseil d'administration est l'une des pièces maîtresses du processus d'amélioration de l'organisation du pouvoir dans les entreprises, elle ne doit toutefois pas être considérée comme la panacée. Il convient certes de poursuivre le renforcement des structures du conseil d'administration, mais en prenant parallèlement des mesures destinées à accroître l'efficacité du marché tout en continuant à offrir des actions de grande qualité dans le contexte de la diversification de l'actionnariat.

Rares sont les conseils d'administration qui comptent des administrateurs indépendants, et même lorsque c'est le cas, les attributions des administrateurs qui n'occupent pas de fonctions de direction sont infimes. Le projet de code du gouvernement d'entreprise sur lequel travaille actuellement la CCRVM

obligerait, semble-t-il, les entreprises à avoir des conseils d'administration comptant au moins 30 % d'administrateurs indépendants et à mettre en place des comités de nomination composés majoritairement d'administrateurs indépendants. Ce serait une avancée importante. L'une des questions fondamentales en ce qui concerne le conseil d'administration a trait aux conditions de désignation et de nomination des administrateurs indépendants.

Dans le contexte chinois, caractérisé par un véritable réseau de liens entre les holdings d'Etat et les sociétés cotées, l'indépendance du conseil d'administration revêt une importance d'autant plus grande. Le projet de code de la CCRVM prévoit d'autoriser les actionnaires représentant au moins 5 % du capital social à nommer des administrateurs. En outre, le cumul des droits pourrait être un bon moyen de conforter le conseil d'administration dans son rôle de suivi. Il permettrait de donner davantage de pouvoir aux actionnaires extérieurs et de doter le conseil d'administration d'une indépendance réelle. Il est une question qui n'est pas sans lien avec ce qui précède : celle de la soumission éventuelle des administrateurs indépendants à la direction ou à des parties apparentées. C'est parce que ce risque existe qu'il convient d'amender la loi sur les sociétés afin d'y faire figurer une obligation de loyauté.

Autre question qui doit être abordée: celle de la compétence des membres du conseil d'administration. On pourrait envisager de choisir des administrateurs parmi les dirigeants d'autres entreprises cotées, pratique courante dans la plupart des pays, ou encore opter pour le recours à des personnes qualifiées venues de l'étranger.

NOTES

1. Concernant la procédure d'élaboration du droit des contrats en Chine, voir Charles Paglee, « Contract Law in China : Drafting a Uniform Contract Law », www.qis.net/chinalaw/prcontract/htm et Gianmaria Ajani, « Needs Analysis on the Law of Contracts », gtz-commercial-laws.org.cn.
2. Loi sur les contrats de la RPC, adoptée et promulguée lors de la deuxième Session de l'Assemblée populaire nationale, 15 mars 1999, www.cclaw.net
3. A savoir la loi sur les contrats économiques de la RPC, la loi de la RPC sur les contrats économiques faisant intervenir des intérêts étrangers et la loi de la RPC sur les contrats technologiques, ainsi que plus d'une douzaine d'autres textes (réglementations, règlements et mesures diverses).
4. Zhang Yuqing/Huang Danhan, « The New Contract Law in the People's Republic of China and the UNIDROIT Principles of International Commercial Contracts : A Brief Comparison », www.unidroit.org/english/publications/review/articles/2000-3.htm.
5. Cf à nouveau John Mo, « Uncertainties in the Mainland's New Code of Contract Law » ; *Hong Kong Lawyer*, juin 1999, p. 32 et Ge Jun, « The PRC Contract Law : Where Lie the Uncertainties ? », John Mo, « The PRC Contract Law : The Uncertainties Lie in Law » ; *Hong Kong Lawyer*, janvier 2000, p. 82 et 87.
6. Loi sur les sociétés de la République populaire de Chine (Zhonghua renmin gongheguo gongsi fa), adoptée à la cinquième Session du Comité permanent de la huitième Assemblée populaire nationale, 29 décembre 1993, <http://chinalawinfo.com>
7. Pour trouver le texte intégral de la Décision, se reporter à *China Daily, Supplement*, 17 novembre 1993.
8. Ainsi, les entreprises transformées en sociétés de droit privé continuent d'être soumises à de fréquentes interventions de l'Etat. Elles demeurent par exemple assujetties à des contrôles fréquents et rigoureux de la part de l'Etat en ce qui concerne la structure de la main-d'œuvre, de l'investissement et de la production, l'affectation des disponibilités, les cessions d'actifs et les modifications de la structure de capital. L'attention accordée à la formulation de règles dans le domaine du gouvernement d'entreprise n'a pas été suffisante, et la mise en œuvre de ces règles n'a pas été concluante, voire s'est révélée négative dans un certain nombre de circonstances dans la mesure où l'autonomie accrue donnée aux dirigeants leur a permis, souvent en collusion avec les autorités de tutelle, de former un noyau d'acteurs internes à l'entreprise qui a véritablement exproprié l'Etat. Cyril Lin, « Corporate Governance in China », document présenté à la Conférence OCDE/BASD sur le gouvernement des entreprises d'Etat en Chine, Pékin, janvier 2000.
9. On Tam Kit. *The Development of Corporate Governance in China*. Edward Elgar. Cheltenham/Massachusetts : 1999.
10. Depuis la quatrième Session plénière du 15ème Congrès du Comité central du PCC, Décision sur les questions relatives à la réforme et au développement des entreprises d'Etat, 22 septembre 1999.
11. Il a fallu pour cela modifier la formule initiale affirmant que l'économie privée était complémentaire du secteur d'Etat pour la remplacer par une formulation selon laquelle le secteur non public, y compris les entreprises individuelles et privées, est une composante importante de l'économie de marché socialiste. *China Daily*, 16 mars 1999.
12. Banque mondiale, *China's Emerging Private Enterprises*, Washington DC, 2000.
13. Huaren Sheng (Président de la SETC), « The SOEs process of reforms shows an organic combination between state ownership and market economy » » SETC *Communiqué* N°27, octobre 2000, www.setc.gov.cn. Les autorités se sont donc donné trois ans pour éliminer les branches déficitaires des grandes entreprises d'Etat. Ont été récemment éliminées à ce titre quelques grandes entreprises d'Etat, des sociétés cotées, des co-entreprises, des institutions financières et des débiteurs dont les dettes vis-à-vis de créanciers étrangers représentaient de fortes sommes.

14. L'indemnisation des salariés victimes de faillites d'entreprises d'Etat peut atteindre des montants considérables, puisque leurs droits peuvent correspondre à l'équivalent de trois ans de salaires, ce qui, dans beaucoup de cas, a retardé la mise en faillite, faute de liquidités pour régler les sommes dues.
15. L'application des plafonds stricts imposés aux banques en matière d'annulation de dettes a également été différée dans de nombreux cas.
16. Wang Weiguo. « Strengthening Judicial Expertise in Bankruptcy Proceedings in China ». Document présenté à la Conférence de l'OCDE sur la réforme des faillites en Asie, Denpasar, Indonésie, 7-8 février 2001, *op. cit.*
17. Banque mondiale, « Bankruptcy of State Enterprises in China - A Case and Agenda for Reforming the Insolvency System », Washington DC, 20 septembre 2000.
18. Wang Weiguo, *op. cit.*
19. Wang Weiguo, *op. cit.*
20. En outre, les juges de cette juridiction ont écrit un ouvrage collectif intitulé *The Trial Procedure for Bankruptcy Cases*, qui a été publié en juin 1997 aux éditions People's Court Press.
21. Weifang He (Directeur adjoint, SETC). « Achievements and Disadvantages of China's Twenty Years in the Construction of its Legal System ». www.china.org.cn/
22. Cette remarque ne vaut pas uniquement pour la Chine, mais aussi pour d'autres pays d'Asie, qui ont une tradition politique unitaire dans laquelle le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif ne sont pas séparés.
23. Sauf indication contraire, les informations données dans cette partie du document sont fondées sur les résultats de voyages d'étude effectués en Chine, ainsi que sur les actes de la Conférence de l'OCDE sur le gouvernement des entreprises d'Etat, qui a été organisée à Pékin en janvier 2000, en collaboration avec le Centre de recherche sur le développement du Conseil des affaires d'Etat.
24. Pour plus de détails, se reporter au chapitre 15 consacré aux marchés de capitaux.
25. Environ 30 % des capitaux propres de ces entreprises sont détenus directement par l'Etat, le reste étant aux mains d'entités constituant en fait des holdings d'Etat (il s'agit des actions détenues par des personnes morales, voir encadré 13.6).
26. Dispositifs qui dynamisent l'évolution du cours des actions par rapport à un niveau de référence sans véritablement donner lieu à l'octroi de stock options.
27. Les amendements adoptés en 1999 ont clarifié les responsabilités et les rôles respectifs de l'Etat, des dirigeants de l'entreprise et des comptables. Ils ont rendu la direction de l'entreprise légalement responsable de la sincérité des comptes. La loi précise le statut des comptables, qui sont responsables en leur nom propre, mais n'agissent pas pour le compte de l'Etat. Ces amendements ont également instauré toute une série de sanctions pécuniaires en cas de violation des dispositions en vigueur. F. Narayan, et B. Reid, *Financial Management and Governance Issues in the People's Republic of China*, BASD, 2000.

BIBLIOGRAPHIE

- Ajani, Gianmaria, Needs Analysis on the Law of Contracts, <http://gtz-commercial-laws.org.cn>
- Chang, T.K. (1998), *Investment Funds: China's newest equity instrument*, China Law and Practice, mars 1998, p. 23.
- Cohen, Jerome, "Chinese Courts and Chinese Modernisation". www.china.org.cn
- Comberg, Phlipp (2000) "Grössere Sicherheit", *Asia Pacific News*, N°5/juin 2000, p. 11.
- Ding, M. (1998), "Legislation to safeguard infant investment funds", in : *China Daily Business Weekly*, 15 novembre 1998.
- Doods, Robert (1996), "State Enterprise Reform in China: Managing the Transition to a Market Economy", *Law and Policy in International Business*, Vol. 27, 1996.
- The Economist* (2001), "In Praise of Rules. A Survey of Asian Business", 7 avril 2001.
- Gilley, Bruce (2000), "China's Dodgy Funds", *Far Eastern Economic Review*, 14 décembre 2000.
- McGregor, Richard/Leahy, Joe (2001), "China takes a giant step towards unified stock market", *Financial Times*, 19 février 2001.
- McGregor, Richard (2001), "New figures for China's unofficial funds sector", FT.com site, 2 juillet 2001, "Estimates grow for unofficial China funds", *Financial Times*, 3 juillet 2001 et "Spotlight falls on China's private funds grey market", *Financial Times*, juillet 2001.
- He Wiefang, Achievements and Disadvantages of China's Twenty Years in the Construction of its Legal System. www.china.org.cn/
- Judges of the People's Court (1997), *The Trial Procedure for Bankruptcy Case*, publié aux éditions People's Court Press, juin 1997.
- Jun, Ge (2000), "The PRC Contract Law: Where Lie the Uncertainties?" ; *Hong Kong Lawyer* 2000, p. 82.
- Jiang, Ping (1996), "Drafting the Uniform Contract Law in China", *Columbia Journal of Asian Law*, 1996, p. 245-258.
- Jiang, Quiangui (2000), "Strengthening Law Enforcement (faszi yisi) in Enterprise Management". Discours adressés à des cadres travaillant dans des entreprises d'Etat prioritaires (*guojia zhongdian quye*). www.setc.gov.cn/. 28 décembre 2000.
- Lin, Cyril (2000), "Corporate Governance in China", document présenté à la Conférence OCDE/BAsD sur le
- Lu, H. (1999), "Wall Economy and Unit Socialism", communication, Rice University, 1999, in : Baker, J., Nee, V., "Organisational Dynamic of Market Transition: Hybrid Forms, Property Rights and Mixed Economy in China", *Administrative Science Quarterly*, Vol. 37, 1992.
- Ma, S.-Y. (1996), "Foreign Participation in Chinese privatisation", *Communist Economies and Economic Transformation*, Vol. 8, N° 4, 1996.
- Megginson, William/Boutc Hong Kongova, Maria, "The Impact of Privatisation on Capital Market Development and Individual Share Ownership", document non publié rédigé pour l'OCDE et FIBV: www.oecd.org/data/corporate-affairs/privatisation/capital-markets/megginson.pdf
- Mo, John (1999), "Uncertainties in the Mainland's New Code of Contract Law"; *Hong Kong Lawyer*, juin 1999, p. 32.

- Mo, John (2000), "The PRC Contract Law: The Uncertainties Lie in Law"; Hong Kong Lawyer, janvier 2000, p. 87.
- Narayan, F./Reid, B. (2000), Financial Management and Governance Issues in the People's Republic of China, Banque asiatique de développement.
- Neoh, Anthony (2000), An Overview of the Chinese Domestic Capital Market at the Dawn of the New Millenium, in: China 200 – Emerging Investment, Funding and Advisory Opportunities for a New China, www.asialaw.com/bookstore.china2000/.
- On Kit Tam (1999), The Development of Corporate Governance in China. Edward Elgar. Cheltenham/Massachussets: 1999.
- Paglee, Charles, Contract Law in China: Drafting a Uniform Contract Law, www.qis.net/chinalaw/prcontract.htm.
- Sheng Huaren (2000), The SOEs process of reforms shows an organic combination between state ownership and market economy; SETC Communiqué, N° 27, octobre 2000, www.setc.gov.cn
- Wang Weiguo (2001), "Strengthening Judicial Expertise in Bankruptcy Proceedings in China", document présenté à la Conférence de l'OCDE sur la réforme des faillites en Asie, Denpasar, Indonésie, 7-8 février 2001.
- Banque mondiale (2000) "Bankruptcy of State Enterprises in China – A Case and Agenda for Reforming the Insolvency System", Washington DC, Projet, 20 septembre 2000.
- Banque mondiale (2000), China's Emerging Private Enterprises, Banque mondiale, Washington DC, 2000.
- Yuqing, Zhang/Danhan, Huang (2000), The New Contract Law in the People's Republic of China and the UNIDROIT Principles of International Commercial Contracts: A Brief Comparison, www.unidroit.org/english/publications/review/articles/2000-3.htm.
- Xiaonian Xu, Yan Wang (1997), "Ownership Structure, Corporate Governance and Corporate Performance. The Case of Chinese Stock Companies", Policy Research Working Paper 1795, Banque mondiale, juin 1997.
- Zhang, D. (2000), "Savings up, loans too, says central bank" China Daily, 17.3.2000, p. 1.

Chapitre 14

DÉVELOPPER LE SYSTÈME FINANCIER ET LES POLITIQUES DE RÉGLEMENTATION FINANCIÈRE

TABLE DES MATIÈRES

Améliorer la capacité du système financier à favoriser une répartition efficiente des ressources	521
Les points faibles du système financier chinois	522
Conséquences de la libéralisation des échanges et de l'investissement sur les priorités de développement du système financier	525
Difficultés et options stratégiques pour le développement du système financier	527
Développer un cadre institutionnel et réglementaire solide pour un système financier obéissant aux règles du marché	543
Activités bancaires	543
Marchés de capitaux	552
Assurance	555
Les investisseurs institutionnels et le développement des marchés de capitaux	556
Réglementation et structure institutionnelle du secteur financier	556
Conclusions et recommandations	558
Notes	561
Bibliographie	563
Tableaux	
14.1. Fonds levés par les secteurs non financiers nationaux, 1999	524
14.2. Participation de l'Etat dans le capital des banques	534
Figures	
14.1. Les crédits à l'échelon national, 1999	523
14.2. Principaux objectifs et options de réforme financière	527
14.3. Taux d'intérêt	540
Encadrés	
14.1. Coûts potentiels d'une restauration de la solidité financière	530
14.2. Garantir la diversité des interlocuteurs financiers	538
14.3. Mécanismes de transfert de fonds entre les différentes régions de Chine	541

DÉVELOPPER LE SYSTÈME FINANCIER ET LES POLITIQUES DE RÉGLEMENTATION FINANCIÈRE*

Le développement du système financier constitue la clé de voûte du développement et de la transformation de toutes les économies. Depuis les travaux de Gurley et Shaw, les théories du développement économique, évoluant au fur et à mesure de l'expérience, ont progressivement accordé un poids plus important au système financier. Il devient de plus en plus patent que des systèmes financiers efficaces peuvent accroître le potentiel de croissance économique en mobilisant l'épargne et en facilitant sa redistribution vers les utilisations les plus productives. À l'inverse, les exemples abondent de systèmes financiers médiocres ou souffrant de distorsions ayant entraîné des crises financières qui ont altéré la performance économique.

Le développement du système financier est particulièrement important si la Chine veut réussir son ajustement à la libéralisation des échanges et de l'investissement et ce, pour plusieurs raisons. D'abord, de fortes tensions se sont développées, comme en témoignent le déséquilibre de la répartition du crédit entre les différents secteurs d'activité et les problèmes financiers qui accablent les institutions financières. Il faudra s'attaquer à ces problèmes rapidement si l'on veut que le système financier puisse étayer les ajustements de l'économie réelle nécessaires pour recueillir les fruits de la libéralisation des échanges et de l'investissement. Ensuite, le développement du système financier s'inscrit dans le processus plus large du développement des « conditions-cadres » telles que politique de la concurrence, gouvernement d'entreprise ou autres procédures et institutions indispensables dans une économie de marché. Enfin, pour exploiter pleinement les possibilités offertes par l'intégration internationale de l'économie réelle de la Chine, le système financier devra également s'ouvrir davantage aux marchés internationaux. Cela étant, comme l'a montré la crise asiatique de 1997, une telle ouverture représente un risque pour la stabilité macroéconomique, sauf à corriger les distorsions existant dans le système financier.

On a vu, dans les chapitres précédents de cette première partie de l'étude, comment se sont développés les principaux segments du système financier. Le présent chapitre sera principalement consacré aux questions stratégiques concernant l'architecture globale du système qui influencent l'efficacité avec laquelle celui-ci peut remplir ses principales fonctions dans l'économie. La première partie examine les principaux facteurs qui empêchent le système financier chinois de favoriser une utilisation efficace des ressources de l'économie, ainsi que les priorités pour remédier à ces faiblesses. La seconde partie est consacrée aux priorités en matière de politique de surveillance et de réglementation financières afin d'améliorer le fonctionnement du système financier et de préserver la stabilité macroéconomique et financière de l'économie dans son ensemble.

Améliorer la capacité du système financier à favoriser une répartition efficace des ressources

L'efficacité avec laquelle le système financier peut favoriser une utilisation efficace des ressources dépend de la manière dont ce système remplit ses trois missions de base. La première de ces missions

* Ce chapitre a été rédigé par M. John Thompson, Conseiller à la Direction des affaires financières, fiscales et des entreprises et M. Charles Pigott, du Département des affaires économiques de l'OCDE. L'encadré 14.3 est une contribution du Dr Cunzhi Wan, Directeur adjoint du Département des statistiques de la Banque populaire de Chine.

consiste à mobiliser l'épargne. Il n'est pas rare en effet que les systèmes financiers des pays en développement aient du mal à mobiliser l'épargne, du fait de l'existence de taux d'intérêt réglementés inférieurs à ceux du marché ou d'autres distorsions qui dissuadent les épargnants de confier leurs fonds au système financier officiel (ce que l'on appelle la "répression financière").

La deuxième mission consiste à répartir le crédit de manière à ce qu'il soit utilisé de la manière la plus efficace possible. La capacité d'un système financier à recueillir et à traiter des informations et à abaisser les coûts des transactions effectuées pour faire passer les fonds des épargnants aux investisseurs est considérée comme l'une de ses principales contributions à la croissance économique (Leahy *et coll.*, 2000 ; Tsuru, 2000). De ce point de vue, il est particulièrement important que les systèmes financiers réussissent à orienter les fonds vers des activités présentant un potentiel élevé d'innovation et d'amélioration de la productivité. Les systèmes financiers contribuent également à une répartition efficace des ressources sur la durée tout en fournissant les moyens de grouper les risques et de lisser les fluctuations de liquidité (Tsuru, 2000).

Enfin, la troisième mission consiste à favoriser une utilisation efficace des ressources dans les secteurs productifs de l'économie. La fixation de normes de prêts strictes, l'obligation de remboursement des prêts et la surveillance du comportement des emprunteurs par les marchés de capitaux incite tous les acteurs à se comporter de manière efficace du point de vue économique ("discipline"). La contribution des systèmes financiers va même au-delà, puisqu'ils offrent les moyens de réorganiser les entreprises, de redéployer les ressources et de transférer la propriété ou le contrôle des biens. L'efficacité de ces mécanismes dépend non seulement des caractéristiques du système financier lui-même, mais aussi de la clarté des droits de propriété, de la possibilité de faire respecter les contrats, ainsi que d'autres aspects connexes du cadre juridique et réglementaire de l'économie dans son ensemble.

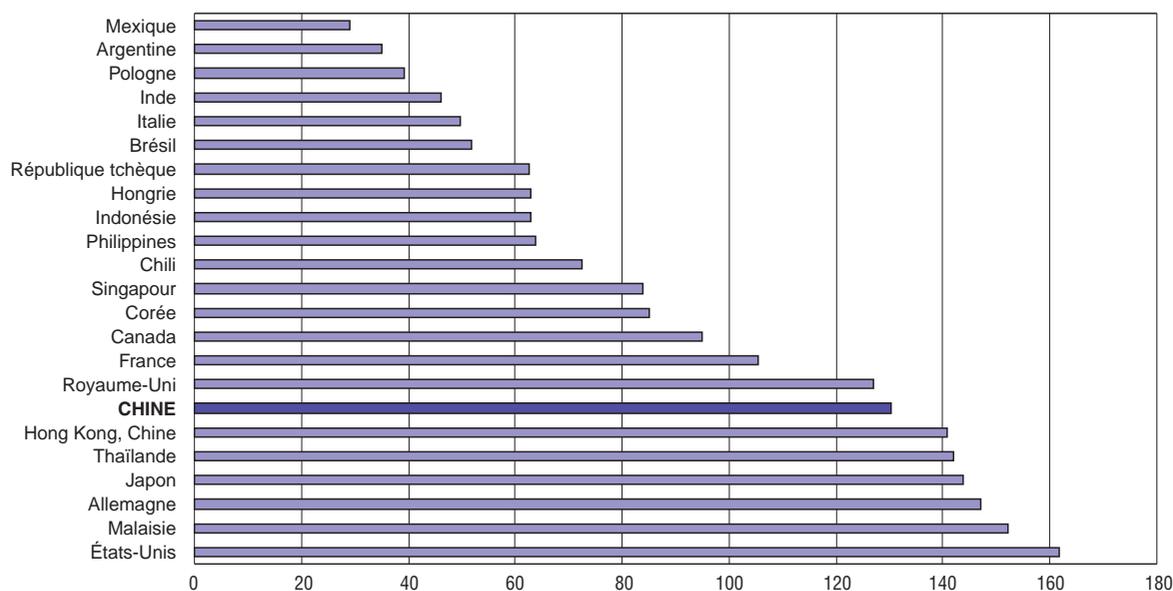
Les points faibles du système financier chinois

Si l'on en juge par le montant des fonds concernés (figure 14.1), le système financier chinois semble assez bien réussir à mobiliser l'épargne. La répression financière n'a pas constitué un obstacle grave, en partie parce que l'inflation est plutôt bien maîtrisée (si l'on excepte quelques épisodes relativement brefs - voir Oppers 1997). En revanche, les performances du système financier sont bien moins satisfaisantes en ce qui concerne ses deux autres missions.

En particulier, il existe plusieurs distorsions importantes et bien connues dans la répartition du crédit :

- a) *Les ressources financières sont insuffisamment réparties entre les différentes catégories d'entreprises.* Comme le montrent les chapitres consacrés au secteur bancaire et aux marchés de capitaux, les entreprises d'Etat reçoivent des institutions financières et des marchés de capitaux une part disproportionnellement élevée des crédits, tandis que la part directement allouée aux autres entreprises est faible en comparaison de leur contribution à l'économie générale. Au sein-même du secteur des entreprises d'Etat, les grandes entreprises, en particulier celles qui participent aux efforts de développement industriel du gouvernement central ou des autorités locales, peuvent généralement accéder au crédit à des conditions plus favorables que des entreprises de plus petite taille, ou moins bien introduites. La faible rentabilité des entreprises d'Etat et leur taux de croissance comparativement modeste renforce encore l'impression d'un grave dysfonctionnement dans la répartition du crédit. Il est vrai que l'accès limité des entreprises privées aux circuits officiels de crédit est partiellement compensé par les emprunts indirects effectués par le biais d'entreprises d'Etat affiliées ou d'autres entités non financières et par les circuits informels. Cela étant, le recours à ces circuits indirects ne fait que souligner la faillite du système financier officiel dans la répartition du crédit.
- b) Qui plus est, ces circuits indirects ont peu de chance d'être efficaces et ils accroissent les risques d'abus financiers¹. Des événements récents ont eu à certains égards pour effet d'accroître les divergences entre les entreprises du point de vue de l'accès au crédit. Ainsi, les efforts déployés par les banques pour éviter de nouveaux prêts non productifs ont fortement limité l'accès des PME, détenues ou non par l'Etat, aux crédits bancaires, tandis que les grandes entreprises publiques,

Figure 14.1. **Les crédits à l'échelon national, 1999**
En pourcentage du PIB



Note : 1998 pour la Hongrie et l'Inde

Source : FMI, Statistiques financières internationales

soutenues par le gouvernement central ou les autorités locales, arrivent toujours à obtenir des prêts grâce à la garantie implicite que leur confère ce soutien public. Ce phénomène, ajouté au désengagement des pouvoirs publics des plus petites entreprises d'Etat, et donc au recul du soutien public, a quasiment provoqué une crise du crédit pour les PME d'une manière générale, qui pourrait s'aggraver au fur et à mesure de la cession, par l'Etat, des moyennes entreprises dont il était propriétaire. En revanche, les grandes entreprises d'Etat destinées à rester sous contrôle public ont été les principales bénéficiaires du développement du marché boursier et les entreprises publiques continuent à bénéficier d'un accès quasi-exclusif aux billets de trésorerie et aux emprunts obligataires.

- c) *Des considérations non économiques et des rigidités diverses faussent le coût du crédit.* Bien que les conditions de prêt des banques aient été durcies pour de nombreuses entreprises, les directives visant à canaliser les crédits vers des secteurs ou des projets prioritaires (par exemple les dépenses d'infrastructure des pouvoirs publics), conjuguées à la poursuite des prêts à des entreprises publiques déficitaires, montrent que des considérations qui dépassent les stricts critères commerciaux jouent encore un rôle dans un grand nombre de prêts. En particulier, les quatre grandes banques commerciales entièrement détenues par l'Etat (BCE) continuent à être utilisées en partie comme agents des pouvoirs publics à cette fin. Les garanties implicites du gouvernement, qui sont inégalement accordées, jouent un rôle majeur, et d'ailleurs sans doute croissant, dans le choix des entreprises qui reçoivent des prêts. Les introductions en bourse ont été fondées sur un mélange de critères commerciaux voisinant avec d'autres critères tels que l'équité entre les régions ou le désir de réduire le soutien apporté par les pouvoirs publics aux entreprises d'Etat. La réglementation des taux ne laisse pas une marge de manœuvre suffisante pour appliquer des primes de risque appropriées. La « culture de crédit » est peu développée dans la mesure où les emprunteurs, en particulier les grandes entreprises d'Etat, n'encourent que des sanctions limitées en cas de non-remboursement. En conséquence, les emprunteurs ne supportent pas, pour les sommes qu'ils empruntent, un coût proportionnel à leur coût social d'opportunité ou aux risques connexes.

- d) *Les mécanismes permettant de faire circuler l'épargne entre les institutions financières et les marchés de capitaux sont très limités.* Les quatre grandes BCE disposent, grâce à leur réseau, d'un avantage de poids pour collecter

l'épargne, mais lorsqu'il s'agit d'affecter cette épargne aux utilisations les plus productives, cet avantage est comparativement réduit par rapport aux banques commerciales et autres institutions financières plus petites. Le marché interbancaire et les autres marchés à court terme qui, dans les autres pays, constituent d'importants circuits de transfert des fonds entre les institutions, se développent rapidement en Chine, mais restent encore relativement limités. Les certificats de dépôts bancaires ne sont généralement ni négociables, ni transférables. La circulation des capitaux entre les régions, bien que ses conditions aient été assouplies ces dernières années, reste toutefois limitée par les mêmes facteurs, comme expliqué dans l'encadré 14.3.² L'étroitesse des marchés secondaires d'obligations émises par des entreprises ou par l'Etat et des billets de trésorerie limite encore la possibilité offerte aux épargnants et aux utilisateurs de ressources financières de faire face à des risques imprévus.

- e) La gamme des instruments financiers, même les instruments basiques permettant de faire face aux fluctuations des liquidités, de gérer les risques et de répondre à d'autres besoins spécialisés, est très restreinte. Par exemple, les contrats à terme et les contrats d'option restent interdits. Les marchés de valeurs à revenus fixes sont toujours très limités et même le marché des emprunts d'Etat manque de profondeur et de liquidité (voir le tableau 14.1). En conséquence, les institutions telles que les fonds de pension et les compagnies d'assurance n'ont à leur disposition qu'une gamme limitée d'options d'investissement.

En partie à cause de ces faiblesses, la capacité du système financier à favoriser une affectation efficiente des ressources est sérieusement limitée.

- a) *Les mécanismes de discipline financière sont médiocres et inégaux* à cause de plusieurs facteurs : l'utilisation des banques à des fins non commerciales par les pouvoirs publics, la réticence des autorités à autoriser des faillites d'entreprises d'Etat, la transparence limitée des opérations économiques, auxquels il faut encore ajouter la faiblesse des législations sur les biens immobiliers, les contrats et les faillites et des mécanismes de mise en œuvre de ces législations. Le durcissement des normes de prêt entamé en 1996 et les efforts déployés pour rendre les entreprises d'Etat plus autonomes et plus transparentes ont probablement amélioré fortement la discipline financière pour une large catégorie d'entreprises. En revanche, il n'est pas du tout évident que ce soit le cas pour les grandes entreprises d'Etat. La concurrence entre les diverses obligations imposées aux entreprises par les pouvoirs publics, par exemple la priorité effective donnée aux obligations relatives au fonds de sécurité sociale (Lardy, 2000) nuit au respect et à la publicité des contrats de prêt. Ces problèmes, qui viennent s'ajouter à leur propre faiblesse financière, font que les banques ne sont pas incitées à surveiller efficacement leurs emprunteurs. La discipline du marché boursier est de la même manière affaiblie par le nombre relativement faible des actions cotées, les pouvoirs limités des actionnaires minoritaires et le soutien implicite des pouvoirs publics dont bénéficient un grand nombre d'entreprises cotées. Les faits dont on dispose montrent que le fait d'être coté en bourse n'a qu'un impact limité sur le gouvernement d'entreprise ou les performances.

Tableau 14.1. **Fonds levés par les secteurs non financiers nationaux, 1999**
(en centaines de millions de CNY)

	Total	Entreprises non financières	Ménages	Administration générale
Total des fonds levés	19 201	13 543	840	4 818
Prêts	10 988	10 148	840	
Valeurs mobilières	5 795	877		4 918
Obligations		42		4 918
Actions		835		
Investissement direct étranger	3 622	3 622		
Autres et erreurs ou omissions	-1 204	-1 104		-100

Source : Banque populaire de Chine, *Perspectives financières*, 2000.

b) Les mécanismes financiers destinés à faciliter la réorganisation des entreprises, redéployer les ressources et fournir un marché pour le contrôle des entreprises sont en train de se développer, mais sont fortement freinés par la réglementation des pouvoirs publics et par leur implication dans la gestion des entreprises, ainsi que par la médiocrité du régime des droits de propriété. Les fusions et acquisitions sont généralement arrangées par des agences du gouvernement et la manière dont elles sont structurées reste influencée par des considérations non économiques, par exemple la conservation d'emplois, plus que par la maximalisation de la valeur de la nouvelle entité (OCDE, 2000a). Le fait qu'une fraction importante des actions des entreprises d'Etat cotées ne puisse pas être négociée, ainsi que d'autres réglementations, exclut pour une large part la possibilité de rachats hostiles ou même d'acquisitions volontaires autres que celles activement soutenues par les autorités. Les fusions et acquisitions dépassant les frontières locales sont bloquées par la bureaucratie et souvent par une sorte de protectionnisme local. A cause de ces problèmes, qui viennent s'ajouter à des facteurs qui restreignent les possibilités de faillite ou de liquidation, il est difficile de faire passer les ressources des entreprises inefficaces aux entreprises efficaces et d'en transférer le contrôle.

Ces faiblesses viennent en partie de facteurs communs aux économies en développement et en transition. Dans les pays en développement, les instruments financiers sont généralement limités et les marchés obligataires n'ont qu'un rôle modeste et étroit. Dans les économies en transition, il est courant que les droits de propriété soient confus et conflictuels, que le droit commercial soit appliqué de façon médiocre et que les régimes de faillite soient limités. Comme dans les économies en transition d'Europe, les institutions financières chinoises souffrent de l'abondance des créances non productives et d'une capitalisation inadéquate, et ces problèmes doivent être résolus si l'on veut mener à bien des réformes capables d'améliorer leur fonctionnement commercial et de durcir les normes de prêt. Cela étant, le système financier chinois présente deux caractéristiques qui soulèvent des difficultés particulières. Premièrement, bien que le degré de contrôle direct des pouvoirs publics varie, le fait que le capital de la quasi-totalité des institutions financières soit entre les mains de l'Etat pose de gros problèmes lorsqu'il s'agit de garantir que ces institutions fonctionnent selon des principes commerciaux stricts, qu'elles obéissent à une discipline financière efficace et qu'elles respectent des normes prudentielles. Deuxièmement, la concentration des activités financières sur les quatre BCE et l'éventail relativement limité offert par d'autres banques et institutions financières non bancaires est à l'origine de difficultés particulières lorsqu'il s'agit de trouver un financement adéquat pour un grand nombre d'entreprises certes essentielles au développement de l'économie, mais qui ne jouissent pas du statut privilégié accordés aux grandes entreprises détenues par l'Etat.

Conséquences de la libéralisation des échanges et de l'investissement sur les priorités de développement du système financier

Le principal défi que doit relever le système financier chinois va consister à corriger ces faiblesses, et pour ce faire, il sera nécessaire de mettre en œuvre de vastes réformes dans un grand nombre de domaines. Les priorités dépendent toutefois de la manière dont l'économie réelle devrait évoluer au cours des cinq à dix prochaines années. La réaffectation des ressources et la modification de l'organisation des entreprises décrites dans la première partie de la présente étude sont particulièrement importantes, de même que la mise au point de programmes d'avantages sociaux et le développement de la dette publique évoquées ici par la suite.

Les chapitres consacrés à l'agriculture et à l'industrie indiquent que l'importance globale et le nombre des entreprises qui n'ont aujourd'hui qu'un accès relativement limité aux interlocuteurs financiers officiels va augmenter fortement au fur et à mesure de la libéralisation des échanges et de l'investissement. Le déplacement des ressources en direction de secteurs fortement consommateurs de main-d'œuvre aura pour effet d'accroître la part des PME dans la production industrielle et l'emploi. L'importance des entreprises n'appartenant pas à l'Etat, en particulier des entreprises privées, devrait augmenter rapidement et fortement au fur et à mesure de la diminution de la taille du secteur des entreprises détenues par l'Etat. La restructuration de l'industrie, conjuguée au développement des secteurs des services et de la haute technologie, donnera une impulsion forte à la création d'entreprises.

Tous ces secteurs se heurtent aujourd'hui à des obstacles considérables pour accéder à des financements externes. Selon une étude de grande ampleur réalisée pour la Société financière internationale en 1999 (SFI, 2000), les entreprises privées comptent presque exclusivement sur leurs propres capacités pour se développer. Environ 80 pour cent des entreprises étudiées ont cité l'absence d'accès aux financements comme une difficulté grave. Bien que les banques commerciales constituent des sources de financement importantes pour les grandes entreprises privées, seules 29 pour cent de la totalité des entreprises privées interrogées avaient bénéficié d'un prêt bancaire au cours des cinq dernières années. S'il est courant dans tous les pays que les PME aient recours à des financements internes, les PME chinoises semblent cependant encore plus dépendantes que leurs homologues d'autres économies en transition avancées. L'accès des PME aux crédits extérieurs s'est encore détérioré ces dernières années, en grande partie à cause des gros problèmes financiers rencontrés dans ce secteur, mais également à cause de l'évolution de la situation des fournisseurs de crédit et de leurs stratégies. Comme indiqué au chapitre 7, les banques sont devenues très prudentes et hésitent à prêter aux entités autres que celles présentant de solides garanties en matière de risque de crédit ou aux entreprises qui ne sont pas fermement soutenues par une administration centrale ou locale. Le fait que les banques accordent désormais une importance accrue aux garanties de prêts handicape également les PME, en particulier les plus récentes qui ont peu d'immobilisations (voir OCDE, 2000*b*). Les efforts déployés avec le soutien des pouvoirs publics pour améliorer l'accès des PME et des entreprises privées aux concours des banques commerciales semblent n'avoir eu qu'un succès mitigé dans le meilleur des cas³. Si cette situation perdure, il est fort probable qu'il sera difficile de procéder aux ajustements du secteur réel qui sont nécessaires pour que l'économie de la Chine bénéficie pleinement de la libéralisation des échanges et de l'investissement, notamment la restructuration complète et le développement des PME.

Comme cela est expliqué plus en détail dans le chapitre 15 consacré aux marchés de capitaux, la libéralisation des échanges et de l'investissement, allant de pair avec d'autres réformes économiques, aura également pour effet d'accroître l'importance globale du développement du marché des capitaux. La priorité désormais donnée aux introductions en bourse comme moyen d'améliorer les structures capitalistiques des entreprises et leur mode de gouvernance va entraîner une expansion substantielle de la taille des marchés boursiers et contribuera à donner au marché des capitaux un rôle plus actif dans le suivi des performances des entreprises. La croissance attendue du secteur des assurances, de même que la mise au point de programmes d'avantages sociaux, rend plus nécessaire l'existence de titres à revenus fixes à long terme et d'actions, afin que les assurances et les fonds de pension puissent gérer leurs dettes par nature à long terme, ainsi que les risques qui leur sont associés. Par ailleurs, du fait de l'augmentation probablement substantielle de l'offre de titres d'emprunts publics (voir à ce propos le chapitre 22 consacré aux conséquences macroéconomiques), le besoin de marchés obligataires plus larges et plus souples va encore s'accroître. Parallèlement, des marchés monétaires et financiers mieux développés devront voir le jour afin que les banques par actions et les petites institutions financières puissent mettre au point des mécanismes permettant de transférer les fonds entre les régions afin de conforter les objectifs de développement régional de la Chine.

Pour que les activités internationales des entreprises chinoises puissent se développer et que les entreprises étrangères pénètrent davantage sur les marchés chinois, il faut que l'accès aux marchés de capitaux internationaux soit plus aisé que ne le permet aujourd'hui le régime de contrôle des capitaux. Par exemple, les multinationales chinoises auront besoin d'une plus grande souplesse pour gérer leurs positions de change si elles veulent intégrer de manière efficiente leurs activités nationales et étrangères et maîtriser les risques encourus lorsqu'on effectue des transactions dans différentes monnaies. Cela étant, la libéralisation des opérations en capital requiert un certain niveau de développement des marchés de capitaux nationaux, en particulier dans les secteurs où les contrôles sont le plus assouplis : lorsqu'il existe des distorsions importantes sur les marchés de capitaux nationaux, la libéralisation peut accroître fortement les risques de déséquilibre des flux de capitaux et de crise de la balance des paiements (voir le chapitre 22). Dans le même temps, la libéralisation de la circulation des capitaux peut contribuer à accroître la profondeur et l'ampleur des marchés de capitaux nationaux, tout en relevant le niveau de sophistication des émetteurs et intermédiaires nationaux.

Difficultés et options stratégiques pour le développement du système financier

Corriger les actuelles défaillances du système financier et développer les capacités à répondre aux exigences qui se feront jour au cours de la prochaine décennie implique des choix stratégiques fondamentaux pour mener à bien des réformes financières dans un certain nombre de domaines. Les principaux objectifs qui pèsent sur la capacité du système financier à favoriser l'affectation des ressources sont résumés dans la figure 14.2. Les deux derniers (priorités de développement du marché des capitaux et définition des étapes de libéralisation de la balance des opérations en capital) sont examinés dans d'autres chapitres. Le reste de cette partie est consacré aux principales difficultés qui entourent les autres objectifs.

Figure 14.2. Principaux objectifs et options de réforme financière

Objectif	Question centrale	Options
<i>Restaurer la stabilité financière</i>	Intervention directe des pouvoirs publics: avec quelle rapidité et quelle ampleur ?	a. Injection massive et rapide de fonds par les pouvoirs publics, à certaines conditions b. Approche à plus long terme reposant davantage sur l'hypothèse que la croissance permettra de régler les problèmes financiers
<i>Améliorer l'orientation commerciale des institutions financières</i>	Quelle doit être l'ampleur des privatisations ? Comment pérenniser l'orientation commerciale des institutions financière publiques ?	a. Privatisation b. Adoption d'autres mesures permettant d'améliorer le gouvernement d'entreprise dans les institutions financières publiques
<i>Améliorer le financement des PME et des jeunes entreprises</i>		a. Développer les concours des banques par actions et autres petites banques b. Favoriser les fonds de garantie de crédit « autofinancés » et les dispositifs connexes c. Accorder des subventions publiques et des garanties directes
<i>Assurer une diversité adéquate des interlocuteurs financiers</i>	Quel est le rôle des institutions financières non bancaires ?	a. Encourager le développement des banques par actions et autres petites banques b. Encourager le développement d'institutions financières non bancaires spécialisées
<i>Libérer les taux d'intérêt</i>	A quel rythme ? Quelle est la priorité ?	a. Aller lentement, au rythme de l'évolution du marché b. Aller assez vite en libérant les taux sur les prêts et sur les dépôts de grande taille et autres instruments du marché financier
<i>Établir une hiérarchie des priorités de développement du marché monétaire et du marché financier</i>	Quelle priorité donner aux marchés d'actions, aux marchés obligataires et au marché monétaire ?	a. Continuer à mettre l'accent sur le développement du marché des actions, en adoptant une approche plus progressive pour le marché obligataire b. Donner une plus grande priorité aux marchés monétaire et obligataire, tout en continuant à développer le marché des actions
<i>Libéraliser la balance des opérations en capital</i>	Quels segments ouvrir, et quand ? Quelles sont les conditions préalables au plan intérieur ?	a. Large libéralisation à moyen terme b. Libéralisation plus progressive et plus sélective, en maintenant des restrictions sur les flux de capitaux à court terme et autres flux volatiles

Restaurer une situation financière saine

En dépit de l'important transfert de prêts bancaires non productifs à des sociétés de gestion d'actifs de banques opéré en 2000, le système bancaire chinois est loin d'avoir été assaini du point de vue financier. Comme indiqué dans le chapitre consacré au système bancaire, les prêts non productifs restants représentent au moins 25 pour cent du portefeuille d'encours des quatre BCE, entre 10 et 20 pour cent de celui des banques par actions et probablement davantage dans un grand nombre de banques commerciales urbaines⁴. En dépit des ratios de capital positifs qu'elles affichent, toutes les BCE et de nombreuses autres banques chinoises seraient en réalité insolvables si elles étaient jugées à l'aune des normes comptables internationales. Une grande partie des coopératives de crédit rural seraient également virtuellement insolvables.

Cette situation de capital négatif dans la réalité constitue un obstacle de taille aux efforts de réforme financière. Un des principaux objectifs de la réforme devrait être de constituer les institutions financières en entités commerciales axées sur la recherche de profits, dont les activités consisteraient à placer le capital de leurs propriétaires, avec à la clé des récompenses ou des sanctions pour les actionnaires et les dirigeants en fonction des performances accomplies. Selon ce principe, les institutions doivent être incitées à rechercher les affaires intéressantes, tout en appliquant de strictes normes de prêt et en se dotant de méthodes efficaces pour surveiller les crédits distribués et gérer les risques. Les institutions qui ont un capital négatif mais qui ne peuvent pas être fermées sont à l'écart de la discipline du marché. La menace d'une fermeture peut stimuler les petites institutions financières, mais peut également inciter à prendre des risques excessifs et crée des règles du jeu inégales en matière de concurrence. De plus, un niveau élevé de prêts improductifs et une capitalisation négative réduisent encore les incitations internes à maintenir de strictes normes de prêt et à surveiller efficacement les prêts consentis en brouillant les responsabilités de la performance globale. Si des sanctions administratives strictes appliquées aux responsables des banques sont susceptibles d'endiguer le flux de nouveaux prêts non productifs, elles risquent aussi d'entraîner des pratiques de prêt excessivement opposées au risque, et de limiter les incitations à prendre les risques calculés qui sont essentiels au bon fonctionnement du système financier. De plus, si on la laisse persister, la faiblesse financière va handicaper les institutions financières chinoises qui auront du mal à répondre à l'accroissement de la concurrence étrangère, et elle risque de limiter la marge de manœuvre laissée aux autorités pour libéraliser la circulation des capitaux.

Les grands choix qui s'offrent aux autorités chinoises pour restaurer le système financier sont les mêmes que ceux auxquels ont été confrontés les gouvernements d'autres pays pendant des crises financières, à savoir avec quelle rapidité restaurer la structure capitaliste et quelle importance donner aux injonctions de fonds directs des pouvoirs publics. Dans certains pays, les pouvoirs publics ont pris des mesures rapides et de grande ampleur pour amoindrir les prêts non productifs et faire respecter les ratios de solvabilité, l'essentiel des coûts étant à leur charge, au moins dans un premier temps. C'est l'approche qui a été retenue par la Finlande, la Suède et la Norvège pendant leur crise bancaire du début des années 90 (Edey et Hviding, 1995) et pour l'essentiel par la République de Corée après la crise de 1997⁵. La seconde option consiste à adopter une approche « progressive » dans laquelle des sommes publiques importantes sont utilisées en partie pour commencer à restaurer les ratios de solvabilité, le reste de la tâche étant confié aux institutions qui doivent s'en acquitter sur un délai plus long. C'est l'approche qui a été retenue par les pays asiatiques (à l'exception de la République de Corée et de l'Indonésie) qui ont connu des crises en 1997 (OCDE, *Perspectives économiques*, 66), comme l'avaient auparavant fait certaines économies en transition européennes, par exemple la Pologne.

Qu'ils aient été rapides ou plus graduels, la clé du succès de ces efforts de nettoyage des bilans a résidé dans l'adoption de mesures d'accompagnement destinées à corriger les contre-incitations et autres distorsions (« problèmes de flux ») qui avaient abouti à l'accumulation des créances non productives. L'expérience a montré à plusieurs reprises que ces mesures sont fondamentales pour endiguer l'apparition de nouveaux prêts non productifs et empêcher une résurgence de la crise (Lindgren *et coll.*, 1996 ; Goldstein et Turner, 1996). Dans la plupart des cas, le soutien des pouvoirs publics a été

subordonné à des efforts de la part des institutions bénéficiaires pour restructurer leurs activités et procéder à la réformes internes destinées à améliorer leurs performances. Il convient de souligner ici que prendre conscience dès le départ des coûts de la réhabilitation peut abaisser le coût final de la restructuration des banques. Si des mesures sont prises pour limiter l'apparition de nouvelles créances non productives et pour optimiser le recouvrement de celles qui existent, le coût total de la restructuration bancaire s'en trouvera réduit. De la même façon, si la restructuration se traduit par l'émergence de banques qui attirent les investisseurs, les coûts pourront être en partie, voire totalement, récupérés. Ainsi, dans certains des pays nordiques mentionnés au début du paragraphe précédent, les pouvoirs publics ont finalement récupéré toutes les sommes qu'ils avaient consacrées à la restructuration des banques, même si à certains moment du processus de réhabilitation, ce coût a pu représenter une fraction importante du revenu national.

L'avantage de la première méthode tient à ce qu'elle permet de restaurer rapidement la santé financière des banques, ce qui permet de limiter les risques de voir arriver une crise plus importante et plus coûteuse, et de constituer une base saine à partir de laquelle on peut procéder à des réformes destinées à améliorer le comportement des institutions financières. À l'évidence, cette approche ne fonctionne que si les dirigeants des établissements concernés y trouvent de nouvelles motivations. Une fois qu'une banque est officiellement placée sur la voie de l'assainissement, ses dirigeants ont alors pour nouvelles missions 1) d'empêcher que n'apparaissent de nouveaux prêts non productifs et 2) de faire des bénéfices en réduisant les coûts et en se recentrant sur les activités les plus rentables. L'inconvénient est que cela risque de créer des incitations relevant de l'aléa moral, parce que les dirigeants s'attendent alors à ce que les autorités protègent les institutions financières des conséquences d'imprudences futures. L'approche progressive peut en revanche inciter à un comportement prudent sur la durée en imposant l'essentiel de la charge du redressement aux institutions elles-mêmes. Elle peut aussi se révéler moins coûteuse pour les pouvoirs publics si l'on peut espérer que des conditions extérieures ayant contribué à la crise financière, une récession économique par exemple, s'améliorent dans un délai raisonnable. Cela étant, une approche progressive trop graduelle peut présenter de gros risques, en particulier si les autorités ne mettent pas en place des normes prudentielles rigoureuses pour permettre aux institutions de continuer à fonctionner. C'est ce qu'a bien montré l'expérience du Japon dans les années 90, ou des États-Unis avec la crise des caisses d'épargne dans les années 80. Ces deux pays ont laissé les créances non productives s'accumuler pendant des années sans donner aux banques les moyens de restaurer leurs ratios de solvabilité, et ils ont laissé se développer une « tolérance par rapport à la réglementation » qui a eu pour effet d'affaiblir la discipline du marché sur les activités concernées. En conséquence, les problèmes ont continué à s'aggraver et en fin de compte, le coût de l'assainissement a été bien supérieur à ce qu'il aurait probablement été si des mesures plus radicales avaient été prises plus tôt. Les cas d'aléa moral les plus graves se produisent lorsque les mesures correctrices sont insuffisantes pour que la banque retrouve un bilan solide et lorsque la direction n'a pas d'instructions très claires pour améliorer les bénéfices et empêcher la survenue de nouvelles créances improductives. Dans de tels cas, il est probable que les dirigeants vont compter sur une deuxième vague d'aides extérieures.

C'est à la méthode progressive que la stratégie actuellement à l'œuvre en Chine s'apparente le plus. Les autorités ont déjà engagé des montants substantiels pour diminuer les prêts non productifs des BCE et augmenter leur capital, et elles ont également apporté leur assistance à un certain nombre de banques par actions afin de faciliter leur introduction en bourse. Par ailleurs, de nombreuses coopératives rurales et sociétés financières d'investissement sont en cours de regroupement, ou de fermeture. Parallèlement, les autorités ont fait savoir à plusieurs reprises qu'il n'y aurait pas d'autre opération massive de diminution des prêts ou d'injection de capital comparable à celle de 1999. En conséquence, on attend des banques qu'elles utilisent leurs bénéfices et les apports de fonds propres extérieurs provenant du marché boursier ou d'autres sources pour s'engager sur la voie de la croissance et tourner le dos aux prêts non productifs et à l'inadéquation de leurs capitaux.

Toutefois, les considérations évoquées plus haut plaident en faveur d'un programme plus rapide de restauration de la solidité financière, et un tel programme risque de nécessiter un apport considérable de fonds publics. Étant donné leur faible rentabilité, et même si leur introduction en bourse leur rapporte

beaucoup d'argent, ce n'est que très lentement (dans le meilleur des cas) que les institutions financières chinoises devraient pouvoir résoudre seules leurs problèmes⁶. Accorder pour la deuxième fois une assistance décisive aux BCE, n'ajouterait sans doute pas beaucoup aux incitations d'aléa moral déjà créées par le statut de ces banques dont on pense qu'elles sont « trop grosses pour faire faillite », et par le sentiment de ce fait très répandu sur le marché que les autorités feront finalement ce qu'il faut pour garantir leur viabilité. En fait, tarder encore risquerait au contraire d'aggraver l'aléa moral en renforçant l'impression que l'engagement officiel à renflouer les banques est infini et en repoussant encore le moment auquel les institutions financières pourront être tenues pour pleinement responsables de leurs propres résultats.

Une dernière et importante considération consiste à se demander si la Chine a les moyens de supporter le coût d'une restructuration financière ponctuelle, mais vaste, financée par les pouvoirs publics. Autrement dit, l'accroissement de la dette publique et l'augmentation des coûts du service de la dette qui va s'ensuivre, conjugués aux autres exigences auxquelles le gouvernement chinois devra répondre au cours des prochaines années, sont-ils compatibles avec le maintien d'une situation budgétaire durable ? Les éléments d'analyse présentés dans l'encadré 14.1 et dans le chapitre consacré aux questions macroéconomiques indiquent qu'un tel assainissement est possible de ce point de vue. Les coûts que le gouvernement devra engager pour restaurer la solvabilité de l'intégralité du système bancaire, y compris ceux déjà engagés, représenteraient, selon les estimations, entre 23 et plus de 40 pour cent du PIB nominal en 2000, en fonction du montant réel des prêts non productifs, des taux de recouvrement et d'autres facteurs.

Encadré 14.1. Coûts potentiels d'une restauration de la solidité financière

On trouvera dans le présent encadré, à titre d'illustration, une estimation assez grossière de l'ordre de grandeur des coûts qui devraient être engagés pour ramener les prêts non productifs à des niveaux gérables et pour restaurer la solvabilité dans les principaux secteurs du système financier. Ces estimations comprennent les coûts nécessaires pour nettoyer les bilans des banques commerciales d'Etat, ainsi que pour redonner une solidité financière aux autres banques et aux coopératives de crédit rurales. Ces estimations sont données uniquement à titre indicatif, étant donné les incertitudes considérables qui entourent la situation actuelle des institutions financières en Chine.

Coût estimé de l'assainissement

Pour assainir les bilans afin de restaurer la solvabilité du secteur bancaire, le gouvernement va devoir engager deux types de dépenses potentielles. Les premières recouvrent le coût qu'il faudra supporter pour racheter aux banques suffisamment de prêts litigieux pour ramener les prêts non productifs (PNP) à un niveau que les banques pourront assumer avec leurs propres ressources. En Chine, compte tenu du faible niveau des bénéfices bancaires et des provisions pour prêts, et de la difficulté qu'il y a à prévoir le montant des créances douteuses qui naîtront des prêts actuellement en cours d'octroi, on peut penser que les PNP devraient être ramenés à un niveau ne dépassant pas 10 pour cent du total des concours. Un niveau encore moins élevé, disons entre 7,5 et 5 pour cent, permettrait encore mieux de s'assurer que les problèmes ne se reposeront plus. Le coût final de la reprise des prêts sera sans doute inférieur au coût brut de départ, la différence dépendant de la fraction que les banques et les sociétés de gestion des actifs des banques seront en définitive en mesure de récupérer par remboursement, par cession ou par d'autres moyens. L'expérience d'autres économies émergentes montre que les taux de récupération vont d'un niveau très faible, de l'ordre de 20 pour cent ou moins dans le pire des cas, à quelque 70-80 pour cent dans le meilleur des cas. Compte tenu des problèmes graves rencontrés par les entreprises ayant contracté des emprunts, de la lenteur de la reprise et des taux de récupération très faibles obtenus à ce jour, on peut penser que le taux de récupération de la Chine se situera dans la fourchette inférieure de cette estimation. Les calculs fournis à titre d'illustration dans le tableau qui suit ont été établis dans l'hypothèse d'un taux de récupération de 15 pour cent sur la base de leur valeur actualisée.

La deuxième source de dépenses potentielles concerne les actions entreprises pour amener les fonds propres de base à des niveaux adéquats. Dans tous les grands secteurs bancaires, le capital est toujours en moyenne inférieur au minimum de 8 pour cent des actifs pondérés en termes de risques prescrits par la BRI. Dans les calculs présentés ci-après, on est parti de l'hypothèse selon laquelle les ratios de capital seraient

Encadré 14.1. Coûts potentiels d'une restauration de la solidité financière (suite)

dans un premier temps porté à 8 pour cent, l'augmentation étant financée par des fonds publics dans la mesure où les institutions n'affichent pour l'instant que des bénéfices très modestes. Dans la pratique, ce coût supplémentaire devrait être assez faible, puisqu'un échange de PNP contre des obligations garanties par l'Etat, méthode utilisée en 2000, a pour effet de réduire le montant du capital requis (en effet, ces obligations bénéficient d'une pondération zéro selon les règles de la BRI, alors que les prêts se voient normalement attribuer un taux de risque d'au moins 100 pour cent). Dans l'hypothèse où d'autres PNP seront traités de la même manière et où les autorités ne chercheront qu'à atteindre le niveau de capital minimum requis, les BCE ne devraient nécessiter aucune nouvelle injection de capitaux une fois que leurs PNP auront disparu, ou alors seulement d'un montant peu élevé. Toutefois, comme on le verra plus loin, les banques devront probablement relever leurs ratios de capital à l'avenir.

On trouvera résumée dans le premier tableau ci-dessous, à titre d'illustration, une estimation très grossière du coût de l'assainissement financier, calculée à partir d'estimations officielles des PNP lorsqu'elles existent. S'ils sont pour l'essentiel comparables aux estimations de l'assainissement du secteur bancaire préparées par d'autres analystes, ces chiffres sont toutefois entourés de nombreuses incertitudes, dans la mesure où aucune information précise n'est disponible sur les paramètres essentiels qui déterminent le résultat. Les niveaux de PNP sont particulièrement difficiles à évaluer car dans le passé, il ont été constamment sous-évalués. Si les PNP réels sont plus importants qu'on ne le pense, le coût total pourrait être largement supérieur. En revanche, il est possible que les chiffres indiqués dans le tableau surestiment le coût final de l'opération si les taux de récupération sont finalement plus élevés que prévu, ou si la rentabilité des banques s'améliore plus rapidement (parce que cela permettrait aux banques d'assumer une plus grande part des coûts).

On peut tirer de la lecture de ce tableau trois grandes conclusions qui semblent relativement crédibles par rapport à d'autres hypothèses. Premièrement, le coût final de l'assainissement sera sans doute très élevé. Si l'on se fonde sur les chiffres officiels des PNP des BCE, le coût brut estimé de l'assainissement des banques commerciales représente 29 pour cent du PIB, mais beaucoup moins, soit 23 pour cent du PIB, si l'on prend en compte la récupération prévue de ces PNP. Ce coût, bien qu'élevé, est loin d'être exceptionnel, car un grand nombre d'autres pays émergents ont déjà dû déboursier beaucoup plus après avoir été frappés par des crises financières. Environ la moitié du coût total a déjà été engagé du fait de la diminution des PNP des BCE en 2000. Deuxièmement, les BCE représentent à elles seules la quasi-totalité du coût de l'assainissement des banques. Soutenir les banques par actions et les banques commerciales urbaines n'entraînera qu'un coût supplémentaire modeste et, comme on l'a déjà dit, pourrait rapporter beaucoup. Enfin, troisièmement, si l'on inclut les coopératives de crédit, le coût total pourrait augmenter de manière significative pour s'établir aux alentours de 29 pour cent du PIB sur une base nette. Bien que cela représente un coût élevé, cela vaut sans doute la peine, et le plus tôt sera le mieux, car il faudra bien régler un jour ou l'autre les problèmes des coopératives et ils risquent fort de s'aggraver rapidement si on ne s'y attaque pas dès maintenant.

Synthèse des coûts de l'assainissement du système financier

(sur la base de données disponibles à la fin de 2000)

Montant (en CNY milliards, sauf mention contraire)	Total	Toutes banques confondues	BCE	Banques par actions et banques commerciales	Coopératives
Actifs	13 745	11 672	10 144	2 110	2073
Prêts à des entités non financières ¹	10 038	8 452	7 606	1 171	1 586
PNP estimés	4 164	3 371	3 202	234	793
En pourcentage du total de l'encours ²	41	40	42	20	50
PNP devant être repris par les pouvoirs publics	3 160	2 526	2 441	114	634
Injections de capital	65	33		33	32
Coût brut total/PIB (en %)	36	29	27	3	7
Coût total net des récupérations/PIB (%)	29	23	22	1	6

1. Hors prêts aux pouvoirs publics et à d'autres institutions financières.

2. Les chiffres indiqués pour les BCE comprennent les CNY 1,3 milliard transférés aux sociétés de gestion d'actifs en 2000, les PNP représentant 25 pour cent des prêts restant à la charge des BCE.

Encadré 14.1. Coûts potentiels d'une restauration de la solidité financière (suite)

Ces chiffres ont été calculés en supposant que les autorités ramèneraient les PNP à dix pour cent du total des prêts (hors prêts aux pouvoirs publics et à d'autres institutions financières) et porteraient le capital à 8 pour cent au moins du total des actifs pondérés en fonction des risques. Les ratios de capitaux de départ ont été estimés à 7 pour cent pour les BCE, 6 pour cent pour les banques par actions et les banques urbaines et 4 pour cent pour les coopératives. Le coût net estimé de cette opération représente le coût brut diminué de la valeur actualisée des prêts récupérés, qui a été estimée à 15 pour cent de la valeur actuelle des PNP d'origine.

Même si le coût final pourrait être inférieur avec un scénario plus optimiste (par exemple un taux de récupération supérieur), on peut toutefois considérer que cette estimation est prudente. En particulier, certains experts extérieurs pensent que les PNP encore à la charge des banques sont considérablement supérieurs à l'estimation officielle de 25 pour cent retenue dans le tableau (voir en particulier Lardy, 2000). Les taux de récupération des prêts transférés aux sociétés de gestion d'actifs observés récemment ont été très inférieurs à ceux utilisés pour les calculs. Comme indiqué dans le second tableau ci-dessous, le coût total pourrait dépasser 50 pour cent du PIB avec des résultats plus mauvais, mais cependant possibles. Abaisser le ratio de PNP bancaire à un niveau plus sûr de 7,5 pour cent ferait augmenter le coût net d'environ deux points de pourcentage de PIB réel. Ces estimations ne prennent pas non en compte le coût possible de la reprise des PNP et de l'augmentation du capital des banques spécialisées, ce qui pourrait encore ajouter à la facture totale 5 pour cent de PIB. Au total, ces considérations suggèrent que le coût d'un assainissement complet pourrait s'établir entre 30 pour cent du PIB dans l'hypothèse la plus optimiste et quasiment 60 pour cent du PIB dans une hypothèse pessimiste, mais pas totalement irréaliste.

Fourchette des coûts possibles de l'assainissement du système financier

En pourcentage du PIB

Coût net de référence (voir tableau précédent)	30
Avec des PNP plus élevés ¹	44
Avec des PNP plus élevés et un taux de récupération inférieur ²	51
<i>Pour mémoire :</i>	
Coût supplémentaire de l'assistance aux banques spécialisées	~+5
Coût supplémentaire de l'abaissement à 7,5 pour cent du ratio des PNP	~+2
Fourchette de coûts possibles	30 à 58

1. Pourcentage de PNP : 40 pour cent pour les BCE et 66 pour cent pour les coopératives.
2. Taux de récupération de 5 pour cent, contre 15 pour cent dans le tableau précédent.

Bien que nettement élevé, ce coût ne devrait pas être prohibitif. En effet, avec le temps, la charge initiale de la dette sur le PIB diminuera au fur et à mesure de la récupération des PNP et de l'augmentation du PIB. Selon les hypothèses plausibles concernant la croissance globale et le taux d'intérêt servi sur les emprunts publics (voir à ce propos le chapitre consacré aux problèmes macroéconomiques), la dette initialement contractée devrait diminuer fortement par rapport au PIB d'ici 2010. En outre, étant donné son importance pour la performance future des institutions financières, il est probable qu'il sera moins coûteux de déployer des efforts rapides et décisifs pour restaurer la solidité financière que de permettre aux problèmes de persister plus longtemps.

La plupart de ces coûts concernent l'assainissement des BCE. Le coût d'un assainissement plus large, incluant les coopératives de crédit, serait un peu plus élevé, de l'ordre de 30 à un peu moins de 60 pour cent du PIB. Bien que significatif, ce coût pourrait être étalé sur une longue période et il sera couvert essentiellement grâce à une hausse de l'endettement public qui devrait être gérable, à condition que la part des recettes publiques dans le PIB continue à augmenter et que le taux d'intérêt servi aux emprunts d'Etat reste inférieur à la croissance (nominale) du PIB. Si le coût de l'assainissement est très élevé, il n'est pas disproportionné par rapport à celui supporté par d'autres économies de marché émergentes ayant connu des difficultés financières d'une gravité comparable. De plus, attendre trop longtemps pour

restaurer la santé financière du système pourrait être encore beaucoup plus coûteux et entraîner des problèmes encore plus graves.

Il ressort de ce qui précède que toutes les initiatives qui seront prises à court terme pour parachever le processus de restauration de la solidité financière sont à la fois faisables et importantes pour garantir que le système financier pourra supporter les ajustements nécessaires de l'économie réelle. De telles initiatives devraient s'étendre aux petites banques et institutions financières non bancaires tout autant qu'aux BCE. Pour être les plus efficaces possibles, elles devront s'accompagner d'objectifs et de calendriers précis et réalistes et être assorties de conditions explicites pour que les institutions financières réforment leur fonctionnement interne. Cela étant, pour que de telles conditions soient appliquées, il faut aussi réduire l'implication des pouvoirs publics dans la gestion des institutions financières, comme on va le voir ci-dessous.

Faire en sorte que les institutions financières fonctionnent comme des entités commerciales axées sur la recherche du profit

Le fait que le système financier chinois soit en quasi-totalité détenu par les pouvoirs publics risque de poser un problème particulièrement aigu lorsqu'il s'agira de s'assurer que les institutions financières fonctionnent comme des entités axées sur le profit, réagissant aux forces du marché. Dans les pays de l'OCDE, les institutions financières détenues par l'Etat ont vu leur importance reculer au cours des dernières décennies et leur rôle est aujourd'hui très limité. Les principales exceptions se rencontrent dans les économies en transition, qui sont aujourd'hui en train de privatiser les institutions financières héritées de l'ère de la planification centralisée, en Allemagne, où les banques détenues par les Länder représentent une part substantielle du total des actifs et dans d'autres pays, notamment le Japon, où les institutions d'épargne de la poste constituent encore des intermédiaires financiers de poids⁷. La participation des pouvoirs publics dans les institutions financières est plus importante dans certains pays émergents tels que l'Inde, mais là aussi, elle a généralement décliné au cours des deux dernières décennies (voir le tableau 14.2). En Chine, la participation de l'Etat dans les institutions financières, bien que variable selon les secteurs, s'accompagne en outre d'un certain degré d'implication directe des pouvoirs publics dans les décisions de base et dans le choix des dirigeants, ce qui est inhabituel même dans les pays où la participation des pouvoirs publics est encore importante.

Le recul général de la participation des pouvoirs publics dans les institutions financières hors de Chine reflète une tendance à l'abandon de l'utilisation des banques comme institutions spéciales ayant vocation à servir des « objectifs spéciaux » (par exemple soutien de la politique industrielle, maintien de l'emploi, développement des collectivités locales ou encore maîtrise du coût du service de la dette publique) au profit d'une affectation des ressources dictées par les forces du marché. Selon ce principe internationalement admis, on attend des banques qu'elles élaborent des systèmes de gouvernement d'entreprise modernes visant principalement à 1) réaliser un taux de rendement compétitif et 2) respecter de saines normes prudentielles. Comme on l'a vu dans des pays Membres de l'OCDE et des pays non membres (en particulier en Asie), une participation élevée des pouvoirs publics ou un contrôle de l'Etat interfère avec le fonctionnement des banques en tant qu'entités commerciales, même dans les cas où des structures de gouvernement d'entreprises ont été mises en place. Il devient dès lors difficile de demander réellement à des banques censées soutenir des objectifs de politique industrielle ou d'autres objectifs non commerciaux de maîtriser les coûts, de réaliser des bénéfices adéquats ou d'observer des normes prudentielles. La distorsion des facteurs incitant à un comportement vraiment commercial est aggravée dans de nombreux pays par des restrictions réglementaires qui limitent la capacité des banques à offrir des produits innovants ou à maîtriser leurs coûts et, en particulier en Asie, par des conflits d'intérêts qui tiennent aux mécanismes complexes de participation et de contrôle qui lient les banques et les groupes industriels. La subordination de la stratégie prudentielle à d'autres objectifs aggrave encore le problème en empêchant les autorités de contrôle des banques d'exercer une surveillance efficace⁸.

Ces considérations, si elles valent aussi pour la Chine, doivent toutefois être replacées dans le cadre des objectifs sociaux et autres circonstances particulières à ce pays. La nécessité de remplacer l'affectation administrative des crédits par une répartition dictée par le marché est un objectif de politique officielle

bien accepté, mais ce n'est pas le cas de la privatisation totale du système financier, du moins pour l'instant. Ceci soulève deux questions stratégiques. La première porte sur l'importance du rôle qui sera accordé aux institutions financières privées. La seconde porte sur les moyens d'amener les institutions financières restant aux mains de l'Etat à adopter et à conserver un comportement de type commercial conforme aux normes prudentielles. La réponse à la seconde question est cruciale pour la période pendant laquelle on procédera à des ajustements de la libéralisation des échanges et de l'investissement : même si la privatisation était beaucoup mieux acceptée que ce n'est aujourd'hui le cas, il faudrait encore beaucoup de temps pour y parvenir.

Tableau 14.2. **Participation de l'État dans le capital des banques**

	Banques détenues ou contrôlées par l'État : Part des pouvoirs publics dans le capital du système bancaire	
	1998	1994
Chine	99	100
<i>Autres pays émergents :</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
Brésil	47	48
Chili	12	14
Mexique	28	0
Pérou	0	3
Afrique du Sud	2	2
<i>Pays Membres de l'OCDE :</i>		
Australie	0	22
Allemagne	47	50
Canada	0 ¹	n.d.
États-Unis	0	0
France	0 ²	n.d.
Italie	17	n.d.
Japon	15	0
Royaume Uni	0 ¹	n.d.
Hongrie	9 ¹	81 ³
Pologne	46	76
République tchèque	19	20

1. 1999.

2. Le gouvernement possède une participation de contrôle dans plusieurs institutions financières qui fournissent des services semblables à ceux des banques commerciales.

3. 1990.

Source : Secrétariat de l'OCDE.

L'actuelle stratégie visant à améliorer l'orientation commerciale des institutions financières publiques, en particulier des banques, est semblable à celle suivie pour les entreprises d'Etat non financières. Cette stratégie repose largement sur la création de structures modernes de gouvernement d'entreprise, avec des conseils de surveillance et des conseils d'administration conformes à la pratique internationale, et sur la diversification du capital grâce à des introductions en bourse ou d'autres moyens. Cette procédure est quasiment achevée pour les banques par actions (même si une poursuite de la diversification par le biais

de cotations en bourse devrait intervenir au cours des prochaines années), mais elle ne fait que commencer dans les BCE. A part le renforcement de la surveillance, les moyens permettant d'améliorer l'orientation commerciale des banques commerciales urbaines et des institutions financières non bancaires sont peu clairs. L'efficacité des structures de gouvernement d'entreprise et de la diversification du capital est soumise aux mêmes restrictions que pour les BCE en général. Les réformes n'ont pas mis un terme à la pratique de la nomination des dirigeants des banques par le gouvernement, et elles ne garantissent pas non plus l'arrêt de la prise en compte de considérations non commerciales dans les décisions de prêt. La diversification du capital finira peut-être par améliorer la gouvernance des banques et leur réactivité aux forces du marché, mais son impact sera sans doute très limité pour quelque temps encore, parce que les institutions financières vont continuer à jouer un rôle dans la mise en œuvre de l'action des pouvoirs publics et parce que les mécanismes permettant de garantir les droits des actionnaires minoritaires en Chine sont très primaires. C'est dans les BCE que ces obstacles sont les plus importants, mais en principe, ils concernent toute institutions dont l'actionnaire majoritaire est aussi en même temps l'un de ses plus gros clients et son autorité de réglementation, et qui est responsable ou actionnaire majoritaire d'autres gros clients. Or, ceci est le cas de quasiment toutes les banques par actions et des autres petites banques et institutions financières.

En plus de ces efforts explicites, deux autres catégories de mesures émanant des pouvoirs publics ont des conséquences importantes sur l'orientation commerciale des institutions financières. La première concerne les efforts déployés pour accroître la concurrence en encourageant le développement de petites banques et autres institutions financières. Si la concurrence peut contribuer de manière sensible à améliorer la qualité de la gouvernance, il est encore difficile de savoir quand et dans quelle mesure les autorités seront prêtes à faire bon accueil à des intervenant qui empièteraient sur les marchés des BCE. Les institutions financières étrangères peuvent également contribuer à améliorer la concurrence, mais leur impact global risque d'être limité par leur réticence probable à prêter aux entreprises chinoises, au moins pour quelque temps. En plus de la concurrence, des politiques réglementaires visant à éliminer les institutions mal gérées et à renforcer les normes prudentielles peuvent également contribuer à améliorer le gouvernement d'entreprise. C'est sur les petites institutions que leur impact risque d'être le plus fort, mais cela est moins clair pour les plus grandes. En outre, la coexistence d'institutions financières détenues par l'Etat et d'institutions privées (ou mixtes) est en soi source de distorsions concurrentielles potentielles. De fait, les institutions publiques peuvent bénéficier, grâce au soutien du gouvernement, d'avantages de financement significatifs par rapport à leurs concurrents moins privilégiés et peuvent fonctionner à des niveaux de capitalisation moins élevés. Elles sont aussi souvent moins sensibles à des révisions à la baisse de leur notation ou à d'autres signaux du marché lorsque leur solvabilité recule, et peuvent en revanche prospérer aux dépens d'autres banques du pays en période de turbulence financière, puisque l'avantage relatif que leur confère la garantie implicite de l'Etat augmente⁹.

Ces limites semblent indiquer qu'il sera difficile de garantir que les institutions financières appartenant à l'Etat fonctionnent complètement comme des institutions commerciales, ou que les règles du jeu du système financier dans son ensemble soient les mêmes pour tous. Cela étant, l'expérience d'autres pays a aussi montré qu'il existait d'autres mesures qui peuvent améliorer les performances. En particulier, comme indiqué dans le chapitre sur le secteur bancaire, il serait important d'instituer une relation plus conforme à la pleine concurrence entre la direction des institutions financières et les organismes publics, comme cela a déjà été fait dans un certain nombre d'autres pays. Parmi les mesures spécifiques, on peut citer la fixation de normes professionnelles imposant que les dirigeants des institutions financières aient une expérience préalable acquise ailleurs que dans l'administration, l'adoption d'autres mesures destinées à améliorer la responsabilité des succursales locales envers leur siège, et du siège envers les autorités de surveillance, l'introduction d'obligations plus strictes et plus larges de publication d'informations sur les résultats, ainsi que l'obligation de vérifications régulières par des cabinets comptables non publics indépendants. L'établissement d'une assurance-dépôts explicite applicable à toutes les banques permettrait de réduire l'avantage des BCE. On pourrait également améliorer la gouvernance des BCE en divisant leurs activités en un certain nombre de filiales qui, bien que restant majoritairement détenues par leur société-mère, auraient un capital plus diversifié et disposeraient d'une autonomie considérable.

Garantir aux PME et aux nouvelles entreprises un accès adéquat au crédit

Le financement des PME et des nouvelles entreprises est une tâche ardue dans tous les pays. Dans les pays Membres de l'OCDE, les pouvoirs publics se sont efforcés d'améliorer le financement des créations d'entreprises et, en particulier, des nouvelles PME technologiques appelées à étendre ou moderniser considérablement leurs capacités¹⁰. Il convient également de mentionner qu'au fur et à mesure que les banques se convertissaient à l'analyse du crédit dans les années 90 et qu'elles jouissaient d'une plus grande liberté pour fixer les conditions de leurs prêts, les concours aux PME sont devenus une activité recherchée par de nombreuses grandes banques. Ainsi, si elles y sont incitées de manière appropriée, les banques peuvent devenir actives dans ce secteur sans qu'il soit nécessaire de distribuer des subventions publiques à grande échelle. En Chine, les priorités sont plus larges, et la tâche est compliquée par l'abandon progressif des affectations administratives de crédit de la part des institutions financières, par le fait que les banques veulent en priorité éviter de nouveaux PNP et par l'évolution des liens entre les entreprises d'Etat et les entités publiques qui leur apportaient traditionnellement leur soutien. L'une des difficultés principales consiste à s'assurer que les entreprises n'appartenant pas à l'Etat, ainsi que les entreprises d'Etat dont les soutiens officiels ont disparu, puissent se procurer des financements à des conditions équivalentes à celles offertes à leurs homologues encore officiellement privilégiées.

Les efforts explicites des pouvoirs publics chinois pour améliorer l'accès des PME aux crédits extérieurs sont très récents et n'en sont encore qu'à leurs balbutiements. Ces efforts visent principalement à renforcer les mécanismes de prêt aux PME de la part des banques commerciales et à élaborer des programmes régionaux de garantie de crédit financés par des contributions des entreprises participantes et des collectivités locales. En 1999, on a ainsi donné aux banques commerciales un mandat qui, pour général qu'il soit, était néanmoins explicite portant sur la création d'unités spéciales de prêts aux PME, y compris à celles du secteur privé. L'efficacité de cet effort est difficile à évaluer. Les prêts aux entités privées ont augmenté rapidement, mais une grande partie de cette hausse est à mettre sur le compte de l'augmentation du crédit à la consommation et des prêts au logement. Si les banques semblent prêtes à accorder leurs concours aux PME qui sont en mesure de prouver qu'elles sont tout à fait solvables, peu d'emprunteurs sont en réalité en mesure de respecter les critères très prudents imposés. L'impossibilité de faire varier suffisamment les taux d'intérêt pour refléter totalement les risques de crédit limite encore les incitations à prêter aux PME. Des entretiens avec des responsables de l'administration et des dirigeants de banques, ainsi que différents faits observés, indiquent que dans l'ensemble, l'amélioration de l'accès des PME au crédit n'a été que très modeste, si même amélioration il y a eu. Il est difficile de savoir à ce stade si le programme de garantie des crédits, qui est encore en phase expérimentale et qui est limité à un petit nombre de villes, a fait une différence sur ce plan.

Les pays Membres de l'OCDE ont développé au cours des dernières décennies un large éventail d'instruments destinés à faciliter l'accès des PME au crédit externe. On trouve généralement dans les programmes ainsi conçus différentes composantes dont l'accent varie d'un pays à l'autre et qui se caractérisent par des degrés divers d'intervention des pouvoirs publics. La première approche, celle qui relève le plus du « laissez faire », consiste à améliorer la fourniture d'informations relatives à la surface financière des entreprises ciblées et à modifier les codes et procédures réglementaires qui font peser des charges disproportionnellement élevées sur les PME ou sur les entreprises nouvellement créées. Dans certains pays, notamment au Canada, les pouvoirs publics favorisent des associations de « partenariat » entre les jeunes PME et des entreprises plus grandes ou plus anciennes de manière à améliorer l'accès à la technologie, aux marchés et au savoir faire en plus de l'accès aux financements. De nombreux pays apportent un soutien direct au financement des PME, quelquefois en accordant de manière sélective des bonifications des taux d'intérêt ou des incitations fiscales, mais le plus souvent grâce à des mécanismes de garantie de crédit. Les programmes destinés aux PME prévoient aussi quelquefois le recours à des institutions ou mécanismes spécialisés ayant vocation soit à prêter directement aux PME et/ou aux jeunes pousses à des conditions non préférentielles, soit à encourager les institutions financières privées à le faire en leur fournissant des services techniques ou en leur proposant des incitations de natures diverses.

C'est aux Etats-Unis que le capital-risque est le plus avancé, mais ce secteur a connu partout une très grande expansion dans les années 90. Cette expansion très rapide a culminé en 2000 avec les coupes brutales effectuées dans les investissements en haute technologie et le déclin très marqué des échanges attribuables à la croissance. La plupart des pays de l'OCDE se sont efforcés de favoriser le développement de sociétés de capital-risque afin de financer les start-ups. Dans de nombreux pays Membres comme les Etats-Unis, plusieurs pays européens, le Japon ou encore la République de Corée, des marchés boursiers spécifiques ont été créés pour que les entreprises de haute technologie parvenues quasiment au terme de leur phase initiale de capital-risque et prêtes à entrer en bourse puissent lever des fonds propres. Dans la plupart des pays, les sociétés de capital-risque sont privées, mais dans un certain nombre d'entre eux, des programmes publics spécifiques ou des institutions associées à d'autres institutions financières publiques ont joué un rôle important pour lever du capital-risque. De fait, le soutien public au capital-risque a généralement commencé lorsqu'il est devenu nécessaire de compenser l'absence de fonds émanant du secteur privé. Aujourd'hui, les financements privés étant en augmentation, ces programmes visent davantage les domaines dans lesquels il semble qu'il y ait une défaillance du marché spécial.

Plusieurs aspects de l'expérience des pays de l'OCDE méritent d'être soulignés du fait de leur pertinence potentielle par rapport aux efforts déployés par la Chine pour améliorer le financement des PME. Ainsi, l'un des principes de base (« pratique exemplaire ») des efforts des pays de l'OCDE consiste à laisser aux forces du marché privé le pouvoir de décider de la répartition spécifique des crédits. En particulier, les programmes adoptés n'imposent pas aux banques ou autres institutions financières privées de quotas spécifiques de prêts aux PME. Le ciblage de secteurs ou d'entreprises spécifiques est normalement fondé sur des critères économiques plus que sur des critères sociaux ou autres. Un second principe veut que le financement des PME soit intégré dans le cadre plus large des efforts visant destinés à favoriser leur développement. De fait, dans de nombreux pays, les mécanismes bénéficiant du soutien des pouvoirs publics destinés à faciliter le financement des PME sont déployés sous la tutelle d'organismes gouvernementaux chargés de la politique en faveur des PME, où leur sont associés. Intégrer les modes de financement et les efforts visant à répondre aux autres besoins des PME (accès aux marchés, technologie et compétences de direction) permet de garantir que les programmes se renforcent mutuellement et que ressources publiques qui leur sont consacrées sont donc utilisées de manière efficiente. Il existe aussi une très large coordination entre les politiques en matière de PME aux niveaux des administrations centrales, régionales et locales. L'intégration des programmes concernant les PME est loin d'être aussi aboutie en Chine, en partie parce que le cadre général dans lequel ils doivent s'inscrire est encore en cours de mise au point. Cependant, une telle intégration gagnera sans doute en importance, étant donné la rareté relative des fonds publics disponibles et les besoins comparativement élevés.

La nécessité de démultiplier des ressources publiques rares et de ne pas dissuader les entreprises qui en bénéficient de fonctionner de manière efficiente a eu une influence importante sur la structure des programmes destinés aux PME dans les pays de l'OCDE, et ceci vaut également pour la Chine. Les pays de l'OCDE ont souvent eu recours à des garanties partielles et à des subventions ainsi qu'à des cofinancements pour répartir les fonds publics de la manière la plus large possible, partager les risques avec le secteur privé et continuer à inciter les entreprises bénéficiaires à conserver une bonne surface financière¹¹. Des programmes de partenariat impliquant d'autres entreprises dans le développement des PME ont également contribué à valoriser et à préserver les normes. Dans certains pays, les PME et les sociétés de financement par capital-risque ont mis au point de nouveaux instruments mieux adaptés aux besoins des PME, qui leur permettent d'avoir un meilleur accès aux financements privés¹². L'expérience de l'OCDE, y compris des problèmes qui se sont posés dans le passé, est que les entités financières chargées de donner des garanties ou d'accorder des subventions doivent être soumises à une surveillance rigoureuse de la part des organes de réglementation concernés si l'on veut éviter les abus et faire en sorte que les fonds soient utilisés de manière productive. Ces expériences suggèrent également que les entités publiques impliquées dans le financement des PME fonctionnent mieux si on leur demande, au moins en partie, de respecter des objectifs commerciaux. A cette fin, par exemple, la Banque de développement des entreprises du Canada a depuis 1985 l'obligation de dégager un taux de rentabilité positif et de distribuer des dividendes à son actionnaire public.

Encadré 14.2. **Garantir la diversité des interlocuteurs financiers**

La Chine dispose d'un éventail relativement limité d'institutions financières autres que les banques commerciales et les courtiers en valeurs mobilières. Jusqu'à la création des banques spécialisées en 1994, il n'existait aucune banque de développement spécialisée comparable à celles qui ont joué un rôle important dans de nombreux autres pays en développement. Il n'existe toujours pas de caisses d'épargne spécialisées, ni de banques de gestion de patrimoine. Si l'on excepte les sociétés financières d'investissement et les coopératives rurales et urbaines, les institutions financières non bancaires (IFNB) spécialisées telles que les sociétés financières ne représentent qu'une part très faible de l'activité financière globale. Si de telles entités devraient se développer plus rapidement au cours des prochaines années, de même que les fonds de placement et les sociétés de bourse, l'avenir des IFNB au service de petits emprunteurs ou de secteurs spécialisés ayant désormais moins accès aux crédits bancaires est beaucoup plus difficile à prévoir.

L'étroitesse de la gamme des institutions financières n'est pas forcément un signe de faiblesse. Les missions assignées aux IFNB dans d'autres pays, par exemple les prêts à l'agriculture ou aux petites entreprises, sont remplies en Chine par les coopératives de crédit ou les petites banques commerciales. Les banques commerciales rendent les services d'épargne souvent rendus en partie par des institutions plus spécialisées dans d'autres pays. L'éventail des IFNB que l'on trouve dans les autres pays reflète, au moins en partie, l'existence de politiques réglementaires qui interdisent aux banques d'exercer des activités pratiquées par les IFNB, mais qu'elles pourraient en principe exercer aussi si elles étaient autorisées à le faire, ou en tous cas qui rendent ces activités plus compliquées. En revanche, l'actuelle domination du système par les banques a une conséquence beaucoup moins favorable : en effet, elle concentre les risques sur le segment financier le proche du système des paiements et donc le plus important pour la stabilité financière globale.

En outre, les institutions financières non bancaires jouissent de certains avantages potentiels lorsqu'elles financent des projets ou des secteurs comparativement risqués qui ont normalement du mal à obtenir des crédits bancaires. En se spécialisant dans l'évaluation des crédits et la gestion des risques au service d'une catégorie particulière d'emprunteurs, les IFNB peuvent réaliser des économies d'organisation et de gestion qu'il serait difficile de reproduire dans une banque commerciale, que la culture d'entreprise et le savoir-faire des dirigeants n'entraîneraient pas nécessairement vers ces activités. Dans la mesure où les IFNB ne collectent pas de dépôts, leur défaillance ne présente pas pour le système des paiements le même risque direct que la défaillance d'une banque. En conséquence, une IFNB peut s'engager dans des activités plus risquées sans provoquer les risques systémiques qui existeraient si elles étaient le fait de banques commerciales. L'expérience d'autres économies émergentes suggère que le besoin d'IFNB et de banques spécialisées dépend de la structure des relations entre les grandes entreprises et les plus petites qui leur servent de fournisseurs. Au Japon, ces petites entreprises sont souvent organisées en réseaux axés sur de grandes entreprises et grâce à ce lien, elles ont accès aux financements bancaires. Lorsque de tels réseaux n'existent pas, les IFNB jouent un rôle de financement plus important. Cela étant, un certain nombre de pays d'Asie ont connu de graves problèmes dans le secteur des IFNB. Dans certains cas (par exemple en République de Corée et en Thaïlande), les IFNB ont contribué aux problèmes financiers pendant la crise de 1997.

L'expérience de la Chine avec les IFNB est mitigée. La principale expérience a été le développement des sociétés financière d'investissement (SFI) à compter de la fin des années 80 (Kumar *et coll.*, 1997). Ces institutions ont été créées par des banques et des collectivités locales pour lever des fonds sur les marchés de capitaux chinois et internationaux afin de financer des infrastructures et d'autres projets sans recourir aux prêts des banques. Après une croissance rapide dans la première moitié de la décennie 90, les SFI ont été des acteurs majeurs de la bulle spéculative qui a éclaté au milieu des années 90 après le resserrement du crédit. Les problèmes qui en ont découlé sont devenus manifestes après la crise asiatique de 1997 avec la faillite de plusieurs grandes SFI aux activités internationales. Ces événements ont souligné les faiblesses financières très répandues parmi les SFI d'une manière générale, qui venaient en grande partie du fait qu'elles étaient utilisées pour contourner la réglementation prudentielle. Les autorités procèdent actuellement à une réduction du nombre des SFI, qui devrait passer de 250 à leur plus haut niveau à 50 à 60 lorsque l'opération sera terminée, dans le cadre d'un programme plus large de lutte contre les abus financiers.^{2,3}

L'expérience des SFI montre bien la tension qui existe entre la volonté de diversifier le système financier d'une part et la nécessité de maintenir des normes prudentielles strictes d'autre part. Cette tension existe dans tous les pays, mais elle est particulièrement vive en Chine à cause de l'influence exercée par les

Encadré 14.2. **Garantir la diversité des interlocuteurs financiers** (suite)

organismes du gouvernement central et les autorités locales sur les décisions de prêt, du contrôle souvent insuffisant exercé par les sièges sur les activités des succursales et du caractère limité des ressources à la disposition des examinateurs et autres autorités de surveillance. Cependant, une nouvelle expansion des IFNB en Chine pourrait être nécessaire dans la mesure où, par exemple, le développement des mécanismes de garantie des crédits est susceptible d'entraîner la création d'institutions spécialisées chargées d'administrer les garanties. Il sera peut-être également nécessaire de développer de nouvelles institutions spécialisées pour faciliter les ajustements du secteur réel si les obstacles qui empêchent actuellement les banques de desservir d'importants secteurs de l'économie persistent. En réalité, le fait que les circuits indirects et les circuits informels non approuvés d'acheminement des crédits restent importants, en dépit des efforts officiels déployés pour les contenir, indique sans doute qu'on a besoin d'une plus grande diversité et d'une plus grande souplesse des interlocuteurs financiers officiels.⁴ Pour toutes ces raisons, l'élaboration d'un cadre cohérent pour la structure, la surveillance et la réglementation des IFNB est une priorité importante pour les autorités chinoises de réglementation financière.

1 Pour un examen plus détaillé du développement des investisseurs institutionnels et autres institutions financières fondées sur les marchés financiers, on pourra se reporter aux chapitres sur le secteur de l'assurance et sur le développement des marchés de capitaux.

2 Afin de lutter contre leur utilisation pour contourner les obligations de nature prudentielle, les SFI appartenant à des banques devraient être cédées.

3 La conversion des coopératives de crédit urbaines en banques commerciales et les réformes entreprises pour les coopératives de crédit rurales sont faites en partie pour remplacer les normes généralement peu contraignantes applicables à ces coopératives par des normes prudentielles bancaires.

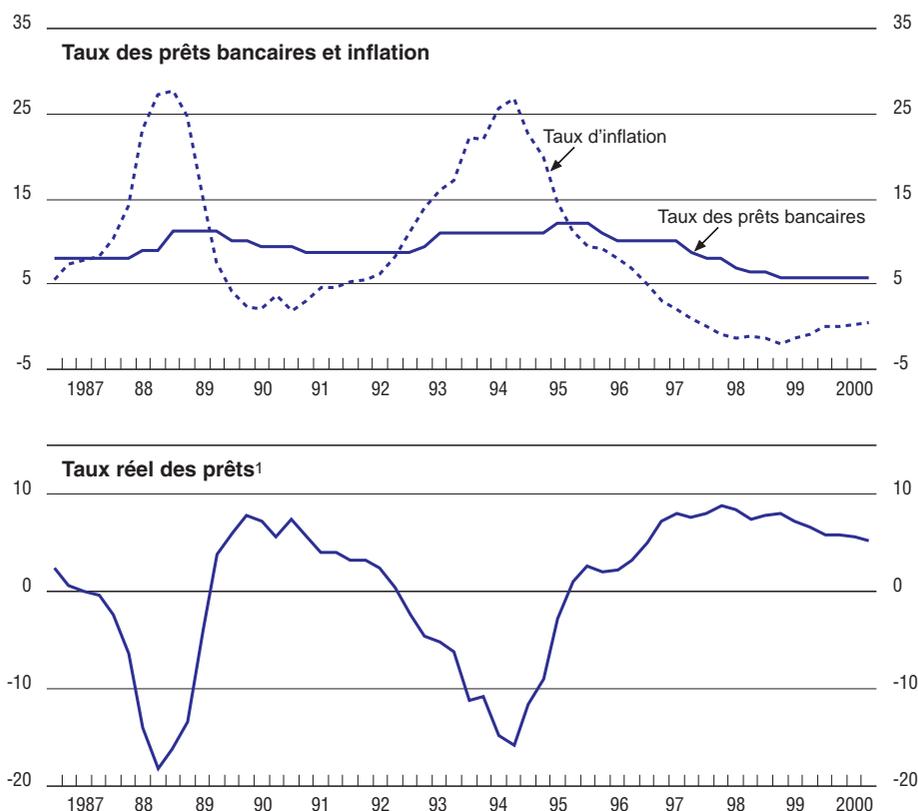
4 L'article intitulé « Spotlight falls on China's private funds "grey market" » paru dans le *Financial Times* du 8 juillet 2001, fondé sur une étude récente de la Banque populaire de Chine, donne une indication sur l'importance de ces mécanismes non approuvés. En 1999, les dirigeants ont entrepris de mettre un terme aux négociations de valeurs mobilières officieuses dans un certain nombre de centres régionaux. Si cette opération avait pour but de lutter contre les abus, il est quasiment certain qu'il a été également mis fin en même temps à des activités potentiellement bénéfiques permettant de restructurer des petites entreprises ou de réaffecter des ressources.

Libéralisation des taux d'intérêt

La libéralisation des taux d'intérêt est essentielle à l'amélioration des capacités du système financier de la Chine à bien des égards. Premièrement, empêcher les taux d'intérêt de s'ajuster aux forces du marché entraîne inévitablement une compression des flux financiers, laquelle tend à perpétuer l'influence des mécanismes administratifs qui sont à l'origine d'un grand nombre des distorsions actuelles. Deuxièmement, comme déjà indiqué, les taux d'intérêt ne sont pas suffisamment souples pour tenir pleinement compte des risques de crédit ou autres supportés par les prêteurs et en conséquence, les projets présentant des risques plus élevés, mais qui vaudraient la peine que l'on y consacre des ressources pour le bien de la société dans son ensemble, bénéficient de niveaux de financement inférieurs à leur niveau optimal du point de vue social. Troisièmement, des restrictions sur les taux d'intérêt nominaux peuvent amplifier les fluctuations des taux d'intérêt réels en empêchant les taux nominaux de réagir à l'évolution de l'inflation (voir la figure 14.3). Quatrièmement, limiter la souplesse des taux d'intérêt fait obstacle au développement du marché monétaire et du marché des capitaux, qui ont besoin du libre jeu des forces du marché pour fonctionner de manière efficace, et qui seront de ce fait soumis à des distorsions si l'on interdit aux taux d'intérêt d'autres composantes du système financier de varier eux aussi. En particulier, une plus grande souplesse au niveau des taux d'intérêt est nécessaire à un marché des changes plus efficient, et permet de réduire les risques que la libéralisation de la balance des opérations en capital aboutisse à des circulations de capitaux ayant un effet déstabilisateur.

On peut dire que la Chine est relativement avancée sur la voie de la libéralisation des taux d'intérêt par rapport à des pays parvenus à un stade de développement comparable. De fait, les taux du marché monétaire ont été largement libérés et une certaine souplesse, encore que limitée, est laissée aux banques pour fixer les taux des prêts. Cette souplesse est comparable à celle qui était en vigueur au Japon à la fin des années 60 et en République de Corée au début des années 80. La libéralisation des taux sur les prêts

Figure 14.3. Taux d'intérêt



1. Taux des prêts bancaires minoré de l'inflation
 Source : FMI, Statistiques financières internationales

et les dépôts en monnaie nationale a été considérée comme plus problématique, en partie parce que les autorités craignent que cela ne réduise les marges sur les prêts et n'abaisse encore le niveau déjà très faible des bénéfices des banques. Récemment toutefois, les autorités chinoises ont annoncé des projets visant à libérer les principaux taux d'intérêt nationaux au cours des trois prochaines années, en commençant par les restrictions pesant encore sur les instruments du marché monétaire pour passer ensuite à la libération des taux sur les prêts et les gros dépôts à terme.

Ce projet, s'il est mis en œuvre selon les prévisions, devrait contribuer grandement à améliorer l'efficacité et la souplesse du système financier afin de répondre à l'évolution des exigences financières qui émaneront de l'économie réelle. La portée et le calendrier de la libération des taux d'intérêt devraient également donner aux autorités la souplesse adéquate pour gérer toute modification de la politique de contrôle des capitaux éventuellement requise. La libération des taux d'intérêt sur les petits dépôts, bien que nécessaire en dernier ressort, devra sans doute attendre une amélioration substantielle et durable de la rentabilité des banques. Les expériences d'autres pays montrent qu'une libéralisation progressive des taux d'intérêt doit être soigneusement corrélée aux évolutions du marché afin de prévenir toute distorsion. Par exemple, continuer à contrôler les taux des gros dépôts bancaires alors qu'on libère les taux du marché monétaire risque, en période de hausse des taux, d'entraîner des perturbations en provoquant des sorties de fonds des banques. De même, libérer les taux des dépôts avant les taux des prêts risque de contracter indûment les marges de prêt. En conséquence, les autorités devront peut-être se préparer à accélérer le calendrier de la libéralisation des taux d'intérêt si les circonstances s'y prêtent.

Encadré 14.3. **Mécanismes de transfert de fonds entre les différentes régions de Chine***

Le déséquilibre du développement économique régional reste un problème fondamental en Chine. Les provinces et les villes côtières ont connu un développement important, alors que des problèmes tels que la perte de parts de marchés traditionnels ou la capacité limitée à attirer des flux de capitaux en provenance de régions plus prospères a pesé sur les performances économiques des provinces et des villes de l'intérieur.

À l'origine, ces problèmes ont conduit à un protectionnisme régional. Ainsi, les régions les moins développées refusaient les biens en provenance d'autres régions et demandaient aux succursales locales des banques d'empêcher les capitaux collectés localement de se déplacer vers d'autres régions, ou faisaient pression sur elles en ce sens. En conséquence, on a vu se développer des capacités industrielles faisant double emploi. En outre, les régions développées n'arrivaient pas à se procurer facilement les matières premières venant d'autres régions et rechignaient à autoriser leurs propres banques à prêter aux régions moins développées, de peur que les risques soient trop élevés. De plus, la politique macroéconomique avait tendance à satisfaire les exigences des régions développées et il était rare que les besoins des régions moins développées soient intégralement satisfaits. Ceci a eu pour effet d'aggraver le protectionnisme régional, ce dont les tenants du protectionnisme régional eux-mêmes se rendaient à peine compte.

Le mécanisme permettant de transférer des fonds entre les régions de Chine a évolué radicalement depuis le début des réformes et l'ouverture au monde extérieur.

Vers le milieu des années 90, la Banque populaire de Chine, en sa qualité de banque centrale, a accordé une grande attention au développement des marchés de financiers chinois afin de favoriser une répartition appropriée des capitaux entre les secteurs d'activité et les régions, et de préserver la stabilité des prix et des performances économiques dans les différentes régions. L'accent a été mis sur une réorientation de la politique monétaire, avec abandon de l'intervention directe planifiée au profit d'une gestion indirecte obéissant aux règles du marché.

Pour ce faire, la première étape a consisté à mettre en place un système de statistiques de la masse monétaire et à suivre l'évolution des différents agrégats en tant qu'objectifs à moyen terme de la politique monétaire plutôt que de recourir aux plafonds de crédits, qui constituaient jusqu'alors un outil traditionnel de macro-ajustement et qui avaient entraîné une pénurie de capitaux dans les régions les moins développées et un afflux de fonds dans les régions développées. En Chine, les agrégats monétaires sont classés en trois catégories en fonction de leur liquidité. L'agrégat le plus étroit, M0, inclut la monnaie en circulation. L'agrégat monétaire M1 inclut M0 plus les dépôts à vue. Enfin, la masse monétaire dans sa définition large, M2, est définie comme la somme de M1 et des dépôts à terme et d'épargne. Aujourd'hui, le taux d'évolution annuelle de M2 constitue l'objectif à moyen terme de la politique monétaire en Chine. Généralement, la banque centrale définit son objectif de variation de M2 en se fondant sur 1) le taux de croissance annuel prévu pour le PIB, 2) le taux de variation annuelle des prix à la consommation (indice des prix à la consommation à compter de 2001) et 3) l'évolution possible de la vitesse de circulation de la monnaie. La mise en œuvre de la politique monétaire de la banque centrale dépend de la performance du secteur bancaire et du marché des capitaux, dont le fonctionnement dépend lui-même de manière indirecte de la banque centrale.

La deuxième mesure a consisté à gérer le rapport entre l'actif et le passif des banques au lieu d'imposer des plafonds de crédit ou des quotas. Une région donnée, en particulier s'il s'agit d'une région peu développée où le solde des dépôts est généralement positif, peut désormais accorder des prêts bancaires à des clients en respectant à la fois le ratio actif/passif et les dispositions relatives aux prêts, ce qu'il lui était impossible de faire avant 1999 : en effet, ses activités de prêts étaient soumises uniquement à un quota de crédit ; un montant équivalent au solde des dépôts pouvait être transféré vers d'autres régions développées par des succursales plus importantes ou par le siège de la banque lui-même. En revanche, les succursales situées dans des régions développées affichant des soldes de prêts positifs ne peuvent plus désormais accorder des crédits bancaires à leurs clients sans devoir respecter certaines contraintes, comme cela était le cas lorsque l'essentiel du développement des prêts dans les petites succursales pouvait dépendre, et, de fait, dépendait de l'emprunt de fonds auprès de succursales plus importantes ou même du siège des banques. Cette évolution a permis d'assouplir considérablement les prêts bancaires dans les régions les moins développées. L'impulsion vient de la diversité des ratios actif/passif entre les différentes banques au niveau national, et entre les différentes succursales régionales au niveau des provinces. Cela étant, les autorités imposent que, toute autre variation mise à part, les banques faisant l'objet d'une surveillance conservent des ratios actif/passif de 75 pour cent en moyenne, fixés par la banque centrale. Les différences entre les ratios des différentes banques sont déterminées

Encadré 14.3. **Mécanismes de transfert de fonds entre les différentes régions de Chine*** (suite)

par la banque centrale, et les différences observées selon les régions entre les ratios actif/passif d'une même banque, généralement au niveau provincial, sont fixées par le siège de la banque, qui doit rendre des comptes à la banque centrale et obtenir son aval. Ces différences doivent être ajustées tous les deux ans en fonction de l'évolution du contexte.

La troisième mesure a consisté à favoriser le développement du marché interbancaire. Lorsque la Chine a commencé à s'ouvrir aux conditions du marché, les participants étaient les succursales provinciales et les sièges des BCE. De ce fait, les institutions financières situées dans des régions rurales et dans d'autres régions peu développées n'étaient pas en mesure d'emprunter des fonds auprès d'autres institutions financières ou d'autres régions. En 1999, la Banque populaire de Chine a autorisé toutes les banques commerciales, y compris les BCE, les banques par actions et les coopératives de crédit urbaines et rurales, à participer à un marché interbancaire. Le réseau de ce marché recouvre les sièges, les succursales provinciales et les sous-succursales, au niveau des préfectures, des banques nationales commerciales, ainsi que les sièges des banques commerciales et des coopératives de crédit urbaines. En outre, la Banque populaire de Chine a autorisé les maisons de titres à entrer sur le marché au premier semestre 2000.

Le marché interbancaire a trois fonctions. Premièrement, il sert de cadre aux transactions interbancaires sur des positions à court terme (à moins d'un an). Les transactions se font par le biais d'offres et d'adjudications informatisées, grâce à des informations sur le marché spot diffusées dans le réseau. Chaque participant est libre de mener des transactions pour son propre compte. Ce système favorise les transferts de fonds à court terme entre les régions. La deuxième fonction consiste à rendre des services de réseau pour les opérations d'open market de la banque centrale et ce, depuis 1998. Parmi les instruments utilisés sur l'open market, on peut citer les prises en pension d'obligations d'Etat, d'obligations financières émises par des banques spécialisées ou de bons spéciaux de la banque centrale. Aujourd'hui, le recours des banques commerciales au refinancement de la banque centrale passe principalement par des opérations d'open market, et non plus par des prêts comme c'était le cas auparavant. Enfin, le marché monétaire rend des services de réseau permettant de gérer de manière informatisée les émissions d'obligations d'Etat et d'obligations financières des banques spécialisées, qui sont dématérialisées.

Enfin, la quatrième étape a concerné la tentative de développement du marché des billets de trésorerie. Avant 1998, de nombreuses restrictions pesaient encore sur l'essor de ce marché. Certains sous-secteurs industriels, en particulier de grandes entreprises d'Etat présentes dans le textile, l'acier, le pétrole ou le charbon dans des régions développées, pouvaient bénéficier de la politique de garantie des billets de trésorerie par les banques d'Etat. Il était en revanche impossible aux PME, même à celles disposant de bonnes perspectives de marché, de recourir aux billets de trésorerie pour développer leurs activités. En 1999, la Banque populaire de Chine a assoupli les restrictions industrielles, régionales et bancaires imposées aux billets de trésorerie et la première mesure a consisté à instituer des garanties bancaires pour les billets de trésorerie. Aujourd'hui, il n'y a plus aucune restriction et les banques, qu'il s'agisse de succursales ou de bureaux des BCE, de banques par actions, de banques commerciales urbaines ou de coopératives de crédit urbaines, peuvent soutenir l'expansion des entreprises grâce à des billets de trésorerie bénéficiant de garanties bancaires. Les entreprises qui souhaitent bénéficier de la garantie bancaire des billets de trésorerie doivent remplir les conditions fixées par la Banque populaire de Chine, à savoir : 1) les billets de trésorerie doivent dépendre entièrement de transactions réelles sur des biens, attestées par des documents signés ; 2) les entreprises doivent pouvoir faire état de trois années bénéficiaires consécutives ; 3) les entreprises doivent avoir été solvables pendant trois années consécutives et 4) les entreprises doivent avoir des perspectives commerciales favorables. Les succursales ou bureaux de banques qui agissent en qualité de garants des billets de trésorerie sont chargés de procéder aux vérifications d'usage pour s'assurer que les conditions requises sont bien remplies. Les entreprises qualifiées peuvent émettre des billets de trésorerie assortis d'une garantie bancaire en fonction de leurs besoins réels. Depuis 2001, on voit apparaître des tentatives de développement de cette activité dans les régions côtières de la Chine, et le marché des billets de trésorerie, qui comprend les émissions, les escomptes inter-entreprises et les opérations d'escompte des banques commerciales, a augmenté rapidement. Le réescompte est d'ores et déjà devenu l'un des instruments de politique monétaire les plus importants de la Banque populaire de Chine.

Enfin, et ce n'est pas le moins important, la Banque populaire de Chine a lancé une série de mesures d'accompagnement du crédit, afin d'aider les régions les moins développées, en particulier les régions de l'Ouest, à attirer davantage de fonds en provenance de l'extérieur.

Encadré 14.3. **Mécanismes de transfert de fonds entre les différentes régions de Chine*** (suite)

Les résultats déjà obtenus sont évidents. Le taux de croissance annuelle des dépôts auprès des BCE dans les régions de Ouest s'est établi en moyenne à 14.5 pour cent entre 1995 et 2000 et celui des prêts à 14.8 pour cent. Ces deux taux sont supérieurs à celui de la croissance du PIB local.

* Cet encadré a été rédigé par le Dr Cunzhi Wan, Directeur adjoint du Département des statistiques de la Banque populaire de Chine lors de son passage au Département des affaires économiques de l'OCDE en qualité d'expert invité en juin et juillet 2001.

Développer un cadre institutionnel et réglementaire solide pour un système financier obéissant aux règles du marché

Dans les parties qui suivent, on abordera les questions fondamentales de la surveillance des principales activités financières, à savoir les activités bancaires, les marchés de capitaux et l'assurance. Pour commencer, on rappellera quelques généralités qui s'appliquent à l'ensemble du secteur financier. En Chine, comme dans beaucoup d'autres pays, l'exercice de la surveillance financière a été souvent subordonné à d'autres considérations, en particulier au soutien des objectifs économiques, sociaux et régionaux du gouvernement. Ceci peut se comprendre, dans la mesure où la Chine était une économie fermée et dirigiste, où le rôle des institutions financières se bornait pour l'essentiel à valider des ordres émanant d'autres échelons de la structure de décision. Dans ces circonstances, il n'aurait servi à rien de mettre en place des règles prudentielles strictes.

Aujourd'hui en revanche, alors que la Chine aborde une phase ultérieure de son développement économique, les décisions de fond vont de plus en plus être prises par les marchés plutôt que dictées par les pouvoirs publics, et l'économie va se trouver beaucoup plus que par le passé soumise aux forces internationales. La déréglementation financière va s'accélérer, et de nouveaux instruments financiers feront leur apparition. Avec le développement attendu des fonds de pension par capitalisation, les marchés de capitaux seront appelés à prendre en charge une grande partie de la production de revenus de retraite. Afin de remplir cette mission élargie tout en minimisant les risques de désordres systémiques, les autorités de surveillance du marché devront procéder à des ajustements substantiels. Pour mettre sur pied des systèmes de surveillance financière fondés sur les mécanismes du marché, la Chine peut s'inspirer de l'expérience très vaste d'autres marchés. Au cours des dernières années en effet, les autorités de surveillance des marchés et d'autres responsables de grands pays ont travaillé ensemble au sein de diverses enceintes afin d'édicter des normes mondiales sur un certain nombre de questions. Des organismes tels que le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV), l'Association internationale des contrôleurs d'assurance (AICA) et le Forum des services financiers (FSF), ont participé au processus d'élaboration de normes et de pratiques exemplaires reconnues. La Chine participe à un grand nombre de ces forums.

Activités bancaires

Un corpus considérable de pratiques exemplaires internationales en matière de contrôle bancaire a déjà été constitué. Plusieurs groupements internationaux, en particulier le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, ont formulé un vaste ensemble de normes couvrant divers aspects du contrôle bancaire¹³. La Chine est associée à plusieurs groupes internationaux chargés de formuler des normes et de les mettre en œuvre.

Garanties officielles et assurance des dépôts

L'infrastructure juridique et réglementaire d'un système financier respectueux des mécanismes du marché repose en grande partie sur la délimitation entre les activités qui font l'objet d'une garantie des

autorités d'une part et celles où ce sont les participants au marché qui supportent les risques d'autre part. Dans de nombreux pays d'Asie, il était courant que les pouvoirs publics n'offrent pas de garanties officielles, mais laissent planer une ambiguïté significative sur la responsabilité en dernier ressort des dépôts bancaires. Les participants étaient ainsi portés à croire que le gouvernement ne laisserait pas les institutions financières faire faillite et qu'il assumerait les engagements des banques en cas d'insolvabilité. L'aléa moral découlant du soutien escompté des pouvoirs publics a incité de nombreuses banques et de nombreux investisseurs à prendre des risques inconsidérés, et des entreprises non financières à prendre des décisions d'investissement malheureuses. Comme l'Etat détient des participations dans des banques et dans des sociétés industrielles, et comme le système de planification existe encore, l'engagement de soutien des banques des autorités chinoises est encore plus important que dans d'autres pays asiatiques. En fait, les banques appartiennent à l'Etat et n'ont que peu de maîtrise sur leurs politiques de prêt. Ce sentiment de garantie quasi-universelle, quoi qu'officielle, encourage à l'évidence les banques à négliger l'analyse de leurs engagements de crédit et les disciplines connexes. Afin de s'engager sur la voie d'un régime où les institutions financières accepteraient la responsabilité de leurs propres actions, il importe de cerner plus précisément les responsabilités des pouvoirs publics.

Un système d'assurance des dépôts semblable à ce que l'on trouve dans la plupart des économies de marché est l'un des principaux éléments permettant de différencier les activités pour lesquelles les participants au marché sont censés supporter les risques de celles qui sont garanties par les pouvoirs publics. Dans ces systèmes, le gouvernement garantit que les déposants seront indemnisés à hauteur des dépôts assurés au cas où l'institution qui les a collectés ferait faillite ou manquerait de liquidité¹⁴. A ce jour, il n'existe pas de système officiel d'assurance des dépôts en Chine, mais la plupart des intervenants supposent qu'au moins tous les dépôts existant dans les banques d'Etat bénéficient d'une garantie des pouvoirs publics. En d'autres termes, les participants agissent dans l'hypothèse que la question de la surface financière des banques appartenant à l'Etat peut être ignorée, alors même que ces banques iraient mal si l'on appliquait les normes habituelles de solvabilité.

Les systèmes d'assurance des dépôts ont pour objectifs :

- De fournir aux petits épargnants à la recherche de produits simples des débouchés sans risque pour leur épargne. En l'absence de telles assurances, ces petits épargnants pourraient détenir leurs actifs en espèces et rester complètement à l'écart du système financier ; et
- De favoriser la confiance dans le système bancaire d'une manière générale en empêchant les paniques et les ruées sur les banques. En effet, de nombreux épargnants, faute d'informations adéquates ou de capacité à évaluer ces informations, pourraient être tentés de retirer leur argent des banques en période d'incertitudes.

Lorsque les banques peuvent accepter des dépôts garantis illimités, la concurrence et les tarifs s'en trouvent faussés. En effet, elles peuvent alors prendre des risques excessifs sans offrir de primes de risque adéquates. Normalement, les coûts de financement supportés par les banques reflètent la perception qu'a le marché du risque de placement des fonds en dépôt auprès de chaque banque. Ainsi, l'augmentation des coûts de financement et la perte de confiance des marchés sont souvent le signal de difficultés imminentes pour les banques. Lorsque les principes de base de la surveillance mutuelle exercée par les participants au marché ne fonctionnent plus, le système bancaire peut être incité à opérer de mauvais choix de crédits et à prendre des risques excessifs. Un accès excessif aux dépôts garantis a ainsi constitué un facteur de poids dans plusieurs crises financières, par exemple la crise des caisses d'épargne aux Etats-Unis. En conséquence, dans le cadre des efforts actuellement déployés pour réformer les systèmes financiers en Asie, des efforts sont fait pour introduire des systèmes officiels d'assurance des dépôts, en précisant bien que les engagements bancaires qui ne sont pas spécifiquement couverts par ces assurances sont pris aux risques de l'investisseur.

L'assurance des dépôts constitue l'une des justifications du contrôle bancaire. Dans une certaine mesure, les banques sont des institutions spéciales qui peuvent accepter des dépôts assurés et avoir

ainsi accès à des financements à des taux inférieurs à ceux du marché, dans la mesure où il n'y a aucune prime de risque. En échange de ce privilège, les banques doivent accepter certaines limitations de leur prise de risques. L'assurance des dépôts ne constitue qu'un des privilèges accordés aux banques. Parmi les autres, on peut citer l'accès au crédit de la banque centrale ou au système des paiements.

L'assurance prévoit généralement de couvrir les dépôts à concurrence d'un certain montant, et la fraction de dépôts supérieure à ce montant n'est pas assurée. Les banques sont tenues de divulguer le montant de ces dépôts, ainsi que les autres produits pour lesquels c'est le déposant qui supporte le risque et qui est donc censé procéder à sa propre évaluation de ce risque. Par exemple, les fonds du marché monétaire ne sont normalement pas couverts par l'assurance des dépôts, même s'ils présentent beaucoup de caractéristiques communes avec les dépôts bancaires. Si de tels instruments devaient être introduits en Chine, il faudrait préciser clairement qu'ils ne sont pas couverts par l'assurance des dépôts.

Bien que le gouvernement ne soit obligé de soutenir que certains dépôts, il peut, au cas par cas, décider d'étendre le filet de sécurité à un ensemble d'engagements plus large. Ces garanties étendues sont souvent accordées à des moments de crise imminente. Par exemple, lors de la crise bancaire qu'ont connue la Suède au début des années 90 ou la République de Corée à la fin de la même décennie, les pouvoirs publics ont décidé d'accorder assez largement leur garantie afin d'éviter un effondrement total de la confiance. Dans tous les cas, il a été décidé d'introduire progressivement une couverture partielle des dépôts en l'étalant sur plusieurs années. Ainsi, la couverture partielle des dépôts devrait entrer en vigueur en 2001 en République de Corée et en 2002 au Japon. Dans certains cas, d'autres institutions ont pu bénéficier de ces couvertures, aux côtés des banques commerciales. Dans le cas particulier de la Chine, où la plupart des banques sont encore aux prises avec des problèmes basiques de qualité des bilans et de gestion des risques, il ne serait pas possible dans la pratique d'introduire immédiatement un système de couverture limitée des dépôts. Cela étant, un régime d'assurance partielle des dépôts se doit de faire partie intégrante d'une réforme bancaire. Une fois qu'un programme viable de restructuration des banques a été élaboré, il est possible d'annoncer un calendrier pour le passage à moyen terme à une assurance partielle des dépôts.

En Chine, les quatre grandes BCE soulèvent un problème important. En effet, ces banques jouiront d'un avantage significatif par rapport aux autres banques si l'on introduit un système d'assurance limitée des dépôts, parce que le marché décidera probablement qu'elles bénéficient d'un soutien important des pouvoirs publics, même en l'absence de garanties officielles. Les agences de notation internationales évaluent régulièrement le degré de soutien des pouvoirs publics lorsqu'elles décernent des notes à des banques. Il serait très important que les autorités se fixent comme objectif de placer ces banques sur un pied d'égalité avec les autres établissements bancaires et d'encourager le développement en leur sein d'un régime de gouvernance fondé sur les règles prudentielles et de capacités internes de gestion des risques. Un tel comportement est incompatible avec des garanties illimitées. La règle devrait être qu'en cas de faillite, le gouvernement n'honorera les dettes qui ne sont pas explicitement couvertes par l'assurance que si les responsables du contrôle bancaire attestent qu'une rénovation bancaire efficiente du point de vue des coûts justifiait de tels engagements.

Normalement, les systèmes d'assurance des dépôts sont financés par les contributions versées par les banques à un fonds d'assurance. Le plus souvent, ces systèmes sont gérés par un organisme officiel spécialisé, bien que dans certains cas, les banques aient constitué un système privé d'assurance des dépôts. Toutes les institutions bancaires, y compris les institutions détenues par l'Etat qui reçoivent des dépôts assurés, sont normalement tenues d'acquitter des primes d'assurance. A long terme, les primes demandées par l'organisme d'assurance des dépôts doivent être proportionnelles aux risques attachés aux différentes banques et à leurs activités. Ainsi, les institutions financièrement saines et celles exerçant des activités à faible risque devraient acquitter des primes inférieures à celles demandées aux banques ayant des bilans moins solides et/ou aux banques s'engageant dans des opérations plus risquées. Cependant, les banques chinoises sont dans une période de transition et cela ne fait pas assez longtemps qu'elles fonctionnent comme des institutions indépendantes dont les activités permettent de calculer des primes. Ainsi, il ne serait pas réaliste d'imposer immédiatement en Chine des primes variables en fonction des

risques. L'introduction progressive de primes différenciées devrait accompagner celle de la couverture limitée des dépôts ainsi que les progrès de la réforme bancaire.

Indépendance et pouvoirs des autorités de contrôle bancaire

Afin de pouvoir remplir sa mission, l'organisme de contrôle bancaire doit être suffisamment indépendant des autres organismes officiels et des autorités juridiques et institutionnelles pour pouvoir peser en faveur de l'application de normes élevées, même si cela devait entrer en conflit avec d'autres objectifs de l'action des pouvoirs publics. Deux des objectifs de l'action des pouvoirs publics les plus courants qui sont en conflit potentiel avec le contrôle prudentiel sont : 1) la recherche d'objectifs tels que la croissance économique, la cohésion sociale ou le développement régional et 2) la volonté de dissimuler l'ampleur de la dégradation des bilans afin de repousser une restructuration financière et/ou industrielle. Parmi les exemples de conflit d'objectifs de la première catégorie, on peut citer les banques bénéficiant d'une tolérance réglementaire qui financent des projets de développement économique fondamentaux, qui permettent aux entreprises de préserver l'emploi ou qui assurent le versement de retraites, ou bien qui exercent leurs activités dans certaines régions-clés d'un pays. Les responsables du contrôle bancaire peuvent parfois accepter que la qualité d'un bilan soit surévaluée afin de permettre aux autorités de repousser des décisions de fond. En effet, si les responsables du contrôle bancaire insistaient fortement pour que des mesures correctrices soient prises, les banques devraient prendre des mesures à l'encontre des emprunteurs, forçant ces derniers à se restructurer. Or, ceci pourrait aller à l'encontre des priorités du gouvernement.

Il y a peu de chances que les autorités de contrôle bancaire insistent pour que soient appliquées des normes élevées dans les cas où il n'est pas sûr qu'elles puissent, juridiquement et dans la pratique, engager des actions. Lorsque le cadre juridique dans lequel les banques pourraient engager des poursuites à l'encontre d'emprunteurs défaillants n'a pas été mis à l'épreuve, ni les banques ni leurs autorités de contrôle ne risquent d'entamer des procédures importantes. Très souvent, on constate également des réticences à admettre l'ampleur des PNP dans le système bancaire, parce qu'une reconnaissance complète révélerait au grand jour le besoin de ressources budgétaires à grande échelle. Ces considérations, qui s'appliquent particulièrement à la Chine, valent pour la plupart des pays d'Asie confrontées aujourd'hui à la tâche de rénovation de leur système bancaire.

En Chine, la responsabilité du contrôle bancaire a été confiée à la Banque populaire de Chine, qui est aussi la banque centrale. Dans de nombreux pays, c'est la banque centrale qui est chargée du contrôle bancaire, mais d'autres pays ont adopté des approches différentes. La question de l'organisation institutionnelle optimale pour la surveillance financière sera examinée dans la dernière partie du présent chapitre.

Réglementation de la discipline ou contrôle prudentiel : gouvernance des banques et qualité prudentielle

Dans tous les pays, on constate que la réglementation bancaire tend à s'éloigner de son orientation passée, qui consistait à fixer des règles détaillées et à suivre de près l'évolution des bilans des banques pour apprécier le respect de cette réglementation. La tendance actuelle consiste à laisser les banques assumer une responsabilité bien plus grande en ce qui concerne leur respect des règles prudentielles. Dans le passé, les banques étaient considérées dans bien des pays comme des institutions « spéciales » censées se mettre au service d'une large gamme d'objectifs économiques et sociaux, par exemple soutien de la politique industrielle, préservation de l'emploi, développement des communautés locales, ou encore aide au financement de la dette des pouvoirs publics. Elles devaient se conformer à des règles détaillées concernant leur politique de prêt, souvent accompagnées d'interdictions strictes dans la gamme des activités qu'elles pouvaient exercer, de contrôles étroits des taux d'intérêt et autres charges bancaires, et de restrictions en matière d'innovation des produits.

Grâce à la déréglementation, les activités bancaires sont devenues un secteur fortement concurrentiel et très novateur, où les opérateurs privés sont constamment sollicités pour mettre au point des produits

nouveaux. Les tentatives de renforcement des réglementations traditionnelles se sont souvent soldées par une rigidité excessive, et les banques étaient alors contraintes de dépenser une énergie considérable pour essayer de tirer profit des lacunes et des incohérences de ces réglementations. Aujourd'hui au contraire, le contrôle bancaire se fonde sur l'hypothèse selon laquelle ce sont les banques elles-mêmes qui doivent être chargées de faire respecter la discipline en matière de crédit et de gérer et de maîtriser les risques. On attend de plus en plus d'elles qu'elles mettent en place des systèmes de gouvernement d'entreprise répondant principalement à deux préoccupations impérieuses : 1) des taux de rendement adéquats et 2) un respect des règles prudentielles. En conséquence, le rôle essentiel de l'autorité de contrôle consiste non pas à donner des conseils détaillés sur les décisions des banques, mais à s'assurer qu'elles ont bien mis en place des structures de gouvernance crédibles et efficaces centrées sur ces deux objectifs, en particulier sur le respect des normes prudentielles. L'existence de procédures internes de gestion et de contrôle des risques est la clé de voûte de ces structures de gouvernance.

Dans cette nouvelle répartition des rôles assignés aux banques et aux autorités de contrôle, chaque institution exerce un contrôle bien plus important sur ses propres actions, et pour les autorités, c'est la banque qui est strictement responsable de sa qualité prudentielle. Afin de mettre l'accent sur ces objectifs, les responsables du gouvernement d'entreprise des banques, principalement leurs conseils de surveillance¹⁵, doivent être suffisamment autonomes pour être responsables de la rentabilité et pour préserver ou, si nécessaire, améliorer la qualité de leurs bilans et de leurs risques d'une manière générale. Fixer de tels objectifs aux banques peut sembler aller de soi, mais il est clair qu'on s'est souvent écarté de cette ligne dans le passé et que ces écarts ont souvent été à l'origine de crises bancaires, en particulier sur les marchés émergents. En Chine, les pouvoirs publics ou des groupes industriels associés ont souvent fait pression sur les banques pour qu'elles se mettent au service d'autres objectifs, et les restrictions pesant sur l'activité bancaire étaient telles qu'il leur était pratiquement impossible de se concentrer sur leur rentabilité et sur la solidité de leur bilan.

Les déclarations récentes de responsables chinois montrent qu'ils ont pris conscience de la possibilité de conflits entre les objectifs assignés aux banques. L'un des buts affichés de l'introduction en bourse des établissements bancaires consiste à renforcer la responsabilité de ceux qui sont chargés de veiller à ce que les banques atteignent un niveau de rentabilité adéquat et affichent des bilans sains¹⁶.

Lorsque les autorités de contrôle des banques estiment que les institutions ont instauré des systèmes de gouvernance satisfaisants et qu'elles mettent en œuvre des stratégies efficaces de gestion des risques et de tarification, elles sont généralement prêtes à laisser aux banques davantage de marge de manœuvre dans leurs prises de décisions et à accepter leurs systèmes internes de gestion des risques. Les autorités chinoises de contrôle bancaire indiquent que conformément à la pratique internationale, elles ont pour objectif à long terme d'abandonner la surveillance traditionnelle fondée sur le respect des règles fixées au profit d'une surveillance prudentielle. Néanmoins, comme indiqué dans le chapitre consacré au secteur bancaire, les incitations offertes aux banques chinoises restent quelque peu confuses. Si les banques ont été prévenues qu'elles devaient éviter tout nouveau PNP, il n'est pas évident qu'elles jouissent d'une autonomie suffisante ou qu'elles disposent des informations nécessaires pour remplir ce mandat de manière satisfaisante. En conséquence, si l'objectif à long terme du contrôle bancaire doit rester le passage à une surveillance prudentielle, les objectifs plus immédiats des autorités de contrôle doivent être 1) de parvenir à une lecture exacte des bilans des banques, 2) de demander aux banques de porter leurs normes de gestion des risques à des niveaux acceptables et 3) de commencer à mettre en place un système qui permettra de prendre rapidement des mesures correctrices en cas de problèmes.

Capacité des banques à gérer les risques

Il est universellement admis qu'en réponse aux pressions émanant des autorités de contrôle des banques, des agences de notation et des actionnaires, les banques doivent posséder une vraie culture de crédit, qui repose sur de solides compétences internes permettant d'analyser les risques de crédit conjuguées à des systèmes internes de suivi des octrois de prêts et des prises de risques. Les procédures de crédit prévoient généralement d'affecter des ressources aux fonctions d'analyse des crédits, qui

s'appuient sur des systèmes d'information adéquats. Le plus souvent, les banques ont des systèmes internes de classement des demandeurs de crédits en fonction des risques et des procédures permettant de s'assurer que les prêts sont tarifés conformément à l'évaluation des risques effectuée par la banque et passés en revue par les comités spécialisés ayant le pouvoir d'agir. Les politiques des banques concernant l'acceptation et la tarification des risques devraient être consignées par écrit et communiquées à toutes les entités concernées. Afin de susciter l'adhésion de l'ensemble des services des banques à ces politiques en matière de crédit, les fonctions de gestion des crédits et des risques doivent avoir le soutien affirmé des dirigeants et du conseil. La tarification des prêts en fonction des risques a tendance à augmenter la rentabilité, qui est justement le point faible des banques chinoises.

Lorsque le système de crédit est satisfaisant, la direction peut disposer au moment où il le faut d'informations sur l'état des risques pris par divers services de la banque envers différents clients. Ainsi, une banque peut avoir un risque de crédit vis-à-vis d'une seule et même entreprise, mais qui opère à travers diverses filiales, tandis que des emprunts contractés par différentes sociétés affiliées peuvent accroître la concentration du risque. De la même façon, les risques liés à un emprunteur donné peuvent être accrus par les garanties données par celui-ci. Un volet important de l'information des dirigeants consiste à centraliser les renseignements sur les risques à l'intérieur de la structure de crédit de la banque de façon à ce que les procédures prévues pour passer en revue les engagements de la banque puissent traiter ces risques. On constate généralement que les dirigeants des banques chinoises ne disposent pas d'informations adéquates sur les crédits accordés dans leur propre établissement.

Lorsque le risque est minoré grâce à une garantie extérieure, il conviendrait de spécifier quelles sont les procédures permettant d'exiger des garanties et de définir ce qui constitue une garantie efficace. Lorsqu'on a recours à des garanties publiques pour réduire le risque net, il faudrait définir les critères retenus pour que ces garanties soient spécifiquement acceptées et viennent en déduction du risque total pris par une banque envers un emprunteur donné. Dans la mesure où en Chine, un grand nombre de garanties ne sont pas officiellement accordées, mais octroyées dans le cadre d'une procédure de négociation tacite, il est difficile de savoir quel est le montant exact des garanties dont dispose éventuellement chaque banque et quelle est la nature des engagements pris par différents niveaux de l'administration. Chaque fois que cela est possible, les garanties devraient être mentionnées de manière explicite et saisies dans les systèmes de crédit des banques.

Une politique fiable de classement des prêts constitue par ailleurs un volet essentiel de tout système de gestion du risque de crédit. Dans de nombreux pays avancés, les services de crédit internes des banques sont souvent plus rigoureux que les autorités de contrôle bancaire lorsqu'il s'agit d'attirer l'attention sur les engagements problématiques et d'exiger des mesures correctrices. En 1998, la Banque populaire de Chine a demandé aux banques détenues par l'Etat de mettre sur pied un système expérimental dans lequel les prêts seraient répartis en cinq catégories : prêts normaux, prêts nécessitant une attention particulière, prêts de qualité inférieure à la norme, prêts douteux et prêts risquant d'entraîner une perte probable. Il semble que la mise en œuvre de ce système sur une plus grande échelle n'ait que peu réussi. En outre, la définition des PNP ainsi que les règles applicables en matière de provisionnement, de passations en charges et de cessions de créances ne sont pas assez transparentes pour que les banques puissent effectivement appliquer de telles réformes. Au-delà de ces difficultés, il n'est pas évident que les banques trouveraient un réel avantage à adopter des politiques plus strictes de classement des prêts. Au contraire, il existe sans doute des incitations très fortes pour qu'elles surestiment la qualité de leur portefeuille d'encours. De la même façon, il semble qu'elles soient très peu incitées à traiter les prêts de qualité médiocre soit en constituant des provisions adéquates, soit en passant ces engagements en charges ou bien en les cédant.

Des systèmes efficaces de gestion des risques permettent également d'identifier les différentes catégories de risques pris par les banques. Les activités bancaires traditionnelles se sont toujours largement préoccupées du risque de crédit, c'est-à-dire du risque qu'un emprunteur ou une contrepartie se trouve dans l'incapacité d'honorer ses engagements pour cause d'insolvabilité ou de manque de liquidité. En fait, le risque de crédit reste le principal risque encouru par les banques chinoises et il est probable qu'il

constituera leur plus grave problème de gestion des risques au cours des prochaines années. Cependant, avec la libéralisation et l'innovation, les banques chinoises vont probablement commencer à prendre d'autres risques, notamment risque de taux d'intérêt, risque de marché (risque d'évolution négative des prix des actifs financiers), risque de change, risque de liquidité ou risque opérationnel. Il est impératif que des systèmes exhaustifs de gestion des risques puissent mesurer tous ces risques et trouver le moyen d'y faire face.

Lorsqu'il existe des politiques internes en matière de concentration des risques, des mesures peuvent être prises : refus d'accorder de nouveaux crédits, demandes de garanties, tentatives de réduction des risques grâce à des cessions de créances et plus grande diversification dans la tarification des prêts. En cas de risque de marché ou de risque de taux d'intérêt, des produits dérivés peuvent être utilisés à titre de couverture. Au fur et à mesure que les banques développent leur capacité à s'engager dans des activités hors bilan, une des réactions possibles à l'augmentation du risque de crédit consiste à s'engager sur le marché des capitaux dans une activité où le risque est transféré aux investisseurs¹⁷. Lorsque la cote de crédit d'un emprunteur recule, la banque le place généralement sur une liste d'alerte et commence à mettre en œuvre des procédures destinées à suivre de près les risques encourus vis-à-vis de cet emprunteur et à faire part de leur préoccupation. Si les concours qui lui sont consentis passent dans une catégorie de risque encore plus mauvaise, il convient de décider s'il faut provisionner ou/ou passer des prêts en charges.

Les banques ont pour habitude de procéder à des charges en capital dans le cadre de leur gestion interne des risques. Quel que soit le système retenu, il faut de toute façon qu'il existe un dispositif permettant d'identifier les risques, de les porter à l'attention de ceux qui sont expressément chargés de les gérer et de décider comment y réagir. Dans le processus de restructuration financière en cours dans de nombreux pays d'Asie, les banques déploient des efforts considérables pour améliorer leurs procédures internes permettant d'évaluer et de classer leurs encours de crédit et de prendre des décisions adaptées.

Les paragraphes qui précèdent décrivaient, dans les grandes lignes, ce que la plupart des autorités de contrôle bancaire attendent des banques en matière de systèmes internes de gouvernance, de gestion des risques et de politique de crédit. Il faut être réaliste : les banques chinoises ne sont pas encore prêtes à fonctionner dans un système de surveillance prudentielle souple ; elles ont encore besoin de directives plus immédiates. Cela étant, encourager les banques à mettre en place leurs propres systèmes jusqu'à être elles-mêmes en mesure de gérer leurs risques de manière autonome doit rester un objectif prioritaire des autorités de contrôle bancaire.

Les banques chinoises au regard des critères de surveillance standard

A l'appui de leur propre évaluation de la qualité des banques et du dialogue avec les établissements placés sous leur surveillance, les autorités de contrôle ont, dans de nombreux pays, élaboré des systèmes permettant d'apprécier la solidité financière globale des banques en se fondant sur un certain nombre de critères jugés pertinents du point de vue prudentiel. Les critères généralement retenus dans ses systèmes sont les ratios de fonds propres, la qualité des actifs, les capacités de gestion, les bénéfices et la liquidité¹⁸. Les autorités attribuent aux institutions des notes fondées en partie sur des ratios strictement numériques et en partie sur leur propre appréciation. Actuellement, les autorités chinoises envisagent d'incorporer de tels systèmes dans leurs procédures de surveillance des banques.

D'une manière générale, les banques chinoises ne seraient pas classées très haut dans la plupart des systèmes d'évaluation des autorités de contrôle, comme on peut le voir dans la partie du chapitre 7 consacrée aux activités bancaires. De fait, toutes les BCE, à l'exception d'une seule, présentent des ratios de capital inférieurs aux 8 pour cent généralement considérés comme un minimum par les autorités de contrôle internationales. En outre, la définition du capital utilisée en Chine n'est pas conforme aux normes internationales. Or, le concept de capital est fondamental dans le principe de base des activités bancaires selon lequel un système de gouvernance doit tendre à produire un rendement adéquat pour les actionnaires et préserver la qualité prudentielle. Les propriétaires théoriques de la banque ont en effet

investi des fonds dans la banque. Afin de préserver l'investissement réalisé par ces propriétaires et d'accroître sa valeur, les dirigeants s'efforcent de prendre des risques mesurés afin de dégager un niveau de bénéfices adéquat. La situation est un peu plus compliquée dans la plupart des BCE. En effet, ces banques, faiblement capitalisées, voire affligées d'un capital négatif, n'ont pas de propriétaires extérieurs ; leurs dirigeants réagissent fréquemment à des incitations perverses et s'engagent parfois dans des stratégies de prise de risques excessifs. Dans une telle situation, les risques de crise sont élevés.

Il est généralement admis que les actifs des banques chinoises sont de médiocre qualité, même si la mauvaise caractérisation de ces actifs rend difficile toute mesure précise. Récemment, les banques ont été autorisées à céder des PNP à sociétés de gestion d'actifs. Cependant, il est bien connu que les PNP réels sont probablement bien plus importants que les chiffres publiés. En outre, le système chinois de classement des prêts ne permet de dresser qu'un tableau très incomplet de la qualité des actifs. En effet, seuls les prêts en souffrance depuis trois mois sont considérés comme non performants. Cela étant, les autorités expérimentent en ce moment des modèles de classement plus prospectifs, s'inspirant de la pratique internationale, afin de prendre en compte des facteurs tels que les flux de trésorerie réels et prévisibles de l'emprunteur pour savoir s'il pourra assurer le service de sa dette. Généralement, les systèmes de classement des prêts en fonction de leur qualité sont accompagnés d'obligations de provisionnement. Lorsque les systèmes de gestion des risques sont assez élaborés, les banques se dotent de règles internes de classement des prêts et de provisionnement qui sont utilisées pour prendre les décisions relatives à la distribution de crédits, à leur tarification et aux dotations aux provisions. Normalement, au fur et à mesure que la qualité d'un encours diminue, un pourcentage de plus important du prêt doit être provisionné. Les règles en vigueur en Chine, en revanche, imposent un provisionnement uniforme de 1 pour cent pour tous les prêts.

Les autorités chinoises de contrôle bancaire envisagent d'adopter un système à cinq catégories calqué sur celui utilisé sur les grands marchés. En plus des prêts non performants au sens strict, c'est-à-dire en souffrance ou rééchelonnés, ce système recense les emprunteurs méritant à des degrés divers qu'on leur accorde une attention spéciale. Dans cette catégorie, on trouve les emprunteurs dont on peut douter qu'ils aient les capacités de réaliser des bénéfices leur permettant de payer les intérêts et de rembourser le principal et/ou qui sont vulnérables d'une autre manière. De tels systèmes devraient permettre aux autorités de contrôle d'évaluer plus précisément les bilans des banques et leur vulnérabilité potentielle de manière à jauger plus exactement la pertinence des provisions pour pertes sur prêts et de la capitalisation des banques. En fait, en Chine, il existe peu de pressions pour identifier avec précision la qualité des créances des banques, et beaucoup d'incitations à présenter des données faussées. Ainsi, une réforme bancaire devrait commencer par la mise en place de systèmes imposant la transparence, au plan interne et vis-à-vis des autorités de contrôle.

Dans les économies avancées, les banques sont en train d'introduire des systèmes similaires d'appréciation du risque dans leurs propres procédures de distribution de crédits et dans certains cas, les autorités de contrôle sont prêts à accepter le système de classement interne des banques dans le cadre de leurs procédures de surveillance. Dans le cas de la Chine, il semble nécessaire de commencer par se fier aux modèles officiels de classement des prêts, puis de proposer progressivement aux banques dotées de systèmes avancés de gestion des risques de les utiliser.

Les capacités de gestion et de direction sont l'un des critères utilisés par les autorités de contrôle pour juger les banques, et l'un des aspects de la direction consiste justement à contrôler les risques. D'autres considérations ont aussi leur importance : les structures de gouvernement d'entreprise de la banque, la capacité à formuler des plans stratégiques et le contenu de ces plans, la capacité à maîtriser les coûts et la cohérence du projet de la banque. D'une manière générale, les autorités de contrôle ne devraient pas dicter leurs plans stratégiques aux banques, mais elles ont tout de même un avis sur le caractère réaliste ou non des projets des banques en matière de qualité des bénéfices et des bilans. A ce jour, les banques chinoises n'ont pas été obligées d'établir des plans autonomes ; elles ont dû ratifier des décisions prises en dehors d'elles. Un régime de contrôle dans lequel les banques seraient tenues pour responsables de leurs propres décisions de crédit va de pair avec une augmentation de leur pouvoir réel de prendre des décisions.

Les bénéfices constituent un autre critère grâce auquel les banques sont généralement jugées. Là encore, les banques chinoises font assez piètre figure. Même avant les ajustements nécessaires pour tenir compte de la diversité des normes de calcul des bénéfices, les banques chinoises semblent nettement moins rentables que leurs homologues d'autres pays. Dans la plupart des pays, la rentabilité des actifs des banques bien gérées dépasse les 100 points de base et un taux de rendement des fonds propres de 15 pour cent est considéré comme un objectif raisonnable pour les banques internationales. (Aux Etats-Unis, au Canada, en Australie et au Royaume-Uni, la rentabilité des actifs des principales banques est de l'ordre de 200 à 300 points de base). Lorsque l'on commence à ajuster les données pour rendre compte des pratiques chinoises, leur performance apparaît sous un jour encore moins favorable.

Si elles étaient restructurées, il y a tout lieu de croire que les banques chinoises pourraient être très rentables. En effet, elles opèrent sur un marché qui connaît une croissance rapide, avec de nombreux emprunteurs dynamiques et rentables, en particulier dans le secteur privé et dans celui des entreprises de bourgs et de villages, mais les ressources financières sont rares. Si les banques étaient libres de diriger les ressources vers leurs clients les plus prometteurs, les marges réalisées sur les prêts pourraient être plus élevées que dans des systèmes bancaires ayant une plus grande maturité. En d'autres termes, si les signaux économiques pouvaient fonctionner correctement, le système bancaire chinois serait très rentable.

Enfin, le dernier critère de mesure important est la liquidité. D'une manière générale, il semble que les performances de la Chine soient meilleures à l'aune de ce critère qu'à celle de la plupart des autres.

Mesures correctives

Si l'on se réfère à la plupart des indicateurs utilisés couramment par les autorités de contrôle, les banques chinoises ont apparemment des problèmes de fond. La plupart des systèmes de surveillance bancaire sont assortis de dispositions prévoyant que les banques qui n'arrivent pas à respecter les normes prudentielles admises sont obligées de prendre des mesures pour y remédier. Souvent, le pouvoir juridique d'imposer de telles mesures est prévu dans la loi portant création de l'organisme de contrôle bancaire. Généralement, les mesures se font de plus en plus strictes au fur et à mesure que les établissements concernés s'éloignent des normes admises.

Dans un premier temps, les banques qui ont besoin d'ajustements doivent produire des projets de résolution des problèmes identifiés par les autorités de contrôle dans un délai donné. Généralement, les objectifs d'amélioration sont fixés en termes quantitatifs et un calendrier spécifique est fixé pour l'accomplissement de ces tâches. Lorsque la défaillance est importante, les mesures correctives peuvent inclure un changement dans la direction, une recapitalisation, une fusion et/ou une disparition de la banque. En Chine, tous s'accordent à dire qu'il existe de graves problèmes au niveau de la qualité des bilans, des capacités de gestion des risques et de la faiblesse de la rentabilité. Malgré cela, les banques ne sont pas tenues de proposer des plans de réhabilitation, et les autorités de contrôle n'ont pas le pouvoir de les obliger à prendre de telles mesures. Ce problème devra être réglé 1) par des modifications d'ordre législatif permettant d'accroître le pouvoir des autorités de contrôle bancaire ; 2) par une amélioration des capacités institutionnelles de l'organisme de contrôle et 3) par des modifications du régime de gouvernance des banques afin de les rendre plus sensibles aux questions prudentielles.

En ce qui concerne la capacité des autorités de contrôle bancaire, on peut observer des tendances encourageantes : en effet, la Banque populaire de Chine a identifié des difficultés fondamentales qui devront être résolues si l'on veut que le contrôle bancaire chinois se hausse au niveau des normes internationales. Cela étant, la Banque populaire de Chine ne dispose toujours pas de pouvoirs assez forts pour faire appliquer des règles strictes de surveillance prudentielle, et elle aurait besoin d'un renforcement institutionnel considérable pour jouer correctement son rôle d'autorité de contrôle des banques. Dans le même temps, il est peu probable qu'une réforme des conditions du contrôle bancaire, quelle qu'elle soit, puisse en elle-même être efficace sans que soient modifiés en même temps les systèmes d'incitations et les dispositifs de gouvernement d'entreprise des banques commerciales.

Marchés de capitaux

Evolution future de la structure des marchés de capitaux

Le marché des capitaux, en particulier le marché des actions, a connu une croissance impressionnante depuis sa création au début des années 90, mais il reste encore beaucoup à faire. La décision initiale d'autoriser les entreprises d'Etat à émettre des actions répondait à deux préoccupations : 1) aider les entreprises à lever des fonds propres et 2) augmenter la surveillance financière des entreprises d'Etat grâce à la discipline du marché des capitaux. Les marchés boursiers chinois ont attiré le public qui a investi à grande échelle, mais n'ont pas réussi à imposer une discipline financière aux entreprises publiques. Dans la pratique, ces dernières ont tendance à considérer leur introduction en bourse comme un moyen d'obtenir des capitaux bon marché sans qu'elles aient en contrepartie beaucoup d'obligations à remplir.

Au cours de la phase ultérieure de son développement, le marché des capitaux devra jouer un rôle plus actif dans la répartition des ressources en soumettant les émetteurs de valeurs mobilières à la vigilance du marché, ce qui permettra de faire pression sur les émetteurs pour qu'ils adaptent leur comportement aux attentes des investisseurs. Le marché des capitaux devra accepter une part accrue de la responsabilité du financement des retraites de manière à soulager un système public surchargé. Les entreprises publiques vont sans doute proposer davantage d'actions au public ; de ce fait, les entreprises cotées seront soumises à la vigilance du marché et la possibilité, pour des initiés ou pour les autorités d'influencer les cours des actions s'en trouvera amoindrie. Les sociétés privées vont probablement commencer à émettre des actions. Les petits investisseurs chinois, qui dominent le marché des actions, ont tendance à réagir à des facteurs techniques et à des informations en provenance d'initiés. Les investisseurs institutionnels et les investisseurs étrangers vont probablement devenir des acteurs importants du marché. Un plus grand professionnalisme des investisseurs entraîne des exigences accrues en matière de publication d'informations, de gouvernement d'entreprise et de performances et une importance plus grande accordée à l'analyse fondamentale. Le marché des valeurs à revenu fixe devrait devenir plus liquide. Les portefeuilles vont sans doute comporter aussi bien des instruments représentatifs de dettes que de fonds propres, et les investisseurs vont en permanence comparer les rendements et ajuster leurs mises, le tout s'accompagnant d'un recours accru aux instruments de couverture.

L'évolution du rôle des autorités de surveillance des marchés

Sous l'impulsion d'une capitalisation boursière plus élevée, d'un élargissement de l'éventail des investisseurs et d'une augmentation du nombre des instruments négociés, la surveillance des marchés devra évoluer. Au final, les autorités devront se préoccuper moins de favoriser le développement du marché et de savoir si les investisseurs supportent des pertes que de mettre davantage l'accent sur les préoccupations traditionnelles des autorités de surveillance des marchés de valeurs mobilières. L'objectif assigné à ces dernières est souvent défini ainsi : assurer le fonctionnement de marchés équitables, transparents et efficaces et minimiser le risque systémique. Un ensemble considérable de pratiques exemplaires internationalement admises existe déjà en matière de surveillance des marchés de capitaux, et la Chine peut tirer profit de cette expérience collective¹⁹.

Jusqu'à une époque récente, les responsables chinois se préoccupaient autant d'attirer les investisseurs sur le marché que de mettre sur pied un cadre réglementaire solide. Ils ont laissé se développer une ambiguïté considérable concernant l'engagement des pouvoirs publics à soutenir le marché. A l'avenir cependant, les investisseurs devront être autorisés à prendre les risques qu'ils jugent opportuns, et les autorités devront se soucier avant tout de garantir que les investisseurs ne sont pas trompés sur la nature des risques qu'ils entendent assumer. En supposant que le marché devienne réellement plus efficace et permette de faire la distinction entre les bons et les mauvais émetteurs, on peut s'attendre à ce que les écarts se creusent entre les cours des différentes actions.

Dans le secteur bancaire, le problème du gouvernement d'entreprise réside souvent dans le fait que les banques chinoises n'accordent pas suffisamment d'importance aux bénéfices et aux normes

prudentielles. Les professionnels chinois de l'investissement, en revanche, sont très attentifs à la rentabilité. Ici, la principale difficulté de la gouvernance consiste à concevoir des systèmes qui obligent les intermédiaires et les sociétés d'investissement à respecter les législations et réglementations existantes et à agir dans l'intérêt des investisseurs plutôt que dans leur intérêt propre ou dans celui de sociétés qui leur sont apparentées. En Chine, on découvre sans cesse des exemples d'opérations douteuses (par exemple délits d'initiés, manipulations du marché ou opérations exécutées sans rechercher les meilleures conditions). Au cours de la période 2000-2001, la Commission chinoise de réglementation des valeurs mobilières (CCRVM) a ainsi dévoilé un grand nombre d'affaires. Il est quasiment certain que la plus grande publicité donnée à de telles affaires ne signifie pas que leur nombre est en augmentation, mais simplement que les efforts visant à faire connaître ces infractions ont été intensifiés.

Détecter et sanctionner les abus est une tâche bien plus importante pour les autorités de surveillance des marchés que pour les autorités chargées du contrôle bancaire. De fait, le nombre des transactions nécessitant une surveillance est bien plus élevé que dans les banques. Il existe un potentiel de fraude, de dissimulation ou de conflit d'intérêt à diverses étapes du processus d'investissement. L'expérience de tous les pays montre que les marchés des valeurs mobilières sont très vulnérables à une mauvaise utilisation du pouvoir de marché. Ce danger est encore plus grand sur les marchés émergents, ou dans les pays où le système juridique est peu solide ou bien n'a pas encore été mis à l'épreuve. Ainsi, si l'on veut aller de l'avant, il est essentiel de mettre sur pied et de développer un système d'application des règles qui puisse à la fois offrir un environnement concurrentiel pour l'investissement et gagner la confiance des opérateurs.

Le marché des actions est le secteur du marché des capitaux où les mesures destinées à assurer la protection des investisseurs sont le plus urgentes. Sur un marché de capitaux bien rodé, on investit dans l'hypothèse que les informations données par les sociétés sont raisonnablement exactes et que les sociétés sont dirigées, au moins en partie, dans le but de fournir aux investisseurs un rendement financier raisonnable. Lorsqu'une entreprise a des résultats inférieurs aux attentes raisonnables du marché, les investisseurs vont faire baisser le prix de ses actions. Lorsque la performance de ses actions est médiocre, l'entreprise a ensuite du mal à lever des capitaux. Enfin, lorsque les cours deviennent trop faibles, la société court le risque d'être rachetée. Or, pour différentes raisons, le marché de capitaux chinois ne fonctionne pas de cette manière.

En Chine, les actionnaires majoritaires, de concert avec des groupes de courtiers et certains fonds de placement, ont souvent fait en sorte que les flux d'informations puissent être contrôlés et les cours manipulés. Le régime de gouvernement d'entreprise des sociétés chinoises cotées ne tient pas compte des préoccupations des actionnaires minoritaires. Cette affirmation générale doit toutefois être mitigée. Même sur des marchés tels que la Chine, où l'on peut nourrir de sérieux doutes quant au niveau global du respect des intérêts des actionnaires minoritaires, il existe des entreprises qui font beaucoup mieux que d'autres sur ce plan, et ceci n'échappe pas aux investisseurs. Sur les segments du marché chinois ouverts aux investisseurs étrangers, les institutions étrangères intègrent la transparence et l'attention portée aux intérêts des investisseurs minoritaires dans leur stratégie d'investissement. Au fur et à mesure que les investisseurs institutionnels, en particulier les institutions étrangères, prendront un plus grand poids sur le marché, il est probable que des exigences plus élevées en matière de publication d'information, de gouvernement d'entreprise et de protection des investisseurs se feront jour.

Outre qu'il est nécessaire d'assurer leur équité, il faut aussi minimiser l'instabilité systémique des marchés de capitaux. Bien qu'elles n'aient pas à se préoccuper particulièrement de savoir si un projet d'investissement spécifique est rentable pour les investisseurs, les autorités de réglementation des valeurs mobilières ont fortement intérêt à empêcher que s'enclenche un cycle de hausses spéculatives des cours qui, comme l'a montré l'expérience, est souvent suivi d'un décrochement brutal des cours. Ceci est particulièrement important en Chine, où les valorisations sont très élevées à l'aune internationale et où le marché souffre de manipulations et de spéculation. Un certain nombre de pays d'Asie ont vu leurs marchés d'actions chuter fortement dans de telles conditions.

La prochaine phase de développement du marché des capitaux s'accompagnera sans doute d'un risque de volatilité accru sur les marchés d'actions, mais il n'y a aucune raison de croire qu'on pourrait

sérieusement atténuer ce risque en ralentissant la libéralisation. De fait, l'expérience des quelques dernières années montre que les marchés transparents, forts d'un groupe d'investisseurs institutionnels bien implantés et proposant une large gamme de produits d'investissement, sont mieux armés pour éviter des bulles spéculatives sur les prix des actifs que les autres marchés ne possédant pas les mêmes caractéristiques. De fait, les marchés dominés par les institutions sont plus susceptibles de récupérer rapidement après une forte baisse des cours. Au contraire, les marchés dominés par les petits investisseurs et ne proposant qu'une gamme d'investissements étroite risquent davantage de rester déprimés une fois que la bulle aura éclaté.

Mettre en place un cadre solide de surveillance du marché

Comme on l'a déjà indiqué, le marché des capitaux est très sensible aux abus de relations d'agence. Le nombre et la complexité des transactions et le potentiel d'abus sont si grands qu'il est dans la pratique impossible aux autorités de surveillance de contrôler chaque opération. Ainsi, les activités des responsables du contrôle des marchés de valeurs mobilières ne représentent qu'une partie du cadre institutionnel et réglementaire global destiné à garantir un environnement concurrentiel équitable, efficient et transparent. Parmi les autres éléments importants, on peut citer a) les pratiques d'autoréglementation des professionnels, b) les fonctions internes de discipline et de vérification de chaque institution et c) la concurrence du marché. Pour réussir à élaborer des normes professionnelles élevées, toute stratégie devra mêler ces trois éléments de manière à ce que les opérateurs individuels comprennent qu'il est urgent de respecter des normes élevées.

Dans le cas précis de la Chine, la nécessité de fixer des normes est rendue plus urgente encore par le nombre des actionnaires et par les liens existant au niveau du contrôle des sociétés entre les pouvoirs publics, l'industrie, les intermédiaires financiers et les investisseurs institutionnels, ainsi que par la tradition consistant à utiliser le marché des capitaux pour faciliter le financement de l'industrie. Dans les économies où les actionnaires privés sont la norme, l'Etat, en sa qualité d'autorité de surveillance, peut intervenir en tant que partie neutre pour définir des règles à l'intérieur desquels émetteurs et investisseurs indépendants vont agir en interaction. En Chine, au contraire, les émetteurs comme les investisseurs entretiennent des liens étroits avec l'Etat. En effet, les principaux émetteurs sont les entreprises publiques et les principaux intermédiaires sont les maisons de titres, qui appartiennent soit à l'Etat, soit à des entreprises publiques. En outre, les maisons de titres détiennent ou contrôlent souvent des sociétés de gestion d'investissements.

Dans la plupart des pays, les activités des associations et des organisations professionnelles viennent en complément de la réglementation officielle. Dans certains cas, les organisations professionnelles établissent des normes sur des questions telles que la publication d'information, le devoir d'obtenir les meilleures conditions d'exécution, la séparation entre les fonds des clients, ou encore des procédures de cotation et des règles de négociation. Parmi les outils les plus utiles ainsi développés, on peut citer les codes de bonne conduite ou les pratiques exemplaires, les comités disciplinaires ou encore les procédures permettant d'enquêter sur les infractions et de les sanctionner. Les procédures disciplinaires et autres dispositifs de contrôle des comportements sur le marché sont des moyens importants de vérifier les activités des opérateurs et de leurs salariés et peuvent aider les autorités à fixer des règles et à les faire appliquer. Les organisations professionnelles ont l'avantage d'être plus proches des opérateurs que les autorités de contrôle. (D'un autre côté, elles peuvent tomber sous le contrôle de professionnels, en particulier d'intermédiaires, et favoriser leurs intérêts au détriment de ceux des investisseurs.)

Les principales organisations professionnelles en Chine sont les deux marchés boursiers et l'Association des valeurs mobilières de Chine. A ce jour, la CCRVM a eu tendance à adopter une approche très directive, ne déléguant que des parcelles de pouvoir aux organisations professionnelles. Les bourses en particulier se sont quelquefois plaintes de la micro-gestion exercées par la CCRVM. Dans une certaine mesure, on peut comprendre que la CCRVM participe davantage à la formulation de règles que ses homologues d'autres pays, puisque les intermédiaires chinois ne possèdent pas de fonctions développées de contrôle interne et que les organisations professionnelles manquent encore d'expérience. Néanmoins, il serait souhaitable de se fier davantage à l'autoréglementation des professionnels. Des déclarations récentes de hauts

responsables de la CCRVM laissent entendre qu'il sera davantage fait appel aux organisations professionnelles à l'avenir²⁰.

Au sein de chaque opérateur, les responsables de la discipline et de la vérification doivent avoir pour mission de formuler et de faire appliquer des politiques internes qui s'inspirent de la réglementation officielle et des normes d'exercice de leur profession, ainsi que de stratégies internes. Il est de la responsabilité de la structure de gouvernance interne à chaque opérateur, en particulier de ses dirigeants et de son conseil d'administration, de développer des procédures pertinentes de discipline et de vérification afin qu'il soit possible de passer en revue les activités entreprises dans les différents départements de la société, de détecter les infractions et de les sanctionner.

Enfin, la concurrence du marché est un volet important de la mise en place d'un cadre solide destiné à garantir que les opérateurs agissent conformément aux normes établies. Sur les marchés les plus avancés, les intermédiaires sur les marchés de valeurs mobilières sont très sensibles au risque que la découverte d'irrégularités nuise à leur réputation et qu'ils subissent de ce fait une perte d'activité. Les sociétés concernées accordent une grande importance à leur réputation selon laquelle ils agissent au mieux de l'intérêt de leurs clients. Au fur et à mesure qu'il gagnent en professionnalisme, les intermédiaires se rendent compte que la concurrence a pour effet de compenser fortement les asymétries d'informations qui, au départ, les favorisaient. Sur les marchés dominés par les investisseurs institutionnels, la concurrence a tendance à forcer les intermédiaires à obtenir les meilleures conditions d'exécution des ordres. En fait, la concurrence encourage souvent les intermédiaires à aller au-delà de leurs strictes obligations prévues par la réglementation officielle.

Les capacités de surveillance des marchés

Malgré quelques défaillances, la capacité à faire appliquer des normes prudentielles s'est accrue au fil du temps. Après 1997, la CCRVM a été élevée au statut d'un ministère, avec un mandat incontesté de surveillance des marchés de capitaux. (On trouvera dans le chapitre consacré aux marchés de capitaux des détails plus complets sur l'historique du contrôle des valeurs mobilières). En décembre 1998, la CCRVM a vu sa position renforcée par l'adoption de la Loi sur les valeurs mobilières. Depuis cette date, la CCRVM a fait des progrès considérables pour devenir un organisme indépendant, doté d'une capacité institutionnelle lui permettant d'exercer une surveillance neutre du marché. Un personnel possédant des qualifications plus élevées a été recruté. Les pouvoirs juridiques permettant d'enquêter sur les manœuvres illicites et de les sanctionner ont été renforcés.

Au cours des premiers mois de 2001, la CCRVM a clairement signifié au marché qu'elle se sentait désormais de plus en plus en mesure d'agir en tant qu'organisme de surveillance indépendant, ayant pour principal souci l'intégrité du marché. Ainsi, la CCRVM a ordonné de radier de la cote plusieurs sociétés qui n'avaient pas respecté les obligations de rentabilité minimale. En outre, des poursuites ont été engagées pour des affaires de délits d'initiés et de manipulation du marché. Au cours des années à venir, la CCRVM va s'efforcer d'asseoir encore sa crédibilité en tant qu'autorité de surveillance obéissant aux mécanismes du marché. Le fait que la CCRVM ait pu passer à une vitesse supérieure dans sa campagne de mise en application de règles de conduite vis-à-vis de grands opérateurs et courtiers montre que sa capacité institutionnelle à discipliner le marché s'améliore et qu'elle est convaincue que cette campagne a le soutien des cercles officiels. Dans le même temps, la CCRVM pense qu'il est important qu'elle puisse obtenir des autorisations supplémentaires afin de pouvoir obliger les personnes suspectées d'avoir enfreint la réglementation du marché à témoigner et de pouvoir imposer les sanctions adéquates.

Assurance

Avant la réforme de 1979, le secteur de l'assurance ne jouait qu'un rôle très marginal dans l'économie, avec un seul prestataire, la Société populaire d'assurances de Chine, dont les activités étaient limitées à l'assurance internationale liée aux échanges. La réforme aidant, on s'est rendu compte que l'assurance pouvait contribuer à la croissance économique. La Chine a adopté en 1995 une Loi sur l'assurance ayant

pour double objectif d'imposer davantage de discipline sur un marché de l'assurance en pleine croissance et de favoriser son développement. En octobre 1998, on a créé la Commission chinoise de réglementation des assurances, qui rend directement compte au Conseil des affaires d'Etat.

Le secteur de l'assurance devrait à l'avenir jouer un rôle plus autonome dans le système financier chinois. Comme pour d'autres activités financières, il faudra améliorer et renforcer les capacités des autorités de contrôle et les techniques à leur disposition, et les systèmes de gouvernement d'entreprise dans les compagnies d'assurance, y compris les systèmes de gestion des risques et les normes professionnelles, doivent être améliorés. Les questions relatives au développement du secteur de l'assurance ont été examinées en détail dans le chapitre 8.

Les investisseurs institutionnels et le développement des marchés de capitaux

Les marchés de capitaux les plus dynamiques du monde sont ceux où les investisseurs institutionnels sont très présents. Ces investisseurs institutionnels ont pour mission de gérer leurs actifs dans l'intérêt des bénéficiaires finaux, par exemple les détenteurs de polices d'assurance, les bénéficiaires de pensions ou les clients des organismes de placement collectif (OPC). Dans les pays de l'OCDE, les investisseurs institutionnels sont souvent les plus sophistiqués, et il utilisent des techniques d'investissement de pointe. La présence des investisseurs institutionnels permet également de stimuler fortement le développement du secteur de la gestion d'actifs. Ainsi, l'ouverture du marché permettra d'introduire sur le marché de capitaux chinois des pratiques de gestion d'actifs validées au niveau international.

La nécessité de développer les investisseurs institutionnels constitue un défi supplémentaire pour les autorités chinoises. Dans la plupart des pays de l'OCDE, les investisseurs institutionnels ont progressivement développé une culture d'indépendance qui leur offre de puissantes incitations à agir dans l'intérêt de leurs bénéficiaires. Parallèlement, sur les marchés émergents, les investisseurs institutionnels sont souvent à la merci d'une reprise de la part d'intérêts publics ou industriels, qui voient souvent dans ces institutions une source de financement facile. L'instauration, chez les investisseurs institutionnels, de systèmes de gouvernement d'entreprise de qualité constitue donc une priorité majeure de la réforme du secteur financier.

La mission consistant à s'assurer que les institutions agissent bien dans l'intérêt de leurs bénéficiaires dépend de la nature des institutions concernées. En Chine, la CCRVM est chargée de surveiller les activités boursières de toutes les institutions, et elle est seule responsable des OPC (voir le chapitre consacré aux marchés de capitaux). La Commission de réglementation des assurances qui est pour sa part chargée de la surveillance des assurances. Comme indiqué ci-dessus, les autorités de contrôle de l'assurance s'efforcent également de développer le système de répartition des pouvoirs dans les compagnies d'assurance.

En ce qui concerne le contrôle des retraites, la responsabilité est différente. En 2001, le gouvernement chinois a essayé d'introduire le cadre législatif de base nécessaire pour garantir la sécurité financière des retraites et protéger les droits des bénéficiaires. Certaines caractéristiques fondamentales de ce cadre ont déjà été identifiées par le gouvernement. L'OCDE joue un rôle de premier plan dans l'élaboration de principes de gouvernance pour les systèmes de pensions privés et la Chine participe aux efforts déployés par l'Organisation pour améliorer la gouvernance dans les fonds de pension.

Réglementation et structure institutionnelle du secteur financier

Relations entre activités bancaires et boursières

L'une des questions qui suscite actuellement la controverse en Chine est la suivante : est-il souhaitable d'obliger les institutions financières à se spécialiser dans un seul domaine d'activité, qu'il s'agisse d'activités bancaires, boursières ou d'assurance, ou doit-on autoriser la création de prestataires de services financiers menant de front certaines de ces activités. Pour répondre à cette question, il n'est pas inutile de jeter un regard rapide sur ce qui s'est passé dans les pays Membres de l'OCDE. Certains d'entre eux, notamment

les Etats-Unis, le Canada et le Japon, avaient coutume de maintenir une séparation institutionnelle stricte entre les activités bancaires et boursières. Cette séparation imposée par la loi trouvait sa légitimité dans l'idée très ancienne qu'autoriser les banques à se livrer à des transactions boursières risquait d'engendrer des conflits d'intérêts. A l'opposé, certains pays, comme l'Allemagne, avaient opté pour la banque universelle, considérant qu'un grand nombre de transactions boursières relevaient de la profession bancaire, et avaient en conséquence autorisé les banques à exercer ce type d'activité. Beaucoup de pays avaient des systèmes qui se situaient entre ces deux extrêmes. Il est exact que les pays qui avaient opté pour la banque universelle avaient des systèmes financiers dominés par les banques dans lesquels les marchés de capitaux étaient moins développés que dans les pays où les activités boursières étaient séparées de l'activité strictement bancaire. Cependant, la séparation entre les deux types d'activités n'est que l'un des facteurs qui ont influé sur l'importance relative des banques et des marchés de capitaux dans l'intermédiation financière. Ont également joué un rôle le volume de l'épargne institutionnelle et les conditions dans lesquelles les investisseurs institutionnels sont assujettis à la surveillance prudentielle.

Dans les pays de l'OCDE, la séparation est aujourd'hui beaucoup moins nette que par le passé. Les pays qui avaient institué une séparation stricte ont aboli la plupart des dispositions qui l'imposaient, et ceux qui avaient privilégié la notion de banque universelle ont supprimé bon nombre des restrictions qui entravaient auparavant l'essor des marchés de capitaux. Dans l'ensemble, on peut observer une nette convergence des structures institutionnelles. On peut également ajouter que si dans le passé, l'assurance était la plupart du temps séparée des autres activités financières, les passerelles avec les autres activités financières tendent à se généraliser. Dans la majorité des pays, la structure institutionnelle typique consiste en une société de services financiers qui exerce des activités bancaires, boursières et d'assurance avec, à l'intérieur du groupe, des filiales spécialisées dans chacun de ces trois secteurs d'activité.

En Chine, le système comporte pour le moment une séparation institutionnelle stricte, mais de nombreux observateurs se demandent s'il ne serait pas souhaitable de le revoir. Les raisons qui ont conduit la plupart des pays à abandonner la séparation institutionnelle semblent valables pour la Chine. C'est pourquoi, à long terme, il n'y a aucune raison pour que la Chine n'adopte pas un modèle institutionnel fondé sur la notion de prestataire généraliste de services financiers. Dans les circonstances actuelles, il est toutefois également vrai que la nature de chacune des activités et les risques qui y sont associés diffèrent sensiblement. Compte tenu de la nécessité impérieuse en Chine de renforcer les institutions dans chacun des domaines d'activité concernés, il serait peut-être préférable de procéder par étapes pour mettre fin à la séparation existante. Lorsque les autorités auront l'assurance que les institutions maîtrisent chaque sous-ensemble du secteur financier et que les autorités de surveillance réussissent à mener à bien leurs missions respectives dans chacun de ces sous-ensembles, l'intégration totale des services financiers pourra être envisagée.

Pour arriver progressivement à ce résultat, on pourrait autoriser les seules institutions qui ont obtenu la note la plus élevée accordée par les autorités de surveillance et se sont maintenues à ce niveau pendant un certain nombre d'années à constituer des groupes aux activités financières diversifiées. Comme l'a clairement fait ressortir l'analyse précédente, aucune institution chinoise ne pourrait en l'état actuel être autorisée à former un groupe financier de ce type, mais à mesure que le niveau global de compétence s'élèvera, des agréments pour la création de sociétés polyvalentes pourront être délivrés.

Une ou plusieurs autorités de surveillance ?

Il est un point qui alimente un débat nourri au sein même des pays de l'OCDE : faut-il que tous les pouvoirs dont est investie l'autorité de surveillance soient concentrés à l'intérieur d'un seul et unique organisme, ou serait-il plus indiqué de les répartir entre plusieurs instances chargées respectivement des activités bancaires, boursières et d'assurance, voire, le cas échéant, d'autres activités. Les partisans d'une surveillance unifiée font généralement valoir que les services financiers à vocations multiples sont de plus en plus répandus sur les principaux marchés. Par ailleurs, on observe une tendance à l'homogénéisation des produits au fur et à mesure que les banques multiplient les transactions hors bilan et intensifient leurs activités sur les marchés de capitaux, et que de nouveaux produits, mêlant les caractéristiques de

divers produits financiers, font leur apparition. Certains produits d'investissement, comme les fonds de placement sur le marché monétaire, sont pratiquement des substituts aux dépôts bancaires, et les contrats de rentes indexées sur le revenu d'un portefeuille combinent certaines caractéristiques des produits d'investissement et d'autres des produits d'assurance. Les produits dérivés de crédit, qui sont souvent recherchés par les sociétés d'assurance, présentent certaines des caractéristiques des prêts bancaires. Quant aux opérations de commercialisation croisée de certains produits, elles représentent également une tendance de fond importante.

Parmi les facteurs qui plaident en faveur d'une réglementation universelle, on entend souvent citer l'égalité de traitement devant la réglementation, la nécessité de mesurer toute l'étendue des risques pris par un prestataire de services financiers, et enfin le besoin de minimiser l'arbitrage réglementaire. S'il existe plusieurs instances de surveillance, les prestataires de services financiers seront tentés de créer des produits destinés à concurrencer ceux proposés par d'autres institutions, en misant essentiellement sur leur capacité d'obtenir un traitement plus favorable sur le plan de la réglementation. En fait, la plupart des pays de l'OCDE qui ont récemment entrepris une refonte de leur système de surveillance financière ont le plus souvent opté pour une instance de réglementation unique.

En dernière analyse, la question de la structure de surveillance ne mérite pas pour le moment de figurer au premier rang des préoccupations en Chine. On a de bonnes raisons de penser que la Chine devrait conserver des réglementations séparées, au moins dans l'immédiat. S'il ne fait pas de doute que les pratiques qui prévalent sur les marchés à l'échelle mondiale ont tendance à converger, la Chine ferait mieux, à ce stade de son développement, d'accorder la priorité au perfectionnement des compétences des autorités réglementaires dans chacune des branches du secteur des services financiers. Sachant que les activités bancaires, boursières et d'assurance présentent des caractéristiques différentes, la Chine aurait intérêt à commencer par relever le niveau de compétence des autorités réglementaires dans chacun de ces domaines avant d'entreprendre un éventuel regroupement. Le contrôle bancaire porte principalement sur la qualité des bilans des banques et des prêts qu'elles consentent, ainsi que sur leur capacité de gérer les risques. La surveillance des activités boursières met généralement l'accent sur la définition et l'application de règles destinées à protéger les investisseurs et à prévenir d'éventuels abus. Dans le secteur des assurances enfin, la surveillance est axée sur la solvabilité des institutions, tenues par nature d'accepter des engagements à très long terme.

Autre question, liée à ce qui précède et d'un intérêt beaucoup plus immédiat dans l'optique de l'efficacité globale du système de surveillance financière : comment prévenir le risque de vide réglementaire et d'incohérence ? Dans bon nombre de pays d'Asie en particulier, des intermédiaires qui n'entrent franchement dans aucune des catégories classiques reposant sur la distinction entre activités bancaires, boursières et d'assurance, ont fait leur apparition. C'est le cas notamment des sociétés financières que l'on trouve en Thaïlande, ou des banques commerciales en République de Corée. En partie parce qu'elles n'entrent dans aucune des classifications existantes, ces institutions ont tendance à échapper à la surveillance et à s'adonner à des activités qui auraient éveillé les soupçons des autorités réglementaires traditionnelles. En résumé, le grand principe qui doit guider la conception d'un système de surveillance financière est le suivant : aucune entité ne doit échapper à une surveillance idoine.

Conclusions et recommandations

Les réformes financières ont été menées à bien à un rythme rapide depuis le milieu des années 90, mais le système pâtit encore de graves insuffisances et continue en quelque sorte d'accuser un retard de développement par rapport au secteur réel. Le déséquilibre entre le volume des crédits consentis aux diverses catégories d'entreprises et l'importance globale de celles-ci dans l'économie n'a fait que s'accroître ces dernières années. Le système financier n'offre encore ni les incitations, ni les capacités requises pour faciliter le processus à grande échelle de réaffectation des ressources et de réorganisation des activités et de leur contrôle qu'imposeront la libéralisation des échanges et de l'investissement et la poursuite des réformes économiques en général. Remédier à ces insuffisances sera l'un des enjeux cruciaux

de la réussite de la Chine dans son effort pour s'adapter à la poursuite de son intégration dans l'économie mondiale et en recueillir tous les bénéfices.

L'analyse précédente suggère en outre quelques axes prioritaires en matière de réforme financière, ainsi que les solutions envisageables pour les suivre, :

- En premier lieu, le rétablissement de la qualité du système financier grâce à un assainissement radical des bilans des institutions financières est la priorité absolue à court terme. C'est aux pouvoirs publics qu'il incombera, au moins dans un premier temps, de supporter la charge que représente cette remise en état du système, même si un étalement des coûts sera possible. Le soutien des pouvoirs publics devra aller de pair avec un durcissement des normes prudentielles qui rendent les institutions financières totalement responsables de leurs résultats. L'autorisation d'entreprendre de nouveaux types d'activités devrait être strictement subordonnée à l'adoption, par les institutions financières, de mesures spécifiques destinées à renforcer leurs systèmes de gouvernance et de gestion, et au respect d'un calendrier pour les augmentations de capital.
- En deuxième lieu, il convient d'instaurer au plus tôt des structures modernes de gouvernance pour les BCE et les autres institutions financières dans le cadre de l'effort de portée plus générale visant à inciter toutes les institutions financières détenues par l'Etat à adopter une attitude axée sur les résultats. Pour relever les normes professionnelles et améliorer la responsabilité, il faudrait que le pouvoir de nommer et de révoquer les principaux dirigeants des banques soit retiré aux organismes publics spécialisés et aux organes politiques pour être donné au conseil d'administration, sous réserve de l'approbation des autorités officielles de réglementation du secteur financier.
- En troisième lieu, les systèmes d'organisation du pouvoir en place dans les institutions financières doivent être revus de façon à ce que le maintien de normes prudentielles élevées soit l'un des principaux objectifs de leur organisation interne. Les intermédiaires financiers, notamment les banques et les maisons de titres, ainsi que les sociétés d'assurance, doivent se doter de fonctions d'analyse de crédit, de gestion des risques et de respect de la réglementation afin d'être en mesure de se conformer aux règles prudentielles. C'est aux responsables de la gouvernance des institutions financières (généralement le conseil de surveillance, puis par délégation l'équipe de direction) qu'incombe la responsabilité de la mise en place de ces structures et de leur utilisation au service de l'application des règles prudentielles. Il est également nécessaire d'améliorer la transparence et de publier régulièrement des informations sur la situation et les activités des institutions financières pour permettre à celles-ci de renforcer les incitations internes à respecter les règles prudentielles et à se concentrer sur leurs objectifs commerciaux.
- En quatrième lieu, si les mesures prises actuellement pour améliorer le financement des PME, privées ou non, sont certes importantes, il faudra peut-être en élargir la portée afin d'aider ces entreprises à se développer convenablement. A cet effet, on pourrait par exemple envisager d'accélérer et d'intensifier les efforts déployés pour fournir des garanties de crédit, et étudier comment mettre en place, par exemple au niveau régional, des systèmes parallèles de cotation et d'échange des actions de PME. Il faudrait en outre veiller à la coordination des programmes de financement des PME et à leur intégration à l'action de portée générale engagée en faveur du développement des PME. Pour ce faire, il conviendrait de définir une stratégie plus explicite et plus globale d'aide au développement des PME, privées ou non, afin d'instaurer un cadre dans lequel pourrait s'inscrire la coordination de programmes dont la gestion est pour le moment éclatée entre un grand nombre d'organismes gouvernementaux.
- En cinquième lieu, les autorités de surveillance devront continuer à se doter des capacités humaines et matérielles requises pour mener à bien leurs missions. Elles pourraient dans un premier temps adapter au contexte chinois les normes et techniques internationalement reconnues en matière de surveillance financière. Au cours des quinze dernières années, les responsables de la surveillance financière se sont accordés au niveau international sur un certain nombre de principes fondamentaux

concernant la surveillance des activités bancaires, boursières et d'assurance²¹. Par ailleurs, des ensembles de normes plus détaillées ont été élaborés pour résoudre des questions plus précises. Il faudra encore renforcer les capacités, y compris grâce à la formation, pour donner aux autorités chargées de la surveillance financière les moyens d'assumer leurs fonctions élargies.

- En sixième lieu, les autorités de surveillance devront être investies des pouvoirs et de l'indépendance voulus pour exercer leur fonction de surveillance des institutions relevant de leur compétence, mais uniquement dans le but d'assurer le respect des règles prudentielles, et selon des modalités qui ne sauraient servir d'autres objectifs des pouvoirs publics. Lorsque des manquements seront constatés, les autorités de surveillance devront avoir la possibilité d'enquêter et de poursuivre en justice les contrevenants, ou de contraindre les personnes et institutions placées sous leur autorité à prendre des mesures correctrices.
- En septième et dernier lieu, il sera important de veiller à ce que les investisseurs institutionnels, qui devraient s'affirmer comme des acteurs majeurs sur les marchés de capitaux, disposent de systèmes de gouvernance adaptés. Si la Chine réussit à créer une épargne institutionnelle, il sera indispensable de mettre en place des mécanismes destinés à assurer que les institutions concernées sont gérées dans l'intérêt des bénéficiaires finaux, à savoir notamment les clients d'OPC, les titulaires de contrats d'assurance et les futurs retraités. C'est là un point capital dans la mesure où sur d'autres marchés émergents, ces institutions ont parfois été détournées de leur vocation initiale.

NOTES

1. Les entreprises d'Etat et les autres circuits non financiers n'ont qu'une possibilité très limitée d'évaluer les surfaces financières. Ils sont également confrontés à des contre-incitations potentielles, par exemple la tentation de prêter au secteur immobilier ou à d'autres secteurs spéculatifs, et ils ne sont pas soumis au contrôle prudentiel des autorités de surveillance financière.
2. Les BCE constituent des circuits potentiels pour ces transferts, mais dans la pratique, leurs activités sont souvent segmentées au plan régional. Les BCE sont organisées quasiment comme des administrations, avec des succursales et des sous-succursales à l'échelon provincial et infra-provincial. Jusqu'à une époque récente en tous cas, ces succursales disposaient d'une grande autonomie, et subissaient plus que leur siège l'influence des responsables officiels locaux ; par ailleurs, leurs activités de prêts étaient limitées par le montant des fonds qu'elles arrivaient à collecter localement. Ce modèle a évolué à plusieurs égards des dernières années, dans la mesure où le pouvoir de prendre des décisions de prêt a été recentralisé et où la suppression des quotas de crédit direct a accru la possibilité de procéder à des transferts intrabancaires entre les bureaux bénéficiaires et les bureaux déficitaires. Voir l'encadré 14.3 pour des détails complémentaires.
3. Il est vrai que les concours bancaires au secteur privé augmentent rapidement, mais on est parti d'un niveau très faible et cette hausse est à mettre en grande partie sur le compte de l'accroissement des prêts au logement et à la consommation.
4. Voir le chapitre 7 consacré au secteur bancaire.
5. On trouvera dans l'*Etude économique* de l'OCDE sur la République de Corée pour 1998-2000 un examen des efforts déployés pour résoudre la crise bancaire.
6. Voir le chapitre 7 consacré au secteur bancaire. Quelques-unes au moins des banques par action pourront peut-être retrouver des ratios de solvabilité corrects grâce à leur introduction en bourse, mais ceci est moins probable pour les banques commerciales d'Etat, dont les besoins sont beaucoup plus importants. En outre, l'introduction en bourse nécessitera des améliorations substantielles des bilans, en particulier pour les banques par actions.
7. L'augmentation de la participation observée au Japon et dans certains pays ayant souffert de la crise asiatique reflète les acquisitions effectuées par les pouvoirs publics dans le sillage de leur crise bancaire. Ces institutions devraient à l'avenir retourner entre les mains du secteur privé.
8. C'est en grande partie pour cette raison que de nombreuses autorités de réglementation financière se montrent très sceptiques vis-à-vis de la participation des pouvoirs publics, qui selon elles contribue à accroître l'aléa moral, de même que d'autres contre-incitations à prendre des risques excessifs.
9. Ceci va clairement à l'encontre des règles normales du gouvernement d'entreprise selon lesquelles le conseil d'administration et les dirigeants sont responsables du placement des capitaux à risques de l'institution. Néanmoins, l'un des objectifs importants de l'action des pouvoirs publics consiste à mettre en place un régime de gouvernance pour les institutions financières détenues par l'Etat qui impose une responsabilité des dirigeants aussi comparable que possible à celle des institutions par actions ou d'autres institutions privées.
10. Voir OCDE (2000b) pour une présentation globale et un examen détaillé des mesures prises par les pouvoirs publics dans différents pays.
11. Les ratios de garantie varient très fortement. En tirant les leçons de ces expériences pour la Chine, Lu (2000) plaide en faveur d'un ratio faible, remarquant qu'au Taipei chinois, il a généralement été fixé aux alentours de 20 pour cent.
12. L'Espagne, au milieu des années 90, a commencé à introduire des prêts participatifs par le biais de l'Association nationale des entreprises pour l'innovation (ENISA), qui appartient à l'Etat. Il s'agit de prêts subordonnés à long terme destinés à financer des immobilisations, qui ont le statut de créance de dernier rang en cas de faillite. Voir OCDE (2000b), pp. 175-176.

13. Le document le plus important est intitulé « Principes de base d'un contrôle bancaire efficace », publié en 1997. Ces principes ont été formulés par le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, qui a coopéré à cette occasion avec certains pays non membres du G10, dont la Chine. Parmi les autres questions traitées par le Groupe, on peut citer la gestion des risques, le gouvernement d'entreprise dans les banques, les règles de publicité des informations ou encore la coopération entre les autorités de surveillance.
14. Des travaux considérables ont été menés grâce à un Groupe de travail du Forum sur la stabilité financière. Ce groupe a publié un certain nombre de rapports proposant des mesures que les pouvoirs publics pourraient prendre pour renforcer l'assurance des dépôts. La synthèse complète la plus récente des travaux de ce groupe figure dans le *Report on the Working Group in Deposit Insurance*, Forum sur la stabilité financière, mars 2001. Voir www.fsforum.org
15. Les entreprises chinoises sont dirigées par un conseil de surveillance et un directoire. On est parti de l'hypothèse que toutes les futures banques chinoises seraient structurées de la même manière.
16. *China Daily*, 19 avril 2001
17. Parallèlement, il est important de ne pas favoriser l'émergence d'institutions ou d'instruments destinés uniquement à dissimuler les risques réels encourus. En Thaïlande par exemple, les banques ont transféré leurs prêts les plus risqués à leurs sociétés financières. Ceci arrive souvent lorsqu'il existe des failles dans la portée des systèmes de surveillance. Voir à ce propos la dernière partie de ce chapitre.
18. Aux Etats-Unis, les autorités de contrôle bancaire ont mis au point le système CAMEL (Capital Asset Management Earnings and Liquidity) qui analyse les points forts des banques du point de vue des capitaux, des actifs, de la direction, des bénéfices et des liquidités. D'autres autorités de contrôle bancaire utilisent largement des variantes de ce système.
19. La principale organisation chargée de l'élaboration de ces pratiques est l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV), dont la Chine est membre.
20. Déclaration de M. Zhou, Président de la CCRVM, citée dans China On Line, 13 avril 2001.
21. Principes de base d'un contrôle bancaire efficace (Comité de Bâle), Objectifs et Principes de la réglementation des opérations de bourse (OICV) et Principes de surveillance des sociétés d'assurance (AICA)

BIBLIOGRAPHIE

- Ministère australien des affaires étrangères et du commerce (1999), *Asia's Financial Markets*, chapitre 12 consacré à la Chine.
- Banque des règlements internationaux (1999a), "Bank restructuring in practice", *BIS Policy Paper* No. 6, août.
- Banque des règlements internationaux (1999i), "Strengthening the banking system in China", Actes d'une conférence tenue à Pékin, *BIS Policy Papers*, No. 7, mars.
- Chien, A. (1999), "Experience on finance for medium and small enterprises and its credit guarantee system", communication présentée au symposium sur le *Micro-financement et l'emploi urbain en Chine* qui s'est tenu à Guangzhou, Chine, du 1^{er} au 3 mars, pp. 185-220.
- Edey, M. et K. Hviding (1995), *An Assessment of Financial Reform in OECD Countries*, Document de travail du département des affaires économiques (en anglais seulement) No. 154.
- Forum sur la stabilité financière (2001), Rapport d'étape du Groupe de travail sur l'assurance des dépôts, mars.
- Goldstein, Morris et P. Turner (1996), "Banking crises in emerging market economies: origins and policy options", *BIS Economics Papers*, octobre.
- Groupe des dix (1997), *Financial Stability in Emerging Market Economies*, Rapport du Groupe de travail sur la stabilité financière dans les économies de marché émergentes.
- Han, W. (1999), "Open up financing service fields and promote the healthy development of small and medium sized enterprises", communication présentée au Symposium sur le *Micro-financement et l'emploi urbain en Chine*, qui s'est tenu à Guangzhou, Chine, du 1^{er} au 3 mars, pp. 227-240.
- Société financière internationale (2000), *China private enterprise study*, Etude technique préparée pour la SFI et la Commission d'Etat pour l'économie et le commerce de la République populaire de Chine.
- Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV) (1998), *Objectifs et principes de la régulation financière*, septembre.
- Kumar, A., N. Lardy, W. Albrecht, et T. Chuppe (1997), "China's non-bank financial institutions: trust and investment companies", *Document de synthèse de la Banque mondiale* No. 358.
- Lardy, N. (1998), *China's Unfinished Revolution*, Brookings Institution Press, Washington.
- Lardy, N. (2000), *When Will China's Financial System Meet China's Needs?*, note préparée pour la Conférence sur la réforme de l'action des pouvoirs publics en Chine, Center for Research on Economic Development and Policy Reform, Université de Stanford, Stanford, Etats-Unis.
- Leahy, M., S. Schich, G. Wehinger, F. Pelgrin et T. Thorgeirsson (2001), "Contributions of financial systems to growth in OECD countries", *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE* (en anglais seulement), No. 280, janvier, Paris.
- Lindgren, C-J., G. Garcia et M.I. Saal (1996), *Bank Soundness and Macroeconomic Policy*, FMI.
- Lu, W. (2000), "Establishing a credit guarantee system for small and medium-sized enterprises in China borrowing helpful experiences", *China Development Review*, Vol. 2, No. 2, avril, pp. 75-84.
- OCDE (2000a), *Réussir la réforme des entreprises en Chine*, Paris.
- OCDE (2000b), *Perspectives de l'OCDE sur les PME*, Paris.

- OCDE (2001a), *Enhancing SME Competitiveness*, Actes de la Conférence ministérielle de l'OCDE à Bologne (en anglais seulement).
- OCDE (2001b), *Venture capital in the present economic cycle*, octobre (en anglais seulement).
- OCDE (1996), *Les meilleures politiques pour les petites et moyennes entreprises*, Paris.
- Oppers, E. (1997), "Macroeconomic cycles in China", *Working Paper du Fonds monétaire international*, No. 97/135.
- Tsuru, K. (2000), "Finance and growth: some theoretical considerations and a review of the empirical literature", *Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE* (en anglais seulement), No. 228, janvier.
- Zhang, J. (1999), "Case study on the development of small and medium sized enterprises in Taipei, China" dans *Micro-finance et emploi urbain en Chine*, Actes d'une conférence de la Banque mondiale qui s'est tenue à Guangzhou, Chine, pp. 145-157.

Chapitre 15

PRIORITÉS POUR LE DÉVELOPPEMENT DES MARCHÉS DE CAPITAUX EN CHINE

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	567
Cadre de surveillance et processus de réforme	569
Investisseurs	573
Petits investisseurs	573
Fonds de placement para-légaux	574
Investisseurs institutionnels	575
Les organismes de placement collectif (OPC)	576
Intermédiaires	578
Marchés d'actions	581
Sociétés cotées	581
Obligations de divulgation d'informations	583
Actions cotées sur les places boursières nationales	584
Émissions à l'étranger	585
Marchés primaires	586
Marchés secondaires	589
Marchés obligataires	593
Marchés des obligations d'Etat	595
Participations étrangères	599
Conclusions et recommandations	601
Priorités pour l'amélioration du marché de capitaux	602
Notes	605
Bibliographie	609
Tableaux	
15.1. Développement du marché d'actions 1990-1999	581
15.2. Les catégories d'actions en Chine	584
15.3. Valorisation des actions sur un certain nombre de marchés en décembre 2001	592
Figures	
15.1. Capitalisation du marché d'actions en proportion du PIB dans plusieurs pays.	568
15.2. Structure de l'actionariat des sociétés cotées	583
15.3. Émissions de titres d'emprunt en Chine	594
15.4. Comparaisons des marchés obligataires d'Asie (en pourcentage du PIB, 1999)	594
Encadrés	
15.1. Récapitulatif de l'évolution des marchés de capitaux	569

PRIORITÉS POUR LE DÉVELOPPEMENT DES MARCHÉS DE CAPITAUX EN CHINE*

Introduction

Ce chapitre analyse les enjeux auxquels va être confronté le marché des capitaux chinois qui entre dans une nouvelle phase de développement, une phase d'accélération planifiée des réformes intérieures et d'ouverture vers l'extérieur. On examinera d'abord les tendances à long terme de l'évolution des marchés de capitaux et des mécanismes de surveillance, en traitant essentiellement de la situation actuelle et des futurs plans de réforme. Seront ensuite analysés les principaux segments du marché des capitaux (intermédiaires, investisseurs, marchés d'actions et marchés obligataires), puis les participations étrangères et les perspectives de libéralisation dans les années à venir. Le chapitre se termine par des conclusions et recommandations.

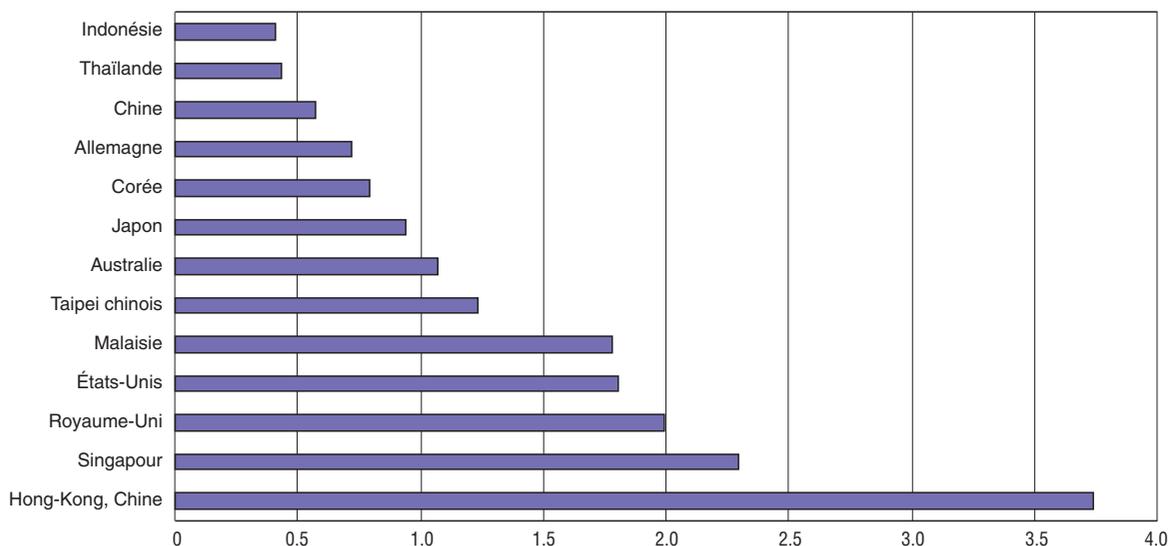
La décision des autorités pendant les années 80 de lever des fonds en faisant appel aux marchés de capitaux avait deux objectifs : 1) mobiliser l'épargne privée afin de financer les entreprises à capitaux publics et 2) améliorer les performances des entreprises à capitaux publics grâce à leur introduction en bourse. Cette stratégie a réussi au-delà de toute attente pour ce qui concerne le premier objectif. Les marchés d'actions étaient embryonnaires en 1990, mais dix ans après, la capitalisation boursière représentait environ 57 pour cent du PIB, un chiffre tout à fait comparable à celui d'autres pays d'Asie et de nombreux pays de l'OCDE [voir figure 15.1]. La population a été convaincue de consacrer une part importante de son épargne au marché des valeurs mobilières. Le marché chinois des valeurs mobilières utilise des technologies de l'information et de la communication très élaborées, et le cadre juridique et réglementaire a été grandement amélioré.

Cependant, malgré sa taille et de sa complexité technologique, le marché des capitaux n'a pas réussi à promouvoir l'efficacité dans les entreprises. Les cours des actions ne reflètent pas bien les résultats des entreprises. Le marché, où prédominent les petits investisseurs surtout préoccupés de rentabilité à court terme, est fréquemment perturbé par la spéculation et les manipulations. Comme il est mentionné au chapitre 13, les normes chinoises en matière de divulgation de l'information et de gouvernement des entreprises sont éloignées des normes mondiales. Les valorisations sont très élevées selon les critères internationaux, alors que les sociétés cotées ont toujours des problèmes structurels de rentabilité. Ce sont les entreprises à capitaux publics qui ont levé l'essentiel des capitaux sur les marchés d'actions, alors c'est dans ce secteur de l'économie que les problèmes d'efficacité sont les plus difficiles à résoudre. Le secteur privé, pourtant plus dynamique, n'a quasiment pas accès aux marchés officiels des capitaux¹.

A la fin des années 90, les autorités ont décidé d'accélérer les réformes et d'utiliser le marché des capitaux pour encourager la restructuration des entreprises à capitaux publics. Elles ont été par ailleurs convaincues que le marché des capitaux pourrait être une source de revenus de retraite grâce aux fonds de pension par capitalisation, ce qui permettrait d'alléger le gros problème de financement du système de retraite existant.

* Ce chapitre a été rédigé par John Thompson, Conseiller, Direction des affaires financières, fiscales et des entreprises, Division des affaires financières, OCDE.

Figure 15.1. Capitalisation du marché d'actions en proportion du PIB dans plusieurs pays.



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

Afin d'atteindre ces ambitieux objectifs, plusieurs mesures ont été prises pour accélérer les réformes. Le pourcentage d'actions négociées dans le public va augmenter considérablement à mesure que l'Etat mettra sur le marché des titres actuellement non négociables. Les entreprises du secteur privé obtiendront l'accès au marché. Le cadre de surveillance sera renforcé et les règles de protection des investisseurs rendues plus strictes. Les investisseurs institutionnels, qui vont prendre de l'importance, devraient apporter davantage de professionnalisme sur le marché et favoriser le développement d'une gamme plus étendue d'instruments d'investissement, notamment les instruments à revenu fixe et les produits dérivés. Les autorités se sont également engagées à ouvrir davantage le marché des capitaux aux intervenants étrangers. Les intermédiaires et les investisseurs étrangers, qui viennent généralement de marchés plus avancés, injecteront davantage de concurrence dans le système et encourageront l'amélioration des normes observées par les participants chinois.

Alors que des réformes importantes sont prévues, les risques de sérieux remous sur les marchés de capitaux sont élevés à l'heure actuelle. Plusieurs caractéristiques de ce marché sont inquiétantes, notamment les fortes valorisations boursières, les différences de valorisation entre les secteurs d'accès restreint et les secteurs ouverts du marché, les lacunes des principaux intervenants en matière de gestion des risques, les manipulations et la spéculation, et l'absence de liquidité dans plusieurs segments du marché. La décision de permettre aux étrangers d'entrer sur un marché en pleine déréglementation implique impérativement de mettre en place une infrastructure institutionnelle et réglementaire solide afin de minimiser les risques de déstabilisation.

En outre, il n'est pas sûr que la réforme du régime des retraites réussira à mobiliser suffisamment l'épargne institutionnelle pour soutenir la transformation du système financier. Cette épargne sera déterminante pour la future configuration des marchés de capitaux, mais elle est largement hors du champ des compétences des autorités de surveillance.

A la base, le marché s'est développé dans un contexte où la propriété par l'Etat des moyens de production était la règle et où le cadre juridique ignorait maints aspects d'un système financier de marché. On partait du principe suivant : les responsables du Plan prenaient les décisions fondamentales en matière de politique économique, et les institutions financières étaient là pour faire en sorte que le plan soit mis en œuvre. Il n'y avait pour ainsi dire pas de concept d'entreprise indépendante cherchant à être rentable,

détenue par des actionnaires et leur rendant des comptes, ni de notions de prise de risques par les investisseurs et de suivi par les marchés de capitaux des performances des entreprises. Malgré les ambiguïtés systémiques qui caractérisent toujours le marché à l'heure actuelle, des réformes ont été entamées de façon pragmatique et les autorités ont élargi la gamme des décisions relevant des mécanismes du marché et aligné leurs pratiques sur celles des plus grandes places financières. Il sera nécessaire de mettre un terme à ces ambiguïtés systémiques à mesure que les intervenants prendront des décisions de substance de plus en plus nombreuses en fonction de critères de marché.

Cadre de surveillance et processus de réforme

Suite à l'adoption de réformes économiques à la fin des années 70, les marchés de valeurs mobilières se sont rapidement développés. Pendant les années 80, les changements structurels avaient tendance à être provoqués par des innovations spontanées émanant de participants au marché ou des autorités locales. L'administration centrale avait du mal à suivre l'évolution des marchés et ratifiait souvent des pratiques existantes. C'est dans un contexte de transactions frénétiques et déréglementées par exemple que des bourses ont été formées à Shanghai et à Shenzhen en 1990. (Pour un tour d'horizon de l'évolution historique des marchés de capitaux voir l'encadré 15.1).

Encadré 15.1 Récapitulatif de l'évolution des marchés de capitaux

Déterminer avec précision les étapes de la croissance des marchés de capitaux chinois peut paraître quelque peu arbitraire, mais l'on peut en distinguer trois : 1) une période de formation à la fin des années 70 ; 2) l'émergence de structures plus officielles (bourses, lois sur les sociétés et structures réglementaires) au début des années 90 ; et 3) de nouvelles réformes après la crise asiatique de 1997.

Des marchés informels d'actions de sociétés se sont développés lors des premières réformes au début des années 80. Dans la plupart des cas, l'initiative venait des entreprises elles-mêmes ou des autorités locales sans l'approbation de l'administration centrale. De nombreuses entreprises urbaines, en général collectives, émettaient des titres d'emprunt et de participation des salariés au capital¹. A ce stade, les entreprises à capitaux publics, qui avaient encore un accès relativement facile au crédit bancaire, n'émettaient que dans des proportions modestes. Les marchés informels de ces titres se sont rapidement développés dans toutes les villes du pays.

En janvier 1985, la Shanghai Yanzhong Industrial a fait la première offre publique d'actions de société en Chine. De petits marchés de gré à gré ont été mis en place à Shanghai et à Shenyang fin 1986, mais ils n'ont guère réussi à freiner la spéculation ou les transactions. Les transactions de gré à gré sur valeurs mobilières se sont développées dans d'autres endroits du pays, notamment à Shenzhen. Le gouvernement a commencé à émettre des emprunts obligataires au début des années 80 pour faire face à ses besoins de financement. Quelques émissions de titres d'emprunt de sociétés ont également eu lieu. Suite à une série de réformes structurelles, le marché des obligations d'Etat est devenu plus liquide après 1992. Avant cette période, les transactions sur actions avaient lieu à Shenzhen dans le plus grand désordre et les transactions sur les valeurs à revenu fixe étaient plutôt concentrées à Shanghai. Au vu de la prolifération des systèmes de transactions et compte tenu de l'insuffisance des réglementations officielles, les autorités ont tenté de mettre un peu d'ordre.

Au printemps 1990, la création d'une bourse à Shanghai a été approuvée. Les autorités pensaient que la création d'un système centralisé d'enregistrement et de compensation des transactions sur actions était la seule manière de restaurer l'ordre sur des marchés peu disciplinés. Les bourses de Shanghai et de Shenzhen ont commencé à fonctionner en décembre 1990. Shenzhen toutefois n'a reçu l'autorisation officielle de Pékin qu'à la mi-1991.

En 1992, une fièvre boursière s'est emparée de l'Asie du sud-est. Des millions de personnes ont découvert qu'elles pouvaient faire des fortunes (ou les perdre) en achetant et vendant des actions. Cette fièvre a toutefois été de courte durée. Les marchés ont souffert pendant les campagnes d'austérité monétaire de Pékin visant à juguler l'inflation en 1993-95. Des émissions excessives de titres, souvent sans l'accord des

Encadré 15.1 **Récapitulatif de l'évolution des marchés de capitaux** (suite)

autorités, avaient contribué à l'explosion des investissements en 1992 et 1993. L'administration centrale a alors durci les quotas d'émission d'actions. En 1994-95, les émissions d'actions n'ont totalisé que 1.6 million de RMB (194 millions d'USD), après avoir atteint 4.3 milliards de RMB (520 millions d'USD) en 1993.

Les efforts de mise en place d'un cadre juridique et réglementaire applicable au secteur des valeurs mobilières ont commencé avec les Mesures provisoires concernant les transactions sur actions en 1992. Le cadre juridique des émissions d'actions a été rendu plus explicite avec la promulgation de la Loi sur les sociétés de 1993, qui régit et réglemente l'établissement, l'opération, la gestion interne et la dissolution des sociétés chinoises à responsabilité limitée et des sociétés par actions. Les dispositions de cette loi couvrent les droits et obligations des actionnaires, les pouvoirs et les responsabilités des administrateurs, les obligations financières et comptables, la cessation d'activité et la liquidation, et d'autres domaines. La Loi sur les valeurs mobilières a été promulguée en 1998. Un cadre pour la surveillance du marché a été amorcé avec la création de la Commission chinoise de réglementation des valeurs mobilières (CCRVM) en 1992.²

L'attitude de l'administration centrale vis-à-vis des marchés de capitaux a beaucoup évolué en 1996-97. De nouvelles réformes du marché obligataire ont favorisé l'émergence des transactions interbancaires et des opérations de change, et d'autres réformes ont renforcé la transparence et la liquidité sur le marché obligataire. Après avoir fait une série d'expériences en matière de contrats limitant la responsabilité des dirigeants, de mise en réserve de bénéfices non distribués et autres mécanismes par lesquels l'Etat cherchait à créer de meilleures incitations pour les gestionnaires des entreprises à capitaux publics, le gouvernement s'est tourné vers la constitution en sociétés pour tenter de remédier aux problèmes de ressources des entreprises d'Etat non rentables³. Transformer les entreprises d'Etat en sociétés implique de donner à ces dernières un statut de personne morale indépendante, de délimiter et répartir clairement leurs actifs, et de séparer les propriétaires (les actionnaires, en général l'Etat) des gestionnaires. Lorsqu'elles sont constituées en sociétés à responsabilité limitée, les entreprises chinoises sont tenues de nommer des conseils de surveillance, de tenir des réunions d'actionnaires et de se conformer à des obligations de publication d'informations. Fin 1996, le Conseil des Affaires d'Etat a décidé d'encourager l'émission dans le public d'actions d'entreprises d'Etat et le développement des marchés d'actions dans le cadre du programme de restructuration industrielle.

1. Les entreprises émettaient en général des valeurs telles que les titres d'emprunt, avec remboursement de l'intérêt et du principal, mais qui étaient aussi des titres de participation.
2. Yao, pages 4-5.
3. Sur l'expérience de la Chine en matière de transformation d'entreprises d'Etat en sociétés, voir Hannan, K. *Industrial Change in China: Economic Restructuring & Conflicting Interests*. London: Routledge, 1998. You, J. *China's enterprise reform: Changing State/Society Relations after Mao*. London: Routledge, 1998.

Depuis le démarrage des marchés de valeurs mobilières jusqu'au début des années 90, la principale autorité de tutelle était la Banque populaire de Chine (BPC), responsable de l'ensemble des réglementations financières. La législation n'établissait pas de distinction claire entre les activités bancaires et les transactions sur titres ou entre les activités de banque commerciale et les activités de banque centrale. La BPC exerçait la fonction de banque centrale et d'autorité de la réglementation de toutes les activités financières, mais gardait néanmoins certaines caractéristiques des banques commerciales et d'affaires, consistant par exemple à octroyer des crédits ou à lancer des introductions en bourse. Parallèlement, les autorités locales cherchaient à garder le contrôle des marchés de valeurs mobilières. Toutefois, les opérations sur titres gagnaient en importance et en complexité. Avec la forte augmentation des investissements en bourse à la fin des années 80 et au début des années 90 et compte tenu des remous sur les marchés d'actions en 1992, les autorités ont pris conscience qu'il fallait adopter un système de contrôle plus rigoureux.

La Commission chinoise de réglementation des valeurs mobilières (CCRVM) a été formée en 1992, mais elle n'a pas immédiatement établi son autorité, même dans le domaine de la surveillance des valeurs mobilières. Pendant les années qui ont suivi, un certain flou a subsisté entre les compétences de cette Commission et de la BPC, et parallèlement, l'administration centrale et les collectivités locales se sont longuement disputé le droit de réglementer les marchés de capitaux².

Jusqu'en 1997, la CCRVM, qui n'était pas bien équipée et manquait de personnel, était en concurrence avec d'autres autorités, telles que la Banque populaire de Chine, la Commission d'Etat pour la planification du développement, et les autorités provinciales et locales. Les deux bourses étaient sous le contrôle de leurs autorités municipales respectives. Les maisons de titres provinciales, qui étaient sous le contrôle des autorités provinciales, gardaient une grande marge de manœuvre pour fixer les conditions d'admission à la cote et les modalités de surveillance de certaines activités des opérateurs sur titres et des marchés. Il y avait bon nombre de lacunes dans la réglementation. Le marché à terme des obligations d'Etat, par exemple, créé en décembre 1992, était pour l'essentiel non réglementé.

Outre les incertitudes relatives aux compétences de leurs autorités de tutelle, ces différents organismes avaient des mandats quelque peu obscurs ou contradictoires. L'un des objectifs était de faire appliquer les règles permettant d'assurer l'intégrité du marché, mais d'autres considérations entraient en jeu, notamment faciliter les appels des entreprises d'Etat au marché, promouvoir le marché national des capitaux et défendre les intérêts locaux. De l'avis général, les pratiques de manipulation ne devaient en principe pas être tolérées. Néanmoins, bien des hauts responsables ont hésité à faire preuve de fermeté, de peur de faire retomber l'euphorie attirant les investisseurs sur le marché. Les investisseurs étaient d'autant plus incités à acheter des actions qu'ils étaient convaincus que les autorités ne permettraient pas une forte baisse des cours puisque les émetteurs étaient détenus par l'Etat et les marchés soutenus par l'Etat. Lorsque le marché a pris de l'ampleur et est devenu une source importante de financement pour les entreprises d'Etat, cette conviction s'est renforcée.

A ses débuts, la Commission chinoise de réglementation des valeurs mobilières (CCRVM) a déployé des efforts considérables pour préparer le terrain sur le plan des relations avec l'extérieur, notamment à propos des actions H (voir la section sur les actions ci-après). Comme ses compétences étaient contestées pour ce qui concerne le marché national, mais pas pour les relations avec l'extérieur, la CCRVM a pu exercer sur les entreprises cherchant à être cotées sur la bourse de Hong Kong (HKSE) ou sur les bourses étrangères un contrôle plus strict que sur les sociétés uniquement cotées à Shanghai ou Shenzhen. En octobre 1992, neuf entreprises d'Etat ont été admises à la cote sur la bourse de Hong Kong. La CCRVM a développé ses capacités institutionnelles et créé un réseau de contacts pour l'inscription des sociétés chinoises à la cote de bourses étrangères. Elle a donc cherché à atteindre un certain degré de convergence vis à vis des normes internationales par le biais de ses contacts sur les marchés mondiaux. Elle s'est également rapprochée du marché d'actions de Hong Kong de façon à établir un lien avec le marché mondial des capitaux et à encourager la réforme des entreprises et le développement des marchés de capitaux en Chine continentale.

Pendant les années 90, les accusations et les révélations d'irrégularités dans les transactions sur titres n'ont cessé d'augmenter. Après 1997, la crainte que la crise financière en Asie ne déstabilise le secteur financier a conduit à une restructuration de la réglementation, annoncée lors de la Conférence nationale sur le secteur financier en octobre 1997. Les banques ont été obligées de quitter les marchés boursiers, et leurs transactions sur obligations ont été transférées vers un marché interbancaire spécial. Un régime instaurant une séparation stricte entre les activités bancaires et les activités sur titres a été mis en place, sur le modèle mis en application précédemment aux Etats-Unis et au Japon. Suite aux réformes réalisées après 1997, la CCRVM est devenue le principal organisme de tutelle des marchés de capitaux³. La nouvelle configuration réglementaire a été entérinée en décembre 1998 avec l'adoption par l'Assemblée populaire nationale (APN) de la Loi sur les valeurs mobilières, entrée en vigueur en juillet 1999. Dans le cadre de la réforme, la CCRVM a repris les fonctions assurées précédemment par tous les organismes de réglementation des valeurs mobilières dépendant des autorités provinciales. En outre, la CCRVM a mis fin à son isolement à Pékin en créant dix bureaux régionaux.

Suite à la centralisation des compétences au sein de la CCRVM, une nouvelle phase du développement des marchés de capitaux s'est amorcée. La CCRVM a d'abord proposé un changement systémique consistant à abandonner l'ancien système fondé sur un marché fermé, les pratiques chinoises étant fort différentes de celles pratiquées sur les autres marchés, et à adopter progressivement un système plus ouvert de surveillance moderne conforme aux pratiques internationales. Depuis 1999, la CCRVM prend des mesures

de plus en plus ambitieuses pour moderniser les marchés de capitaux, améliorer la surveillance et préparer le pays à l'intensification de la concurrence. Dans le cadre de cet objectif, de nombreux citoyens chinois ayant l'expérience de l'étranger (notamment à Hong Kong Chine) ont été recrutés.

D'après plusieurs déclarations ces dernières années, les autorités s'accordent sur le fait que la réforme doit être approfondie et qu'il faut aplanir les différences entre les pratiques chinoises et celles des autres marchés. En octobre 2000, par exemple, le Président de la CCRVM a donné les grandes lignes du projet de développement des marchés de capitaux pour les années à venir⁴. La capitalisation boursière, estimée à environ 57 pour cent du PIB, devrait doubler. La part négociable des titres de capital va augmenter encore plus rapidement, l'Etat devant céder davantage de participations. Les entités privées comme les entreprises d'Etat auront accès au marché. De nouveaux produits financiers seront introduits, notamment les contrats à terme et les options. Les transactions sur l'Internet se généraliseront sur les marchés chinois. Les investisseurs institutionnels deviendront des intervenants majeurs. Les marchés des capitaux sont également appelés à prendre de l'importance en tant que pourvoyeurs de revenus de retraite. Les activités devraient s'internationaliser, les institutions étrangères étant autorisées à former des co-entreprises avec des intermédiaires tels que les opérateurs sur titres, les banques d'investissement et les sociétés de gestion d'actifs. Les investisseurs de portefeuille étrangers seront progressivement autorisés à effectuer des transactions sur obligations et actions chinoises. Les valeurs mobilières étrangères seront cotées en bourse et négociées en Chine.

Ces dix dernières années, des millions de petits investisseurs ont placé leur épargne en actions, permettant aux entreprises d'Etat déjà privilégiées d'obtenir des capitaux en ne faisant qu'un minimum de concessions à ces investisseurs, qui n'étaient pas en position de contrôle. Les valorisations sont restées élevées, notamment parce que les montants effectivement négociés sur les marchés étaient faibles et que par ailleurs les manipulations de marché ne faisaient pas l'objet de sanctions assez dissuasives. Lors de la prochaine phase, le marché des capitaux devra imposer une discipline aux entreprises et contribuer au financement des retraites, et devra donc fonctionner dans des conditions différentes. Les entreprises d'Etat auront davantage d'actions négociées sur le marché et devront soutenir la concurrence des émetteurs privés et étrangers pour lever des capitaux. Les prises de contrôle d'entreprises vont se développer. Les investisseurs institutionnels et internationaux exigeront des normes plus strictes en matière de protection des investisseurs et une variété plus importante d'instruments d'investissement.

Fin 2000 et 2001, la CCRVM a pris des mesures de plus en plus actives pour lutter contre les pratiques non acceptables. Les entreprises non conformes aux critères d'admission à la cote, notamment les entreprises non rentables depuis au moins trois ans, ont été menacées de suspension, et les mesures de lutte contre les délits d'initiés et les manipulations se sont intensifiées. En somme, la CCRVM envoie des signaux très forts pour indiquer que sa principale mission est d'assurer l'équité, l'efficacité et la transparence d'un marché s'alignant sur les meilleures pratiques internationales, quels que soient les intérêts des émetteurs ou des intermédiaires, et de moderniser et d'ouvrir progressivement le marché.

De nombreux officiels de la CCRVM sont convaincus que cet organisme a besoin de pouvoirs accrus pour mener à bien ses enquêtes et imposer des sanctions. En effet, les compétences de la CCRVM sont claires pour ce qui concerne les investisseurs institutionnels et les maisons de titres, mais elles le sont moins à propos des entreprises non financières souvent impliquées dans les manipulations de cours. Il est très difficile d'obtenir les comptes en banque des auteurs présumés de ces infractions. Les sanctions que la CCRVM est à même d'imposer sont relativement mineures, et se limitent généralement à des suspensions de transactions. Pour initier des poursuites au tribunal pénal ou civil, la CCRVM doit passer par le Ministère de la Justice. Il serait important que la CCRVM obtienne dans les années à venir les autorisations nécessaires lui conférant des pouvoirs adaptés en matière d'enquêtes et de sanctions.

Jusqu'à présent, la CCRVM a été beaucoup plus dynamique que ses homologues des pays de l'Ouest pour faire avancer la modernisation du marché et la réforme réglementaire. Mais les maisons de titres et les organismes autoréglementés n'ont pas joué un rôle déterminant en termes de surveillance et d'initiative

sur le plan des réformes. Les principaux organismes autoréglementés en Chine sont 1) les deux bourses et 2) l'Association des valeurs mobilières de Chine, l'organisme représentant les intermédiaires⁵. Les bourses se plaignent souvent des règles relatives à l'admission à la cote et aux transactions fixées par la CCRVM, qu'elles jugent trop détaillées.

Les pratiques chinoises à cet égard contrastent avec celles des principales places financières, où les initiatives en matière de réforme et d'introduction de nouvelles techniques et de nouveaux produits émanent souvent du secteur privé, des associations professionnelles et des organismes autoréglementés, les autorités de tutelle des valeurs mobilières n'assurant qu'une surveillance au sens large. Même dans les cas où les responsables de la réglementation des valeurs mobilières initient des actions, la réglementation n'est modifiée qu'après des procédures formalisées de consultation avec les participants au marché. Dans les pays de l'OCDE, c'est la norme de confier une part croissante des responsabilités de contrôle du respect des normes prudentielles aux maisons de titres, aux associations professionnelles et aux organismes autoréglementés.

Ce comportement très directif de la CCRVM peut se justifier à titre temporaire compte tenu du sous-développement du marché des capitaux. Les révélations d'infractions se poursuivent, ce qui porte à conclure que la capacité du secteur à s'autodiscipliner est loin d'être satisfaisante. A moyen terme cependant, le secteur des valeurs mobilières devrait assumer davantage de responsabilités pour faire appliquer les normes, les autorités déléguant davantage de compétences aux maisons de titres et aux organismes autoréglementés.

En 2001, les porte-parole de la CCRVM ont insisté sur l'intention de la Commission de déléguer davantage de pouvoirs de surveillance aux organismes autoréglementés, et il conviendra aussi de responsabiliser davantage les participants pour ce qui concerne la conception et la mise en application de normes⁶. Pour réussir cette transition, il faudra que les intermédiaires de marché améliorent leurs systèmes de gestion interne et de contrôle, et que les organismes autoréglementés se dotent des moyens nécessaires pour détecter des infractions et discipliner leurs membres.

Investisseurs

Petits investisseurs

Sur le marché chinois des valeurs mobilières, ce sont essentiellement des particuliers qui achètent les actions des entreprises d'Etat. Ils sont encore à ce jour prédominants sur le marché d'actions, environ 90 pour cent du volume d'opérations sur les bourses émanant de comptes individuels⁷. Il y aurait environ 60 millions de comptes titres ouverts par les ménages, mais ce chiffre doit être interprété avec prudence. Il représente uniquement le nombre de comptes titres ouverts sur les bourses de Shanghai et Shenzhen. Beaucoup d'investisseurs négocient sur les deux bourses. En outre, un nombre inconnu de personnes gèrent en toute illégalité des comptes multiples⁸. D'après les statistiques produites par les bourses, il n'y a effectivement des titres que sur environ 40 pour cent de ces comptes⁹, et 15 pour cent d'entre eux seulement sont très actifs.

Les résidents chinois ont un taux d'épargne élevé, mais les petits investisseurs n'ont pas une gamme de choix très étendue. Seules trois catégories d'actifs financiers sont à leur disposition : les comptes en banque, les obligations d'Etat et les actions. En fait, les petits investisseurs détiennent des montants de capitaux importants sur des comptes bancaires et sous forme de titres d'emprunts obligataires d'Etat. Les autres instruments des marchés de capitaux et les produits d'épargne institutionnelle, qui deviennent la forme prépondérante d'actifs financiers dans les pays de l'OCDE, sont sous-développés.

Les petits investisseurs en actions ne sont en général pas très concernés par les analyses fondamentales des résultats des entreprises, et la qualité des recherches réalisées par les courtiers à leur intention n'est pas très élevée. De même, ces petits investisseurs ne sont pas très exigeants sur le plan de la qualité de

la publication d'informations ou du gouvernement des entreprises. Ils ont plutôt tendance à faire des transactions sur la base de facteurs techniques, de rumeurs, et d'informations d'initiés réelles ou supposées, et privilégient les gains à court terme. Les investisseurs achètent et vendent beaucoup plus fréquemment en Chine qu'ailleurs. Les particuliers ne gardent en général pas leurs actions plus d'un mois¹⁰. En 2000, le coefficient du volume de transactions était de 422 pour cent à Shanghai et de 372 pour cent sur la bourse de Shenzhen. Les coefficients comparables sur les marchés de l'Ouest sont en général inférieurs à 100 pour cent.

Les attentes des petits investisseurs posent à l'évidence un problème du point de vue de la réforme. Ces investisseurs ont été attirés vers le marché parce que les autorités ont tacitement cautionné toute une gamme de tactiques afin de maintenir le dynamisme des cours des actions. En outre, ils sont pour la plupart absolument convaincus que le gouvernement s'est implicitement engagé à soutenir le marché. La bourse entrant dans une nouvelle phase, les investisseurs devront prendre davantage conscience des risques et faire des choix plus sélectifs entre les entreprises.

Dans la mesure où les particuliers ne peuvent analyser les risques et les performances des entreprises, il faudrait les encourager à utiliser des formes institutionnelles d'investissement afin de bénéficier de l'expertise de professionnels. A l'évidence, il ne sera pas facile dans les années à venir de persuader le grand public de l'importance de cette expertise sans provoquer une sortie en masse des investissements en actions.

Fonds de placement para-légaux

Alors que ce sont les petits investisseurs qui jouent un rôle de premier plan sur le marché, on constate un développement constant d'activités d'investissement informelles à la marge du système financier organisé. Ces fonds de placement ont connu une première phase de croissance de 1990 à 1997. Pendant cette période, les fonds étaient de petite taille et bon nombre d'entre eux étaient agréés par les autorités locales ou par la Banque populaire de Chine, mais pas par la CCRVM. La volatilité était forte et les excès spéculatifs nombreux, la création et la gestion de ces fonds étant fort peu réglementée¹¹. A ce jour il y a toujours apparemment un important «marché gris» au sein duquel des conseillers en investissement, exerçant leurs activités en dehors de tout cadre juridique reconnu, sollicitent des fonds auprès du public et les investissent. Dans bien des cas, les capitaux sont investis par le biais de comptes de particuliers. Ces fonds peuvent être de petite taille et représenter une communauté, des réseaux informels d'amis, de collègues de travail et de relations, mais être aussi des fonds beaucoup plus importants et professionnels impliquant des appels à grande échelle auprès du public.

Il est difficile de connaître avec exactitude l'ampleur réelle de l'activité de ces fonds de placement souterrains. D'après les rapports de presse, une étude effectuée par des analystes de la BPC a estimé que les fonds collectés par le biais de fonds d'investissement souterrains pourraient atteindre 900 milliards de RMB (environ 108 milliards d'USD), mais la plupart des autres analystes jugent ce chiffre trop élevé et estiment qu'un total d'actifs de 600 milliards de RMB est plus réaliste. On ne sait pas non plus dans quelle mesure ces fonds informels sont investis sur les bourses agréées. Ils pourraient être investis dans des sociétés privées, dans l'immobilier ou dans des titres non cotés¹².

Les activités de ces fonds souterrains ont plusieurs effets sur le marché des capitaux. L'accès aux marchés de capitaux officiels étant limité aux seules entreprises d'Etat, si ces fonds sont investis en titres non cotés, cela élargit la gamme des débouchés d'investissements proposés au public. Ces fonds pourraient donc soutenir des secteurs économiques dynamiques, comme les entreprises privées. Parallèlement, ces fonds sont en fait des organismes de placement collectif qui exercent leurs activités en dehors du cadre juridique officiel. Il y a tout lieu de croire que ces fonds ne respectent pas les normes minimales de divulgation et n'ont pas le cadre adapté en matière d'administration des OPC et de protection des investisseurs. Plusieurs de ces fonds promettaient des revenus fixes. Dans plusieurs autres pays, la sollicitation informelle des capitaux par des sociétés d'investissement non réglementées a contribué à provoquer des bulles spéculatives et entraîné des pertes très importantes pour un grand nombre de petits

investisseurs. Il est très important d'identifier les dimensions de ce problème et de prendre des mesures pour ramener ces fonds souterrains au sein du cadre agréé pour les OPC.

Investisseurs institutionnels

Le gouvernement chinois cherche à encourager le développement des investisseurs institutionnels, qui peuvent contribuer à améliorer la qualité du marché. Ces investisseurs sont en général mieux armés pour réaliser des analyses plus rigoureuses et professionnelles des émetteurs et pour promouvoir l'amélioration des normes de divulgation d'informations et des performances. Les investisseurs institutionnels peuvent également réduire la volatilité.

Les autorités chinoises fondent en partie leurs espoirs de voir les institutions arriver à transformer les marchés sur l'expérience des pays de l'OCDE, où l'institutionnalisation de la richesse transforme les systèmes financiers. Les actifs des investisseurs institutionnels (fonds de pension, produits d'assurance ou organismes de placement collectif) augmentent en proportion du revenu national et des avoirs en actifs alors que les dépôts bancaires et la propriété directe de titres diminuent en proportion. Les placements d'épargne institutionnelle permettent aux petits investisseurs de diversifier leurs portefeuilles et de bénéficier des faibles coûts d'exécution réservés aux grands investisseurs. En outre, plutôt que de se fier à leur propre jugement, les investisseurs en produits d'épargne institutionnelle ont accès à des gestionnaires professionnels qui se vouent exclusivement à l'analyse des opportunités sur le marché en utilisant les techniques de gestion analytique et de portefeuille les plus récentes. Une vaste communauté d'investisseurs diversifiés couvrant une grande variété d'objectifs (croissance, protection du capital et revenu par exemple), d'échéances et de préférences en matière de risques permet d'approfondir le marché des capitaux. Les investisseurs institutionnels évaluent et gèrent les risques attachés à de tels actifs et insistent sur les critères de divulgation de la part des émetteurs et sur la crédibilité des pratiques des agences de notation. En outre, les investisseurs institutionnels sont des acheteurs naturels de certaines catégories d'actifs, tels que des obligations de société, des obligations hypothécaires, des valeur mobilière adossées à des hypothèques et des produits dérivés.

Les investisseurs institutionnels jouent un rôle déterminant pour un autre objectif majeur de la Chine, l'introduction de fonds de pension par capitalisation. En effet, l'un des moteurs de la croissance de l'épargne institutionnelle dans les pays de l'OCDE est le recours de plus en plus courant aux marchés de capitaux pour fournir des revenus de retraite. Les actifs accumulés pour la retraite dans les fonds de pension, les compagnies d'assurance et les organismes de placement collectif sont en général investis dans des instruments du marché de capitaux par des professionnels de la gestion d'actifs.

La Chine prend des mesures préliminaires pour mettre en place un cadre juridique et réglementaire applicable à l'épargne institutionnelle. La stratégie à l'heure actuelle concernant ce type d'investissements est très prudente. Les compagnies d'assurance sont tenues d'investir la plupart de leurs actifs en obligations d'Etat et en dépôts bancaires. Récemment, elles ont été autorisées à investir de petites quantités en actions, mais seulement par le biais de fonds de placement. Les fonds de pension par capitalisation, qui sont encore au stade de la formation, étaient également limités aux dépôts bancaires et aux obligations d'Etat mais ont obtenu récemment la permission d'investir en actions. A mesure que le cadre juridique et réglementaire de l'épargne institutionnelle se précise, la réglementation devrait évoluer, les directives strictes en matière de sélection et de répartition des portefeuilles faisant place à des systèmes de gouvernement plus flexibles privilégiant la prudence en matière d'analyse et de prise de risques. Les gestionnaires d'actifs des compagnies d'assurance et des fonds de pension sont des intervenants potentiellement très importants sur les marchés de capitaux, mais ils ne pourront réaliser ce potentiel que si le cadre juridique institutionnel et réglementaire nécessaire est mis en place.

Il convient de noter qu'il y a des liens étroits entre les différentes formes d'épargne institutionnelle liée aux retraites. Les organismes de placement collectif par exemple (voir ci-après) et les produits d'assurance sont très souvent autorisés dans les plans de retraite. De nombreux produits d'assurance

permettent d'accumuler des droits pendant une phase et de bénéficier ultérieurement de rentes, ce qui implique des stratégies de placement adaptées.

Les organismes de placement collectif (OPC)

La principale catégorie d'investisseurs institutionnels relevant de la compétence des autorités chargées de la surveillance des valeurs mobilières sont les fonds de placement collectif (OPC). Cette catégorie couvre plusieurs formes d'instruments à capital variable tels que les sociétés d'investissement et les fonds communs de placement. Le concept d'OPC est assez simple. Plusieurs opportunités d'investissement se présentent sur le marché, mais la plupart des particuliers n'ont pas les compétences requises et ne peuvent pas se permettre d'avoir des portefeuilles suffisamment diversifiés ni d'exécuter des transactions de gros montant. Les organismes de placement collectif offrent aux particuliers le moyen de mettre leurs capitaux en commun et d'embaucher des professionnels pour gérer leurs investissements. Il y a plusieurs structures juridiques et formes de gouvernance pour les OPC, mais quelle que soit sa structure, un OPC se compose de trois éléments : 1) une mise en commun de ressources suffisantes pour constituer un portefeuille diversifié et effectuer des transactions efficaces par rapport à leur coût ; 2) une gestion professionnelle du portefeuille ; et 3) une série de garde-fous juridiques et institutionnels visant à assurer que les promoteurs et les gestionnaires des investissements de l'OPC ne lèsent pas les investisseurs.

A l'heure actuelle, il n'y a pas de cadre juridique précis applicable aux relations de fiducie ou d'investissement collectif en Chine, mais une loi sur la fiducie et une loi sur les fonds d'investissement sont à l'étude. En attendant la mise en place d'une structure formelle, le secteur des OPC fonctionne sur la base de règles temporaires. Après les excès de la première partie des années 90, des efforts ont été déployés pour remettre de l'ordre dans le secteur des OPC après le 14 novembre 1997, lorsque la Commission chinoise des valeurs mobilières (CCVM) a publié les *Mesures provisoires pour l'administration des fonds de placement en valeurs mobilières*, qui a créé un cadre juridique temporaire pour le secteur des OPC sous le contrôle de la CCRVM. Les *Mesures provisoires* ont commencé à préciser les responsabilités des principaux intervenants, tels que les gestionnaires de fonds et les banques dépositaires. Il a été précisé que tous les fonds devaient être gérés par une société de gestion de fonds distincte. Seules les maisons de titres et les sociétés financières d'investissement ont été autorisées à former des sociétés de gestion de fonds, la plupart étant détenues par des maisons de titres.

Les *Mesures provisoires* stipulent en outre que :

1. Tous les fonds doivent être agréés par la CCRVM ;
2. Les fonds doivent avoir un capital versé de 300 millions de RMB (36 millions d'USD) et un mandat minimum de cinq ans. Toute augmentation de capital doit être approuvée par la CCRVM ;
3. 80 pour cent des actifs doivent être des valeurs mobilières (mais l'application de cette disposition semble être extrêmement souple). Les obligations d'Etat chinoises doivent représenter pas moins de 20 pour cent des actifs du fonds ; et
4. 90 pour cent des bénéfices du fonds doivent être versés aux investisseurs sous forme de dividendes.

Six fonds ont été créés en 1998, chacun avec 2 milliards de RMB (400 millions d'USD) et un mandat de 15 ans. Seuls les fonds à capitaux fermés étaient autorisés à cette époque. La moitié d'entre eux étaient entièrement nouveaux, et les autres résultant de la restructuration d'anciens fonds non réglementés rendus conformes aux réglementations découlant des *Mesures provisoires*. En juin 2000, dix sociétés financières d'investissement géraient 22 fonds ayant des actifs de 50.5 milliards de RMB. Ces fonds ont différentes orientations, valeurs de croissance, indicelles, capitalisations moyennes, etc.. Des fonds spécialisés dans le secteur des technologies de l'information seront bientôt autorisés¹³. Ces fonds doivent être cotés sur l'une des deux bourses. Tous les fonds traitent avec une décote par rapport à la valeur liquidative.

Les sociétés de gestion de fonds adoptent les techniques d'organisation et de gouvernance des OPC utilisées sur les principaux marchés mondiaux. Ces sociétés sont organisées sous forme contractuelle. Chaque participant nomme un administrateur au Conseil d'administration. Le comité du contrôle des risques comprend le directeur général, le responsable du contrôle et le directeur général adjoint. Les sociétés sont tenues de désigner une banque dépositaire des titres, de surveiller les gestionnaires de fonds et de calculer la valeur liquidative. Les sociétés de gestion de fonds ont des départements chargés des investissements, de la recherche et du contrôle. Le comité chargé des investissements prend les grandes décisions stratégiques, notamment la répartition des actifs entre actions, obligations et instruments monétaires. Le département de la recherche fait des recommandations spécifiques sur certaines actions. Les gestionnaires de fonds sélectionnent les titres. Enfin, les comités des investissements et du contrôle assurent la surveillance.

Le secteur des OPC est l'un des segments des systèmes financiers de l'OCDE dont la croissance est la plus rapide depuis ces vingt dernières années, et c'est aussi le secteur qui a gagné le plus de crédibilité auprès des particuliers. Ceci résulte dans une large mesure des bonnes performances des marchés d'actions et d'obligations des pays de l'OCDE, mais aussi des efforts déployés par le législateur, les responsables de la réglementation et le secteur des OPC pour mettre au point de solides structures de gouvernement interne et des systèmes de protection des investisseurs adaptés, qui permettent d'éviter les conflits d'intérêt et de faire en sorte que les OPC agissent dans l'intérêt de l'investisseur final. La concurrence entre les OPC et l'amélioration des flux d'information ont également encouragé le développement de ce secteur. Parce que les OPC sollicitent et gèrent les actifs d'un grand nombre de petits investisseurs souvent peu sophistiqués, il existe un risque d'abus des relations d'agence¹⁴. Les transactions visant à manipuler les marchés constituent l'un des abus les plus graves de la relation d'agence. D'autres problèmes peuvent naître de l'excès de transactions ou de l'utilisation des OPC pour générer des revenus en faveur d'une institution financière affiliée. On peut utiliser par exemple un OPC pour soutenir la souscription à des valeurs mobilières par une banque d'affaires affiliée ou pour assurer des bénéfices à un courtier affilié.

L'expérience des pays de l'OCDE, tout comme celle des marchés émergents, montre qu'une surveillance efficace des OPC exige un cadre juridique fort, des normes auto-réglementation propres à la profession, et des contrôles internes fondés sur des critères stricts en matière de conformité, d'information et de vérification. C'est la société de gestion des fonds, et notamment son conseil d'administration, qui doivent s'assurer que ces systèmes sont mis en place. Il n'y a pas de structure juridique et de gouvernance communément reconnue comme la meilleure pour tous les pays. Il y a en fait toute une gamme de choix de structures d'OPC. En outre, un recueil des pratiques exemplaires en matière de surveillance des OPC a été mis au point à l'occasion de forums internationaux, ces dernières années, notamment à l'OICV. On peut s'en servir pour mettre au point des règles spécifiques adaptées au marché chinois.

Contrairement à la structure chinoise, la grande majorité des OPC dans les pays de l'OCDE sont à capital variable. Les responsables de la surveillance et les participants conviennent que les fonds à capital fixe posent plus de problèmes de gouvernance que ceux à capital variable. En Chine cependant, les autorités craignent qu'à l'occasion d'un repli du marché, les fonds à capital variable qui sont tenus de racheter les parts soient obligés de liquider leurs positions, ce qui accroîtrait la volatilité. Ces craintes sont apparemment à l'origine des retards pris à mettre ces fonds en opération.

Le risque d'abus des relations d'agence, toujours présent dans un OPC, est encore plus élevé en Chine où le concept de défense des intérêts des investisseurs n'est pas fermement ancré et où de nombreux participants ont pris de mauvaises habitudes pendant ces vingt dernières années où les normes réglementaires étaient peu claires et pas uniformément appliquées. Les pratiques intégrées dans les *Mesures provisoires* ont pour but de fournir une structure et un schéma provisoire de règles de gouvernance pour atténuer les problèmes d'agence.

En dépit des tentatives de mise en place de mécanismes internes adaptés en matière de gouvernance, des allégations répétées font état de collusions fréquentes entre les fonds d'investissement chinois agréés et des entreprises d'Etat, les maisons de titres et des particuliers bien placés dans le but de faire monter

les prix sur certaines émissions. En 2000 et 2001, la CCRVM a pris des mesures de sanction pour certains cas spécifiques de manipulation des cours des actions par des sociétés de gestion de fonds¹⁵. Des hauts dirigeants de cette société ont été accusés de violation de la loi sur les valeurs mobilières. Il semble inévitable que les fonds souterrains, qui font l'objet d'une surveillance encore moins efficace que les fonds officiellement agréés, se livrent à des abus de même nature. Ces exemples répétés de malversations dans les sociétés de gestion de fonds démontrent l'importance des garde-fous institutionnels pour s'assurer que les responsables des OPC soient opérationnellement séparés des sociétés liées et que les transactions fassent l'objet d'une surveillance par un organisme compétent. Il faut dans ce but améliorer le contrôle et les vérifications internes des OPC et définir clairement les responsabilités de surveillance des sociétés de gestion de fonds pour faire appliquer les normes.

Le cadre législatif devrait être modifié pour que toutes les transactions soient couvertes par les règles régissant les OPC. Seuls les OPC régis par ces lois et réglementations devraient être autorisés à continuer à solliciter des fonds auprès du public. Il est prioritaire de ramener les fonds d'investissement para-légaux dans le cadre officiel.

La CCRVM a autorisé la création de nouvelles sociétés de gestion de fonds en 2001. En outre, en juin 2001, la CCRVM a annoncé que toutes les sociétés chinoises, et pas seulement les maisons de titres ou les fonds de placement, pouvaient se porter candidates à la création d'une société de gestion de fonds. Le secteur de la gestion de fonds serait ainsi ouvert aux compagnies d'assurance, aux entreprises d'Etat et aux banques, et éventuellement à des sociétés privées. Les institutions financières, comme les banques et les compagnies d'assurance, peuvent essayer de commercialiser ces fonds par le biais de leurs réseaux de distribution. Toutefois, les banques peuvent être soumises à certaines restrictions découlant des lois et réglementations bancaires. L'ouverture du secteur des OPC à de nouveaux participants élargira les réseaux de distribution, mais pourrait accroître le risque de nouveaux conflits d'intérêt.

Ces dernières années, les autorités avaient promis d'autoriser l'introduction d'OPC à capital variable sur le modèle des pays de l'Ouest. En novembre 2000, la CCRVM a publié des principes directeurs, attendus de longue date, sur les fonds de placement à capital variable¹⁶. Ces fonds auront un minimum d'actifs de 5 milliards de RMB (600 millions d'USD). En septembre 2001, le premier fonds, organisé par une société nationale de gestion de fonds avec un partenaire étranger, a été créé. En dépit d'un indice boursier peu favorable, l'accueil des petits investisseurs a été très satisfaisant. D'autres organismes de placement collectif à capital variable devraient être créés à l'avenir.

Comme les OPC à capital variable devraient connaître une forte croissance, plusieurs alliances entre des sociétés de gestion de fonds nationales et des partenaires étrangers sont à l'étude. Contrairement aux maisons de titres qui sont relativement ambiguës sur le plan de la concurrence émanant des institutions étrangères, les sociétés de gestion de fonds sont généralement demandeuses de compétences et souhaitent former des alliances stratégiques ou des co-entreprises avec des partenaires étrangers. Les sociétés de gestion de fonds chinoises espèrent avoir accès à l'expertise des étrangers sur le plan de la recherche, de la commercialisation et de la gestion de fonds à capital variable.

Intermédiaires

Banques

La loi chinoise prévoit une séparation stricte entre les activités de banque et les activités sur titres. Ces restrictions ont été imposées en réaction à des abus constatés pendant les années 90. Plusieurs pays de l'OCDE (les Etats-Unis, le Canada et le Japon par exemple) ont maintenu des régimes de séparation institutionnelle stricte entre les activités de banque et les activités sur titres pendant plusieurs décennies, mais ces cloisons ont toutes été supprimées maintenant. La Chine suivra probablement cet exemple, mais il n'y a pas d'urgence particulière. En effet, cette séparation permet à chaque catégorie d'institution de parfaire ses compétences dans son domaine de spécialisation avant de se développer et d'aborder de nouvelles activités.

La principale activité sur les marchés de capitaux où les banques sont actives à l'heure actuelle est le marché des obligations d'Etat. Les banques reçoivent des ordres de particuliers et négocient activement sur les marchés primaire et secondaire pour le compte de leurs clients, mais ont tendance à faire des opérations pour compte propre. (Voir la section sur le marché obligataire ci-après dans ce chapitre.) Comme nous l'avons noté plus haut, la CCRVM a supprimé les restrictions imposées aux banques pour participer au secteur des OPC. Certaines banques ont exprimé le souhait d'entrer sur le marché des OPC. Les banques peuvent former des sociétés de gestion de fonds ou utiliser leurs réseaux de succursales. Il n'est pas certain que la BPC autorisera les banques à s'engager dans de telles activités.

Par ailleurs, certaines banques participeraient à des investissements en actions en se livrant à des opérations para-légales. Les autorités devront décider si elles autorisent les banques à former des filiales spécialisées afin d'exercer des activités sur les marchés de capitaux ou si elles sanctionnent plus fermement les activités non autorisées des banques sur les marchés de capitaux.

Maisons de titres

Les principaux intermédiaires sur le marché des capitaux sont les maisons de titres. Fin 2000 il y avait 102 maisons de titres. En raison des mesures délimitant les activités des diverses catégories d'institutions financières, les maisons de titres ne peuvent s'engager que dans une gamme relativement étroite d'activités. Au sein de cette gamme déjà étroite d'activités, les maisons de titres sont divisées entre celles qui ont des agréments complets et peuvent exercer toute la gamme des activités autorisées et celles qui sont limitées au courtage. Les maisons de titres disposant d'agréments complets peuvent faire du courtage, de la prise ferme et des transactions pour compte propre. Elles peuvent également former une société de gestion de fonds pour gérer des OPC. En mai 2000, la CCRVM avait accordé 26 agréments complets à des maisons de titres. Pour obtenir cet agrément, il faut avoir un capital social de 500 millions de RMB (60 millions d'USD), des fonds propres nets de 200 millions de RMB (24 millions d'USD), trois années de bénéfices, une certaine expérience de l'émission et une absence d'antécédents d'infraction à la réglementation. Avant la promulgation de la Loi sur les valeurs mobilières, il n'y avait pas de contraintes législatives concernant la prise ferme de titres, mais la CCRVM avait fixé en juin 1996 des règles administratives établissant un système de qualification. Pour obtenir un agrément limité, le capital social minimal n'est que de 50 millions de RMB.

Les maisons de titres chinoises sont très différentes des maisons de titres et des banques d'affaires sur les principaux marchés mondiaux. Ces dernières sont à capitaux privés et fortement capitalisées, et leur fonction caractéristique est d'investir des capitaux de l'institution, en prenant des risques, dans une gamme de transactions sur titres et sur produits dérivés sur le marché primaire, d'opérations pour compte propre, de financement de sociétés ou de fusions et d'acquisitions. Cette fonction requiert une connaissance détaillée du marché, s'appuyant sur des recherches. Ces institutions ont de solides systèmes de gestion interne des risques, utilisent des stratégies de transactions élaborées et doivent se conformer à des normes strictes en matière de gestion des risques et de contrôle prudentiel. Le conseil d'administration des maisons de titres est responsable à cet égard devant les autorités de surveillance. Une grande importance est accordée à l'innovation et à la prise de risques contrôlée.

Les intermédiaires chinois diffèrent de leurs homologues étrangers à plus d'un titre. Toutes les maisons de titres chinoises sont détenues par l'Etat, soit indirectement, soit par le biais d'entreprises d'Etat. Il est très rare que ces maisons de titres risquent des montants importants sur des opérations de prise ferme sur le marché primaire ou sur des opérations pour compte propre. La communauté des investisseurs n'étant pas très importante, il n'y a guère d'incitations à améliorer la qualité de la recherche. La plupart des sociétés chinoises n'ont qu'une expérience limitée de l'application de règles strictes en matière de protection des investisseurs. En fait, selon une opinion largement répandue, les maisons de titres collaborent avec les fonds d'investissement et les autres participants pour manipuler les cours des actions. Les systèmes internes de gestion des risques et de contrôle ne sont pas bien développés.

Les maisons de titres chinoises dépendent encore étroitement des commissions de leurs clients pour assurer leur rentabilité, ce qui pourrait à terme les rendre vulnérables, parce que l'institutionnalisation des

transactions et la concurrence entre le système de transactions font diminuer la rentabilité du courtage d'agence sur la plupart des marchés. Les marges sur les opérations de courtage sont restées fortes jusqu'à une date récente, mais elles ont commencé à baisser avec l'arrivée des transactions sur l'Internet. On peut donc s'attendre à une diminution de la rentabilité des opérations de courtage en Chine, comme on l'a vu dans les autres pays, et à des opérations de consolidation entre maisons de titres¹⁷.

Les maisons de titres chinoises, qui sont sous-capitalisées, cherchent en permanence à accroître leur capital et à développer d'autres sources de financement afin de s'engager dans une gamme plus large d'activités, notamment les activités de transactions pour compte propre. A plusieurs occasions, les maisons de titres ont été réprimandées parce qu'elles utilisaient les fonds de leurs clients pour financer leurs propres activités. Les emprunts auprès des banques ont été officiellement interdits en 1997, mais étaient pratique courante. De ce fait, le développement du marché des ventes à réméré d'obligations d'Etat a notamment permis aux maisons de titres d'obtenir davantage de liquidités pour réaliser leurs transactions.

L'année dernière, la CCRVM a pris une série de mesures visant à améliorer la liquidité sur le marché secondaire :

1. Les maisons de titres ont été autorisées à acheter des obligations de l'Etat chinois et des contrats de vente à réméré sur le marché interbancaire.
2. Les maisons de titres agréées ont été autorisées à utiliser leurs avoirs à titre de nantissement de prêts bancaires. Les prêts ne peuvent pas être supérieurs à 60 pour cent de la valeur de marché des actions. Seules les maisons de titres disposant d'un agrément complet peuvent avoir accès à ce dispositif.
3. Les sociétés cotées sont autorisées à négocier des actions qu'elles détiennent depuis six mois ; et
4. De nombreuses maisons de titres ont augmenté leur capital depuis deux ans avec les encouragements de la CCRVM.

Autre différence entre les maisons de titres chinoises et les autres, les opérations de fusions et d'acquisitions et de financement des entreprises en général. Dans la plupart des pays de l'OCDE, les banques d'affaires ont diversifié les compétences, qui sont des éléments majeurs de leurs stratégies à l'égard des entreprises. L'absence de ces compétences en Chine est importante non seulement pour les maisons de titres, mais également pour l'économie dans son ensemble. Le secteur des entreprises dans les pays de l'OCDE a fait des gains d'efficacité énormes ces vingt dernières années et de l'avis de nombreux analystes, la possibilité de faire appel aux marchés de capitaux pour restructurer les entreprises est l'une des raisons de ces gains d'efficacité. Comme l'un des objectifs principaux de la Chine est de réduire les ratios dettes/fonds propres dans le cadre d'un effort plus large visant à accroître l'efficacité dans le secteur des entreprises d'Etat, les intermédiaires du marché de capitaux doivent aussi développer leurs compétences en matière de financement des entreprises.

Afin de combler ces lacunes, plusieurs mesures peuvent être prises. On pourrait coter les maisons de titres, ce qui renforcerait leur capitalisation et permettrait de mieux surveiller leurs activités. Bon nombre d'insuffisances techniques pourraient être atténuées par le biais d'alliances avec des institutions étrangères.

La CCRVM a autorisé les maisons de titres à augmenter leur capital en émettant des actions. En outre, la CCRVM va sans doute encourager les opérations de consolidation dans le secteur. Des rapprochements entre maisons de titres nationales devraient se produire dans les prochaines années. Les maisons de titres ont tout intérêt à réaliser des économies d'échelle et à mettre en place des réseaux de courtage à l'échelle du pays, et la CCRVM souhaite l'émergence d'un petit nombre de grosses maisons de titres nationales pouvant se transformer en banques d'affaires comme sur la plupart des autres marchés. Dans les cinq ans à venir, la CCRVM chercherait à obtenir un noyau dur de 8 à 10 maisons de titres fortement capitalisées pouvant intervenir sur tout le territoire et exercer toute une gamme d'opérations sur le marché

des capitaux. Il est probable que la CCRVM accordera à un nombre sélectionné de maisons de titres la permission d'émettre des actions dans le public. Ces institutions auront davantage de possibilités de former des alliances avec les institutions étrangères.

Marchés d'actions

Sociétés cotées

Comme on l'a noté précédemment, la mise sur le marché d'actions d'entreprises d'Etat à grande échelle est l'un des grands succès du marché des capitaux chinois. Les marchés d'actions n'existaient quasiment pas en 1990, et en 2000, plus de 1 100 sociétés étaient inscrites à la cote (voir tableau 15.1).

Tableau 15.1. Développement du marché d'actions 1990-1999

A. Nombre de sociétés chinoises cotées								
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Actions A seulement	35	140	227	242	431	627	727	822
Actions B	0	6.0	4.0	12	16	25	26	26
Actions H et A		3.0	6.0	11	14	17	18	19
Actions A et B	18	34	54	58	69	76	80	82
Total	53	182	291	324	530	745	851	949
Capitaux levés à partir d'émissions d'actions								
Actions A		19.5	5.0	2.3	22.5	65.5	44.3	57.3
Actions H		6.1	18.9	3.2	8.4	36.0	3.8	4.7
Actions B		3.8	3.8	3.3	4.7	8.1	2.6	0.4
Droits d'émission d'actions A et d'actions B		8.2	5.0	6.3	7.0	19.8	33.5	32.1
Total		37.6	32.7	15.1	42.6	129.4	84.2	94.5
Capitalisation du marché (en milliard de CNY)	105	353	369	347	984	1 753	1 951	2 647
Flottant (en milliards de CNY)		86	97	94	287	520	575	821
Capitalisation de marché/PIB (%)	4	10	8	6	15	23	25	32
Flottant/PIB (%)			2	2	4	7	7	10
B. Capitaux levés à partir d'émissions d'actions dans le pays et à l'étranger (en milliards de CNY)								
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	
Actions A	19.5	5	2.3	22.4	65.5	44.3	57.3	
Actions H	6.1	18.9	3.1	8.4	36	3.8	4.7	
Actions B	3.8	3.8	3.3	4.7	8.1	2.6	0.4	
Droits d'émission d'actions A et d'actions B	8.2	5	6.3	7	19.8	33.5	32.1	
Total	37.5	32.7	15.0	42.5	129.4	84.2	94.5	

Source : Commission chinoise de réglementation des valeurs mobilières.

La grande majorité des sociétés cotées sont des entreprises d'Etat. L'inscription à la cote des entreprises chinoises commence généralement par une décision prise par ceux qui contrôlent l'entreprise d'Etat, ministère ou agence gouvernementale locale, de transformer une partie de ses actifs en sociétés par actions (constitution en société). Pendant les années 80, toute une gamme de méthodes ont été utilisées, mais la promulgation de la Loi sur les sociétés en 1994 a donné une certaine uniformité à la procédure. Il faut donc établir un bilan conforme aux règles comptables des sociétés cotées, approuver les statuts et la structure de direction, nommer un conseil d'administration de l'entreprise et organiser une première réunion d'actionnaires.

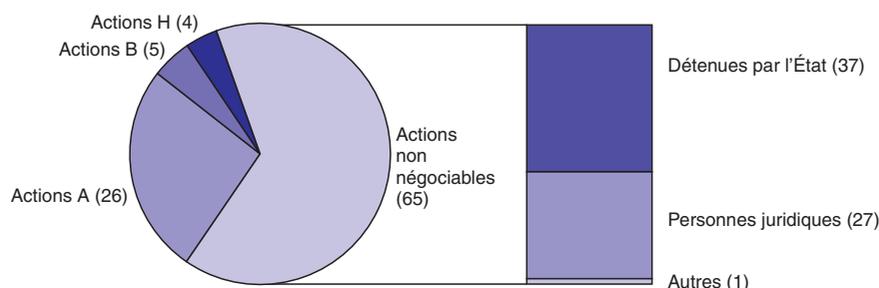
Les sociétés cotées appartiennent généralement à des groupes d'entreprises d'Etat qui choisissent leurs membres les plus solides pour les faire admettre à la cote. Les groupes d'entreprises d'Etat ont souvent un petit nombre de sociétés cotées et d'autres sociétés non cotées¹⁸. Les complexes d'entreprises d'Etat se caractérisent par des effectifs pléthoriques, d'importantes obligations financières vis à vis des retraités et des responsabilités qui ne sont pas liées à leurs fonctions économiques de base. Ces obligations peuvent inclure la gestion d'écoles, d'hôpitaux, de logements, de commissariats de police et d'unités de pompiers. Le processus d'inscription à la cote exige des entreprises qu'elles prennent certaines mesures pour séparer l'entité cotée de ses sociétés affiliées.

Dans la pratique, la séparation entre la société cotée et ses sociétés affiliées non cotées n'est pas totale. Au minimum, certaines sociétés non cotées liées restent d'importants fournisseurs ou clients de l'entreprise cotée. Mais il y a plus grave, les sociétés cotées sont intégrées dans des groupes complexes de sociétés cotées et non cotées ayant toutes sortes de liens avec divers niveaux de l'administration centrale. La majorité des dirigeants ont des postes de fonctionnaires et sont sélectionnés et rémunérés par le groupe de sociétés d'Etat et leurs ministères de tutelle¹⁹. Parallèlement, le parti communiste local exerce également une influence importante sur l'entreprise²⁰.

Comme les entreprises d'Etat ont pu lever des montants importants sur les marchés de capitaux, et que les sociétés cotées ne sont obligées d'apporter que des modifications limitées à leur mode de fonctionnement, l'inscription à la cote est une proposition très attrayante. Jusqu'à la mi-2001, une société cotée proposait en général seulement 25 à 35 pour cent environ de ses fonds propres aux investisseurs en tout genre (salariés de la société, particuliers ou investisseurs institutionnels) (voir figure 15.2). Les deux tiers restants de leur fonds propres étaient détenus sous deux formes, la première en actions d'Etat représentant l'investissement de l'Etat dans la société et théoriquement détenues par le Conseil des affaires d'Etat (les actions d'Etat ne sont pas négociables), et la deuxième sous forme d'actions de personnes morales, détenues par les entreprises d'Etat, les institutions, des groupes sociaux autorisés ou autres entités ayant le statut de «personne morale». Les actions de personnes morales sont négociables de façon très limitée, et seulement entre personnes morales. En somme, la plupart des sociétés cotées continuent à être majoritairement détenues par l'Etat ou par des organisations étroitement liées à l'Etat. Du fait de l'importance relative de ces actions non négociables, l'affirmation selon laquelle la capitalisation boursière des actions représente une part importante du PIB doit être interprétée avec une certaine prudence.

Le gouvernement a souvent indiqué son intention de réduire la part non négociable des actions d'entreprises d'Etat dans les années à venir. Les premières mesures concrètes ont été prises le 14 juin 2001 lorsque le Conseil des affaires d'Etat a porté à la connaissance du public ses réglementations attendues de longue date concernant les cessions d'actions de l'Etat. Les Mesures provisoires sur la réduction des parts de l'Etat pour accroître les fonds de sécurité sociale stipulent que toutes les sociétés par actions, notamment les sociétés cotées à l'étranger, qui possèdent des actions d'Etat ou des actions de personnes morales doivent céder leurs actions d'Etat à hauteur d'un montant équivalent à 10 pour cent du total de leur fonds propres²¹. Ces cessions peuvent se faire par émissions publiques ou placements privés. Les recettes seront transférées au Ministère des Finances pour compenser le déficit des fonds de sécurité sociale. Un groupe interministériel a été créé pour élaborer les détails de ces opérations. Ce groupe comprend la Commission d'Etat pour la planification du développement, la Commission d'Etat chargée de l'économie et du commerce, le Ministère du Travail et de la sécurité sociale, la CCRVM, le Conseil d'Etat pour la sécurité sociale, et le Fonds d'Etat pour la sécurité sociale.

Même si l'effet immédiat de ces opérations risque d'être modeste, la réduction de la part non négociable des sociétés cotées permettra aux investisseurs qui ne sont pas en position de contrôle de peser davantage sur la valorisation des entreprises. A plus long terme, un actionnariat plus varié, conjugué à une présence plus forte des institutionnels et à une application rigoureuse des règles de gouvernement d'entreprise, devrait accroître l'influence des investisseurs qui ne sont pas en position de contrôle et promouvoir le respect des normes de valeur actionnariale.

Figure 15.2. **Structure de l'actionnariat des sociétés cotées**


Source : «*This little piggy becomes a market: The challenges of Chinese capital market liberalisation*», Document préparé pour l'OCDE par Stephen Green, London School of Economics et Royal Institute of International Affairs et David Wall, University of Cambridge et University of London.

Obligations de divulgation d'informations

Avant leur inscription à la cote, les entreprises doivent produire les documents suivants : 1) un prospectus, 2) une circulaire d'émission et 3) des rapports périodiques et des rapports spéciaux sur les questions importantes²². L'information qui doit être contenue dans ces documents est précisée dans les réglementations de la CCRVM. Le conseil de surveillance de l'entreprise est responsable de l'exactitude des rapports, et tous les comptes doivent faire l'objet d'une vérification interne.

Le Ministère des Finances fixe des normes de comptabilité qui peuvent varier selon les secteurs. Les entreprises d'Etat ont traditionnellement des pratiques comptables fondées sur le système de planification centrale. En 1993, le Ministère des Finances a préconisé aux entreprises d'Etat d'utiliser les principes généraux fondés sur les normes comptables internationales (IAS) qui ont dans une certaine mesure été intégrées dans les principes de comptabilité chinoise²³.

En dépit des efforts d'amélioration des normes, l'examen attentif des comptes des sociétés cotées montre que les entreprises ont tendance à faire des rapports faux ou mensongers sur leur rentabilité effective et sur la qualité réelle de leurs bilans. D'après un rapport récent du Ministère des Finances par exemple, près de 90 pour cent des entreprises manipulent leurs états financiers publiés²⁴, soit en trichant sur l'utilisation effective des capitaux levés, soit en dissimulant des transactions avec des sociétés apparentées et en falsifiant ou en différant des résultats médiocres sur le plan de la rentabilité. Au moment des émissions publiques, il est courant de constater un gonflement des bénéfices ou des prévisions. La plupart des entreprises d'Etat cotées sont étroitement liées à des complexes plus importants et à des entités gouvernementales. Dans certains cas, la société cotée n'a pas pris les mesures suffisantes pour démarquer son identité de celle de ses sociétés affiliées, en créant notamment un compte distinct. Les revenus d'une entreprise cotée rentable peuvent être utilisés pour financer les activités des sociétés affiliées. Les garanties de prêts accordées par les sociétés cotées à leurs sociétés affiliées ne sont souvent pas notifiées.

Depuis 1998, la CCRVM a fait des efforts considérables pour s'attaquer aux candidatures frauduleuses aux émissions publiques. Les réglementations adoptées en août 1998 obligent les entreprises d'Etat restructurées à exercer leurs activités sous leur forme restructurée définitive pendant au moins un an avant de pouvoir s'inscrire à la cote. Cette mesure a pour objectif d'empêcher que des dettes dissimulées ou des bénéfices falsifiés ne soient découverts une fois l'entreprise inscrite à la cote²⁵. Grâce au durcissement des mesures suite à des scandales, au renforcement institutionnel de la CCRVM et à la diminution de l'influence des autorités locales, il est probable que les entreprises désormais inscrites à la cote n'ont pas

de tels problèmes. Les entreprises cotées doivent publier leurs états financiers deux fois par an. Toutefois, la CCRVM a annoncé qu'à partir du premier trimestre 2002, ces entreprises seraient tenues d'établir des états financiers trimestriels et que les entreprises faisant des pertes devaient se conformer à cette règle dès le troisième trimestre 2001²⁶. La CCRVM exige que les rapports annuels des sociétés cotées fassent l'objet de vérifications indépendantes par des commissaires aux comptes agréés. Les mesures visant à améliorer l'indépendance de la profession d'expert-comptable ont été prises dès 1995, mais la validité de ces examens est souvent remise en cause. Les vérifications comptables indépendantes sont encore sous-développées et la responsabilité des professionnels est limitée²⁷.

L'objectif de l'Association chinoise des analystes en valeurs mobilières, créée en juin 2000, a pour objectif d'améliorer les critères d'analyse des emprunteurs. En outre, la CCRVM prévoit de créer un Institut des investisseurs qui aidera les investisseurs à demander des dédommagements au titre de pertes sur investissement résultant d'états financiers frauduleux ou autres infractions commises par des sociétés cotées.

Actions cotées sur les places boursières nationales

On trouvera au tableau 15.2 les catégories d'actions émises en Chine. A l'heure actuelle, il y a deux catégories d'actions négociables dans le public cotées sur les deux bourses chinoises, les actions A, qui sont réservées aux investisseurs chinois et les actions B, qui jusqu'à une date très récente ne pouvaient être acquises que par des étrangers²⁸. (Comme nous l'expliquons dans la prochaine section, les autres catégories d'actions sont également réservées aux étrangers.) Une fois qu'une action a été émise dans une certaine catégorie, il n'est pas possible de la convertir en une action d'une autre catégorie.

Les actions A, qui constituent la majorité des actions cotées à la Bourse de Shanghai et de Shenzhen, sont réservées aux résidents chinois. Les sociétés cotées exclusivement en actions A sont en général de faible taille et non spécialisées. La taille des émissions est en général modeste. Ce sont les normes comptables chinoises qui sont appliquées et les pratiques en matière de divulgation sont en général les moins rigoureuses de toutes les catégories de sociétés. Néanmoins, comme nous l'avons noté auparavant, ce marché a connu un grand succès, surtout auprès des petits investisseurs chinois, ces titres s'échangeant à des valorisations très élevées.

Tableau 15.2. **Les catégories d'actions en Chine**

Catégorie	Description
Actions A	Actions cotées en Chine, libellées en monnaie locale. Les investisseurs n'ont pas le droit d'en posséder.
Actions B	Actions cotées en Chine d'entreprises enregistrées en Chine, libellées en dollars des États-Unis à Shanghai et en dollars de Hong-Kong à Shenzhen. Initialement réservées aux investisseurs étrangers, elles sont maintenant majoritairement échangées par des institutions nationales et des particuliers.
Actions de personnes morales	Environ un tiers des actions de toute entreprise cotée est transféré à des institutions nationales (sociétés par actions, sociétés financières non bancaires et entreprises d'État ayant au moins un actionnaire non étatique) et ne peut pas être négocié.
Action d'État	Un autre tiers des actions est transféré à l'État (autorités centrales et locales ainsi qu'entreprises d'État entièrement détenues par l'État). Leur propriétaire effectif est le Conseil des affaires d'État. Les actions de personnes juridiques et les actions d'État ne sont pas négociables, mais peuvent faire l'objet de transferts sur autorisation de la CCRVM. Outre les actions de personnes morales, cette pratique permet au gouvernement d'affirmer que l'émission d'actions ne se ramène pas à une opération de privatisation.
Actions H	Actions d'entreprises enregistrées en Chine continentale et cotées à Hong-Kong, Chine.
« Red-chips »	Actions d'entreprises enregistrées et cotées à l'étranger (essentiellement à Hong-Kong, Chine) ayant des intérêts substantiels en Chine continentale et étant contrôlées par des filiales ou par des ministères ou départements du gouvernement chinois.

Source : Commission chinoise de réglementation des valeurs mobilières (CCRVM).

En 1992, une deuxième catégorie d'actions (les actions B) a été créée. Ces actions étaient également cotées sur les deux bourses nationales, mais ne pouvaient être acquises que par des étrangers utilisant des devises. Les actions B cotées à Shanghai sont libellées en dollars des Etats-Unis et celles cotées à Shenzhen sont libellées en dollars de Hong Kong. Les sociétés émettant des actions B doivent établir leurs comptes selon les normes comptables internationales.

Contrairement au marché des actions A, qui a fait des progrès impressionnants pendant les années 90, les marchés d'actions B sont restés de petite taille et peu liquides. Sur les 108 sociétés ayant émis des actions B fin 1999, seul un quart n'avaient pas aussi émis d'actions A. Alors que les actions A se négocient généralement à des multiples de capitalisation très élevés, les valorisations des actions B sont beaucoup plus faibles et plus proches en fait de celles prévalant sur les principales places financières. La plupart des investisseurs étrangers, rebutés notamment par l'absence de transparence, n'ont pas acheté beaucoup d'actions B mais ont plutôt utilisé d'autres instruments d'investissement (voir la section suivante). La demande d'actions B émane principalement de ressortissants chinois. Les ressortissants ou les entreprises de Chine n'étaient pas officiellement autorisés à acheter des actions B, mais il y a eu de nombreux compromis, surtout au moment où il était envisagé de fusionner les marchés.

En février 2001, les autorités, essayant peut-être d'élargir la libéralisation, ont ouvert le marché des actions B aux ressortissants chinois qui détenaient des comptes en devises. En juin 2001, il a été ensuite décidé d'ouvrir le marché des actions B à tous les ressortissants nationaux, qu'ils aient des comptes en devises ou non. De ce fait, le marché des actions B est désormais ouvert aux étrangers et aux Chinois. Suite à l'ouverture du marché des actions B, les prix ont atteint des sommets en anticipation d'une fusion éventuelle des deux catégories.

Les critères d'admission à la cote sont de plus en plus stricts pour chaque catégorie d'actions. Une entreprise qui cherche à être admise à la cote sur le marché des actions A doit produire les documents nécessaires et remplir certains critères essentiels tels que *a*) un capital minimum de 50 millions de RMB, *b*) 1 000 actionnaires ayant au moins chacun 1 000 actions, *c*) un minimum de 25 pour cent des fonds propres proposé à la vente dans le public, *d*) le respect des règles concernant l'organisation et la gouvernance et *e*) un minimum de 3 années consécutives de bénéfices.

Émissions à l'étranger

Outre l'achat des actions B, les étrangers ont d'autres moyens d'investir le marché d'actions chinois. De nombreuses sociétés chinoises ont émis des actions à l'étranger cotées sur des bourses hors de Chine continentale, le plus fréquemment sur le Hong Kong Stock Exchange (HKSE). Ces émissions, couramment connues sous le nom de «actions H», sont réservées aux entreprises d'Etat importantes, stratégiques et relativement rentables.

Les sociétés qui veulent être admises à la cote et émettre des actions H doivent remplir des critères allant au-delà de ceux requis pour les émissions d'actions A et B. Toutes ces entreprises sont obligées de réaliser des restructurations importantes afin de se détacher de l'Etat et de leurs obligations envers les sociétés affiliées faisant précédemment partie de l'entreprise, et de présenter une structure sociétale présentant une certaine crédibilité en tant qu'entité commerciale. Les banquiers d'affaires étrangers décrivent souvent ce processus comme des mesures « d'isolement » de l'entreprise. Les bourses étrangères peuvent imposer d'autres critères d'admission à la cote.

Comme les actions H étaient les seules actions cotées sur le plan international, la CCRVM a pu contrôler les admissions à la cote de façon beaucoup plus étroite que les admissions nationales et n'a donné son autorisation qu'à celles qui semblaient capables de satisfaire aux critères plus exigeants à l'étranger. Contrairement aux émissions nationales, où le marché primaire est contrôlé par les maisons de titres chinoises, les grandes banques d'affaires internationales sont étroitement impliquées dans des activités de conseil concernant ces émissions. La taille des émissions est en général beaucoup plus importante que celle des émissions nationales. En outre, les critères de qualité et de transparence sont plus stricts

puisque les entreprises doivent d'abord obtenir l'autorisation de la CCRVM pour être admises à la cote d'une bourse étrangère, puis obtenir l'autorisation de la bourse étrangère concernée.

Fin 1999, 49 entreprises enregistrées en Chine continentale étaient cotées à l'étranger (actions H). Presque toutes étaient cotées sur le HKSE, mais un certain nombre d'entre elles étaient simultanément cotées sur d'autres bourses, comme à New York, Londres, Tokyo ou Singapour. Seules deux émissions n'ont pas été cotées sur le HKSE. Le montant des capitaux levés a atteint 10.6 milliards d'USD.

Autre moyen pour les étrangers d'investir sur le marché chinois, les «Red Chips», c'est-à-dire les actions de sociétés enregistrées à Hong Kong, Chine, mais sous le contrôle de la Chine continentale. Cette catégorie d'actions a été créée en 1996 en prévision du transfert de souveraineté. Juste avant le transfert de souveraineté en juillet 1997, cette catégorie d'actions était très populaire auprès des investisseurs étrangers. L'émission la plus importante et la plus médiatisée a été celle de China Telecom. Après une forte hausse sur ce marché en 1996 et au premier semestre de 1997, une chute brutale s'est produite parallèlement à la chute de la Bourse de Hong Kong en octobre 1997. Il y a 64 sociétés «Red Chips» cotées à ce jour, avec un total d'émissions atteignant 23 milliards d'USD.

Les investisseurs internationaux qui cherchent à entrer sur les marchés d'actions chinois préfèrent généralement les actions H aux actions B. Tout d'abord, les sociétés qui sont autorisées à être cotées à l'étranger sont en général de meilleure qualité que celles qui ne sont cotées qu'en Chine continentale. En outre, les investisseurs étrangers sont à même d'obtenir une protection supplémentaire du fait que l'émetteur satisfait aux critères d'admission à la cote et de divulgation et s'est engagé à honorer ces obligations à l'avenir. Les possibilités d'obtenir un redressement judiciaire sont également légèrement meilleures pour ce qui concerne les entreprises cotées à l'étranger.

Hong Kong, Chine sert de point de liaison important entre la Chine continentale et le marché international des capitaux. Comme nous l'avons noté ci-dessus, la plupart des entreprises chinoises cotées à l'étranger sont cotées sur le HKSE. Les entreprises de Chine continentale (actions H et Red Chips) représentent d'après les estimations 15 pour cent du total des entreprises cotées et 27 pour cent du total de la capitalisation boursière sur le HKSE. Cette dépendance mutuelle semble s'accroître. En 2000, d'après les estimations, 90 pour cent des nouvelles admissions à la cote sur le HKSE venaient de Chine continentale et sur les 17 milliards d'USD d'émissions publiques de sociétés chinoises, les opérations réalisées à Hong Kong, Chine représentaient 14 milliards d'USD.

Marchés primaires

L'obligation de rentabilité est tout à fait spécifique à la Chine. La plupart des marchés avancés ne l'imposent pas. On part plutôt du principe qu'une entreprise qui fait de mauvais résultats fait l'objet d'une surveillance par le marché, sera sanctionnée par la baisse de son cours de bourse, et deviendra éventuellement la cible d'une OPA. Les autorités chinoises sont apparemment convaincues que leur marché n'est pas suffisamment efficient pour imposer une telle discipline, d'où cette obligation officielle de rester bénéficiaire. Seule une catégorie d'actions ordinaires peut être émise. Les entreprises qui veulent émettre en actions B sont obligées de fournir des documents supplémentaires et de présenter des comptes conformes aux principes comptables internationaux.

Autorisation d'émission

Les méthodes d'introduction en bourse en Chine diffèrent de celles en vigueur sur la plupart des autres marchés. Jusqu'en 1998, un système de quotas était utilisé pour déterminer l'accès à la cote. Concernant les émissions d'actions A, on a eu recours entre 1990 and 1998 à un système de quotas annuels pour déterminer quelles entreprises seraient autorisées à émettre des titres. Chaque catégorie se voit attribuer un quota distinct, les catégories réservées aux investisseurs institutionnels exigeant des autorisations supplémentaires. La Commission d'Etat chargée de la planification (qui s'appelle maintenant la Commission d'Etat chargée de la planification du développement (CEPD)) a joué un rôle de premier plan pour fixer les répartitions. En

théorie, le quota était lié au plan national d'investissement et de crédit. Ce quota était alloué par les provinces et par les « municipalités indépendantes ». Au sein de chaque entité régionale, les autorités locales délivraient aux entreprises les autorisations d'émettre des actions. Parmi les critères utilisés pour choisir les entreprises admises à la cote, on s'intéressait à leurs résultats et à leur importance financière, notamment à leur capacité de satisfaire à l'obligation de rentabilité et à des priorités sectorielles. Selon une opinion largement répandue, le système de quotas donnait aux autorités locales la possibilité de faire admettre à la cote des entreprises de mauvaise qualité. Le processus de répartition des quotas donnait lieu à d'intenses négociations entre ministères et régions. Bien que la CCRVM soit techniquement tenue de donner son autorisation à ces émissions, on ne connaît pas de cas de refus par la CCRVM d'une candidature approuvée par les autorités locales. Un membre de bourse était chargé de superviser l'admission à la cote.

Les réglementations concernant l'introduction en bourse ont été progressivement durcies. En 1995, les syndicaux ont été chargés de contrôler pendant l'année suivant l'émission le respect, par les émetteurs, de leurs obligations envers les actionnaires. En outre, tout contrat signé entre le syndicaux et l'émetteur fixe des obligations au syndicaux pendant une période d'un an, notamment celle d'assurer la divulgation des informations requises. Des réglementations définissant les infractions au niveau des prises fermes ont été adoptées en juin 1996. Les quotas ont été supprimés en principe, mais rien n'est moins sûr dans la pratique.

La falsification des résultats financiers était répandue. Les règles selon lesquelles l'entreprise devait être bénéficiaire pendant trois années consécutives avant d'être admise à la cote n'étaient pas strictement appliquées. La restructuration et la constitution en société devait être achevée avant l'introduction en bourse, mais de nombreuses entreprises ont continué à se restructurer après leur admission. Les enquêtes de la CCRVM ont révélé que de nombreuses entreprises, en coopération avec leurs syndicaux, leurs comptables et leurs avocats, émettaient des actions sur la base de comptes falsifiés.

Les modifications de la réglementation de juillet 1998 ont rendu possible la négociation d'actions de personnes morales dans des proportions limitées. Aucune personne morale ne peut acquérir plus de 5 pour cent du capital de l'entreprise. La réglementation répartit les personnes morales entre *a*) les investisseurs stratégiques qui ont l'intention d'avoir une relation étroite avec l'entreprise et qui acceptent de garder les actions au moins six mois et *b*) les autres personnes morales. Les personnes morales ordinaires peuvent négocier leurs actions avec d'autres personnes morales. A l'avenir, la négociation d'actions de personnes morales pourrait être ouverte au grand public.

La Loi sur les valeurs mobilières entrée en vigueur en 1999 introduit davantage de souplesse sur le marché national, mais les émissions sur le marché primaire sont encore plutôt strictement contrôlées par rapport à la plupart des autres marchés avancés. Les entreprises doivent encore obtenir des autorisations de différents département de l'administration avant de poser leur candidature auprès de la CCRVM. La CCRVM intervient dans les offres publiques de vente plus directement que ses homologues des marchés plus avancés, qui gèrent en général un système d'enregistrement au sein duquel les entreprises souhaitant émettre des actions ne sont en général tenues que de satisfaire à la totalité des obligations de divulgation. La CCRVM, en revanche, vérifie la qualité, s'assure que l'entreprise est dans un secteur autorisé et examine la structure de l'actionnariat de l'entreprise²⁹. Etant donné le nombre d'opérations frauduleuses et les capacités limitées du marché à faire la distinction entre les bons et les mauvais émetteurs, il est probablement utile que les responsables de la réglementation procèdent à quelques vérifications. A plus long terme cependant, le marché devrait être capable d'assurer une surveillance accrue et les intermédiaires devraient pouvoir refuser la prise ferme d'émissions publiques susceptibles d'échouer.

Après les opérations de vérification, la CCRVM passe les documents de candidature à un Comité semi-indépendant chargé des introductions en bourse et de la surveillance des admissions à la cote, qui prend la décision finale sur les autorisations. Ce comité est composé de 80 membres, dont plus des trois quarts sont indépendants de la CCRVM. Chaque sous-comité, qui compte huit personnes anonymes, se réunit pour examiner la candidature et voter. Cette nouvelle procédure est davantage protégée des influences politiques que l'ancien système.

Les prix des actions destinées aux étrangers (actions B et actions H) sont fixés selon des techniques qui ressemblent davantage à celles utilisées sur les marchés des autres pays. Un prix initial est estimé sur la base des bénéfices prévisionnels et d'un coefficient de capitalisation prévu fondé sur les pratiques de marché. Ce prix d'essai représentant le point de départ, les banquiers d'affaires essaient d'estimer la demande auprès des investisseurs potentiels et ajustent le prix définitif de l'introduction en bourse sur la base de la demande attendue. Pour les émissions à destination des étrangers, il est rare que les prix soient sous-estimés. Les banques d'affaires étrangères structurent les opérations de manière à attirer les investisseurs institutionnels étrangers.

Distribution et détermination des prix sur le marché primaire

Comme nous l'avons évoqué dans le précédent paragraphe, les émissions destinées aux étrangers utilisent des techniques comparables à celles en vigueur sur la plupart des marchés mondiaux. Les nouvelles émissions nationales, qui visent en général les particuliers, suivent des règles totalement différentes. Une fois l'émission approuvée, les investisseurs potentiels doivent remplir des formulaires pour acheter les actions et effectuer les dépôts au comptant. Les émissions sont fortement sur-souscrites, et c'est une loterie qui désigne les investisseurs autorisés à acheter les actions.

Les offres publiques se passent essentiellement sous forme d'adjudications en utilisant les réseaux de transaction électronique des bourses. Les investisseurs stratégiques et les organisateurs participent aux émissions dans des conditions spéciales. Le système de loterie est utilisé pour attribuer les actions en cas de sur-souscription. Après les paiements, les actions sont livrées aux investisseurs et les négociations sur le marché secondaire commencent. Comme la demande est excédentaire au stade de l'introduction en bourse, les transactions sont très importantes au début de la phase de négociation sur le marché secondaire. Outre les actions négociées par introduction en bourse, il peut y avoir une certaine proportion de placements privés.

La définition du prix d'une introduction en bourse a fortement évolué avec le temps, mais pour ce qui concerne les actions A, les prix sont presque toujours fixés trop bas, ce qui signifie que le prix de l'introduction est généralement bien inférieur au prix auquel l'action se négocie sur le marché secondaire, ce qui est essentiellement dû à la technique traditionnelle de fixation des prix des introductions en bourse. Le prix offert était calculé sur la base d'un coefficient de capitalisation de 15, soit 15 fois la moyenne des bénéfices des trois années précédant l'introduction en bourse. Ce coefficient était à peu près comparable à ceux des marchés à l'étranger. Toutefois, les coefficients de capitalisation sur des marchés nationaux étaient déjà supérieurs à ceux des marchés internationaux et ont eu tendance à augmenter par la suite. Pendant les premières années de fonctionnement des bourses, les actions se négociaient à sept fois leur prix d'introduction.

Les banques d'affaires qui géraient les émissions sur le marché primaire, en général des entreprises locales ayant des liens avec les autorités locales, approuvaient généralement cette méthode. Les particuliers bien informés grâce à leurs relations pouvaient négocier activement sur le marché primaire et pendant la première phase du marché secondaire dans l'objectif de faire des gains à court terme. Comme la surveillance des pratiques en matière de transactions n'était guère efficace à ce stade, les maisons de titres avaient la possibilité de surfer sur les ordres. Les petits investisseurs appréciaient cette tendance à fixer des prix trop bas, puisque la valeur était plus importante en cas de « gains » à la loterie. Les bourses étaient également satisfaites, parce que les volumes d'opérations étaient très importants et que les syndicaux ne prenaient que des risques limités. En revanche, l'entreprise émettrice ne levait de ce fait qu'un montant de capitaux inférieur à celui qu'elle aurait dû avoir si le prix avait été fixé à un niveau plus proche du prix attendu sur le marché secondaire. La CCRVM a laissé les syndicaux et les émetteurs faire l'expérience d'autres techniques de détermination des prix donnant un poids relatif plus important aux bénéfices attendus et utilisant des coefficients de capitalisation plus élevés. Certaines introductions en bourse récentes ont eu des prix d'offre qui étaient équivalents à environ 30 fois les bénéfices, avec une demande encore très soutenue.

Sur un marché élaboré et concurrentiel, une introduction ratée peut être interprétée comme un signe que la valeur de l'entreprise est incertaine et/ou que le syndicaux n'a pas bien jugé le marché. La fixation

systematique de prix trop bas, en revanche, peut faire perdre sa crédibilité à l'intermédiaire auprès des émetteurs. Sur les marchés avancés, les syndicaux se font concurrence en partie sur leur capacité de placer des nouvelles émissions à des prix relativement proches de leurs prix éventuels sur le marché secondaire. Le marché chinois fonctionne sur la base d'un accès restreint, d'une concurrence limitée entre les syndicaux et de forts différentiels de prix.

En 1999, on a fait une expérience de placement garanti («book building») pour les offres publiques de vente comme en font régulièrement les principales places financières internationales. Dans ce processus, le syndicaux sollicite des offres de la part des petits investisseurs, procède simultanément à une estimation de la demande institutionnelle en consultant les acheteurs potentiels, et détermine le prix définitif du placement public. La société choisie pour cette expérience était le Groupe Konka, grosse entreprise manufacturière chinoise³⁰. La seule banque d'affaires chinoise ayant des participations étrangères à son capital avait un rôle déterminant dans la gestion de cette introduction. Le placement public a été réussi dans la mesure où toutes les actions ont été placées. Le prix sur le marché secondaire a eu tendance à baisser après l'émission, mais cette baisse était conforme à un repli généralisé de l'indice de référence. Il est à peu près certain que les capitaux levés par la société émettrice ont été plus élevés avec ce procédé qu'avec les méthodes traditionnelles. Néanmoins, les transactions ont été moins actives et la différence entre le prix de l'introduction et le prix ultérieur sur le marché secondaire était bien inférieure à celle qu'attendaient les investisseurs chinois.

Lors des opérations récentes de placement public, un mélange de techniques a été utilisé, notamment le placement garanti pour la tranche institutionnelle et le système de loterie pour les tranches plus importantes destinées aux petits investisseurs. Le dosage exact des techniques est convenu entre l'émetteur et la CCRVM.

Comme la Chine passe à un nouveau stade de développement du marché des capitaux, il conviendrait que les techniques se rapprochent davantage des pratiques internationales sur les marchés primaires. Il faudrait alors instaurer: *a)* un accès libre à la cote pour toutes les entreprises répondant aux critères d'admission et de divulgation et *b)* une fixation des prix déterminée par le marché pour les placements publics.

Bien que les sociétés cotées soient essentiellement des entreprises d'Etat, un petit nombre d'entreprises n'appartenant pas à l'Etat ont été cotées sur les bourses de Shanghai et de Shenzhen. Pour être admises à la cote, ces entreprises doivent avoir le soutien des autorités locales et faire partie d'un secteur prioritaire³¹. Les autorités locales favorisent de plus en plus les grandes entreprises non étatiques de leur juridiction. Les recettes fiscales sont avantageuses, et une entreprise privée dynamique est considérée comme un symbole de succès. Il y avait au moins 22 sociétés privées cotées au début 1999. La plupart de ces sociétés ont été admises à la cote après avoir fait l'acquisition d'une entreprise d'Etat en faillite³². Lors de la prochaine phase de développement du marché des capitaux, les sociétés privées devraient pouvoir être cotées en bourse, notamment sur le second marché dont la création est prévue (voir ci-après).

Marchés secondaires

Les Bourses de Shanghai et de Shenzhen

Il y a deux bourses principales, situées à Shanghai et Shenzhen, toutes les deux créées en 1990, par les autorités locales. Toutefois, l'administration centrale a renforcé son contrôle sur les marchés boursiers, et la CCRVM est devenue l'autorité principale en vertu des Réglementations sur les bourses de valeurs mobilières de 1996. Les deux bourses ont le statut d'organisme à but non lucratif. Pendant les années 1990, toutes deux étaient en concurrence. La CCRVM assure désormais une surveillance très étroite des bourses et nomme les principaux dirigeants de chaque bourse. Elle désigne la bourse sur laquelle telle ou telle société sera cotée, la cotation sur plusieurs marchés étant interdite. Outre les actions A et B, les deux bourses négocient des fonds de placement, des obligations du Trésor et des obligations de sociétés³³. Le volume de transactions sur obligations du Trésor et autres opérations à réméré est plus élevé à Shanghai.

Seules les institutions financières chinoises peuvent être membres de bourse. Pour le négoce des actions B, il faut un courtier étranger pour recevoir l'ordre et un courtier chinois pour l'exécuter. Toutefois, certains courtiers chinois ont des arrangements aux termes desquels un courtier étranger peut utiliser la place de son homologue chinois et négocier directement en bourse. Les transactions sont réalisées soit sur une «place visible», le trader étant situé à cette place sur le parquet de la bourse et répercutant de la main les ordres reçus par téléphone. Autre solution, les transactions peuvent se réaliser par le biais d'une «place invisible», les ordres étant envoyés sous forme électronique au système de mise en correspondance des ordres de la bourse. Les actions B doivent être échangées par le biais d'une «place visible». Il existe également un faible montant de transactions directement réalisées sur l'Internet (de 1 à 5 pour cent selon les estimations).

Il n'y a pas de teneurs de marchés ou de spécialistes sur les bourses, ni aucune obligation faite aux intermédiaires de tenir des marchés à l'exception d'une incitation générale à coopérer pour maintenir le dynamisme du marché. Les deux bourses ont commencé par des transactions à la criée sur le parquet mais sont maintenant fortement automatisées, tout en conservant leurs parquets. Les transactions sont totalement automatisées avec un système d'adjudication centralisé et informatisé qui met les ordres en correspondance en fonction d'un algorithme temps/prix. La technologie utilisée sur les plates-formes de transactions est de très bonne qualité.

Les règles applicables aux transactions sont les mêmes à Shanghai et à Shenzhen. Les deux bourses autorisent une fluctuation des cours des actions d'un maximum de 10 pour cent par jour, mais les entreprises mises par la CCRVM sous «traitement spécial» sont limitées à des fluctuations de 5 pour cent. Les commissions sont fixes, mais faibles. Toutes les actions sont dématérialisées et gérées en compte courant. Chaque bourse a un service central de garde de titres pour les valeurs cotées en bourse, qui assure également les opérations de compensation et de règlement. Les bureaux d'enregistrement et chambres de compensation sont des filiales à 100 pour cent des bourses. La chambre de compensation assure un degré élevé de sécurité aux investisseurs et aux courtiers. Le règlement des transactions se fait sur une base J + 1 pour les actions A et J + 2 pour les actions B (soit un ou trois jours après la transaction).

Alors que la technologie utilisée pour le négoce d'actions est souvent de haute qualité, de nombreuses pratiques laissent encore beaucoup à désirer. Beaucoup d'entreprises qui n'ont pas réuni les conditions pour être inscrites à la cote y parviennent en falsifiant les documents, et bon nombre d'entre elles ne satisfont pas aux critères pour rester inscrites à la cote, notamment à l'obligation de rester rentables. Les règles de la CCRVM prévoient la radiation après trois années de pertes, mais jusqu'à une date récente les actions correctives étaient plutôt limitées. Les entreprises qui n'ont pas de bons résultats sont reclassées dans des catégories « traitement spécial » ou « traitement préférentiel », ce qui veut dire que leurs actions peuvent être négociées dans des conditions limitées, l'objectif étant d'encourager les sociétés affiliées à injecter des capitaux ou à restructurer la dette de ces sociétés en échange de titres de participation. En décembre 2000, il y avait 61 entreprises en catégorie « traitement spécial » (23 à Shanghai et 38 à Shenzhen) et dix entreprises en « traitement préférentiel » (sept à Shanghai et trois à Shenzhen)³⁴.

Depuis mars 2001, la CCRVM intensifie sa campagne pour faire respecter les normes en vigueur et éventuellement les rapprocher de celles prévalant sur les marchés mondiaux. Les entreprises qui ne font pas de progrès lorsqu'elles sont dans ces catégories temporaires seront obligées de subir une procédure complète de radiation, leurs actions étant retirées du marché et les investisseurs remboursés.

Depuis mars 2001, la CCRVM prend des mesures de sanction contre les maisons de titres et les sociétés de gestion de fonds impliquées dans des manipulations de marché. Au mois de mai 2001, la CCRVM a ainsi sanctionné 30 hauts responsables de sociétés de gestion de fonds impliqués dans des affaires de manipulation de prix³⁵. En mai 2001, quatre sociétés de conseil financier ont été condamnées à des amendes pour manipulation de cours des actions d'une entreprise³⁶.

Pour détecter les manipulations de marchés et les délits d'initiés, il est important que les marchés disposent de pistes de vérification qui enregistrent les transactions par prix, volume et heure de la

transaction. Il n'est pas sûr que les bourses de Shanghai et de Shenzhen aient ce type de capacité, ni que la CCRVM soit à même d'enquêter et d'entamer des poursuites en la matière. Pour mieux faire respecter les réglementations, la CCRVM envisage d'adopter une série de règles visant à s'assurer que les maisons de titres renouvellent tous les accords passés avec leurs clients. Ceux qui ne communiquent pas les accords passés avec leurs clients seront considérés comme des comptes suspects et seront supprimés après un délai de grâce.

Le projet de «second marché»

Une réorganisation fondamentale des conditions dans lesquelles les opérateurs exercent leurs activités fait l'objet de débats depuis plusieurs années. De nombreux participants au marché estiment que les deux bourses existantes pourraient être fusionnées en une seule basée à Shanghai, et qu'un second marché pourrait être installé à Shenzhen. Ce nouveau «second marché» pourrait coter les entreprises privées ainsi que de nombreuses entreprises aux stades du démarrage et innovantes. Les porte-parole de la CCRVM évoquent l'expérience d'autres marchés dits «de croissance» tels que le NASDAQ et le Growth and Enterprise Market de Hong Kong, Chine³⁷.

Le second marché devrait avoir davantage de pouvoirs d'auto-réglementation que les deux bourses existantes. Les grandes entreprises d'Etat ne seront pas autorisées à être cotées. Il n'y aura pas d'actions d'Etat ou de personnes morales sur ce marché. Dans la plupart des cas, la majorité des participants seront indépendants de l'Etat. Ce deuxième marché pourrait avoir un autre avantage, celui de donner aux entreprises qui se sont vu refuser l'accès aux bourses principales un moyen légal d'obtenir des capitaux.

Il n'y aura pas d'obligation d'antécédents de bénéfiques sur le second marché, mais les obligations de divulgation seront plus strictes et les maisons de titres chargées de la surveillance seront responsables de la sécurité pendant une période de tutelle. Le nouveau marché autorisera des fluctuations de 20 à 30 pour cent par jour pour les actions (elle est de 10 pour cent sur les principales bourses à l'heure actuelle).

Il avait été initialement prévu que ce second marché serait créé en 2001. Contrairement aux prévisions, fin 2001, les autorités freinaient apparemment la procédure de mise en place de ce second marché³⁸. Elles s'inquiétaient notamment des forts replis sur le NASDAQ et les autres bourses spécialisées dans les valeurs technologiques ou de croissance dans le monde. Elles se préoccupent également d'abord d'accroître la part négociable des entreprises déjà cotées et de mettre un terme aux abus sur le marché agréé avant de créer le second marché. De ce fait, en dépit des attentes des participants, le Président de la CCRVM, M. Zhou, a indiqué fin 2001 aux journalistes étrangers que le gouvernement n'envisageait pas de consolidation des deux bourses à l'heure actuelle.

Evolution des cours des actions et des valorisations

Il y a eu plusieurs cycles sur le marché chinois. L'ambiance était à l'euphorie lorsque le marché a été ouvert en 1992, Deng Xiaoping ayant préconisé de soutenir le développement des marchés d'actions. Cette période initiale de dynamisme a été renouvelée en 1993 avec l'émission des premières actions H. Une correction assez forte s'est produite en 1994-96, sous l'effet d'une politique macro-économique devenue plutôt restrictive. En 1996-97, les émissions ont augmenté dans la perspective du transfert de souveraineté à Hong Kong. En outre, les émissions d'actions « Red Chips » se sont accélérées, celles de China Telecom étant les plus connues. Le rythme des émissions s'est ralenti après la chute des cours sur le HKSE fin 1997 et le marché des « Red Chips » s'est inscrit en forte baisse. Ce marché est resté atone depuis, et les actions présentent des coefficients de capitalisation très faibles (voir tableau 15.3).

L'indicateur le plus couramment utilisé pour la valorisation des actions est le coefficient de capitalisation (PER). Fin 2000, le PER des actions A était de 69 à Shanghai et de 67 à Shenzhen. Ce coefficient était tout à fait disproportionné en comparaison de la plupart des autres marchés. De fait, le marché chinois était très cher en comparaison de celui du Japon, qui traditionnellement est le plus cher marché du monde. Lorsque le marché a subi une correction, ces coefficients ont baissé.

Tableau 15.3. **Valorisation des actions sur un certain nombre de marchés en décembre 2001**

	Multiple de capitalisation	Rentabilité du dividende
Shanghai A	41	0.4
Shanghai B	43	..
Shenzhen A	42	0.7
Shenzhen B	25	0
Red Chips	11	2.5
Actions H	8	6.6
Bourse de Hong-Kong (Hang Seng)	15	3.0
Singapour	16	2.3
Corée (KOSPI)	10	1.3
Taipei chinois	20	1.9
Japon (NIKKEI)	41	0.9
Indonésie	12	2.1
Thaïlande (SET)	8	1.9
Standard and Poor's	26	1.1
Asie	18	

Source : Commission chinoise de réglementation des valeurs mobilières, BNP Paribas, Bloomberg, UBS Warburg Global Equity, *Financial Times*, Walter et Howie et estimations du Secrétariat.

Le marché des actions A est resté en fait relativement solide, les prix ayant plus que doublé entre juillet 1993 (date du lancement des premières actions H) et 2000. Les prix ont plus que quadruplé entre la forte correction de 1995 et 2000. Le marché intérieur chinois a l'un des multiples de capitalisation les plus élevés du monde. En 2000 et jusqu'à la mi-2001, le marché national des actions chinoises était l'un des plus performants du monde. A la mi-2001, un certain fléchissement est apparu. Entre décembre 2000 et décembre 2001, les indices de Shanghai et de Shenzhen ont perdu 20 pour cent. Néanmoins, le marché national chinois affiche l'une des plus fortes valorisations du monde.

Les multiples de capitalisation des catégories d'actions destinées aux étrangers (actions H et Red Chips) ont été beaucoup plus faibles et sont restés comparables à celles des principales places financières. Des recherches plus détaillées ont montré que les actions d'une même société se négociaient à des cours très différents sur différents marchés, le cours sur le marché des actions A étant invariablement le cours le plus élevé³⁹. Les indices réservés aux investisseurs étrangers (c'est-à-dire composés d'actions B, d'actions H et de Red Chips) étaient fin 2000 inférieurs à leur niveau de juillet 1993. Jusqu'à la mi-2000, les cours des actions B sont restés faibles. Cette catégorie n'avait pas réussi à attirer les investisseurs étrangers. Toutefois, au cours de l'année 2000 et jusqu'à la mi-2001, les anticipations d'ouverture du marché aux investisseurs chinois se précisant, les cours ont commencé à se redresser. Lorsque les résidents chinois ont été autorisés à acheter ces actions en février 2001, les cours se sont envolés, et ont plus que doublé entre la fin 1999 et la mi-2001.

Le secteur des Red Chips a fortement progressé en anticipation du transfert de souveraineté de juillet 1997, quadruplant entre juin 1996 et juin 1997. Cependant, suite à la forte chute du HKSE après novembre 1997, ce segment du marché s'est effondré. Alors que les fluctuations des actions H ont été moins amples que celles des Red Chips, l'indice des actions H était à la fin 2000 également inférieur à son niveau de 1993.

Les fortes fluctuations des indices boursiers en 1999 ont entraîné des modifications importantes des valorisations relatives. Ainsi, sous l'effet des fortes baisses des indices des actions A à Shanghai et à Shenzhen, les coefficients de capitalisation ont fortement baissé, même si les marchés chinois restaient les plus chers du monde. Par contraste, la forte hausse des indices des actions B a permis de resserrer l'écart entre les actions A et les actions B.

Lorsque l'on compare les valorisations, il faut se souvenir que la valorisation du marché américain, bien inférieure à celle du marché chinois, est élevée par rapport aux normes passées. De nombreux analystes en ont conclu que le marché des actions américaines était fortement sous-évalué. Les défenseurs des valorisations élevées estiment que les entreprises américaines se sont fortement restructurées et sont désormais très concentrées sur la production de valeur actionnariale. A l'évidence, ce n'est pas le cas des entreprises d'Etat chinoises. La forte valorisation des actions chinoises prête davantage à controverse lorsque l'on se souvient que les valorisations du marché américain sont calculées sur la base de principes comptables plus stricts que ceux qui sont appliqués aux entreprises chinoises.

Le marché des actions A est influencé par un jeu de facteurs différent de celui des autres marchés. De ce fait, les recherches portant sur les facteurs influençant l'indice des actions A font généralement état d'une très faible corrélation avec les indices internationaux tels que le Hang Seng ou le Dow Jones. Les actions B sont très peu corrélées au Dow Jones, mais un peu plus corrélées à l'indice Hang Seng. Parallèlement, les actions H et les Red Chips ont de plus fortes corrélations avec les indices étrangers qu'avec les indices des actions A⁴⁰.

A l'évidence, la valorisation relativement faible des entreprises chinoises dont les actions se négocient à l'étranger reflète l'évaluation des investisseurs internationaux qui mesurent les performances des actions chinoises dans un contexte mondial et comparent les rendements relatifs des catégories d'actifs (obligations, crédit, et actions). Les investisseurs chinois, du fait de l'inconvertibilité de leur monnaie et de la gamme étroite des investissements à leur disposition, sont pour la plupart insensibles à ces considérations. Les pratiques de marché en Chine sont à l'origine de valorisations qui n'ont apparemment rien à voir avec les normes internationales. A l'évidence, si les différents segments du marché sont fusionnés, ou si la libéralisation des opérations en capital ouvre des opportunités d'arbitrage plus importantes, les valorisations actuelles des actions chinoises subiront certainement d'importantes modifications.

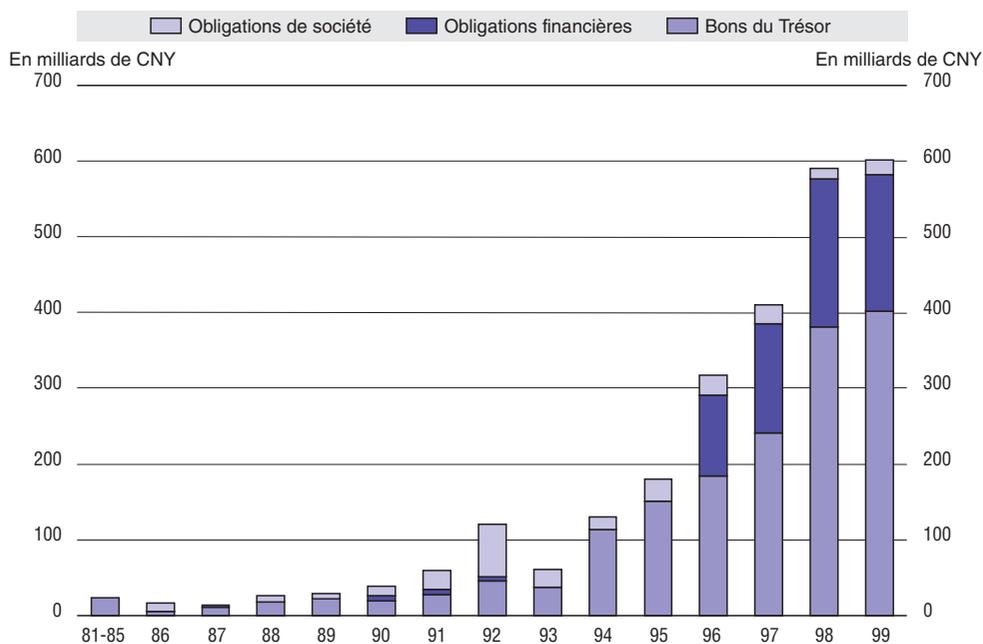
Les marchés d'actions chinois sont souvent décrits comme très instables, mais il convient d'affiner ce jugement. Certains chercheurs ont comparé la volatilité du New York Stock Exchange, du Hong Kong Stock Exchange et des différents marchés chinois, et ont découvert que le NYSE était le moins instable, mais que les indices des actions A de Shanghai et de Shenzhen étaient moins volatils que l'indice Hang Seng. La volatilité relativement faible des marchés nationaux chinois s'explique notamment par le nombre plus important de sociétés, le fort volume d'opérations et la sensibilité plus faible aux taux d'intérêt.

Marchés obligataires

Les marchés obligataires en Chine existent depuis les années 50, mais le volume des encours d'obligations n'a commencé à s'accroître de façon importante qu'après la reprise des émissions en 1981, la croissance du stock de dette s'accroissant fortement depuis le milieu des années 90. Le total des émissions de titres d'emprunt est passé de 19.3 milliards de RMB en 1986 à 601.5 milliards de RMB en 1999.

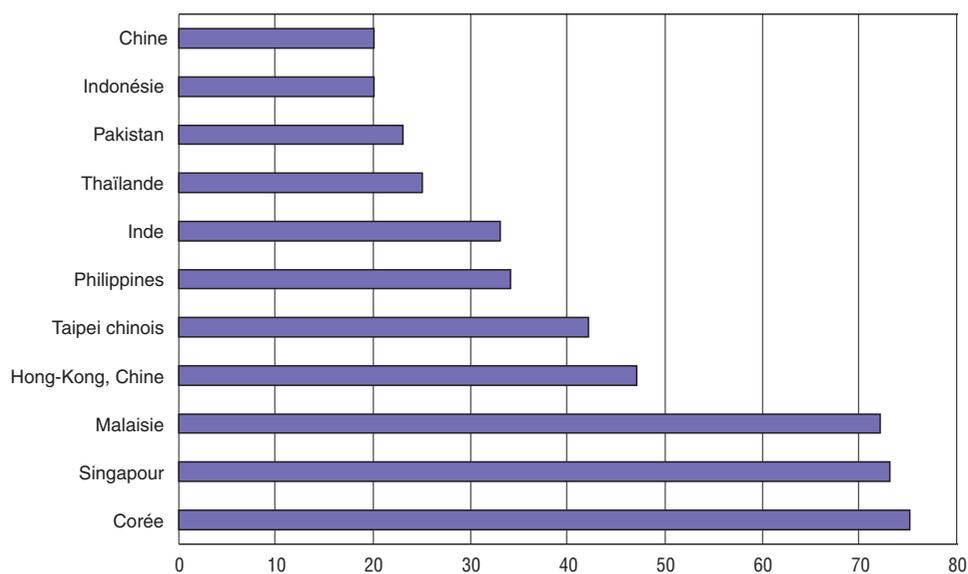
Le marché obligataire reste dominé par les émissions gouvernementales et quasi gouvernementales. L'émission d'obligations d'Etat visant à financer le déficit budgétaire a pris de l'ampleur sous l'effet de la décision de réduire les emprunts de l'Etat auprès de la banque centrale en 1994. Le marché se caractérise par une grande variété d'instruments tels que les bons du Trésor émis par l'administration centrale, les obligations financières émises essentiellement par des banques spécialisées détenues par l'Etat⁴¹, et les obligations émises par les entreprises d'Etat. Les obligations d'Etat comprennent les obligations négociables⁴² et les obligations non négociables (des obligations d'épargne pour la plupart à l'intention des petits investisseurs). En 1998, environ le tiers des obligations d'Etat étaient des obligations d'épargne vendues à des particuliers. La dette des institutions financières spécialisées, qui entreprennent des projets d'investissement public, est garantie et considérée comme des émissions quasi gouvernementales. Les obligations émises par des administrations locales et des autorités municipales n'existent pas, parce que les autorités locales ne sont pas autorisées à emprunter pour leur propre compte (voir figure 15.3).

Figure 15.3. Émissions de titres d'emprunt en Chine



Source : Annuaire statistique des valeurs mobilières et instruments à terme en Chine.

Figure 15.4. Comparaisons des marchés obligataires d'Asie (en pourcentage du PIB, 1999)



Le marché obligataire chinois représentait environ 20 pour cent du PIB à la fin 1999, ce qui est bien inférieur à la moyenne en Asie qui est de 40 pour cent (voir figure 15.4). Ce faible chiffre s'explique par a) le faible stock de dette de l'Etat (qui s'accroît cependant fortement) et l'absence de montants importants d'autres catégories de dette. Ce faible chiffre de l'encours de la dette de l'Etat peut porter à sous-estimer l'ampleur des engagements effectifs, et en tout état de cause les dépenses de l'Etat devraient augmenter fortement.

Marchés des obligations d'Etat⁴³

Les participants

Le dynamisme d'un marché de titres d'emprunts d'Etat dépend de celui des investisseurs et des opérateurs, notamment les investisseurs institutionnels et les particuliers⁴⁴, et des spécialistes en valeurs du Trésor⁴⁵. L'une des caractéristiques de la plupart des marchés émergents, notamment la Chine, est l'insuffisance des investisseurs institutionnels. Dans les économies avancées, ces investisseurs, en particulier les fonds de pension et les compagnies d'assurance, ont des engagements à long terme et donc une demande naturelle d'actifs à plus long terme. Comme nous l'avons mentionné dans les précédentes sections, ces investisseurs jouent à l'heure actuelle un rôle tout à fait mineur en Chine, mais l'un des objectifs des autorités est d'encourager leur développement.

Initialement, les obligations d'Etat étaient essentiellement cédées à des investisseurs particuliers, et à l'heure actuelle, les particuliers sont encore les principaux porteurs d'obligations d'Etat⁴⁶. Les banques sont la deuxième catégorie de détenteurs et leur part du total de la dette de l'Etat est en augmentation depuis le milieu des années 90. Les banques détiennent généralement des obligations afin de bénéficier de l'écart entre leur coût de financement et le taux d'intérêt de ces obligations, ce qui les dispense de rechercher d'autres sources de bénéfice. Comme le public détient la majeure partie de ces actifs sous forme de dépôts bancaires, les banques disposent d'un apport naturel d'engagements et cherchent des actifs acceptables. Comme il est mentionné au chapitre 7 consacré aux activités bancaires, les banques subissent des pressions de la part de la Banque populaire de Chine pour cesser d'accorder des crédits aux entreprises d'Etat affaiblies et recherchent donc d'autres actifs. De ce fait, les banques ont tendance à accroître leurs portefeuilles en obligations d'Etat, qui n'entraînent pas de coûts de transaction, et leur apportent un rendement supérieur à leur coût de financement sans prise de risques de crédit. Dans des circonstances de marché normales, l'intensité de la concurrence au niveau des adjudications devrait se traduire par une baisse des rendements obligataires, mais les pratiques actuelles ont permis de maintenir ces rendements à des niveaux qui restent intéressants pour les banques.

Les autorités de nombreux pays ont nommé un groupe d'intermédiaires (maisons de titres et/ou banques) « spécialistes en valeurs du Trésor » (SVT) sur le marché des obligations d'Etat. Ces intermédiaires obtiennent des avantages à condition d'accepter certaines obligations. Ces avantages peuvent être le droit de faire des offres non concurrentielles lors des adjudications, l'accès à des écrans de courtiers entre opérateurs primaires, la fonction de contrepartie lors des opérations de la banque centrale sur l'open market, l'accès au financement sur le marché des opérations de pension, et des facilités d'emprunt et de prêt d'obligations auprès de la banque centrale. Les obligations consistent en général à faire des offres raisonnables sur le marché primaire, à assurer l'équité et le bon déroulement des opérations sur le marché secondaire pour toute une série d'émissions, et à fournir aux opérateurs de la banque centrale des informations sur le marché.

Le système des spécialistes en valeurs mobilières en Chine a été créé en 1993. A cette époque, 19 maisons de titres, banques et sociétés financières d'investissement ont été sélectionnées et nommées spécialistes en valeurs du Trésor conformément à la réglementation sur les spécialistes en valeurs du Trésor. Le Ministère des Finances et la Banque populaire de Chine doivent donner leur autorisation et le nombre de SVT varie selon le nombre d'institutions qualifiées disponibles. Le statut de membre fait l'objet d'un réexamen périodique. Fin 1999, il y avait 50 SVT.

Les SVT ont joué un rôle important en matière de prise ferme de titres d'emprunt d'Etat sur le marché primaire. Ce sont les SVT qui sont les principaux syndicataires lors des émissions sur le marché primaire, mais certaines institutions financières qui ne sont pas SVT participent au processus d'adjudication après autorisation du Ministère des Finances.

Dans le contexte financier mondial actuel, les investisseurs internationaux font généralement partie intégrante de la base d'investisseurs sur la plupart des marchés obligataires. En Chine cependant, les institutions étrangères n'ont généralement pas accès aux titres d'emprunt nationaux. Depuis octobre 1998, des banques étrangères désignées ainsi que des sociétés financières à capitaux étrangers ont été autorisées à participer dans des conditions très limitées au négoce interbancaire d'obligations d'Etat et titre assimilés.

Marché primaire

En Chine comme dans les autres pays, on a tendance à abandonner les placements administratifs des obligations d'Etat et à se tourner vers les méthodes plus orientées vers le marché.⁴⁷ Avant 1990, les obligations d'Etat n'étaient émises que par placements administratifs, les banques étant obligées d'accepter des quantités spécifiques d'obligations à des taux déterminés par le gouvernement. Après 1991, des syndicats d'émissions ont été mis en place, et depuis 1995 des méthodes d'adjudication sont utilisées. Malgré les progrès accomplis pour se rapprocher des méthodes d'émission de marché, il reste de sérieux obstacles. Les catégories d'obligations d'Etat sont complexes et fragmentées⁴⁸. Les calendriers d'émissions ne sont pas fixés à des intervalles réguliers, les émissions tendant à se regrouper à certaines périodes de l'année, ce qui ne permet guère aux investisseurs d'évaluer quelle sera l'ampleur de l'offre à venir et complique la gestion de leur portefeuille.

Le gouvernement tend à utiliser toutes les méthodes d'émission dont il dispose. En outre, il ne semble pas avoir totalement abandonné ses méthodes de placement administratif. Les taux de rendement des obligations d'Etat et titres assimilés sont exprimés par rapport aux taux de rémunération des dépôts bancaires d'échéance équivalente, auxquels ils sont supérieurs. Les obligations d'épargne sont vendues par des banques syndicataires aux particuliers et les taux d'intérêt sont fixés par le Ministère des Finances. Les obligations d'Etat détenues en compte courant font l'objet d'adjudications auprès de spécialistes en valeurs du trésor avec une fourchette indicative de taux d'intérêt. Le système d'adjudication permet de déterminer les prix des obligations de façon assez souple, mais le gouvernement fixe encore les taux de rémunération des dépôts et les taux des prêts. Les enchères garantissent des marges confortables au secteur bancaire et encouragent les banques à garder indéfiniment leurs titres plutôt que de les négocier.

Les échéances sont de trois et six mois, et un, deux, trois, cinq, sept et dix ans, mais les émissions sont en majorité à moyen terme (de 2 à 5 ans). On a constaté récemment une tendance à la diversification des échéances dans l'objectif de lisser les écarts de paiements, d'accroître le nombre d'instruments et de mieux satisfaire les besoins des projets à long terme. De ce fait, les émissions de titres à échéance plus longue (au-delà de 5 ans) ont augmenté et des tentatives d'émissions à 30 ans ont été faites. Toutefois, les obligations à court terme sont rares.

En adoptant des techniques déjà largement utilisées sur les principales places financières, la Chine pourrait accroître la liquidité et la profondeur de son marché obligataire. La normalisation des conditions d'émissions des obligations, la consolidation des émissions en un nombre plus restreint de catégories, et l'annonce préalable d'un calendrier d'émissions régulières de valeurs du trésor permettraient de d'obtenir une courbe des taux liquide en permanence, qui améliorerait l'efficacité des marchés primaire et secondaire. La gestion de trésorerie serait également plus facile au niveau des acheteurs de gros, et l'on pourrait mettre au point des emprunts de référence. Mieux connaître à l'avance les dates des émissions et les montants des obligations d'Etat qui seront émises permettrait aux investisseurs d'organiser les échéances de leur portefeuille conformément au calendrier d'émission, ce qui diminuerait le coût des émissions. Les emprunts de référence dans la plupart des économies de l'OCDE établissent pour des échéances données des prix ou des rendements de référence qui sont utiles pour déterminer les prix ou évaluer les rendements d'autres titres à échéance similaire. Toutefois, la prise de risques sur le marché

obligataire est freinée par les creux dans les calendriers d'émission et les incertitudes quant aux émissions à venir.

Pour s'assurer de l'efficacité des marchés primaires d'obligations d'Etat, il faut que les émissions soient totalement régies par les mécanismes du marché, qu'elles soient régulières, que les échéances soient appropriées, que les calendriers d'émission soient annoncés à l'avance et qu'il y ait toute une gamme d'émissions de référence. Le processus de découverte du prix est amélioré lorsqu'on associe les appels d'offres pour les nouvelles émissions avec des émissions faisant intervenir une équipe de spécialistes en valeurs du Trésor qui font de la prise ferme de titres. Il conviendrait d'autoriser les sociétés étrangères à devenir spécialistes en valeurs du Trésor sur la même base que les sociétés nationales, ce qui permettrait d'accélérer l'adoption de pratiques mondiales sur le marché obligataire local. Il est également crucial que les taux d'intérêt des obligations d'Etat soient déterminés par le marché et non par l'administration centrale. Il serait très difficile de mettre en place des références en Chine sans faire des progrès en matière de déréglementation des taux d'intérêt. Assurer l'émission régulière d'obligations de référence et rationaliser des réglementations contradictoires permettrait de mettre au point une courbe des taux pour la détermination des prix des actions et des taux des coupons.

Construire une base d'investisseurs institutionnels et améliorer l'accès pour les investisseurs étrangers sont les deux principales mesures de renforcement des marchés obligataires nationaux. L'accent mis sur les investisseurs institutionnels permettra de réduire la période de vente, et d'adopter éventuellement un système d'appel d'offres. Le gouvernement pourra également plus facilement émettre des bons à court terme à des fins de gestion de trésorerie. Mettre au point un mécanisme d'accès au marché pour les investisseurs institutionnels permettra d'élargir le marché et d'accroître les apports de savoir faire. La Chine progressant en matière de libéralisation de l'entrée sur le marché, son marché des capitaux devrait s'ouvrir progressivement aux investisseurs institutionnels dans les années à venir.

Marché secondaire

Les marchés secondaires fonctionnent depuis 1998, date à laquelle le gouvernement a autorisé le négoce de valeurs mobilières détenues par les particuliers de gré à gré, dans des maisons de titres ou des banques. Les techniques de transaction ont évolué avec l'établissement d'un système de cotation électronique automatisé et avec l'ouverture de la bourse de Shanghai, le marché officiellement agréé.

Une des caractéristiques du marché obligataire chinois est qu'il y a deux plates-formes distinctes de négociations d'obligations avec des participants différents. Les négociations ont lieu sur les deux bourses (Shanghai et Shenzhen) et sur un marché interbancaire. La plate-forme interbancaire est essentiellement utilisée par les banques commerciales, qui sont en général des investisseurs qui gardent leurs titres, et qui sont très demandeurs de nouvelles émissions d'obligations d'Etat. Depuis la fin de 1997, il est interdit aux banques d'exercer des activités en bourse et leurs transactions obligataires ont été transférées sur le marché interbancaire. A l'heure actuelle, les transactions en bourse sont effectuées essentiellement par des maisons de titres et des compagnies d'assurance et le marché est relativement dynamique.

Cette structure à deux niveaux présente des difficultés fondamentales pour le développement du marché obligataire. Le marché interbancaire est le plus grand marché d'obligations d'Etat et titres assimilés. Un des problèmes majeurs sur le marché interbancaire est l'absence d'un mécanisme crédible de détermination des taux de l'offre. Le Chibor (taux interbancaire offert en Chine) n'est pas un indicateur adéquat du coût des capitaux parce qu'il reflète la moyenne d'un petit échantillon de taux très différents. Les grandes banques, qui cherchent à garder des obligations d'Etat, fixent des taux qui évincent les petites institutions financières locales.

La liquidité est faible sur le marché secondaire, surtout sur le marché obligataire interbancaire. Le volume d'opérations quotidien moyen sur le marché obligataire interbancaire est d'environ 20 millions de RMB, alors que le volume d'obligations en garde totalise 1 400 millions de RMB. Le volume des transactions sur les deux bourses en 1999 était de 1 828 millions de RMB et le rapport entre le volume d'opérations et

l'encours était de 1.02, ce qui est un taux relativement faible par comparaison avec des marchés plus dynamiques⁴⁹.

Le négoce d'obligations d'Etat implique généralement des opérations qui portent sur un grand volume d'actifs et les marges sont généralement très minces. Afin de pouvoir faire des profits, les participants doivent avoir des dispositifs de gestion des risques adéquats. Les interruptions et l'absence de liquidités à divers points de la courbe des taux accroissent les risques attachés au négoce d'obligations.

Outre les pratiques sur le marché primaire mentionnées ci-dessus, le manque de liquidité sur le marché secondaire est également dû à l'incapacité de tous les participants, y compris les spécialistes en valeurs du Trésor, de financer leurs positions. Les marchés monétaires sont souvent cités comme un élément fondamental de la liquidité du marché obligataire. Les marchés monétaires permettent aux entreprises non financières, aux banques, aux courtiers, aux opérateurs et aux investisseurs institutionnels de gérer leur position au comptant. Il existe un mécanisme de financement efficient sur le marché monétaire, les opérations de pension ou plus généralement les prêts ou emprunts de titres. Les mises en pension permettent aux opérateurs de prendre des positions longues et courtes de façon souple, achetant et vendant selon la demande des clients avec une base de capital relativement faible. Lorsqu'il n'y a pas de marché de pensions, le financement doit se faire sous forme de lignes de crédit non garanties accordées par le système bancaire.

Jusqu'à la fin de 1997, les banques commerciales négociaient des accords de réméré sur les bourses, ainsi que dans les centres de négociation de valeurs mobilières du pays. Ceci permettait aux maisons de titres d'obtenir des prêts à long terme auprès des banques, les prêts officiels restant interdits. Lorsque les autorités ont découvert l'ampleur de cette pratique illégale, les banques se sont vu interdire l'accès aux marchés boursiers et leurs transactions sur obligations transférées au marché interbancaire. En 1999, certaines maisons de titres ont été autorisées à participer au marché interbancaire. Sur les marchés interbancaires de Chine, les accords de réméré portent essentiellement sur les échéances courtes.

La liquidité et l'efficacité du mécanisme de détermination des prix sur les marchés secondaires sont encouragées par le développement de marchés de produits dérivés (proposant des contrats à terme et des options de taux d'intérêt sur les titres d'emprunt d'Etat à certaines échéances de référence). Les opérateurs et autres participants sont davantage incités à maintenir des portefeuilles de transaction s'ils peuvent couvrir leurs risques de taux d'intérêt. En outre, les marchés à terme ont des coûts de transaction inférieurs au marché au comptant sous-jacent. Ces marchés existent désormais dans la plupart des pays de l'OCDE. En Chine, le gouvernement s'est opposé aux contrats à terme sur les obligations d'Etat en 1995 en raison d'un énorme scandale sur les marchés à terme sur les obligations du Trésor, à une époque où les transactions sur les contrats à terme sur obligations avaient atteint des niveaux très élevés⁵⁰.

La fiscalité constitue un autre facteur qui affecte le développement du marché obligataire. Il n'y a à l'heure actuelle aucun impôt sur les revenus d'intérêt des obligations d'Etat et des titres assimilés. Toutefois, les bénéfices des transactions sont soumis à une taxe commerciale de 8 pour cent et il y a un impôt sur les plus-values de 33 pour cent. Ceci encourage l'investissement passif en obligations d'Etat au détriment de transactions dynamiques.

Autres marchés obligataires

Le marché des obligations d'Etat, qui dans la plupart des pays représente le stock le plus important d'actifs, est généralement considéré comme la pierre angulaire d'une intermédiation efficace, sur le marché obligataire comme sur l'ensemble du marché des capitaux. Un marché concurrentiel et liquide permet d'obtenir un taux de référence sans risque à partir duquel les autres taux de rendement des actifs à revenu fixe peuvent être calculés en intégrant des écarts reflétant le risque et la liquidité. En outre, un marché liquide de titres d'emprunts d'Etat permet aux investisseurs d'établir une prime théorique pour la détermination des prix des autres actifs. Le marché des obligations d'Etat est donc la première étape du développement d'un marché de capitaux important.

Une fois le marché des titres d'emprunts d'Etat suffisamment développé, il y a plusieurs autres catégories d'activités bien adaptées au financement obligataire. Les entreprises d'Etat en voie de restructuration pourraient être adaptées au financement obligataire, à condition qu'un cadre solide d'obligations de société soit mis en place. Le financement des logements privés engendrera des possibilités d'obligations hypothécaires ou de titres adossés à des créances hypothécaires. Le recours à de telles techniques pourrait aider les banques à régler leurs problèmes de décalage entre les échéances et à utiliser leur bilan de façon plus efficace. Le financement des infrastructures, dont la Chine a un énorme besoin, est une autre catégorie d'opérations qui pourrait être bien adaptée au financement obligataire. La Chine a un stock important de créances improductives qui ont déjà été retirées des bilans des banques d'Etat et qui sont à l'heure actuelle détenues par quatre sociétés de défaillance. Ces sociétés pourraient utiliser différentes techniques du marché des capitaux pour extraire de la valeur en revendant ces actifs sur les marchés secondaires. La réussite de la liquidation d'actifs par le biais du marché de capitaux incite également les gestionnaires d'entreprise à poursuivre résolument leurs politiques de restructuration. C'est une classe d'actifs qui présente un potentiel considérable⁵¹.

Les marchés d'obligations de société ne sont pas bien développés dans de nombreux pays⁵². La plupart des titres de dette non gouvernementale sont émis par des entités, des institutions financières et des institutions hypothécaires bénéficiant de la garantie du gouvernement. Néanmoins, le marché des titres de dettes de société se développe dans de nombreux pays de l'OCDE et il est éminemment souhaitable de soumettre ces entités à la surveillance des marchés du crédit. Le marché des obligations de société en Chine représente moins de 5 pour cent de l'ensemble du marché obligataire. Dans ce pays, il existe plusieurs restrictions formelles à l'émission de titres d'emprunt de société. Les émissions sont encore soumises à l'autorisation de la Commission d'Etat chargée de la planification et du développement (CEPD) et de la Banque populaire de Chine, les taux des coupons étant fixés par la CEPD. En outre, le quota est rarement atteint et même les émissions qui sont autorisées sont souvent reportées. De ce fait, les prix des obligations de société ne sont pas déterminés par rapport à une obligation d'Etat de référence, comme dans la plupart des autres pays. Plus fondamentalement, il n'y a qu'un petit nombre d'investisseurs institutionnels ayant des capacités de gestion des risques suffisantes pour investir en obligations de société et analyser les risques qui s'y rattachent. Cette incertitude est aggravée par des pratiques insuffisantes en matière de divulgation et les ambiguïtés quant au véritable rôle de l'Etat en tant que soutien des entreprises d'Etat.

Il est toutefois important de noter que pour les obligations non gouvernementales, le problème des risques de crédit prend de l'ampleur. Les investisseurs seront disposés à prendre des titres non gouvernementaux dans leur portefeuille s'ils sont des informations crédibles sur les risques à assumer. Il faut donc que les pratiques de publication d'informations et de comptabilité, qui sont considérées comme importantes pour les marchés d'actions, le soient aussi pour le marché des titres à revenu fixe. De même, les incertitudes quant à la fiabilité des flux de paiement à l'appui des paiements obligataires et concernant les garanties d'Etat doivent faire l'objet de clarifications. Les émetteurs d'obligations de société en Chine par exemple sont des entreprises d'Etat, mais le degré réel de soutien apporté par l'Etat n'est pas clair.

Partant du principe que les investisseurs institutionnels vont devenir des acteurs plus importants sur le marché obligataire, ils vont dépendre de plus en plus des agences de notation pour une analyse rigoureuse de la solvabilité des emprunteurs et de la nature des garanties externes. Les agences de notation jouent un rôle important dans presque tous les marchés développés de titres à revenu fixe. Des tentatives ont été faites pour créer ce type d'agence en Chine, et il est important que ces institutions soient dotées des capacités institutionnelles et de l'indépendance requises pour gagner la confiance des investisseurs.

Participations étrangères

Comme nous l'avons noté à plusieurs reprises, les restrictions aux participations étrangères dans tout segment des marchés de capitaux chinois sont encore importantes. La question des participations

étrangères mérite pourtant d'être examinée, d'abord parce que la Chine devrait s'engager à élargir la gamme des activités autorisées pour les entreprises étrangères, et ensuite parce que la politique visant à limiter la présence étrangère a une incidence sur l'ensemble du marché des capitaux. Les pratiques chinoises sont éloignées de la norme en vigueur dans les pays de l'OCDE, et dans beaucoup de pays avancés ne faisant pas partie de l'OCDE, où un marché de capitaux intégré au sein duquel les investisseurs détiennent des portefeuilles internationaux se composant de titres de dettes et d'actions permet de comparer les risques et les revenus relatifs dans le monde entier et de répartir les capitaux en fonction de ces comparaisons. Sur les grandes places financières, la présence étrangère est importante tant au niveau du nombre d'institutions étrangères exerçant leurs activités sur le marché national qu'en termes de volume de transactions transfrontalières.

Les restrictions imposées par la Chine aux participations étrangères sont très sévères, non seulement en comparaison des pays de l'OCDE mais également des pays d'Asie ne faisant pas partie de l'OCDE. Pendant longtemps, de nombreux pays d'Asie ont limité la présence des institutions financières étrangères sur le marché de capitaux national. Toutefois, il a été observé que si l'on fragmentait le marché national et les marchés internationaux, les institutions nationales n'arrivaient pas à développer des compétences déjà présentes sur les autres places financières et d'importantes parts du marché étaient laissées à l'abandon. Comme les autorités reconnaissent qu'une participation étrangère élargie peut contribuer à relever le niveau général des compétences sur le marché de capitaux, elles envisagent d'ouvrir le marché de façon contrôlée et progressive.

Sur le marché national des capitaux, les institutions étrangères sont à l'heure actuelle effectivement exclues de presque toutes les activités réservées aux investisseurs chinois. Les intermédiaires étrangers ne peuvent pas traiter avec un investisseur chinois dans les émissions nationales sur le marché primaire, ni faire des transactions sur actions A sur le marché secondaire, ni créer des fonds de placement ou d'autres produits d'épargne institutionnels pour les commercialiser auprès des résidents chinois. Les institutions étrangères doivent se limiter à solliciter des ordres pour des actions B auprès de non-résidents, un partenaire chinois étant exigé pour réaliser la transaction en bourse. L'exclusion des étrangers perpétue sans aucun doute la tendance à utiliser des techniques de marché primaire qui diffèrent de celles utilisées ailleurs dans le monde, et qui sont à l'origine de divergences importantes et anormales entre les titres chinois et les titres étrangers.

Les autorités chinoises et les maisons de titres étrangères considèrent qu'il y a une complémentarité évidente entre le vaste vivier d'épargne en Chine et les compétences que les institutions étrangères peuvent apporter pour renforcer les capacités dans des domaines tels que la gestion des risques et le contrôle du respect des réglementations, les transactions pour compte propre, les teneurs de marché, le financement des entreprises, la comptabilité et la gestion de portefeuille. Après la libéralisation, les entreprises étrangères seront probablement autorisées à former des co-entreprises avec des sociétés chinoises et à s'engager dans des opérations sur le marché de capitaux et dans le domaine de la gestion de portefeuille. Le partenaire étranger sera au départ limité à une participation de 33 pour cent, mais la participation étrangère pourra passer à 45 pour cent au bout de cinq ans.

En toute probabilité, ces co-entreprises se spécialiseront dans les opérations de gros sur les marchés de capitaux. Les co-entreprises étrangères devraient se concentrer sur les opérations de banque d'affaires afin de diffuser des techniques de commercialisation concurrentielles sur le marché primaire tout en facilitant le placement des titres chinois auprès d'investisseurs mondiaux. Il sera notamment important de réduire les distinctions entre les différentes catégories d'actions. Les restructurations d'entreprises, les fusions et acquisitions, les produits dérivés, la recherche et le conseil en investissement sont également des domaines prometteurs. Les co-entreprises seront probablement utilisées pour former des sociétés de gestion de fonds.

Dans l'attente d'obtenir l'accès au marché national chinois, de nombreuses maisons de titres étrangères se sont déjà établies en Chine, le plus souvent à Shanghai, mais quelquefois à Pékin et dans d'autres villes. Ces bureaux font essentiellement de la recherche sur les sociétés chinoises pour les investisseurs

étrangers. Les entreprises étrangères recherchent activement des partenaires chinois et proposent des séances de formation et des conseils, notamment dans les domaines tels que les fonds d'investissement à capital variable et les contrats à terme sur indice⁵³.

Pour ce qui concerne les investissements transfrontaliers, les restrictions sont également très strictes comparées aux autres pays. L'investissement étranger sur le marché national des titres à revenu fixe est totalement interdit. Le marché d'actions est fragmenté même s'il l'est un peu moins que par le passé. En outre, l'entrée des institutions étrangères, qui ont tendance à suivre des stratégies d'investissement plus rigoureuses que celles des investisseurs chinois, va encourager la fixation de prix qui reflètent mieux la valeur sous-jacente des actifs, et faire pression sur les émetteurs pour améliorer la divulgation et les pratiques de gouvernance.

Tous les pays de l'OCDE ont accepté le principe selon lequel les investisseurs étrangers devraient être autorisés à investir sans limite sur les marchés nationaux, même si certains pays font des exceptions pour les secteurs dits «stratégiques». En règle générale, élargir la base d'investisseurs permet de réduire le coût du capital pour les émetteurs. Compte tenu de l'augmentation des émissions d'actions de cette dernière décennie, une part croissante des actions sur de nombreux marchés est détenue par les investisseurs institutionnels étrangers. Ces investisseurs ont tendance à imposer leurs normes internationales concernant la divulgation, la gouvernance et la rentabilité et encouragent donc de ce fait les sociétés cotées à se conformer aux normes mondiales. Les investissements internationaux des investisseurs institutionnels contribuent notamment à faire accepter en tant que norme la valeur actionnariale, qui sert à évaluer les performances des entreprises dans le monde entier. Cette norme a beaucoup contribué aux grands progrès de la rentabilité des entreprises en Amérique du nord et en Europe ces dix dernières années. En somme, une présence étrangère accrue permet aux autorités de parvenir à leur objectif d'utilisation des marchés de capitaux pour encourager l'efficacité dans le secteur des entreprises (voir chapitre 13).

Le gouvernement envisage des mesures visant à élargir l'accès des étrangers aux actions chinoises. L'un des moyens de mettre en œuvre la réforme serait de fusionner les actions A et les actions B. Puisque l'arbitrage entre les actions étrangères et nationales serait possible, la raison d'être des actions H serait remise en question. Au lieu d'ouvrir totalement l'investissement aux étrangers, le gouvernement étudie régulièrement l'introduction éventuelle d'un système fondé sur le modèle utilisé au Taipei chinois «d'investisseurs institutionnels étrangers qualifiés». Ces investisseurs qualifiés auraient un accès direct à la bourse, mais devraient accepter certaines restrictions portant sur leur capacité de retirer des capitaux de Chine. (Au Taipei chinois, les étrangers doivent placer les recettes de cession d'actifs en actifs nationaux agréés et les conserver pendant une période donnée.) En outre, des plafonds pourraient être imposés sur le pourcentage du total des actions que les étrangers peuvent détenir dans certaines entreprises, ou dans toutes. Il convient de souligner que même si la libéralisation prévue est effectivement mise en œuvre, le régime chinois serait encore assez restrictif comparé à celui des autres pays d'Asie.

Les autorités ont également indiqué qu'elles accepteraient que des valeurs mobilières étrangères soient cotées et négociées en Chine. Les débats sur ce sujet sont en général moins spécifiques que ceux consacrés à l'ouverture des actions chinoises à l'investissement étranger.

Conclusions et recommandations

Ces dix dernières années, la Chine a réussi à construire un marché de capitaux d'une ampleur considérable, et à mobiliser un volume important d'épargne auprès du public. Le marché utilise des technologies de l'information et de la communication très élaborées. Des avancées importantes ont été faites au niveau de l'organisation, de la gestion et du fonctionnement des intermédiaires. Un cadre juridique et réglementaire de base a été adopté. Néanmoins, les déséquilibres qui ont accompagné la croissance des marchés de capitaux pendant les dix dernières années sont suffisamment importants pour justifier de nouveaux ajustements. La réforme est particulièrement urgente en ce moment pour deux raisons : premièrement, le marché des capitaux dans sa structure actuelle n'est pas capable d'assumer sa mission

élargie qui inclut la sélection active de projets, le renforcement des principes de gouvernance des entreprises et le développement d'un système de pensions par capitalisation. Deuxièmement, le système devra être renforcé afin de résister au surcroît de pression qu'entraîneront les mesures de modernisation, notamment les nouveaux instruments financiers, l'accroissement de la présence étrangère et une exposition plus importante aux tendances prévalant sur les places financières internationales.

Il faut faire très attention à la fréquence des mesures de libéralisation et de modernisation, car le risque d'instabilité systémique est considérable, comme les éléments suivants tendent à le démontrer : 1) l'inégalité du développement des différentes parties du système financier, 2) la fragilité de la situation de la plupart des banques, 3) le manque d'expérience de la plupart des participants en matière de gestion des risques, 4) le niveau excessivement élevé des valorisations boursières et 5) les importantes différences de valorisation des actions entre les marchés nationaux et les marchés internationaux.

Priorités pour l'amélioration du marché de capitaux

Les paragraphes suivants résument les mesures prioritaires pour la prochaine phase de développement⁵⁴.

La Chine devrait continuer à accroître ses capacités de surveillance des activités du marché de capitaux et les intermédiaires s'aligner sur les meilleures pratiques internationales. Le principe directeur devrait être que l'objectif de la surveillance est de construire un système équitable, transparent et efficace permettant d'assurer une fonction d'intermédiation entre les émetteurs et les investisseurs conforme aux meilleures pratiques internationales, notamment celles dérivées des pratiques de l'OICV. La création de cet encadrement solide est la meilleure façon d'assurer le développement du marché. La CCRVM devrait disposer des pouvoirs d'enquête et de sanctions dont elle a besoin pour mener à bien sa mission. Les normes de comptabilité, de divulgation et de vérification devraient être alignées sur les pratiques internationales.

Afin de réduire les risques d'aléa moral, des programmes accélérés de formation des investisseurs devraient être entrepris pour expliquer les caractéristiques de risques et de rendement des différents instruments d'investissement, notamment les produits d'épargne institutionnelle. Ceux qui proposent des services d'investissement devraient être tenus de fournir des descriptions complètes et écrites des risques attachés aux produits d'investissement qu'ils commercialisent auprès des investisseurs potentiels. Le secteur de l'investissement devrait être activement impliqué dans les programmes de formation sous l'égide de la CCRVM.

La surveillance devrait rendre les participants au marché de plus en plus responsables, mettre l'accent sur le contrôle interne, la gestion interne des risques, les principes de gouvernance et les normes professionnelles. Les sociétés privées, les associations professionnelles et les organismes autoréglementés devraient avoir davantage de responsabilités en matière d'élaboration des normes. Afin d'y parvenir, la responsabilité des institutions privées et notamment celle des conseils de surveillance de ces institutions concernant l'application des normes prudentielles devrait être totalement dépourvue d'ambiguïté.

Les autorités devraient mettre en application leur projet de mise sur le marché dans les trois années à venir d'une part plus importante des actions des entreprises d'Etat cotées, sur la base d'un calendrier annoncé à l'avance, en veillant toutefois à ne pas déstabiliser le marché.

Toutes les entreprises, les entreprises d'Etat, les entreprises villageoises et rurales, ou les entreprises privées devraient avoir accès au marché de capitaux. Cet accès devrait dépendre de la capacité des émetteurs à se conformer aux critères d'admission à la cote. Les pratiques qui conduisent à la fixation systématique d'un prix trop bas pour les introductions en bourse devraient cesser. Les prix de l'offre initiale devraient être fondés sur les estimations de l'offre et de la demande comme convenu entre l'émetteur et le syndicataire. Tous les risques de la détermination des prix des émissions sur le marché primaire devraient être assumés par l'émetteur et le syndicataire.

Il conviendrait de développer le marché des opérations de fusions et d'acquisitions afin de permettre aux entreprises de réaliser des transferts de contrôle régis par les mécanismes du marché en veillant à protéger les intérêts des actionnaires minoritaires. Les plans de lancement d'un second marché devraient se concrétiser dans l'année. Des marchés de produits dérivés devraient être mis en place dans les deux années à venir.

Il faut éliminer progressivement les différences entre les catégories d'actions étrangères et nationales pour les entreprises domiciliées en Chine continentale, en commençant par les actions A et les actions B, même si la Chine n'est pas parvenue à la convertibilité totale de sa monnaie au niveau du compte de capital. Il convient d'organiser cette libéralisation avec prudence afin d'éviter de déstabiliser les marchés d'actions, les cours des actions réservées aux résidents étant très différentes de ceux des actions réservées aux non-résidents.

Les efforts visant à renforcer les droits des actionnaires et à relever les normes de gouvernement des entreprises devraient être intensifiés. Les entreprises qui ne satisfont pas aux obligations préalables pour être admises à la cote devraient être soumises à des procédures disciplinaires.

Les mesures prises contre les délits d'initiés et les manipulations de marché devraient être renforcées. Ces procédures devraient être gérées par les bourses sous l'égide de la CCRVM.

Tous les fonds de placement qui sollicitent l'épargne du grand public devraient être intégrés dans le cadre réglementaire officiel des OPC conformément aux pratiques en vigueur sur les principales places financières. Les OPC devraient être obligés de se conformer à des normes internationales de valorisation et de divulgation. Un système de gouvernement interne pour les OPC devrait être mis au point afin de régler les conflits d'intérêt et de responsabiliser les sociétés de gestion de fonds. Les procédures de contrôle et de vérification devraient être renforcées. Les normes de gouvernance des OPC devraient refléter les normes internationales, notamment celles élaborées par l'OICV. Le secteur des OPC devrait participer activement à la formulation de codes de pratiques exemplaires.

Afin de développer l'épargne institutionnelle, la CCRVM devrait coordonner son action avec celle des autres organismes de tutelle pour s'assurer du progrès des réformes dans le secteur des assurances et des fonds de pension.

Le marché des obligations d'Etat devrait être modernisé conformément au plan du gouvernement. Les calendriers d'émission devraient être régularisés et annoncés à l'avance. Il faudrait uniformiser les différences catégories d'obligations d'Etat, faire en sorte que les prix des titres d'emprunt d'Etat soient déterminés par le marché, et créer un marché de contrats à terme et d'options sur titres d'emprunt d'Etat. Les institutions étrangères devraient être autorisées à participer au marché des titres d'emprunt d'Etat.

Il faudrait mettre en place un cadre juridique et réglementaire adapté à l'établissement de marchés d'obligations hypothécaires et/ou de valeurs adossées à des créances hypothécaires et au négoce de titres de prêts non productifs sur le marché secondaire. Les agences de notation devraient être développées, et les agences de notation étrangères devraient être autorisées à s'établir en Chine.

Les opérateurs sur titres, les banques d'affaires et les gestionnaires d'actifs étrangers devraient avoir accès au marché national conformément aux engagements pris par la Chine auprès de l'OMC.

NOTES

1. Gregory et Tenev (2001).
2. Lampton (1992).
3. La CCRVM a le statut officiel d'un département mis directement sous l'égide du Conseil des Affaires d'Etat. En conséquence, même si son Président ne siège pas au Conseil des Affaires d'Etat, il est d'un rang comparable à celui de ses membres.
4. Discours lors de la table ronde CCRVM/OCDE sur la réforme des marchés de capitaux en Chine. Pékin 24 et 25 octobre 2000.
5. L'Association des valeurs mobilières chinoises formée en 1991 a 145 membres, notamment des maisons de titres et des sociétés de fiducie. Comme les autres associations professionnelles, l'Association des valeurs mobilières chinoises :
 1. Est un organisme autoréglementé, a plusieurs comités, des comités de gestion de fonds et un comité chargé des technologies de l'information. L'Association des valeurs mobilières de Chine formule des codes de conduite ;
 2. Sert de courroie de transmission entre la CCRVM et les sociétés membres ;
 3. Gère les examens et les programmes de formation ;
 4. Fournit les informations aux membres et publie des communiqués ; et
 5. Traite avec ses contreparties internationales.
6. «Président de la CCRVM : Un système réglementaire à plusieurs niveaux va être instauré» *China Online* (www.chinaonline.com) 13 avril 2001.
7. La bourse de Shanghai avait 75 500 investisseurs institutionnels, et 22.6 millions de comptes de particuliers. Fin 1999, les particuliers sur la bourse de Shanghai détenaient 367.3 milliards de RMB (44.4 milliards d'USD) en actions (89 pour cent de la capitalisation boursière) alors que les investisseurs institutionnels ne détenaient que 43.9 milliards de RMB (5.3 milliards d'USD) d'actions (11 pour cent).
8. Un grand nombre de ces comptes ont été ouverts à des fins de participation à la « loterie des introductions en bourse ». Toute personne ayant un compte titres enregistré pouvait se porter candidat à l'achat d'actions faisant l'objet d'une introduction en bourse. Comme les prix de ces actions sont en général en forte décote par rapport aux prix sur le marché secondaire, ceux qui « gagnaient à la loterie » avaient la quasi certitude de faire d'importants bénéfices au premier stade des transactions. A partir d'avril 2000, lorsque la CCRVM a exigé des avoirs minimums de 10 000 RMB (1 200\$) en actions sur le marché secondaire afin de se qualifier pour la loterie, les candidatures ont très fortement diminué.
9. «Les investisseurs institutionnels ne représentent qu'une petite partie de la bourse de Shanghai.» *China Online* (www.chinaonline.com), 24 mai 2000.
10. «La moitié des investisseurs en bourse en Chine ont perdu de l'argent en 1999.» *China Online* (www.chinaonline.com), 6 janvier 2000.
11. Entre 1990 et 1993, les autorités locales ont mis en place les tout premiers fonds de placement en Chine. Il s'agissait de fonds à capitaux fermés, de petite taille. La société de gestion de fonds d'investissement de Shenzhen a créé le premier de ces fonds, Tianji, en novembre 1992. Ce fonds a levé 300 millions de RMB (36 millions d'USD). En 1995, la Chine avait 75 fonds de ce type, dont seulement quatre avaient reçu l'autorisation de s'établir de la Banque populaire de Chine centrale. Les autres avaient reçu des autorisations des administrations locales, qui souhaitaient optimiser les investissements dans les projets locaux. Ces fonds se sont livrés à des pratiques tout à fait irrégulières en matière d'investissement. De nombreux fonds ont fait des pertes immobilières dans l'hôtellerie et dans des investissements spéculatifs en actions. Ils n'étaient pour la plupart pas réglementés. Le 19 mai 1993, la Banque populaire de Chine a interdit la création de nouveaux fonds.

Cependant, en raison des incertitudes juridictionnelles entre la CCRVM et la BPC, aucune mesure n'a été prise jusqu'en 1997.

12. «Estimates Grow for Unofficial China Funds», *Financial Times*, 3 juillet 2001. The Economist Intelligence Unit 9 juillet 2001 dans *China Online* (www.chinaonline.com). Voir également *China Online* (www.chinaonline.com) 24-25 janvier 2001.
13. «De nouvelles directives suggèrent que les fonds à capital variable vont être autorisés ».» *China Online* (www.chinaonline.com), 27 novembre 2000.
14. Pour une analyse des problèmes d'agence et de gouvernance et des normes et pratiques exemplaires dans les OPC, voir John K. Thompson et Sang Mok Choi «Governance Systems for Collective Investment Schemes in OECD Countries». *Division des affaires financières. Occasional Paper Number 1*. Mars 2001.
15. *Finance Asia.Com*. 18 juin 2001.
16. EIU, Economist Intelligence Unit. «Off limits.» *Business China*, 10 avril 2000, 6-7.
17. Everbright Securities et Shenyin Wanguo vont fusionner ; Huaxia Securities et Beijing Securities, ainsi que Guangfa Securities et Guangdong Securities, étaient en négociation fin 2000. «Aren't we trendy? Securities companies merging.» *China Online* (www.chinaonline.com), 13 juillet 2000.

Guangfa, Guoxin, Guotong, Eagle et CITIC Securities sont des candidats probables à une fusion, dans la mesure où ils ont des structures d'actionariat relativement simples et que, contrairement à certaines grosses sociétés de courtage telles que Shenyin Wanguo, elles n'ont pas eu de problèmes de malversation.

18. Pour une analyse plus détaillée des procédures de constitution en sociétés et d'admission à la cote, voir Walter et Howie (2001), pp. 38-70.
19. Pour une analyse de la sélection et de la rémunération des dirigeants, voir Joe Zhang (2000).
20. MacGregor (2001).
21. *China Online* (www.chinaonline.com) 14 juin 2001.
22. CCRVM, Informations, règles de publicité et gouvernement d'entreprise en Chine.
23. Walter et Howie (2001).
24. Voir *China Online* (www.chinaonline.com) 30 mai 2001. En juillet 2001, les inspecteurs du Ministère des Finances ont indiqué que les problèmes des comptes des entreprises publiques persistaient, en dépit de légères améliorations. «Review Uncovers US\$93 Billion in Irregularities among SOEs» *South China Morning Post* 3 juillet 2001. Voir également Joe Zhang (2000), p. 15 ff. Selon une enquête publiée dans le *Securities Times* le 29 mai 2000, 82 pour cent des investisseurs pensaient que les bénéfices publiés étaient mensongers ; voir également *The Economist Intelligence Unit* (9 mai 2001).
25. On peut citer l'exemple de Hongguang Industries de Chengdu, Sichuan. Hongguang Industries a été admise à la cote en juin 1996 en ayant falsifié les données relatives à ses bénéfices sur les trois années précédentes et en obtenant une aide des autorités municipales pour se faire admettre à la cote. Cette entreprise a levé 400 millions de RMB (50 millions d'USD). Elle a fait des pertes en 1996 à hauteur de 100 millions de RMB (12 millions d'USD) mais a fait état de bénéfices de 54 millions de RMB (7 millions d'USD). En novembre 1998, la CCRVM a annoncé qu'elle allait faire une enquête dans cette société, et a découvert par la suite des preuves de falsification de documents, de pots-de-vin et de divulgations mensongères.
26. *China Online* (www.chinaonline.com) 19 avril 2001.
27. Ce problème a été souligné lors d'une conférence nationale sur les vérifications comptables à Pékin en janvier 2001, au cours de laquelle un conseiller d'Etat a accusé les commissaires aux comptes de collusion avec leur clientèle dans le but d'établir des rapports financiers faisant état de bénéfices gonflés.
28. Bien qu'elles aient fait souvent l'objet de critiques, même de la part d'économistes chinois haut placés, ces catégories ont résisté. Li Yining, un des économistes chinois chargés de promouvoir les sociétés par actions et les bourses, a contribué à rédiger la Loi sur les valeurs mobilières. Il a utilisé sa position pour critiquer la différenciation entre les catégories d'actions, et a appelé à supprimer les actions d'Etat et les actions de personnes morales, voir Li, Yi Ning (1999).

29. Jusqu'en 2000, les institutions financières et les sociétés immobilières n'avaient pas le droit de demander à être inscrites à la cote, en raison des abus d'investissement dans ces entreprises au début des années 1990.
30. Pour une analyse plus détaillée voir Waler et Howie (2001), pp. 131-133.
31. Le Fuxing Group, société pharmaceutique basée à Shanghai exerçant des activités dans la recherche génétique, cotée en 1998 avec l'appui des autorités de Shanghai, a levé 348 millions de RMB (42 millions d'USD). Jinhua, de la province de Shaanxi, une société de haute technologie, a levé 178 millions de RMB (21 millions d'USD) en 1997.
32. La première opération de ce type a été réalisée en juin 1996, lorsque le Groupe Zunrong à capitaux privés a acheté des actions dans la société Shenzhonghao, cotée à Shenzhen.
33. Morgan Stanley Dean Witter (2000). *Shanghai, China Market Summary*. Morgan Stanley Dean Witter (2000). *Shenzhen 2000. China Market Summary*. CSRC, 2000, Introduction to China's Securities Markets; Shanghai Stock Exchange 1999 *Fact Book*. Walter et Howie présentent une documentation intéressante sur le développement des bourses et une analyse de leurs activités.
34. Wall et Green (2000), pp. 9-13.
35. *Financial Times*, 25 mars 2001.
36. *China Online* (www.chinaonline.com) 1er mai 2001.
37. Green (2000).
38. Voir par exemple «Shelving plans for a high-tech board» 8 août 2001. Economist Intelligence Unit. *China Online* (www.chinaonline.com).
39. Pour une étude de questions connexes, voir Fernald et Rogers (1998), «Puzzles in the Chinese Stock Market», Conseil des gouverneurs du Système de réserve fédérale. *Discussion Paper Numéro 619*, août 1998.
40. On constate le même écart si l'on utilise le taux de rendement pour évaluer l'entreprise. Le taux de rendement est très faible selon les normes internationales, alors même qu'il atteint déjà un niveau record de faiblesse dans de nombreux pays. Toutefois, les sociétés chinoises accordent beaucoup d'actions gratuites ou de droits de souscription à des prix favorables.
41. Il y a trois institutions financières spécialisées, détenues par l'Etat : la Banque de développement de l'Etat chinois, la Banque de développement de l'agriculture chinoise et la Banque d'import-d'export de Chine.
42. Les obligations négociables peuvent être enregistrées en compte courant ou au porteur.
43. Pour une analyse des principales questions et tendances sur les marchés obligataires d'Etat, voir Blommestein (1999) et Schinasi et Smith (1998).
44. Les investisseurs qui exercent leurs activités sur le marché de gros sont les investisseurs institutionnels (banques, fonds de pension, compagnies d'assurance, fonds communs de placement et fonds spéculatifs) et les grandes sociétés non financières ayant des excédents financiers, et la catégorie des petits investisseurs, qui comprend les petites entreprises, les coopératives et les particuliers.
45. L'offre d'obligations émane de l'administration centrale, des municipalités, des institutions de financement du logement, des responsables de projets d'infrastructure et du secteur des entreprises (industriel essentiellement). En outre, des intermédiaires financiers existent entre les fournisseurs et les investisseurs : les banques comme syndicataires et conseillers, les spécialistes en valeurs du Trésor, les courtiers etc. Ils exercent leurs activités en parallèle avec d'autres « garants du marché » tels que les agences de notation.
46. En Chine, les particuliers détiennent environ 60 pour cent des obligations d'Etat.
47. Dans les économies avancées, la majorité des obligations d'Etat sont désormais émises par adjudication. En revanche, sur les marchés d'obligations de société, c'est la souscription consortiale qui est la norme. On assume en général que les adjudications à prix uniforme ont de meilleurs résultats que les adjudications à prix multiples parce que leur rendement moyen est plus élevé lors de l'émission.
48. Les obligations du Trésor comportent les bons du Trésor, les obligations spécifiques nationales, les obligations pour la construction, les obligations fiscales, les obligations indexées sur l'inflation, etc. En outre, il y a quatre

formes d'obligations : bons, écriture comptable, au porteur et à affectation spéciale, mais les plus courantes sont les bons et l'écriture comptable. Les obligations sous forme de bons et au porteur sont destinées aux particuliers, alors que les obligations sous forme d'écriture comptable sont réservées aux investisseurs institutionnels. Les obligations à affectation spéciale, qui sont également appelées obligations du Trésor pour acheteurs spécifiques, n'ont été émises que pour les quatre banques d'Etat spécialisées afin de résoudre leurs problèmes financiers.

49. Ce chiffre est beaucoup plus faible que ceux des pays avancés de l'OCDE tels que les Etats-Unis (22.0) ou le Japon (6.9) en 1997.
50. Au cours de cet incident, des contrats à terme sur obligations d'Etat à hauteur de 37 milliards de dollars ont changé de main pendant les huit dernières minutes de la séance du 23 février 1995. Ce scandale a été appelé «l'événement 327», à cause du numéro du contrat. Les bons du Trésor à trois ans sous-jacents du contrat 327 étaient émis par la Shanghai International Securities Co. Ltd. (SISCO). Pour des informations plus détaillées, voir Yao, C., pages 103-109.
51. L'un des exemples de réussite d'utilisation des techniques de marché pour extraire de la valeur d'actifs improductifs est l'expérience de la Société coréenne de gestion d'actifs (la KAMCO) qui a réussi à mettre au point toute une gamme de techniques performantes. La KAMCO conseille les sociétés de défaisance chinoises.
52. Voir Schinasi et Smith (1998).
53. Une entreprise étrangère a réussi à pénétrer sur le marché chinois. Morgan Stanley Dean Witter détient 35 pour cent de China International Capital Corporation (CICC) en partenariat avec China Construction Bank et une banque de Hong Kong. Morgan Stanley Dean Witter cherche à aider cette entité à adopter des pratiques exemplaires en matière de gouvernement d'entreprise, de système de gestion de risques, de contrôle et de recherche. La co-entreprise fait des opérations de banque d'affaires au niveau des émissions publiques et des fusions et acquisitions et a également développé des capacités dans des secteurs tels que l'investissement dans des crédits immobiliers improductifs. Elle tire l'essentiel de ses revenus d'activités de conseil liées aux introductions en bourse afin d'aider les sociétés à obtenir leur admission à la cote sur les marchés étrangers. C'est le modèle du type de co-entreprises qui pourraient émerger dans le domaine de la banque d'affaires et des opérations sur les marchés de capitaux.
54. Pour consulter une liste analogue de recommandations, voir Anthony Neoh, «China's Domestic Capital Markets in the New Millennium», deux parties, 21 et 23 août 2000. China Online (www.chinaonline.com).

BIBLIOGRAPHIE

- Anjali Kumar et coll. (1995), *China: The Emerging Capital Market* (two Volumes.) Banque mondiale, Washington.
- Anjali Kumar et coll. (1995) *China's Non-Bank Financial Institutions: Trust and Investment Companies*. Banque mondiale, Washington, Document de synthèse No. 358
- Bailey, Warren (1994), "Risk and Return on China's New Stock Markets. Some Preliminary Evidence", *Pacific Basin Finance Journal*. 2 243-260
- Blommestein, Hans J., (1999), "The Development of Fixed-Income Securities Markets in Emerging Market Economies: Key issues and Policy Actions", *Financial Market Trends* 74, 61-78, OCDE, octobre.
- Bourse de Shanghai 1999, *Fact Book*.
- CCRVM (2000), Informations, règles de publicité et gouvernement d'entreprise en Chine.
- CCRVM (2000), Introduction aux marchés chinois des valeurs mobilières, Pékin.
- Cheol S. Eun, S. Janakiramanan et Bong-Soo Lee. "The Chinese Discount Puzzle." Document non publié. The DuPree College of Management, Georgia Institute of Technology, Atlanta, Etats-Unis, avril 2001.
- Chen, G.M., Bong-Soo Lee, et Oliver Rui (1999), "Foreign ownership restriction and market segmentation in China's stock markets", *The University of Houston Working Paper*.
- Chiu, Andy et Chuck C. Y. Kwok (1998), "Auto-Correlation between A Shares and B Shares in the Chinese Stock Markets". *Journal of Financial Research*.
- Chui, A.C.W. et Chuck Y. Kwok (1998), "Cross-autocorrelation between A shares and B shares in the Chinese stock market", *Journal of Financial Research* 21, 333-353.
- Daborah, Emil (1996), *The Dual Class System of Stocks in China: Evidence that Location of Ownership Affects Share Prices*. Manuscrit. Harvard University.
- Fernald, John et John H. Rogers (1998), "Puzzles in the Chinese Stock Market", Board of Governors of The Federal Reserve System, *Discussion Paper* 6/9 août.
- Gordon, Roger et Wei Li (1998), "Government as a discriminating monopoly in the financial market: The case of China", manuscrit non publié.
- Green, Stephen (2000), "Second Board, Second Chances", *China Online* (www.chinaonline.com), 13 octobre.
- Green, Stephen et David Wall (2000), "This little piggy becomes a market: The challenges of Chinese capital market liberalisation". Préparé pour l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), décembre. Ce document est disponible sur le site internet de l'OCDE à l'adresse suivante : <http://www.oecd.org/EN/document/0,,EN-document-nothème-12-no-15-27391-0,00.html>
- Gregory, Neil et Stoyan Tenev (2001), "Le financement de l'entreprise privée chinoise", *Finances et Développement*, mars.
- Hui, Liu, *Study on the Development of Government Bond Markets in Selected DMCs: Country Report People's Republic of China*. Préparé pour la Banque asiatique de développement.
- Hu, Xiaoyi (2000), "The Improvement of Chinese Pension System and Capital Markets", document présenté à l'occasion de la table ronde OCDE/CCRVM sur les marchés chinois de valeurs mobilières, octobre.

- Lampton, D (1992). "A Plum for a Peach: Bargaining, Interests and Bureaucratic Politics in China", *Bureaucracy, Politics and Decision-Making in Post-Mao China*, publié par K and Lampton Liberthal, D. (1992), 33-58. Berkeley. University of California Press. Lieberthal, K. et Oksenberg, M (1988), *Policy Making in China: Leaders, Structure and Processes*. Princeton: Princeton University Press, Shirk, S. *The Political Logic of Economic Reform in China*. Berkeley, CA: University of California.
- Li, Yi Ning (1999). *Jingji Mantanhu (Economic Discussions)*, Beijing, Beijing Daxue Chubanshe.
- MacGregor, Richard (2001), "The Little Red Book of Business in China", *Financial Times*, juillet.
- Morgan Stanley Dean Witter (2000), *Shanghai, China Market Summary*, octobre, *Shenzhen, China Market Summary*, octobre.
- Miurin, P. et A. Sommariva (1993), "The financial reform in Central and Eastern European countries and in China", *Journal of Banking and Finance* 17, 883-911.
- Neoh, Anthony (2000), "China's Domestic Capital Markets in the New Millennium", deux parties, 21 et 23 août. *China Online* (www.chinaonline.com).
- Procter, Andrew (2000), "Securities markets and international standards, How can IOSCO objectives and principles of securities regulation be applied to emerging markets?" document présenté à l'occasion de la table ronde internationale OCDE/CCRVM sur les marchés chinois de valeurs mobilières, octobre.
- Publishing House of Law (1999), *The Securities Law of China*, Pékin.
- Sarkar, Asani., Sugato Chakravarty, et Lifan Wu (1998), "Information asymmetry, market segmentation, and the pricing of cross-listed shares: Theory and evidence from Chinese A and B shares", *Federal Reserve Bank of New York Working Paper*.
- Schinasi, Garry J. et R. Todd Smith, "Fixed-Income Markets in the United States, Europe, and Japan: Some Lessons for Emerging Markets", *Document de travail du FMI WP/98/173*, décembre 1998.
- Su, Dongwei et Belton Fleisher (1997), "An Empirical Investigation of Underpricing in Chinese IPOs". *Mimeo*, Etat de l'Ohio, Etats-Unis
- Sun, Q. et W. H.S. Tong (2000), "The effect of market segmentation on stock prices: The Chinese syndrome", *Journal of Banking and Finance* 24, 1875-1902.
- Tan, Charles X. et d'autres (2000), "International Trust and Investment Corporations in China", *Moody's Investor Service: Global Credit Research*. New York, juillet.
- Thompson, John K. et Sang Mok Choi (2001), "Governance Systems for Collective Investment Schemes in OECD Countries". *Division des affaires financières, Occasional Paper*, mars.
- Walter, Carl E. et Fraser J.T. Howie (2001), *To Get Rich is Glorious: China's Stock Markets in the '80s and '90s*, Palgrave.
- Yao, Chengxi (1998), *Stock Markets and Futures Markets in the People's Republic of China*. Oxford, Oxford University Press.
- Yung, Ronald L. et Chen Xingdong (2001), *China Equity Markets: 2001 BNP Paribas Research* (2 volumes) Pékin et Hong Kong.
- Zhang, Joe (2000), "China's A-Share Market", UBS Warburg, *Global Equity Research* 30 octobre.
- Zhang, Y.C. et D. Yu (1994), "China's emerging securities market", *Columbia Journal of World Business* 29, 112-121.
- Zhang, Yilei. et W.A. Thomas (1999), "Operational mechanism and characteristics of China's primary and secondary stock markets", *Journal of Asian Business* 15, 49-64.
- Zhou, Xiaochuan (2000), "Review of Present State and Potential of Chinese Capital Markets" Discours prononcé à l'occasion de la table ronde OCDE/CCRVM sur les marchés chinois de valeurs mobilières, octobre 2000.

Chapitre 16

POLITIQUE DE L'EMPLOI ET POLITIQUE SOCIALE

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	613
La restructuration économique sous l'angle social	615
Emploi	616
Revenus et salaires	624
Le système éducatif est souvent insuffisant en dehors des grandes villes	625
Indicateurs de la mobilité de la main-d'œuvre	627
Vers un marché du travail national	629
Le hukou et le droit de travailler	630
Réformer la protection sociale	631
Différents régimes d'assurance sociale ont été essayés dans le passé	633
La réforme des retraites	633
Le dernier recours : l'allocation minimum de subsistance et autres programmes	641
Licenciement et indemnisation du chômage en zone urbaine	642
Réglementation en matière de chômage	642
Assurance-chômage	645
Principales mesures proposées	647
Notes	651
Bibliographie	657
Tableaux	
16.1. Emplois urbains et ruraux par type d'entreprise, 1952-1999	618
16.2. Emplois par secteur économique, 1980-1999	619
16.3. Profil de l'emploi au sein des ménages ruraux	620
16.4. Revenus des ménages ruraux, par source	622
16.5. Croissance des salaires relatifs et réels par type d'activité	623
16.6. Rotation de la main-d'œuvre dans les entreprises du secteur formel urbain	628
16.7. Vue d'ensemble des programmes de protection sociale en 1999	631
16.8. Le système de retraite chinois comparé à celui de plusieurs régions du monde	635
16.9. L'assurance-vieillesse urbaine 1989-1999	636
16.10. Bénéficiaires de l'aide sociale	642
16.11. Travailleurs en situation de chômage et centres de réemploi	644
Figures	
16.1. Principaux types d'emplois	616
Encadrés	
16.1. Peut-on mesurer le chômage invisible dans les campagnes ?	620
16.2. Les systèmes de retraite urbains et ruraux	637

POLITIQUE DE L'EMPLOI ET POLITIQUE SOCIALE*

Introduction

Même si la libéralisation des échanges et de l'investissement concerne principalement les marchés des produits et des capitaux, son succès dépendra de la capacité d'adaptation de l'ensemble de l'économie, et notamment du marché du travail. Dans ce dernier domaine, les obstacles sont considérables. Pour les surmonter, les pouvoirs publics doivent s'attaquer simultanément aux problèmes les plus urgents, en particulier à ceux liés aux licenciements dans le secteur des entreprises d'Etat, et mettre en œuvre un programme complexe de réformes institutionnelles qui devraient avoir pour objectif d'améliorer l'équité et l'efficacité du marché du travail.

Dans la situation actuelle, les abondantes ressources humaines dont dispose la Chine ne peuvent être employées avec efficacité. Comme dans bien d'autres pays en développement, le problème numéro un n'est pas le chômage, même si celui-ci est une réalité et ne cesse d'augmenter, mais le poids important des emplois occupés dans des formes d'agriculture peu productives et dans le secteur informel. Des emplois plus productifs sont néanmoins créés à un rythme impressionnant, ce qui accroît les perspectives de revenus nettement supérieures dans un avenir relativement proche. En attendant, de graves déséquilibres sociaux perdurent et, à certains égards, rendent plus difficile un redéploiement du capital humain pourtant nécessaire.

La capacité à orienter des sureffectifs croissants – que ce soit dans l'agriculture ou dans les entreprises urbaines déficitaires – vers les nouveaux emplois constitue un indicateur majeur de l'efficacité du marché du travail. Ce processus a longtemps donné des résultats remarquables, surtout entre 1980 et le milieu des années 90, lorsque l'excédent de main-d'œuvre se concentrait essentiellement dans l'agriculture. Il semble en effet que, sur cette période, plus de 100 millions de personnes travaillant dans ce secteur (le nombre varie en fonction des sources statistiques) soient passées à une activité non agricole. Les entreprises de bourgs et de villages (EBV) ont joué un rôle de premier plan à cet égard, mais on peut en dire autant du dynamisme du secteur privé dans les villes comme dans les zones rurales¹. Néanmoins, l'excédent actuel de main-d'œuvre agricole se compte encore aujourd'hui en centaines de millions et son rythme de résorption donne des signes de ralentissement. A la suite de la crise économique asiatique de 1997 et de la restructuration concomitante de nombreuses entreprises chinoises, l'emploi a reculé de 12 % en deux ans dans le *secteur formel urbain*, et a régressé de 2 % dans les EBV. L'économie *informelle* urbaine, dont on sait peu de choses, représente donc une source fondamentale de création nette d'emplois. Sans elle, le taux de sous-emploi aurait été bien plus élevé.

Cette concentration des créations d'emplois et de la mobilité de la main-d'œuvre dans l'économie informelle doit être considérée comme le signe de dysfonctionnements systémiques. Même si on s'accorde à dire que travailler dans le secteur informel vaut mieux que ne pas avoir d'emploi, il faut savoir qu'il s'agit souvent en l'occurrence d'emplois temporaires, parfois occasionnels par nature, et donc, probablement, en moyenne, moins susceptibles que ceux du secteur formel de favoriser la formation sur le tas et l'augmentation de la productivité à long terme. Ce chapitre met en lumière trois facteurs systémiques qui paraissent inutilement dissuader, voire empêcher, nombre de demandeurs d'emploi et d'entreprises de

* Ce chapitre a été rédigé par Anders Reuterswärd, Administrateur principal, Direction de l'Éducation, de l'emploi, du travail et des affaires sociales de l'OCDE. Peter Whiteford, Administrateur principal, et Marie-Ange Maurice, Consultante, y ont également contribué.

trouver une solution à leur problème dans l'économie formelle. Ces trois facteurs sont le système d'enregistrement des ménages (*hukou*), le coût du financement de l'assurance sociale et les procédures administratives relatives aux restructurations et aux licenciements.

La neutralisation, et, à terme, l'élimination de la segmentation ancienne du marché du travail, en particulier entre zones rurales et urbaines, constitue un grand objectif à moyen terme. Plusieurs mesures ont été prises dans ce sens depuis vingt ans, mais la conjugaison de deux éléments – les obstacles institutionnels liés au *hukou* et le poids de la tradition – continue de limiter l'exode rural plus que la normale sur le marché national du travail, même compte tenu de la taille de la Chine. Une éventuelle déréglementation totale ferait craindre un fort accroissement de l'offre de main-d'œuvre dans les zones urbaines. A court terme, ces craintes ont été exacerbées par les licenciements massifs des entreprises d'Etat. Les entraves à la mobilité n'en empêchent pas moins l'utilisation optimale des ressources humaines du pays en faussant la concurrence entre entreprises opérant dans des zones différentes. Pire, elles peuvent avoir des conséquences dommageables à long terme, en dissuadant les populations rurales pauvres – la grande majorité – à investir dans l'éducation et la formation.

La segmentation du marché du travail s'accompagne d'énormes inégalités de revenus. Selon les estimations, le revenu par habitant dans les campagnes est au moins 2.6 fois inférieur à celui enregistré dans les villes, que ce soit à l'échelle nationale ou dans la plupart des provinces. De surcroît, les inégalités de revenu diffèrent d'une région à l'autre : l'Est de la Chine, essentiellement côtier (13 provinces, dont trois des municipalités²) affiche un revenu par habitant 1.6 fois plus élevé, en moyenne, que dans le reste du pays (voir le chapitre 21 sur le développement territorial). Comme l'indiquent les chapitres précédents, ce sont inévitablement les provinces côtières qui bénéficient le plus, du moins temporairement, de la croissance actuelle rapide, fortement tributaire du commerce extérieur. Or, la menace que cette disparité fait planer sur la cohésion sociale est aggravée par la dichotomie villes/campagnes qui peut et doit être progressivement réduite.

Les inégalités sur le marché du travail tiennent également à ce que la protection sociale publique est principalement réservée aux salariés urbains, des entreprises d'Etat, notamment. Le système d'assurance sociale financé par l'Etat – il constitue l'essentiel des dépenses sociales publiques – est peu à peu amélioré et étendu à l'ensemble de la main-d'œuvre urbaine. En revanche, dans les zones rurales, la politique nationale ne prévoit qu'un système de retraite volontaire et entièrement auto-financé pour les personnes travaillant hors de l'agriculture, par exemple dans les EBV. Même si quelques provinces ont introduit des dispositifs supplémentaires pour cette catégorie d'actifs, il ne serait guère possible à brève échéance, étant donné, notamment, les disparités de revenus, d'instaurer une assurance sociale pour tous les travailleurs. Le gouvernement central ne l'envisage d'ailleurs pas. Néanmoins, lorsque de nouvelles réformes seront engagées dans le contexte urbain actuel, il sera judicieux de choisir des solutions facilitant autant que possible un élargissement graduel de la couverture sociale à d'autres catégories de la population. Il s'agit, notamment, de rendre cette couverture financièrement abordable et gérable dans des situations plus diverses sur le marché du travail.

Dans les villes, un nouveau système de protection sociale prend forme à mesure que des projets et décisions sont mis en application. Il s'apparentera fortement, *in fine*, à celui de nombreux pays de l'OCDE. Ce système d'assurance à plusieurs piliers couvre la retraite, les soins de santé, la maladie, la maternité, les accidents du travail et le chômage. Il prévoit également une garantie de revenu minimum en dernier recours. Dans différents domaines, la Chine peut tirer des enseignements utiles de l'expérience d'autres pays, comme nous le verrons plus loin. Cependant, le déploiement de tous ces programmes dans quelque 700 grandes villes et 19 000 villes de moindre importance constitue un immense défi, car la plupart de ces municipalités ont peu d'expérience de la gestion de la protection sociale, qui incombait jusqu'ici essentiellement aux employeurs. Pour réduire un tant soit peu l'inévitable incertitude quant aux résultats des réformes, la Chine expérimente de nombreux mécanismes détaillés, sous forme de dispositifs pilotes introduits dans quelques régions. En cas de succès, ces programmes pourraient ensuite être adoptés dans tout le pays.

Le développement du système administratif et la formation du personnel nécessiteront des efforts importants. C'est avant tout aux municipalités qu'il appartient d'étoffer les réseaux d'accueil aptes à traiter

les dossiers individuels. Les autorités provinciales doivent, quant à elles, donner l'impulsion nécessaire pour une gestion appropriée et équitable, ainsi que pour la mise en commun des moyens financiers. De plus, les provinces seront probablement de plus en plus sollicitées pour assurer la couverture sociale dans les zones rurales fortement tributaires de l'emploi non agricole.

Avant d'étudier plus en détail les différents enjeux, ce chapitre passe en revue les indicateurs disponibles concernant les mutations sociales et l'évolution du marché du travail en Chine. Il analyse également un certain nombre de tendances plausibles compte tenu de la libéralisation des échanges et de l'investissement. Trois autres sections sont consacrées aux options envisageables par les pouvoirs publics dans trois principaux domaines : création d'un marché du travail national, refonte de la protection sociale et aide aux travailleurs urbains privés d'emploi.

La restructuration économique sous l'angle social

Les chapitres précédents ont montré que l'agriculture, l'industrie et les services sont tous devenus beaucoup plus performants sous l'effet des réformes économiques engagées à la fin des années 70. Mais dans les années 90, ce sont essentiellement les activités non agricoles qui ont contribué à la croissance. Désormais, les rémunérations versées dans les secteurs de l'industrie et des services constituent une part substantielle du revenu des ménages ruraux aussi bien qu'urbains, ce qui reflète le développement, plus ou moins parallèle mais encore relativement dissocié, des EBV, des entreprises d'Etat et du secteur privé.

Néanmoins, ces évolutions économiques favorables sont inégalement réparties. Comme nous le montrerons plus en détail ci-après, le revenu par habitant est particulièrement élevé dans et autour de quelques grandes villes, en particulier à Pékin, Shanghai et Tianjin, ainsi que dans le delta de la Rivière des Perles, dans la province du Guangdong. Il est inférieur d'au moins un tiers dans la plupart des autres grandes villes, et de plus de deux tiers dans les zones rurales (sauf en périphérie des pôles urbains). Toutes ces disparités favorisent la mobilité de la main-d'œuvre. Cependant, en règle générale, la mobilité est faible d'une ville à l'autre, et c'est le différentiel entre les revenus agricoles et non agricoles qui apparaît comme le principal déterminant des migrations.

La Chine reste un pays essentiellement rural, dans lequel la majeure partie de la population est employée dans des activités agricoles peu productives, du moins pour une partie de son temps de travail. Néanmoins, presque toutes les régions sont concernées par le changement et, dans la plupart d'entre elles, les modes de production traditionnels coexistent avec une économie moderne en expansion, qui offre un revenu moyen beaucoup plus substantiel. Ainsi, chaque année, de nombreux agriculteurs constatent qu'ils peuvent multiplier leur revenu par trois, voire davantage, en travaillant dans un autre secteur ou en passant de la production céréalière traditionnelle (qui conserve un caractère incontournable pour les paysans : voir le chapitre 1 sur l'agriculture) à des cultures de rapport, plus rentables et offrant des débouchés³. Les opportunités sont plus limitées dans les provinces de l'intérieur du pays que sur le littoral, mais une profonde transformation des conditions de vie est bel et bien en cours dans la plupart des régions de la Chine.

Parmi les conséquences manifestes de cette situation, le système de responsabilité des ménages ruraux, introduit en 1984, est condamné à perdre de son importance socio-économique. Comme l'explique le chapitre 1, en vertu de ce système, tous les ménages agricoles (dont le nombre avoisine 200 millions) ont le droit, mais aussi l'obligation, de cultiver une petite parcelle, en général d'environ un demi-hectare⁴. Dans les zones rurales, ces droits fonciers constituent la principale composante de la protection sociale. A ce titre, ils donnent une justification historique à la politique consistant à exclure les paysans du régime de couverture public. Parallèlement, l'obligation faite aux agriculteurs de produire des céréales – et le risque de perdre leur terre en cas de non-respect de cette obligation – peuvent avoir des conséquences économiques néfastes, car elle n'incite pas la main-d'œuvre à la mobilité, notamment si un changement d'emploi nécessitait d'être absent en permanence de son exploitation. Cependant, tant les droits que les obligations en jeu sont appelés à devenir de moins en moins importants, dans la mesure où le revenu non agricole potentiel continue de s'accroître davantage que le revenu qui peut être tiré de ces parcelles.

Dans les zones urbaines, d'où partent une grande partie des évolutions économiques récentes, la diffusion des mécanismes de marché qui accompagne la libéralisation des échanges et de l'investissement contribue également à de nouvelles formes d'insécurité économique, en particulier une plus grande sensibilité à la conjoncture internationale. A la différence des campagnes, les populations urbaines les plus touchées par la restructuration économique sont souvent, ou du moins étaient, jusqu'à une date récente, relativement aisées et avantagées sur le plan du logement, de la protection sociale et de l'accès à l'éducation. Les mesures destinées à compenser les pertes d'emploi subies par les citoyens ont donc un coût plutôt élevé. En outre, si elles sont plus généreuses que pour les autres travailleurs, elles ne font pas nécessairement progresser l'équité sociale. En tout état de cause – ainsi que de nombreux gouvernements l'ont constaté, par exemple dans les économies en transition d'Europe centrale et orientale – la restructuration, la privatisation et la liquidation des entreprises non rentables constituent des objectifs économiques si cruciaux que des mesures sociales exceptionnelles peuvent se justifier pour accélérer ces processus. C'est particulièrement vrai lorsque l'Etat est propriétaire des entreprises en difficulté et lorsqu'on considère, pour des raisons historiques, qu'il a pris des engagements spécifiques vis-à-vis de leurs employés, comme c'est le cas, au moins, à l'égard des salariés âgés des entreprises d'Etat chinoises.

La fin de cette section adopte une approche essentiellement quantitative. Partant des statistiques incomplètes qui sont disponibles, elle évalue le rôle des différentes activités économiques, en s'intéressant tout d'abord aux chiffres de l'emploi, puis aux revenus et aux salaires des ménages. Suivent quelques observations sur le niveau d'éducation et la mobilité de la main-d'œuvre.

Emploi

Environ la moitié des actifs travaillent dans des exploitations agricoles...

Le nombre total d'emplois, estimé lors des recensements officiels, se montait à 706 millions en 1999 : près de 500 millions (70 %) dans les zones rurales et 210 millions dans les zones urbaines (figure 16.1 et

Figure 16.1. Principaux types d'emplois

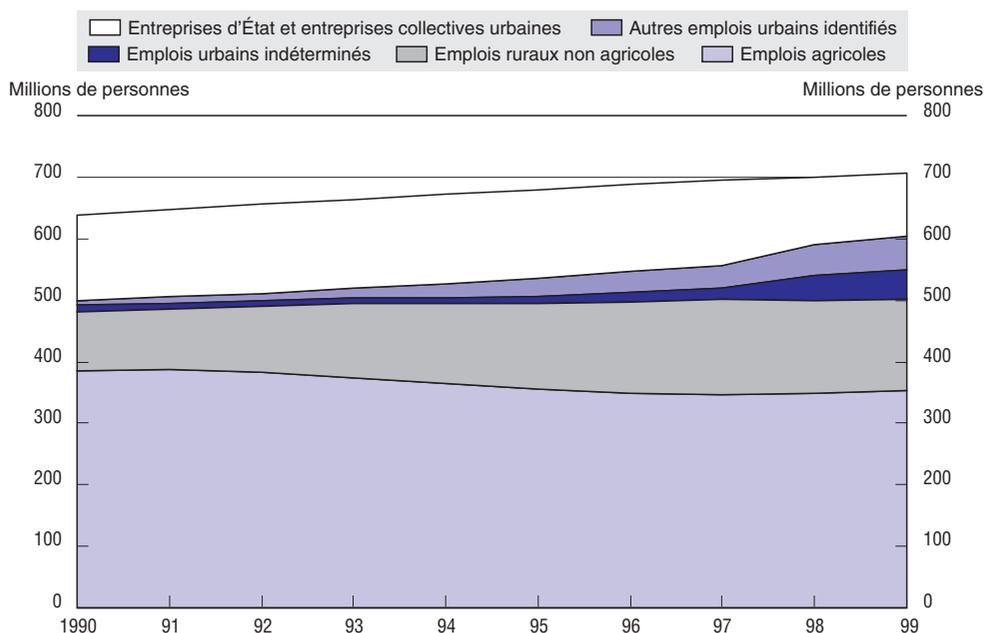


tableau 16.1). Cependant, l'enquête sur la population active urbaine, plus détaillée, indique que seulement 155 millions de personnes, soit 22 %, occupaient les différentes catégories d'emplois urbains considérées. Enfin, d'après les statistiques encore plus incertaines dont on dispose pour les zones rurales, quelque 127 millions de personnes, soit 18 %, étaient employées dans des EBV³.

On sait seulement que les « autres emplois », plus de la moitié du total estimé, représentent un effectif considérable, rendant toute interprétation incertaine. Il s'agirait, premièrement, d'environ 50 millions de personnes (7 à 8 %) travaillant dans des formes indéterminées d'activités urbaines et d'un nombre moins important (probablement autour de 20 millions, ou 3 %) dans des formes indéterminées d'activités rurales non agricoles. Nombre de ces individus sont certainement des migrants ruraux travaillant dans les villes ou autour ; deuxièmement, on présume par défaut qu'une population active rurale constituée de 348 millions de personnes (49 %) est employée dans l'agriculture, dès lors qu'elle est physiquement apte. La part de l'emploi agricole grimpe à 50 % si l'on inclut les agriculteurs en zone urbaine, qui seraient 6 millions.

D'après les statistiques nationales, bon nombre des formes « indéterminées » d'activités non agricoles – dans les zones urbaines ou rurales – qui viennent d'être mentionnées relèvent du secteur secondaire, et, peut-être en particulier de la construction, tandis qu'une proportion significative est classée dans le tertiaire (tableaux 16.2 et 16.3). N.B. : ces formes d'emploi indéterminées n'étant pas comptabilisées dans les statistiques établies au niveau des provinces, il faut considérer que l'emploi dans les secteurs secondaire et tertiaire est sous-estimé.

En 1997, le premier recensement agricole national a donné des détails sur les travailleurs ruraux. Il a permis de constater que les zones rurales offraient un vivier de 561 millions d'actifs âgés de 7 ans ou plus, dont 57 millions travaillaient dans les zones urbaines, principalement dans l'industrie, la construction et le commerce (tableau 16.3 et BNS, 1998). Sur les quelque 500 millions restés dans les campagnes, 353 millions travaillaient dans l'agriculture plus de 6 mois par an, et 72 autres millions sur des périodes plus courtes. Compte tenu des statistiques générales de l'emploi citées plus haut, il est plutôt surprenant d'observer que seulement 79 millions environ de personnes étaient considérées comme occupant un emploi rural non agricole en tant qu'activité principale, et que 50 millions d'agriculteurs indiquaient exercer une activité non agricole pendant moins de 6 mois par an.

Dans les zones rurales, le sous-emploi et le chômage invisible sont, sans nul doute, bien plus répandus qu'aucune de ces statistiques ne l'indique. La superficie moyenne des exploitations agricoles (autour d'un demi-hectare) est trop faible pour procurer un emploi productif à plein temps à tous les individus qui, selon les statistiques, y travaillent (environ deux personnes par ménage). Nombre de ces individus sont donc *a priori* sous-employés, sauf s'ils exercent une activité extra-agricole en complément. Il n'y a toutefois pas de consensus sur la manière de chiffrer ce phénomène : au sens restreint, le « sous-emploi » est parfois considéré comme synonyme de « limitation subie du temps de travail », mais on peut retenir une notion plus large, le « chômage invisible », pour inclure *les emplois peu productifs*, indépendamment du temps de travail. Avec cette seconde définition, le nombre de personnes concernées par le chômage invisible dépend bien évidemment du niveau de productivité jugé acceptable. Si on prend pour référence la contribution moyenne de chaque travailleur non agricole au PIB, on peut estimer que, dans les zones rurales, le chômage invisible représente un déficit de plus de 200 millions d'emplois (voir encadré 16.1).

Même si ces calculs sont hypothétiques, ils donnent une idée des réorientations massives de main-d'œuvre qui pourraient survenir en Chine au cours des prochaines décennies si les conditions économiques générales restent favorables et si rien n'empêche le travail et le capital d'aller là où la rentabilité est la plus élevée. Dans les autres pays en développement à croissance rapide et qui ont globalement réussi leur industrialisation et leur urbanisation, la création d'emplois non agricoles s'est révélée suffisante pour faire chuter l'emploi agricole sans que le chômage ne s'aggrave nettement. Ainsi, En République de Corée, l'emploi non agricole a été multiplié par quatre en valeur absolue entre 1970 et 1997, ce qui a entraîné une baisse de la part de l'emploi agricole, passée de plus de 50 % à 11 % du total⁶.

Tableau 16.1. **Emplois urbains et ruraux par type d'entreprise, 1952-1999**
Répartition en pourcentage

	Emplois urbains										Emplois ruraux							Total		
	Sociétés a										Entreprises de bourgs et de villages (EBV)									
	Entre-prises d'État	Entre-prises collectives	SA, SARL, etc.*	Autres entreprises du secteur privé	Entreprises de Hong-Kong, Chine, Macao, ou du Taipei chinois	Entreprises à capitaux étrangers	Travailleurs indépendants	Exploitations agricoles (secteur primaire)	Entreprises indétachées (écart statistique)	Total entreprises urbaines	Exploitations agricoles (secteur primaire)	Entreprises collectives	Coopératives	Entreprises du secteur privé	Travailleurs indépendants	Total EBV	Entreprises indétachées (écart statistique)		Total entreprises rurales	
1952	8	-	-	-	-	-	-	-	-	4	12	84	-	-	-	-	4	88	100	207 290
1962	13	4	-	-	-	0.8	-	-	-	-	18	82	-	-	-	-	-	82	100	259 100
1970	14	4	-	-	-	0.3	-	-	-	-	18	81	-	-	-	-	1	82	100	344 320
1980	19	6	-	-	-	0.2	2	-2	25	67	25	67	7	-	-	7	1	75	100	423 610
1990	16	6	0.2	0.1	-	1.0	1	2	26	59	26	59	7	1.3	6	14	1	74	100	639 090
1995	17	5	0.5	0.7	0.4	0.4	2	2	28	51	28	51	9	1.3	9	19	2	72	100	679 470
1996	16	4	0.6	0.9	0.4	0.4	2	1	29	50	29	50	9	1.4	10	20	2	71	100	688 500
1997	16	4	0.7	1.1	0.4	0.4	3	1	29	49	29	49	8	-	7	19	3	71	100	696 000
1998	13	3	1.5	1.4	0.4	0.4	3	1	30	49	30	49	7	-	7	18	4	70	100	699 570
1999	12	2	1.7	1.5	0.4	0.4	3	1	30	49	30	49	6	-	8	18	3	70	100	705 860

* Sociétés anonymes, coentreprises et sociétés à responsabilité limitée, par action ou non.

Sources : *Annuaire statistique de la Chine*, 2000, tableaux 5-4 (zones urbaines et total) et 5-2 (secteur primaire) ; *Annuaire statistique de la main-d'œuvre chinoise*, 2000, tableau 1-19, et *Annuaire statistique des EBV chinois*, diverses éditions.

Tableau 16.2. **Emplois par secteur économique, 1980-1999**
Répartition en pourcentage

	Secteur secondaire			Secteur tertiaire							Total				
	Industrie	Construction	Emplois indéterminés (écart statistique)	Sous-total	Commerce restauration	Transports, communications	Finance, immobilier, prospection	Santé, services sociaux	Éducation, science, culture	Gouvernement et organismes	Autres	Emplois indéterminés (écart statistique)	Sous-total	Pourcentage	En milliers
1980	16	2	-	18	3	2	1	2	3	1	1	-	13	100	423 610
1990	15	4	2	21	4	2	1	2	3	2	3	2	19	100	639 100
1995	52	5	2	23	6	3	1	2	2	2	7	3	25	100	679 470
1996	50	5	3	24	7	3	1	2	2	2	7	3	26	100	688 500
1997	50	5	3	24	7	3	1	2	3	2	7	3	26	100	696 000
1998	50	5	5	24	7	3	1	2	3	2	7	3	27	100	699 570
1999	50	5	5	23	7	3	1	2	2	2	7	3	27	100	705 860

Source : *Annuaire statistique de la Côte, 2000*, tableaux 5-2 et 5-5.

Tableau 16.3. **Profil de l'emploi au sein des ménages ruraux**
 A. Répartition des membres actifs des ménages par secteur d'activité principal et durée du travail
 Millions d'actifs âgés de 7 ans et plus

Catégorie de ménage	Secteur d'activité principal						Total
	Agriculture			Autres			
	6 mois et plus	Moins de 6 mois	Total	6 mois et plus	Moins de 6 mois*	Total	
Ménages non agricoles	–	–	–	43	–	43	43
Ménages agricoles	353	72	425	94	50	144	519
Total	353	72	425	136	50	186	561

* Les personnes occupant un emploi non agricole pendant moins de 6 mois ne sont pas prises en compte dans le total général car elles sont par ailleurs comptabilisées dans le secteur agricole. Cependant, le nombre exact de personnes combinant un emploi agricole et une autre activité n'est pas connu. Les informations sur la durée du travail ne sont disponibles que pour les ménages agricoles.

Source : Premier recensement agricole. Voir Bureau national des statistiques, 1998, tableaux 3-1-3, 3-1-4 et 3-1-15.

B. Membres des ménages ruraux exerçant une activité non agricole, par secteur d'activité et par zone
 Millions d'actifs âgés de 7 ans et plus

Zone	Secteur					Total
	Industrie	Construction	Transports	Commerce	Autres	
Zones rurales	32	9	6	11	22	79
Zones urbaines	19	12	3	7	16	57
Total	50	21	9	18	38	136

Source : Premier recensement agricole. Voir Bureau national des statistiques, 1998, tableaux 3-1-3, 3-1-4 et 3-1-15.

Encadré 16.1. Peut-on mesurer le chômage invisible dans les campagnes ?

En zone rurale, le chômage et le sous-emploi sont, pour une large part, « invisibles », car masqués par des surestimations de l'emploi agricole. Plusieurs problèmes d'ordre statistique contribuent à ce phénomène :

- On ne connaît pas l'ampleur du *travail à temps partiel*, faute de données sur le temps de travail hebdomadaire ou mensuel. Il n'est toutefois pas concevable qu'en Chine, l'exploitation familiale puisse procurer toute l'année un emploi à temps plein à tous les individus aujourd'hui répertoriés comme y travaillant au titre de leur activité principale.
- Le *chômage* n'est pas mesuré dans les campagnes car il y est officiellement considéré comme inexistant.
- Les caractéristiques communes, telles que la *mobilité* et le *cumul d'emplois*, ne sont pas mesurées correctement par les statistiques disponibles, car celles-ci utilisent des sources d'information et des définitions différentes pour les diverses composantes du marché du travail. Il arrive également que des personnes occupant la plupart du temps un emploi non agricole soient recensées deux fois : comme travaillant sur une exploitation agricole et ailleurs, alors que d'autres sont probablement comptabilisées uniquement dans le secteur agricole, en particulier si elles exercent une activité non agricole informelle.
- Conjugué à la tradition rurale, le système de responsabilité des ménages peut encourager une tendance générale à surestimer le poids de l'agriculture par rapport aux autres activités.

Néanmoins, même si l'on disposait de statistiques détaillées, il serait difficile de quantifier le chômage et le sous-emploi dans les zones rurales de la Chine. De plus, les définitions couramment utilisées, telles que celles recommandées par l'Organisation internationale du travail (OIT) pour les enquêtes sur la population active, ont été conçues principalement pour les pays industrialisés et urbanisés*. Les appliquer

Encadré 16.1. **Peut-on mesurer le chômage invisible dans les campagnes ?** (suite)

pose souvent problème dans le contexte des zones rurales, notamment dans les pays en développement tels que la Chine, où une grande partie du chômage et du sous-emploi potentiels est invisible car masqué par l'emploi peu productif.

Un simple calcul montre que 75 millions d'agriculteurs auraient pu assurer l'ensemble de la production agricole de la Chine enregistrée en 1999 si la contribution de chaque emploi agricole au PIB avait été égale à la moyenne relative au travail non agricole (alors que cette contribution a, selon les statistiques, été 4.7 fois plus élevée dans les secteurs non agricoles). L'écart entre ce besoin théorique de main-d'œuvre (75 millions) et le nombre d'emplois agricoles recensés (environ 350 millions), soit quelque 275 millions, peut être considéré comme l'estimation maximale de la part du chômage invisible dans les campagnes. Si l'on fixe à seulement 50 % des emplois non agricoles la contribution de chaque travailleur agricole au PIB, l'estimation du chômage invisible descend à 200 millions.

* Les définitions de l'OIT subdivisent la population en âge de travailler en trois catégories : les personnes ayant un emploi, les chômeurs et les inactifs. Les personnes qui ne travaillent pas sont considérées comme étant au chômage dès lors qu'elles sont physiquement aptes à occuper un emploi et à la recherche d'un emploi. Les autres ne sont pas classées dans la population active. Dans les enquêtes comportant des questions sur le temps de travail, le « sous-emploi », au sens strict, peut être estimé sur la base du nombre de travailleurs à temps partiel qui font part de leur souhait de travailler davantage.

... et la création d'emplois non agricoles est insuffisante dans le secteur formel

Comme le montrent la figure 16.1 et le tableau 16.1, on observe depuis longtemps un flux régulier de travailleurs agricoles passant à un emploi non agricole, principalement dans des EBV ainsi que dans des entreprises privées urbaines et rurales. Cependant, ce mouvement s'est ralenti depuis le milieu des années 90. Étant donné que l'agriculture continue d'enregistrer un excédent considérable de travailleurs sous-employés, dont la plupart gagnent un salaire de misère (voir plus bas), il est clair que ce ralentissement est dû à des évolutions du côté de la demande sur le marché du travail non agricole. En particulier, la décision de procéder à la rationalisation, longtemps différée, des entreprises d'Etat et des entreprises collectives urbaines a coïncidé avec les répercussions négatives de la crise asiatique de 1997. D'où une stagnation du secteur des EBV, qui ont dû, elles aussi, entrer dans une phase de privatisation et de restructuration précipitées.

Le ralentissement de la croissance des emplois non agricoles après 1997 a été en partie temporaire, car lié à la crise économique internationale. Néanmoins, de manière plus fondamentale, il semble aussi refléter un processus de consolidation à l'œuvre dans de nombreuses entreprises, qui repensent peu à peu leur philosophie de gestion de l'emploi face à l'intensification de la concurrence internationale et au renforcement de la discipline des marchés. Ces évolutions institutionnelles sont principalement motivées par des facteurs intérieurs, mais l'accession à l'OMC et l'intégration dans l'économie mondiale contribuent à les rendre irréversibles.

Dans ce nouveau contexte, la Chine ne sera guère en mesure d'éliminer le sous-emploi, à moins que travailleurs et employeurs soient autorisés à agir selon les règles du marché. La croissance apparemment très forte de l'emploi dans le secteur informel après 1997 – voir notamment la catégorie « emplois urbains indéterminés », figure 16.1 – témoigne de problèmes systémiques qui semblent empêcher une grande partie des possibilités de création d'emplois de se concrétiser dans le secteur formel. On ne dispose d'aucune information systématique sur la nature des emplois dans le secteur informel, mais il ne fait pas de doute que nombre de migrants ruraux sont concernés, car certaines pratiques administratives, entre autres, liées au système d'enregistrement des ménages (*hukou*), limitent leurs possibilités de travailler dans le secteur formel urbain. Les travailleurs urbains licenciés sont eux aussi susceptibles d'occuper un emploi informel, en partie parce qu'accepter un emploi formel les obligerait à rompre définitivement le lien avec l'entreprise dont ils dépendaient jusqu'alors (voir plus loin).

Tableau 16.4. **Revenus des ménages ruraux, par source et type de revenu**
Revenu net par habitant, en pourcentage

	Année				
	1985	1990	1995	1998	1999
A. Ensemble des revenus (revenus monétaires et en nature)					
Salaires	18	20	22	27	29
<i>Activités agricoles et connexes**</i>	11	10	4	3	3
<i>Industries et construction</i>	3	6	14	18	20
<i>Services</i>	4	5	5	5	5
Revenus issus des activités du ménage	74	76	71	68	66
<i>Activités agricoles et connexes**</i>	64	65	59	54	50
<i>Industrie, artisanat et construction</i>	4	5	4	5	6
<i>Services</i>	6	6	8	9	10
Transfert et revenus immobiliers	8	4	6	6	6
Total	100	100	100	100	100
Dont : <i>activités agricoles et connexes**</i>	75	74	63	57	53
<i>Revenus en nature</i>	39	33	37	31	28
Total par an, CNY de 1999	1 311	1 370	1 718	2 132	2 210
Croissance annuelle réelle, en pourcentage*	..	0.9	4.6	7.5	3.7
B. Revenus monétaires					
	Année				
	1985	1990	1995	1998	1999
Salaires	30	30	35	38	40
Revenus issus des activités du ménage (agricoles et autres)	58	64	55	54	52
Transferts et revenus immobiliers	12	6	10	8	8
Total	100	100	100	100	100
Total par an, CNY de 1999	799	918	1 091	1 479	1 585
Croissance annuelle réelle, en pourcentage*	..	2.8	3.5	10.7	7.2
* Croissance moyenne pendant les périodes intermédiaires.					
** Dont élevage, sylviculture, pêche, chasse et cueillette.					
Source : <i>Annuaire statistique de la Chine</i> , 2000, tableaux 10-14 et 10-15. Les données proviennent des enquêtes officielles sur le budget des ménages, qui s'appuient sur des définitions en partie différentes pour les zones urbaines et rurales. On présuppose que les salaires sont versés entièrement sous forme monétaire. Les sommes en CNY ont été déflatées par l'indice des prix à la consommation (comme pour les zones urbaines).					

Les provinces côtières sont un peu plus urbanisées que l'intérieur du pays

Indicateur clé des écarts régionaux, la part de l'agriculture dans l'emploi total (urbain et rural), province par province, est relativement homogène. Elle avoisine les 40 % dans quatre des provinces côtières les plus développées (Liaoning, Jiangsu, Zhejiang et Guangdong), contre environ 60 % dans une grande partie du Sud-Ouest et du Nord-Ouest du pays, ainsi que dans quelques provinces du Centre. Pour des raisons évidentes, les grandes villes occupent une place à part dans cette comparaison⁷. Cependant, seuls le Guizhou, le Yunnan et le Tibet, au Sud-Ouest, se situent à l'autre extrême, avec une concentration de plus de 70 % des emplois dans l'agriculture.

Par rapport à la plupart des pays industrialisés, même les 40 % enregistrés dans les régions côtières constituent une proportion élevée. En effet, parmi les membres de l'OCDE, seule la Turquie affiche un pourcentage analogue, alors que, dans les pays à revenu intermédiaire, tels que le Mexique ou la Pologne, la part de l'agriculture dans l'emploi total est tombée à environ 20 %. Quant à la part de *l'industrie*, elle tourne autour de 20 % dans la majorité des régions côtières chinoises, et de 25 % si l'on inclut le secteur de la construction, soit un ordre de grandeur comparable à celui observé dans bon nombre des pays de l'OCDE. En revanche, il n'avoisine que 10 % dans le Centre et l'Ouest de la Chine. Enfin, dans ce pays, l'emploi dans le tertiaire, c'est-à-dire dans *les services*, est l'un des plus faibles au monde : moins de 30 % du total. Par comparaison, les services s'adjugent entre 60 et 75 % de l'emploi dans la plupart des pays de l'OCDE,

et cette proportion a récemment dépassé les 50 % dans beaucoup d'économies à revenu intermédiaire, comme en Corée, au Mexique et dans plusieurs pays d'Europe centrale et orientale. Aucune province chinoise, sauf la ville de Pékin, n'affiche un pourcentage supérieur à 50 % pour le secteur des services.

Etant donné la spécificité des institutions de la Chine, il est intéressant de noter que le niveau d'urbanisation apparaît plus élevé du point de vue économique que les statistiques officielles ne l'indiquent, que l'on prenne en compte les divisions administratives du territoire ou bien le système d'enregistrement des ménages (*hukou*). Même si, en 1999, environ la moitié des emplois étaient non agricoles, seulement 31 % de la population vivaient dans des zones sous administration urbaine, et seulement 26 % faisaient partie de ménages « non agricoles », c'est-à-dire possédaient un permis de résidence (*hukou*) non agricole. Un peu moins de 10 % de la population rurale et, probablement entre un quart et un tiers des citoyens disposaient d'un *hukou* agricole⁸.

Seules les municipalités et quelques régions urbanisées relativement tôt, notamment le Nord-Est, font état d'un taux d'emploi *urbain* supérieur à la moyenne. Sur la côte, exception faite des villes les plus importantes, « l'urbanisation », telle que l'entend l'administration, est peu avancée malgré la part relativement substantielle des emplois non agricoles (secteurs secondaire et tertiaire). Plus de la moitié de ces emplois se trouvent ainsi dans des zones officiellement considérées comme rurales (*Annuaire statistique de la Chine*, 2000, tableaux 5.3 et 5.4). Le pourcentage de ménages ruraux disposant d'un permis de résidence (*hukou*) non agricole est plus élevé dans les provinces côtières qu'ailleurs, mais il est partout inférieur à celui des travailleurs ruraux occupant un emploi non agricole (BNS, 1998, tableaux 2.10, 3.1.4 et 3.1.5). Par voie de conséquence, les droits et obligations que le système de responsabilité des ménages confère à l'ensemble des ménages agricoles sont juridiquement applicables à une forte proportion de travailleurs exerçant une activité non agricole, dans toutes les provinces, et particulièrement sur le littoral.

Tableau 16.5. Croissance des salaires relatifs et réels par type d'activité

Salaires relatifs 1980-1999
Salaire moyen dans les villes = 100

	Type d'activité					Revenu rural moyen*
	Moyenne urbaine	Entreprises d'État	Entreprises collectives urbaines	Secteur privé et autres entreprises urbaines	EBV	
1980	100	105	82	..	52	57
1985	100	106	84	125	59	60
1990	100	107	79	140	57	53
1995	100	102	71	136	62	45
1997	100	104	70	136	69	50
1998	100	103	71	120	67	45
1999	100	102	69	118	62	41

Note : En 1999, le salaire urbain moyen était de 8 346 CNY par an.

* Revenu net par membre des ménages ruraux ayant la capacité physique complète ou partielle d'exercer un emploi.

Source : *Annuaire statistique de la Chine*, 2000 ; *Annuaire statistique des EBV chinoises*, diverses éditions.

En 1999, les emplois non agricoles – urbains ou ruraux – étaient principalement répertoriés dans le *secteur privé ou semi-privé*, qui, au sens large, inclut toutes les formes d'entreprises non détenues par les autorités centrales ou locales, dont les deux tiers environ des EBV qui ont changé de mains ces dernières années⁹. Cependant, l'emploi dans les entreprises d'Etat et collectives restait prédominant dans les plus grandes villes, reflétant peut-être l'importance particulière, au niveau de ces centres urbains, des grandes entités dont la privatisation est lente. Les entreprises d'Etat et collectives (urbaines et rurales) continuent également d'être prépondérantes dans plusieurs régions périphériques du Nord-Est, de l'Ouest et du Sud-Ouest de la Chine. Ailleurs, c'est le secteur privé et semi-privé qui prédomine, non seulement sur le littoral, mais aussi, probablement, dans la plupart des provinces intérieures très peuplées, parmi lesquelles l'Anhui, le Jiangxi, le Hunan et le Henan, et peut-être également le Sichuan.

Revenus et salaires

L'emploi non agricole influe beaucoup sur le niveau de vie des ménages ruraux...

Reflétant la croissance relativement lente de la productivité agricole, l'écart de niveau de vie se creuse entre les ménages disposant d'un revenu non agricole et ceux qui dépendent principalement de l'agriculture. Il est donc non seulement évident que le revenu rural par habitant a de plus en plus été distancé par le revenu des ménages urbains dans les années 90¹⁰, mais également que la répartition du revenu entre les zones rurales dépend toujours plus, dans différentes parties de la Chine, de celle des opportunités d'emplois non agricoles. Il s'ensuit notamment que les variations du revenu par habitant et par province sont nettement plus marquées dans les campagnes que dans les villes. L'Ouest et le Sud-Ouest, qui affichent un faible taux d'emploi non agricole, se démarquent non seulement par le revenu rural le plus faible, mais aussi par le ratio le plus important, généralement supérieur à 3, entre le revenu moyen urbain et rural, dans chaque province.

Si inégale que soit leur répartition, l'accroissement des opportunités d'emplois non agricoles dans les années 90 a été suffisamment important pour que même les ménages ruraux voient, en moyenne, leur revenu réel augmenter et ce, dans la quasi-totalité des provinces. Les enquêtes sur le budget des ménages, d'où il ressort que la part du revenu agricole est passée de 75 % en 1990 à 53 % en 1999, montrent que cette évolution positive est principalement à mettre sur le compte de l'emploi non agricole. Une forte proportion du revenu agricole étant perçue en nature, la part non agricole du revenu monétaire a certainement été supérieure à 50 % en 1999. Plus précisément, 29 % de l'ensemble des revenus ruraux en valeur nette (40 % des revenus monétaires ruraux) étaient constitués de salaires, provenant essentiellement d'emplois dans l'industrie, et 16 % d'activités non agricoles, en majorité dans le secteur des services¹¹.

En revanche, les enquêtes font apparaître un profil plus uniforme pour les ménages urbains, le salaire étant la forme de revenu prédominante. Sur ce point, il ne semble guère y avoir d'évolution depuis 1985, hormis la solide progression de la plupart des revenus. Les transferts, en particulier les pensions de retraite, représentent aujourd'hui un cinquième environ des revenus des ménages urbains. Une analyse par quintile dans le cadre d'une ventilation des ménages sur la base du revenu par habitant ne révèle que de faibles variations dans le poids relatif des différentes sources de revenus¹². Les citoyens relativement aisés sont davantage susceptibles de travailler dans des entreprises d'Etat que dans des entreprises collectives. Bon nombre d'entre eux sont déjà retraités.

Si on estime que consacrer plus de 50 % de ses dépenses de consommation à l'alimentation est un signe de dénuement économique, seul le quintile inférieur des ménages urbains peut être considéré comme pauvre. Sur ce point, on ne peut guère déceler d'écart significatif entre les populations urbaines des différentes régions. Cependant, là encore, les données relatives aux ménages ruraux indiquent une variation plus importante : la part moyenne des dépenses d'alimentation est légèrement supérieure à 50 % dans la plupart des provinces, sauf dans les grandes villes et sur le littoral (*Annuaire statistique de la Chine*, 2000, tableaux 10.12 et 10.19).

... et la concurrence s'intensifie sur les marchés du travail urbains

En 1999, même dans les provinces côtières les plus avancées, le revenu par habitant des campagnes atteignait à peine la moitié de celui des villes. Cette situation tient en partie au faible niveau des salaires dans les zones rurales. Selon les statistiques concernant les EBV, le revenu rural représenterait, en moyenne, moins des deux tiers du revenu urbain. L'écart entre les coûts de main-d'œuvre est encore plus grand, car, dans les villes, les employeurs consacrent habituellement au moins 20 % de la masse salariale à l'assurance sociale (voir plus loin). Les EBV encore détenues collectivement (par des bourgs) ont tendance à payer un peu plus que les autres.

Le différentiel de salaire entre les EBV et les entreprises urbaines s'est toutefois réduit au cours des années 90. Comme le montre le tableau 16.5, les salaires versés par les EBV n'ont pas dépassé le revenu rural moyen par travailleur avant la fin des années 80. En 1998, après une décennie de croissance relativement soutenue, ils se situaient à mi-chemin entre les moyennes rurale et urbaine. La concurrence

sur les marchés des produits pourrait être à l'origine de ce resserrement de l'écart salarial entre EBV et entreprises urbaines. Il se peut également qu'une tendance à l'intégration entre marchés du travail non agricole urbains et ruraux soit à l'œuvre, malgré la lenteur de la convergence.

La comparaison des salaires urbains, beaucoup plus élevés à Pékin, Shanghai, Tianjin, dans le Zhejiang et le Guangdong que la moyenne dans toute autre province, fait ressortir l'attrait particulier de quelques marchés du travail de premier plan dans les grandes villes¹³. De plus, ce phénomène exerce des pressions à la hausse sur les salaires versés par les EBV dans les districts ruraux voisins. Hormis le Zhejiang, ces régions présentent une spécificité : les salaires moyens y sont en moyenne plus élevés dans le secteur urbain privé et semi-privé que dans les entreprises d'Etat, ce qui tient peut-être, en partie, à l'importance de l'investissement étranger. Cependant, d'une manière plus générale, les salaires relativement élevés proposés dans les grandes villes résultent probablement à la fois des forces du marché et des facteurs institutionnels. Les politiques publiques destinées à restructurer les entreprises d'Etat et à en privatiser certaines, à libéraliser le système du *hukou* (voir plus loin) et à améliorer la qualité de l'enseignement à l'extérieur des grandes villes pourraient contribuer à atténuer cet écart salarial, voire à y mettre fin.

Cependant, exception faite des plus grandes villes, les salaires versés par le secteur formel urbain diffèrent peu d'une province à l'autre. En effet, comme le montrent les chiffres comptabilisés en 1999, leur niveau moyen est quasiment le même dans la plupart des autres provinces. Il avoisine habituellement 7 000 RMB par an dans les entreprises d'Etat, et 5 000 RMB dans les entreprises collectives urbaines (et rurales). Dans le privé, les salaires varient un peu plus. Néanmoins, dans la majorité des provinces côtières et intérieures à forte densité de population, c'est-à-dire là où les emplois dans le secteur privé sont le plus nombreux, les salariés du secteur privé et semi-privé urbain sont un peu moins bien payés que dans les entreprises d'Etat. De même, les EBV privées et semi-privées versent des rémunérations légèrement inférieures à celles proposées par les EBV collectives. Ce schéma, qui s'apparente à celui observé dans plusieurs pays d'Europe centrale et orientale, laisse à penser que les employeurs privés font partie des plus pressés à limiter leurs coûts de main-d'œuvre, certainement à cause de l'instauration de conditions de concurrence et des contraintes budgétaires¹⁴.

Les études par sondage menées dans plusieurs régions de la Chine mettent en évidence une structure salariale relativement tassée. Les différences de salaires liées au niveau d'études apparaissent modestes selon les critères de l'OCDE, tant dans les entreprises rurales que dans les entreprises urbaines, peut-être principalement en raison des obstacles à la mobilité, qui réduisent la concurrence sur le marché du travail¹⁵. D'un autre côté, on constate des écarts de salaires entre entreprises en fonction de facteurs économiques, tels que la rentabilité et l'accès aux marchés d'exportation¹⁶. Il semble que ces écarts existent indépendamment du mode de propriété, ce qui indique que non seulement grâce à la privatisation, mais également à la modification du management dans les entreprises d'Etat, la prise de décision tient désormais mieux compte de la concurrence et des limites budgétaires.

Globalement, il semble que la répartition actuelle des salaires reflète la combinaison de deux phénomènes : une concurrence croissante sur les marchés des produits et un manque de concurrence sur les marchés du travail. Si, à l'avenir, ces derniers sont plus concurrentiels et moins segmentés, les écarts de salaires liés à la rentabilité et aux conditions sur les marchés des produits pourraient se réduire, tandis que la différenciation en fonction des qualifications individuelles est susceptible de s'accroître¹⁷. Etant donné que les inégalités salariales liées aux qualifications peuvent peser fortement sur le fonctionnement d'un marché du travail concurrentiel, il est d'autant plus souhaitable de restreindre d'autres sources d'inégalités de revenus héritées du passé. C'est, entre autres, le cas de l'inégalité d'accès à l'éducation et des obstacles institutionnels à la mobilité.

Le système éducatif est souvent insuffisant en dehors des grandes villes

Les disparités salariales géographiques reflètent par ailleurs des différences en termes de capital humain : la population urbaine est généralement nettement plus instruite que la population rurale. Dans ce domaine également, quelques-unes des plus grandes villes affichent un niveau de développement

significatif, notamment en ce qui concerne l'enseignement supérieur. En revanche, la situation est rarement satisfaisante pour les habitants des zones rurales du Sud-Ouest et de l'Ouest du pays (à l'exception du Xinjiang) qui sont les moins urbanisées.

L'analphabétisme est deux fois plus répandu dans les zones rurales que dans les villes. Il touche, respectivement, 16 et 8 % de la population âgée de 6 ans et plus. En 1999, moins de 40 % de la population rurale avaient fréquenté le collège, contre les deux tiers des citadins. La proportion de personnes ayant fréquenté le lycée ne s'établissait qu'à 5 % dans les campagnes et atteignait un modeste 31 % dans les villes, y compris dans les plus grandes. En outre, le taux d'accès à l'enseignement supérieur était quasiment nul dans les zones rurales et s'élevait à 9 % dans les zones urbaines¹⁸. Par comparaison, la même année, dans la zone OCDE, quelque 62 % en moyenne des personnes en âge de travailler avaient achevé leur scolarité secondaire et 22 % possédaient un ou plusieurs diplômes délivrés par l'enseignement supérieur (OCDE, 2001a)¹⁹.

La situation apparaît toutefois légèrement meilleure pour la jeune génération. Ainsi, en 1999, la quasi-totalité (99 %) des enfants de 6 à 11 ans vivant à la campagne ou en ville étaient inscrits à l'école primaire (6 ans de scolarité), et 57 millions (79 %) des élèves de 12 à 14 ans fréquentaient le collège (6 ans de scolarité). La moitié des collégiens avaient accédé au lycée, soit 40 % d'une cohorte à l'âge de 15 ans. Néanmoins, l'enseignement dans les lycées, généralement situés dans les villes, est fréquemment de courte durée (un an), d'où un total de seulement 10 millions d'inscrits environ à ce niveau en 1999. Il faut y ajouter quelque 5 millions d'élèves, souvent âgés de plus de 18 ans, dans des filières spécialisées du secondaire. Les établissements d'enseignement supérieur, au sens strict, n'accueillaient, eux, que 4 millions d'étudiants, avec environ 850 000 diplômés par an, c'est-à-dire entre 4 et 5 % de la cohorte d'âge correspondante. Environ un quart des étudiants étaient concentrés dans les deux grandes zones formées par Pékin, Tianjin et le Hebei, d'une part, et Shanghai, le Jiangsu et le Zhejiang, d'autre part. Un autre quart étaient répertoriés dans le Nord-Est, à savoir dans le Hubei et le Shaanxi. Aucune autre province n'affichait de taux d'inscription supérieurs à la faible moyenne nationale.

Dans les pays de l'OCDE, vers 1999, en moyenne 79 % des cohortes jeunes atteignaient le deuxième cycle de l'enseignement secondaire, avec une fourchette allant de 31 % au Mexique à plus de 90 % en Allemagne, aux Pays-Bas, au Japon, en République de Corée et en République slovaque (OCDE, 2001a)²⁰. La proportion de ceux qui étaient inscrits en vue de l'obtention d'au moins un diplôme de l'enseignement supérieur s'établissait à 25 % en moyenne, et allait de 10 % en Turquie et 11 % au Mexique à plus de 30 % en Espagne, aux Etats-Unis, en Finlande, en Norvège, en Nouvelle-Zélande, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni.

En résumé, les problèmes d'analphabétisme et d'abandon de la scolarité primaire en Chine vont se dissiper à mesure que les nouvelles générations entreront dans la vie active, mais les élèves qui totalisent plus de neuf ou dix années de scolarité restent encore rares. Le niveau d'instruction élémentaire atteint par la plupart des jeunes dans les villes et les campagnes devrait faciliter leur intégration sur les marchés du travail urbains, mais peut aussi susciter des espoirs d'emploi irréalistes en l'absence de compétences plus pointues. Pire encore, la faible proportion des jeunes fréquentant le deuxième cycle du secondaire et l'enseignement supérieur, y compris dans les zones urbaines, incite à s'inquiéter de l'aptitude de ces jeunes à apprendre tout au long de la vie laquelle, selon l'OCDE, est dans une large mesure déterminée par la durée et la qualité des études suivies pendant l'adolescence²¹. On peut ainsi craindre que les employeurs refusent d'embaucher des personnes ayant un niveau d'études inférieur au deuxième cycle du secondaire aux postes offrant le plus de possibilités d'apprentissage sur le tas. Comme il est probable que la demande se portera de plus en plus vers la main-d'œuvre qualifiée, si les jeunes ne reçoivent pas une instruction suffisante, les perspectives économiques du pays s'en trouveront affectées. Mais cette insuffisance pourrait également aggraver les problèmes de segmentation du marché du travail et d'inégalité, avec le risque d'exclure un grand nombre d'individus des emplois relativement intéressants, relevant habituellement du secteur formel, offrant la plus grande stabilité et les meilleures opportunités de carrière.

C'est la raison pour laquelle il faut orchestrer une expansion rapide de l'enseignement secondaire du second cycle et du supérieur, dans la mesure du possible. A moyen terme, il conviendrait de relever le niveau moyen d'instruction pour le porter à un niveau comparable à celui observé dans les pays de l'OCDE. Pour

ce faire, il est envisageable d'allonger progressivement la durée de la scolarité, de neuf à dix ans actuellement, pour l'établir à une douzaine d'années pour la plupart des jeunes, et à seize années ou plus pour une minorité significative, peut-être de 25 %. Il n'appartient pas à cette étude de déterminer à quelle allure cet ambitieux objectif pourra être réalisé²². Il est toutefois incontestable que la Chine aura besoin de se doter de nombreux établissements supplémentaires pour le deuxième cycle du secondaire et le supérieur dans les années à venir, et que ces établissements devront être répartis plus également sur le territoire que ce n'est le cas actuellement.

Indicateurs de la mobilité de la main-d'œuvre

Les entraves à la mobilité de la main-d'œuvre diminuent les chances de réduire durablement le sous-emploi massif qui règne dans les zones rurales en Chine. Il se peut que de nombreux individus n'exploitent pas au mieux leurs aptitudes, ni leur capacité à en acquérir de nouvelles. D'un autre côté, sachant que c'est en poste que l'on assimile le mieux certaines compétences, une forte mobilité des travailleurs n'est pas non plus forcément bon signe.

Il n'est guère possible de déterminer un niveau de mobilité « idéal », qui risque de se révéler trop élevé dans certaines catégories d'emplois, et trop faible dans d'autres. Les études de la mobilité de la main-d'œuvre dans les pays de l'OCDE font également apparaître des fortes variations, avec des schémas notablement différents aux Etats-Unis, au Japon et en Europe. Au niveau de l'entreprise, la rotation du personnel, mesurée par les départs, c'est-à-dire la proportion des salariés qui quittent leur emploi chaque année, varie généralement de 10 à 40 % dans les pays de l'OCDE²³. En Europe centrale et orientale, les taux de départ communiqués par les entreprises grandes et moyennes ont généralement augmenté au début de la période de transition, de 1991 à 1994, pour culminer dans la majorité des cas dans une fourchette comprise entre 22 % (Slovénie) et 27 % (Russie). En 1998, les taux de départ indiqués par le même groupe de pays s'échelonnaient entre 12 % (République tchèque) et 25 % (Russie)²⁴. Un autre indicateur de la mobilité, mesuré par la proportion de la population qui a déménagé d'une région à l'autre, varie entre approximativement 1 et 4 % par an dans les pays de l'OCDE²⁵. La rotation de la main-d'œuvre et la mobilité géographique sont traditionnellement plus élevées aux Etats-Unis qu'en Europe, tandis que le marché du travail japonais semble associer une mobilité géographique considérable à une rotation de la main-d'œuvre traditionnellement faible, particulièrement dans les grandes entreprises. Dans la plupart des pays, c'est chez les jeunes et dans certaines catégories de travailleurs non qualifiés que la mobilité est la plus importante.

En Chine, la mobilité de la main-d'œuvre est traditionnellement faible parmi les travailleurs urbains et chez de nombreux agriculteurs, tandis qu'elle se révèle plus élevée dans une catégorie de travailleurs ruraux ayant un emploi non agricole, peut-être même trop élevée dans certains cas, par exemple lorsque des travailleurs en quête d'un emploi non agricole permanent ne trouvent que des emplois de courte durée. En effet, une grande partie de la mobilité est le fait d'une catégorie limitée de travailleurs, les migrants, dont la recherche d'emploi est faussée sous l'effet des contrôles administratifs et des traditions qui ont tendance à les confiner sur certains segments du marché du travail.

Les mouvements bruts de travailleurs *urbains* acceptant ou quittant un emploi sont restés notablement faibles jusqu'à récemment, car l'emploi à vie constituait la norme. En réalité, contrairement à ce que l'on pense généralement, les flux de main-d'œuvre urbaine se sont maintenus à des niveaux assez modérés en Chine par comparaison avec les autres pays, même pendant la récente vague de licenciements et de restructurations (voir ci-après). On a enregistré un pic en 1998, avec un taux annuel de départs, volontaires et involontaires, correspondant à 13 % de l'emploi urbain dans le secteur formel en début d'année. Ce taux était de 12 % dans les entreprises d'Etat, de 15 % dans les entreprises collectives urbaines et de 25 % dans les autres entreprises du secteur formel (voir tableau 16.6, colonnes de gauche). Le taux de départs correspondant était inférieur en 1999, à 11 % seulement en moyenne, car les mises en chômage technique ont été moins nombreuses (figurant essentiellement à la rubrique « Non en poste, etc. » dans le tableau).

Les taux *d'embauches* communiqués, présentés à droite dans le tableau, sont très faibles dans les entreprises d'Etat et les entreprises collectives, et nettement inférieurs aux taux de départs. Mais « l'autre »

Tableau 16.6 **Rotation de la main-d'œuvre dans les entreprises du secteur formel urbain**
Départ et embauches par an en pourcentage des effectifs à la fin de l'année précédente

Chine en 1998 et 1999

Année, type d'entreprise	Départs						Embauches							Pour mémoire : Emploi, fin de l'année en cours, millions
	Volon- taires (y compris)	Licen- ciements	Fins de contrat	Mutation	Non en poste	Total	De ruraux	De citadins	De person- nes sortants du système éducatif ou de l'armée	Mutation dans la région	Mutation entre deux régions	Autres	Total	
1998	1.9	0.8	1.9	1.7	7.0	13	1.2	0.6	1.4	1.6	0.06	1.3	6	127
Entreprises d'État	2.0	0.6	1.3	1.8	6.2	12	0.7	0.4	1.5	1.5	0.07	0.8	5	91
Entreprises collectives	1.2	1.0	2.4	1.2	8.8	15	1.2	0.6	0.5	0.8	0.02	0.7	4	20
Autres*	2.6	2.8	6.5	2.1	11.3	25	6.1	3.4	2.9	4.8	0.11	7.0	24	17
1999	1.4	0.9	2.0	1.5	4.8	11	1.3	0.7	1.5	1.4	0.04	1.4	7	121
Entreprises d'État	1.4	0.6	1.4	1.6	4.2	9	0.7	0.4	1.7	1.5	0.04	1.2	5	86
Entreprises collectives	1.3	1.3	2.7	1.2	6.7	13	1.7	0.7	0.6	0.9	0.02	1.4	5	17
Autres*	1.3	1.9	4.6	1.4	5.7	15	4.5	2.5	1.9	1.9	0.07	2.7	14	18

Note : Les mises en chômage technique sont généralement comptabilisées comme des départs sous la rubrique « Non en poste, etc. ».

* Entreprises familiales non comprises.

Source : *Annuaire statistique de la main-d'œuvre chinoise*, 1999 et 2000, tableaux 4-13, 4-14, 5-7, 5-8, 6-7 et 6-8.

catégorie d'entreprises (à savoir privées et semi-privées) semble présenter des niveaux de rotation de la main-d'œuvre normaux par rapport à la moyenne internationale, avec un nombre d'embauches à peu près égal à celui des départs chaque année. Il apparaît que la réduction des effectifs observée dans les entreprises d'Etat et les entreprises collectives en 1998 et 1999 est tout autant imputable au faible niveau des embauches qu'aux licenciements (ou privatisations)²⁶. En 1999, les taux d'embauches étaient inférieurs à 10 % pour ces deux catégories d'entreprises dans la plupart des provinces, à l'exception de Shanghai. Pour les « autres » entreprises, en revanche, ces taux dépassaient les 10 % dans les provinces côtières et du Nord, mais pas dans les provinces de l'intérieur étudiées. A y regarder de plus près, on constate que les « autres » entreprises ont recruté un nombre considérable de travailleurs des campagnes en 1998 et 1999, alors que ces derniers ont été peu nombreux à être embauchés dans les entreprises d'Etat. En 1999, environ un cinquième des embauches, toutes catégories d'entreprises confondues, étaient des « mutations ». Or, seule une infime proportion de ces mutations dépassaient les frontières de la province, ce qui reflète peut-être aussi la portabilité limitée de l'assurance sociale (voir plus bas).

On dénombre au moins 70 à 80 millions de migrants ruraux, surtout dans les zones urbaines, mais les statistiques disponibles sont particulièrement incertaines sur ce point. D'après une comparaison de la résidence effective des citoyens (lorsqu'elle est connue) avec leur résidence officielle, le pays compterait environ 70 millions de migrants²⁷. Ces derniers sont majoritairement concentrés dans les grandes villes et dans certaines provinces côtières, particulièrement le Jiangsu, le Guangdong, le Shandong et le Fujian. Leur nombre est néanmoins significatif dans pratiquement toutes les provinces, car de nombreux agriculteurs occupent aussi un emploi non agricole à proximité de leur village.

Pour les habitants des zones rurales, les chances de trouver un emploi peuvent varier suivant les méthodes de recrutement utilisées par les diverses catégories d'employeurs. Il ressort d'une étude réalisée en 1998 sur un échantillon dans des villes côtières et leur périphérie que la plupart des salariés des entreprises d'Etat avaient été embauchés à la suite d'une affectation par les autorités gouvernementales ou avaient repris l'emploi de l'un de leurs parents, deux méthodes qui semblaient toujours jouer un rôle, bien que moins important, ces dernières années²⁸. On a observé que les entreprises à capitaux étrangers

et les entreprises de bourgs et villages (dans les zones rurales adjacentes) pouvaient choisir leurs salariés plus librement. Apparemment, dans les entreprises d'Etat, l'approche administrative du recrutement a accru la tendance à la discrimination à l'encontre des chercheurs d'emploi ruraux, mais aussi des femmes.

Au rythme où va le changement, cependant, nombre des statistiques et des résultats d'enquêtes cités ici risquent déjà d'être périmés. En effet, l'emploi dans les entreprises d'Etat et les entreprises collectives est en train de céder du terrain face à celui des autres entreprises. En outre, dans ces deux catégories, les entreprises sont progressivement restructurées et leur gestion s'oriente davantage sur les règles du marché, ce qui laisse moins de place à l'influence du gouvernement sur leurs décisions, notamment en matière de recrutement. Si on s'appuie sur les taux d'embauches et de départs enregistrés dans les autres entreprises pour tenter de déterminer l'orientation probable du changement dans les entreprises d'Etat et les entreprises collectives, on peut avancer que la rotation de la main-d'œuvre devrait y augmenter substantiellement. En outre, les entreprises urbaines seront de moins en moins réticentes à embaucher des personnes d'origine rurale. Cette évolution probable représente un défi particulier pour les politiques publiques, qui est abordé dans la section suivante.

Vers un marché du travail national

Comme les marchés des produits et des capitaux, les marchés du travail sont moins efficaces lorsqu'ils sont entravés par des coûts de transaction élevés et d'autres obstacles tels que les problèmes de transport, la rareté de l'information ou les barrières administratives et culturelles. Certains de ces obstacles subsisteront, mais il est possible de les atténuer et il est évident que la Chine peut largement accroître l'efficacité de l'affectation des travailleurs.

Les règles actuelles interdisent aux entreprises urbaines d'embaucher des travailleurs ruraux provenant d'une autre province à moins que les autorités compétentes estiment que la main-d'œuvre locale n'est pas en mesure de répondre aux exigences, que ce soit quantitativement ou en termes de qualifications²⁹. Des restrictions analogues peuvent aussi s'appliquer à la main-d'œuvre rurale de la même province et aux travailleurs urbains des autres villes : une ville donne la priorité à ses propres travailleurs. Les titulaires d'un permis de résidence (*hukou*) rural doivent également obtenir un permis de séjour s'ils veulent résider en ville. Ces règles sont appliquées très strictement en ville, où, habituellement, les migrants n'ont accès qu'à une petite portion du marché du travail³⁰. En pratique, dans les grandes villes, le recrutement extérieur concerne deux types d'emplois très différents : les emplois très qualifiés pour lesquels on observe une pénurie de candidats compétents, et les emplois peu intéressants ou non qualifiés, dédaignés par les travailleurs urbains. Evidemment, ces règles peuvent être difficiles à faire appliquer, et une grande partie de la migration qu'elles cherchent à éviter a probablement lieu, mais vers le secteur informel.

Depuis quelque temps, ces règles ont été assouplies dans les petites villes et les bourgs. Depuis le 1^{er} octobre 2001, une personne disposant d'un emploi et d'une résidence stables peut obtenir un permis de résidence (*hukou*) local³¹. Mais, de manière générale, les règles de délivrance des *hukou* restent restrictives dans les quelque 240 grandes villes classées comme des préfectures ou des provinces, et qui comptent normalement au moins 500 000 habitants.

En ville, les travailleurs migrants connaissent souvent une situation sociale précaire, car ils n'ont pas les mêmes droits que les citoyens concernant le logement, l'éducation et l'assurance sociale³². En principe, comme indiqué précédemment, les membres des ménages d'agriculteurs peuvent toujours retourner à leur exploitation, et beaucoup d'entre eux le font d'ailleurs régulièrement. Les autorités de leurs districts ruraux d'origine sont censées assumer certaines responsabilités pour eux lorsqu'ils ne sont pas chez eux. Elles peuvent par exemple organiser leur placement, même si ce sont généralement les villes d'accueil qui s'en chargent. La réglementation citée ci-dessus demande aussi aux autorités des districts ruraux de coopérer à divers niveaux pour faciliter le transport des migrants, par exemple en prévoyant un billet aller-retour annuel à l'occasion du Festival du printemps. De leur côté, les employeurs des villes ne sont pas autorisés

à recruter des migrants d'un district rural sans contacter les autorités locales, et les migrants doivent obtenir une carte spéciale délivrée par leurs propres autorités locales, ainsi qu'un certificat de l'administration du travail de la ville dans laquelle ils comptent s'établir. Indubitablement, certains, dont le nombre n'est pas connu, partent de leur propre initiative et évitent de suivre les canaux officiels³³.

Le hukou et le droit de travailler

Le système d'enregistrement des ménages appelé *hukou* fait depuis longtemps l'objet de débats. Dès 1981 (Feng, 1996)³⁴, certains ont prôné l'assouplissement des contrôles administratifs qu'il suppose et qui font, selon eux, obstacle au développement d'un marché du travail dynamique. En fait, non content de diviser la population suivant la résidence, rurale ou urbaine, ce système opère également un clivage en fonction de l'activité économique : agricole ou non agricole. Tout ce système, qui se justifiait à l'époque du rationnement alimentaire (supprimé au milieu des années 80), a aussi gêné la mobilité.

Malgré la libéralisation récente, les titulaires d'un *hukou* rural sont loin de pouvoir choisir librement leur emploi. A moins de disposer de compétences certifiées et rares – ce qui n'est habituellement pas le cas –, leurs possibilités de travailler dans les grandes villes se limite essentiellement aux emplois dédaignés par les citadins. Des contrôles stricts sont également maintenus sur la circulation des travailleurs sur les lieux de départ et d'arrivée, souvent sans que le *hukou* ne soit modifié. Le transfert, l'année dernière, de travailleurs ruraux du Sichuan vers le chantier du barrage des Trois Gorges, dans le Hubei, constitue un exemple de mobilité planifiée à grande échelle par les autorités. Dans d'autres cas, il arrive en revanche qu'une majorité d'individus se déplacent de leur propre initiative, sur recommandation d'un proche ou d'un ami. C'est dans le delta de la Rivière des Perles (Guangdong) et dans la région de Shanghai que l'on trouve la plus forte concentration de migrants, mais on en compte un nombre non négligeable dans toutes les provinces, car beaucoup ne s'éloignent pas trop de chez eux. Bien qu'une partie de cette mobilité soit illégale, elle semble souvent tolérée par les autorités. Elle concerne notamment ce que l'on appelle la « population flottante », qui va de ville en ville en quête de travail. Ce phénomène a donné lieu à une abondante littérature et à une multitude d'estimations invérifiables du nombre total des migrants, qui s'échelonne entre 50 et 200 millions, voire davantage³⁵.

Si la plupart des migrants gagnent mieux leur vie qu'ils ne le feraient en restant dans leur village d'origine, ce sont probablement les entreprises qui sont les principales bénéficiaires de cette migration. En effet, beaucoup de ces travailleurs, que l'absence de *hukou* urbain prive de toute marge de négociation, acceptent des salaires relativement faibles et n'exigent souvent aucune couverture sociale. Il est difficile de faire respecter le droit du travail dans le secteur informel, surtout pour les travailleurs journaliers recrutés dans la rue. D'une manière générale, les règles ne sont pas appliquées rigoureusement dans le secteur manufacturier à forte intensité de main-d'œuvre ou dans les entreprises à capitaux étrangers, notamment dans les zones économiques spéciales et autres localités où les autorités ont pris des mesures spécifiques pour attirer l'investissement. C'est évidemment contraire au principe du « gouvernement par la loi » (voir Zheng, 1999)³⁶. Il convient également de noter que la Chine n'a pas ratifié toutes les conventions de l'OIT sur les normes fondamentales du travail³⁷.

Il convient de déterminer à cet égard si le système du permis de résidence (*hukou*) peut être assoupli ou aboli afin d'accroître le nombre d'emplois urbains disponibles pour les citoyens ruraux, d'une part, et quels sont les moyens de faire respecter le droit du travail, d'autre part. De toute évidence, une levée des restrictions relatives au *hukou* contribuerait à faire reculer le marché informel.

Le défi est de taille, car la superficie arable du pays ne peut occuper toute la population rurale, et il est peu probable que l'urbanisation accélérée de la périphérie des petites villes, des bourgs et des villages, pour importante qu'elle soit, résolve complètement le problème de l'emploi rural. La capacité d'absorption de la main-d'œuvre rurale des entreprises de ces régions n'y suffira vraisemblablement pas, même si l'on suppose que la plupart des EBV actuelles finiront par surmonter leurs difficultés à s'adapter aux mutations du tissu industriel et à l'économie de services. Sachant que beaucoup des nouvelles entreprises qui pourront voir le jour seront tributaires d'une infrastructure moderne, d'investissements dans la technologie et d'une

main-d'œuvre qualifiée, la croissance potentielle de l'emploi destiné aux travailleurs ruraux sera en grande partie retardée si des obstacles inutiles à la mobilité de la main-d'œuvre ne sont pas levés.

La poursuite de l'assouplissement du système du *hukou* se justifie donc³⁸. Mais si elle avantagera les chercheurs d'emplois ruraux et les entreprises urbaines, elle ne va pas sans poser de problèmes aux travailleurs urbains, et surtout aux plus âgés, qui bénéficiaient jusque-là d'une grande sécurité de l'emploi. La majorité des travailleurs urbains étant couverts par une assurance sociale, cette mesure peut également induire une charge financière supplémentaire pour les pouvoirs publics à court terme. Pour cette raison, il peut sembler pertinent d'agir progressivement, sur un certain temps, en commençant par les petites villes, puis en passant aux plus grandes. Néanmoins, des tendances puissantes à l'œuvre dans l'économie – concurrence sur les marchés de produits, nouveaux principes de gestion des entreprises, et risque qu'une proportion trop élevée des emplois soit créée dans le secteur informel – sembleraient militer pour une libéralisation substantielle dans un avenir proche, y compris dans les grandes villes.

Réformer la protection sociale³⁹

En Chine, la situation sociale est celle d'une société présentant à la fois les traits de la modernité et du sous-développement. Même si l'instauration de mécanismes de marché crée une multitude d'opportunités, elle suscite également de nouvelles inégalités, auxquelles le système de protection sociale est mal préparé à remédier. D'autres inégalités sont héritées du passé, et d'ailleurs, les règles d'accès à l'assurance sociale font partie de ces inégalités aussi bien que des solutions.

Sur une population active de plus de 700 millions de personnes, seuls 20 %, fonctionnaires compris, bénéficient d'une forme d'assurance sociale, tandis que le total des dépenses consacrées aux programmes sociaux représente environ 3 % du PIB (voir tableau 16.7). Les dépenses par retraité restent néanmoins élevées par rapport aux normes internationales, ce qui suppose un taux de cotisation relativement important, qui complique plus que nécessaire l'élargissement de la couverture. Pour les travailleurs ayant

Tableau 16.7. **Vue d'ensemble des programmes de protection sociale en 1999**

Programme	Dépenses	Recettes des cotisations	Bénéficiaires	Cotisants ¹
	% du PIB			
<i>Assurance sociale</i>	2.57	2.70	30	n.d.
Pensions de vieillesse	2.35	2.40	n.d.	95
Accident du travail	0.02	0.03	n.d.	39
Maternité	0.01	0.01	n.d.	29
Maladie	0.08	0.11	1	15
Chômage	0.11	0.15		99
<i>Pensions pour les fonctionnaires, les anciens combattants et catégories assimilées</i>	0.44	–	7	–
<i>Autres</i>	0.22	–	27	–
Aide aux sinistrés	0.04	–	17	–
Aide sociale et fond d'assistance	0.06	–	7	–
Pensions pour les handicapés et familles endeuillées	0.07	–	4	–
Divers	0.05	–	–	–
<i>Total</i>	3.23	–	64	–
<i>Pour mémoire :</i>				
Subventions pour le soutien des prix (céréales essentiellement)	0.47	–	n.d.	–

n.d. = non disponible.

1. Personnes qui payent ou pour le compte desquelles l'employeur paie des cotisations.

Sources : *Annuaire statistique de la Chine 2000*, *Annuaire de l'assurance sociale en Chine 2000*, MTSS.

accès à toutes les formes existantes d'assurance sociale, le taux de cotisation standard s'établit à environ 30 % de la masse salariale pour les employeurs et à 11 % du salaire pour les travailleurs⁴⁰. Mais l'immense majorité ne dispose d'aucune protection sociale, sauf lorsqu'il est justifié de recourir aux programmes plutôt restreints d'aide de dernier recours, comme l'aide aux sinistrés, l'aide aux personnes démunies sans famille ou, dans certaines régions, l'allocation minimum de subsistance (voir plus bas).

Dans la Chine rurale, la famille demeure le principal prestataire de sécurité sociale pour ses membres, et cette tradition a été codifiée dans la Constitution et la législation. Mais plusieurs facteurs, dont la faiblesse du taux de natalité, la dépendance vis-à-vis des emplois non agricoles et la migration, se conjuguent pour exclure de nombreux individus de ce filet de sécurité. De telles préoccupations peuvent paraître prématurées dans un pays où la notion de famille reste très vaste. Mais l'existence de 60 millions d'enfants uniques dans le pays en 1999 nous contraint à envisager la nécessité de développer la protection sociale⁴¹. A en juger par l'expérience des pays de l'OCDE, l'éclatement progressif de la structure familiale imposera de plus en plus souvent à l'Etat de se substituer à la famille et de garantir un revenu aux individus.

La politique de protection sociale doit également être en harmonie avec les réformes économiques orientées sur le marché mises en œuvre dans le pays, car la croissance durable constitue la condition nécessaire de toute amélioration profonde de la situation sociale. En outre, ces mesures doivent être administrées conformément au nouveau rôle qui se dessine pour les pouvoirs publics, dès lors que les entreprises d'Etat ne forment plus la catégorie d'entreprises la plus nombreuse. L'assurance sociale, en particulier, est donc une institution publique et ne fait pas partie de la rémunération versée par l'Etat à ses propres salariés. On s'attendra donc à ce qu'elle poursuive des objectifs d'intérêt général tels que la garantie de revenu et l'équité sociale, qui concerneront, en principe et c'est un objectif à long terme, tous les citoyens des villes et des campagnes. Cependant, en raison de l'extrême faiblesse des revenus d'une partie de la population rurale, il est impossible d'élargir immédiatement l'assurance sociale à l'ensemble de la population active, et il importe d'éviter de faire des promesses qui ne pourront pas être tenues⁴². Il convient alors de se demander plus précisément comment poursuivre l'extension progressive de la couverture de la population, et à quelle catégorie d'individus donner la priorité.

Dans la pratique, l'un des grands principes des réformes récentes, et toujours en cours, dans les zones urbaines est désigné sous le vocable de « *dé-danweisation* », c'est-à-dire la suppression progressive du rôle des entreprises d'Etat en tant que *danwei* (unités de travail). Cette notion englobe l'ordre politique, administratif et social au sein des entreprises qui se sont développées pendant les années 50 et 60, y compris le principe du « bol de riz en fer » (*tiefanwan* : engagement du gouvernement à garantir un emploi et un revenu aux travailleurs urbains). Dans les années 80 et la majeure partie des années 90, « l'unité de travail » constituait le principal vecteur des prestations sociales, mais un nombre croissant d'entreprises se sont révélées incapables de payer des pensions à leurs salariés retraités. C'est en partie pour cette raison que la politique de « *dé-danweisation* » des entreprises a été largement acceptée à la fin des années 90, même s'il faudra un certain temps avant qu'elle soit généralisée. Cependant, le « bol de riz en fer » continue de jouer un rôle, car il désigne l'engagement historique de l'Etat envers les travailleurs des entreprises d'Etat. Lors de la récente réforme des retraites (voir plus bas), le gouvernement a donc adopté des dispositifs de transition généreux envers les travailleurs bénéficiaires et a promis que les travailleurs licenciés percevraient des prestations et des pensions même si leur entreprise était insolvable (ce que l'on a appelé « les deux garanties »)⁴³.

Dans les années à venir, avec la poursuite des réformes, il sera de plus en plus important que les pouvoirs publics adoptent une approche large, englobant l'ensemble de l'économie et le marché du travail. Il est possible que l'existence d'une multitude de ministères et administrations publiques chargés de la protection sociale ralentisse le processus. Depuis 1997, l'assurance sociale est placée sous la responsabilité de l'ancien ministère du Travail, rebaptisé Ministère du Travail et de la sécurité sociale. Mais ce ministère est très peu au fait des problèmes ruraux, qui relèvent largement du Ministère de l'Agriculture, et n'est toujours pas compétent pour l'ensemble du système de protection sociale, car l'aide sociale est supervisée par le Ministère des Affaires civiles. En outre, le choix des méthodes et du rythme de la réforme incombe souvent aux autorités locales et provinciales, sans compter que les chefs d'entreprise disposent toujours

d'un pouvoir discrétionnaire pour les questions d'assurance sociale. Dans ce contexte, l'introduction progressive de la plupart des réformes, en commençant généralement dans les grandes villes et les régions côtières, présente de nombreux avantages pratiques. Il est toutefois souhaitable que ces réformes soient ensuite rapidement mises en œuvre dans le reste du pays, et il faut donc qu'elles soient conçues de manière à tenir compte des disparités de revenus persistantes entre les régions.

Différents régimes d'assurance sociale ont été essayés dans le passé

Un programme d'assurance sociale reposant sur les cotisations des employeurs avait été instauré dès 1951 pour les entreprises d'Etat et les grandes entreprises collectives, mais il a cessé d'être viable pendant la Révolution culturelle. Une nouvelle réglementation a été adoptée en 1978 et les années suivantes, lorsque la première vague de chômage urbain est apparue, avec le retour en ville des jeunes qui avaient été envoyés dans les campagnes les années précédentes⁴⁴. Entre cette date et la fin des années 90, les entreprises ont supporté la majeure partie du fardeau financier et administratif de la protection sociale urbaine dans le cadre des *danwei* (pour l'administration des retraites, voir plus bas).

Après une décennie de préparation et d'expérimentation, de nouveaux principes d'assurance sociale sont désormais en vigueur pour les travailleurs urbains. Les employeurs, les salariés et l'Etat partagent la responsabilité financière, et, une fois résolu un certain nombre de problèmes administratifs, les fonds doivent être regroupés au niveau des villes ou des préfectures. Point peut-être plus important encore, la couverture retraite et chômage des personnes travaillant dans le secteur formel urbain autre que les entreprises d'Etat s'est rapidement améliorée, même si les progrès ont été moins flagrants pour d'autres volets de l'assurance sociale.

Les deux dernières parties de cette section sont consacrées aux retraites et à l'aide sociale de dernier recours, tandis que la section suivante se penche sur les mesures prises à l'intention des travailleurs qui perdent leur emploi. D'autres formes d'assurance sociale⁴⁵ ne sont pas étudiées de près dans ce rapport, mais il convient de formuler quelques remarques sur la nouvelle *assurance-maladie* instaurée en Chine, à laquelle cotisaient quelque 50 millions de travailleurs à la mi-2001. Une série de services de santé, jusque-là souvent gratuits pour les salariés des entreprises d'Etat, sont financés par les cotisations des usagers depuis 1999, et seuls les affiliés peuvent obtenir un remboursement. (Environ 70 % des cotisations patronales financent les soins hospitaliers et le traitement des maladies graves, à condition que les coûts soient supérieurs à 10 % au salaire annuel moyen, à concurrence d'un plafond correspondant à environ quatre fois ce salaire. Les cotisations salariales et 30 % des cotisations patronales sont placées sur des comptes individuels en vue d'autres dépenses.) Sous réserve que le nombre des travailleurs qui cotisent augmente rapidement, comme prévu, cette nouvelle assurance devrait rendre le financement des dépenses de santé plus facile à gérer, ce qui devrait contribuer à long terme au développement de prestations de meilleure qualité. Cependant, il est clair que le coût élevé de la santé par rapport à la faiblesse du revenu de la grande majorité des ménages non assurés, surtout dans les zones rurales, soulève des questions d'un ordre différent, auxquelles cette réforme ne répond pas⁴⁶.

La réforme des retraites

Elargir la couverture de la population...

C'est peut-être concernant les pensions de vieillesse que les risques sociaux découlant de l'inefficience du système de protection sociale sont les plus graves. En effet, tandis que la population vieillit, les travailleurs bénéficiant d'une assurance retraite correcte sont encore trop rares. En outre, le coût des plans de retraite, le cas échéant, constitue un lourd fardeau pour les entreprises et pour la société. Ce coût, qui représente 84 % du total des dépenses sociales, peut induire une distorsion de la concurrence entre les entreprises qui cotisent à l'assurance-retraite et celles qui s'abstiennent. De plus, jusqu'ici, les engagements au titre des retraites sont l'un des facteurs qui ont compliqué la restructuration des entreprises d'Etat.

Par rapport aux autres pays, la proportion de la population active couverte par une assurance-retraite est faible en Chine. Parmi les cinq grandes régions du monde, il semble que trois présentent des ratios travailleurs couverts/population active totale supérieurs et des ratios retraités/population âgée inférieurs à celui de la Chine (voir tableau 16.8)⁴⁷. C'est principalement en Afrique subsaharienne – qui est à d'autres égards nettement moins avancée que la Chine, et en Asie du Sud-Est, par exemple en Inde, au Pakistan, au Bangladesh, en Indonésie et au Vietnam (non détaillés dans le tableau) que l'on trouve un ratio travailleurs assurés/population active inférieur à celui de la Chine.

Mais la politique mise en œuvre pendant les années 90 a débouché sur une amélioration rapide de la couverture des salariés du secteur formel urbain, pour lesquels l'assurance-retraite est en principe obligatoire depuis 1997. Les autorités provinciales sont également en mesure de la rendre obligatoire pour les travailleurs indépendants urbains. Fin 2000, le régime de retraite principal couvrait environ 104 millions de travailleurs actifs, soit deux fois plus qu'en 1990 (voir tableau 16.9, partie A, première colonne). Il convient d'y ajouter quelque 30 millions de fonctionnaires et catégories assimilées, bénéficiant de retraites spéciales directement payées sur le budget de l'Etat⁴⁸. En outre, un régime de retraite volontaire destiné aux travailleurs ruraux, et particulièrement à ceux des EBV, a été introduit en 1991 et compte officiellement 82 millions d'affiliés, même s'il est probable qu'une partie d'entre eux seulement soit effectivement couverte. Ce programme rural repose entièrement sur l'épargne placée sur des comptes individuels et les montants accumulés par personne sont très faibles⁴⁹. (Voir encadré 16.2 pour plus de détails).

La récente amélioration de la couverture retraite de la population urbaine peut être considérée comme un grand succès, bien que, rapporté à l'ensemble de la population, le taux de couverture reste modeste par comparaison avec les autres pays. Le système de retraite urbain couvre aujourd'hui 90 % de tous les travailleurs actifs appartenant aux catégories pour lesquelles cette couverture a jusqu'ici été rendue obligatoire. Cependant, ce résultat est atténué par la présence de migrants et de travailleurs du secteur informel en plus grand nombre dans les villes, qui ne sont pas suffisamment couverts par l'assurance-retraite⁵⁰. En proportion du total de l'emploi urbain (estimations), le système de retraite a couvert en permanence environ 45 % des travailleurs durant la majeure partie des années 90, puis 50 % en 2000, ou approximativement 65 % si l'on inclut les fonctionnaires (voir tableau 16.9, partie A, troisième colonne).

Les travailleurs du secteur formel urbain (ou assimilé), comparativement peu nombreux, ne bénéficient toujours pas d'une assurance-retraite sont souvent des travailleurs indépendants ou des salariés de petites entreprises, soit deux catégories que la plupart des pays ont du mal à couvrir (MTSS, 2001a). Fait plus gênant, ne serait-ce que du point de vue de la politique de la concurrence, les entreprises à capitaux exclusivement étrangers s'abstiennent assez fréquemment de cotiser au régime de retraite public, ce que semblent tolérer les autorités locales, peut-être en vue d'attirer l'IDE.

Dans une perspective à plus long terme, il va devenir de plus en plus urgent d'envisager des moyens d'assurer un revenu acceptable aux personnes âgées des zones rurales. Même si cette question complexe ne semble pas à l'ordre du jour des pouvoirs publics dans l'immédiat, il existe plusieurs raisons de penser qu'elle va gagner en importance. Tout d'abord, les agriculteurs étant de plus en plus tributaires de leurs revenus non agricoles, en termes relatifs et absolus, l'accès aux parcelles de terrain supplée de manière moins satisfaisante à l'assurance sociale. En outre, étant donné le recul du taux de natalité, les personnes âgées peuvent de moins en moins s'appuyer sur l'assistance offerte par leurs enfants. Enfin, la diffusion des systèmes de valeurs urbains érode à bien des égards le sens traditionnel des responsabilités au sein de la famille.

Compte tenu de l'écart considérable entre les revenus agricoles et non agricoles, il sera difficile, voire impossible, d'appliquer le même régime de retraite à toute la population dans un avenir proche. Mais dans le cas des salariés des EBV, qui gagnent en moyenne 60 à 70 % des salaires urbains, il ne serait pas économiquement irréaliste d'envisager un régime de retraite obligatoire dans des conditions à peu près analogues à celles en vigueur pour la main-d'œuvre urbaine. En fait, cette solution pourrait rapidement devenir une nécessité si l'actuel régime de retraite volontaire destiné aux travailleurs ruraux ne génère pas

Tableau 16.8. Le système de retraite chinois comparé à celui de plusieurs régions du monde

A. Travailleurs actifs affiliés, taux de cotisation et ratios de remplacement du revenu

Chine 1995 et 1999, comparée aux moyennes régionales pour le milieu des années 90, en pourcentage

Région	Affiliés/population active	Cotisations/salaire		Taux de remplacement moyen du revenu	Pension moyenne en % du PIB par habitant
		Cotisations retraite	Ensemble des cotisations de l'assurance sociale		
Chine					
1995	18*	20**	25	69**	78**
1999	18*	25**	30	77**	99**
OCDE	90	19	34	38	54
<i>Fourchette</i>	79-98	6-35	14-57	25-49	23-98
Asie et Pacifique	26	14	17	n.d.	n.d.
<i>Fourchette</i>	3-73	3-40	4-46	n.d.	n.d.
Europe centrale et orientale et ex-Union soviétique	66	22	31	44	39
<i>Fourchette</i>	32-97	20-45	24-61	24-69	13-92
Afrique du Nord et Moyen-Orient	41	13	23	55	71
<i>Fourchette</i>	30-82	3-27	13-48	36-78	22-144
Afrique subsaharienne	6	10	17	n.d.	135
<i>Fourchette</i>	1-18	3-24	6-33	n.d.	40-207
Amérique latine et Caraïbes	33	12	21	39	50
<i>Fourchette</i>	11-82	3-29	8-46	13-64	26-64

B. Rapports inactifs/actifs et dépenses

Chine 1995 et 1999, comparée aux moyennes régionales pour le milieu des années 90, en pourcentage

Région	Retraités/actifs affiliés	Population 60 ans et plus/ 20-59 ans	Retraités/ population de 60 ans et plus	Retraités/ population totale	Dépenses de retraite en % du PIB
Chine					
1995	26**	17	24*	2*	2*
1999	31**	20	27*	3*	3*
OCDE	47	34	102	20	10
<i>Fourchette</i>	27-74	27-42	54-135	8-29	5-15
Asie et Pacifique	20	15	39	3	1
<i>Fourchette</i>	5-56	12-18	1-117	0-6	0-3
Europe centrale et orientale et ex-Union soviétique	63	28	136	20	7
<i>Fourchette</i>	47-95	15-39	88-178	11-28	2-14
Afrique du Nord et Proche-Orient	30	15	58	4	3
<i>Fourchette</i>	19-50	9-29	5-94	0-10	0-6
Afrique subsaharienne	7	12	15	1	1
<i>Fourchette</i>	0-37	10-16	0-121	0-10	0-3
Amérique latine et Caraïbes	25	17	46	4	3
<i>Fourchette</i>	4-70	12-35	5-152	1-26	0-13

* Régime général de retraite pour les travailleurs urbains et régime des fonctionnaires.

** Régime général de retraite pour les travailleurs urbains. Note : le taux de cotisation des salariés a augmenté chaque année entre 1997 et 2001 (voir texte).

Sources : Calculs d'après des données de la Banque mondiale. Palacios et Pallarès-Miralles (2000).

suffisamment d'épargne pour garantir aux personnes âgées un revenu adéquat. Etant donné les probables obstacles administratifs, une réforme de cette nature devra être mise en œuvre progressivement, sans pour autant être retardée indûment. Elle justifiera de revoir l'actuel régime couvrant les travailleurs urbains ainsi que son financement, afin de le rendre plus intéressant et plus facile à mettre en œuvre dans des conditions plus variables.

Tableau 16.9. L'assurance vieillesse urbaine, 1989-1999

A. Travailleurs pour le compte desquels les cotisations sont versées							
Millions de travailleurs	Travailleurs couverts en % de la population totale	Travailleurs couverts en % de l'emploi urbain	Rapport actifs/inactifs systémique : nombre de cotisants pour un bénéficiaire	Recettes en % du PIB	Excédent (déficit) en % du PIB	Cotisation moyenne en % du salaire moyen dans les entreprises d'État	
1990	52	4.6	31	5.4	1.0	15	
1995	87	7.2	46	3.9	1.6	19	
1998	85	6.8	41	3.1	1.9	22	
1999	95	7.6	45	3.2	2.4	24	
2000	104	8.2	50	3.3	n.d.	n.d.	

B. Pensions de retraite						
Millions de bénéficiaires	Bénéficiaires en % de la population	Dépenses en % du PIB	Pension moyenne en % du PIB par habitant	Pension moyenne en % du salaire moyen dans les entreprises d'État	Pension réelle moyenne (en CNY de 1999 par an)	
1990	10	0.8	96	68	3 089	
1995	22	1.9	78	67	4 118	
1998	27	2.2	89	72	5 465	
1999	30	2.4	99	76	6 451	
2000	32	2.5	n.d.	n.d.	n.d.	

Sources : *Annuaire statistique de l'assurance sociale de la Chine, 2000* ; *Annuaire statistique de la Chine, 2000* et informations communiquées par le ministère du Travail et de la Sécurité sociale.
Les chiffres renvoient au système général de retraite urbain, qui ne couvre pas les fonctionnaires.

... impose de réformer le système pour le rendre viable

Au vu des données sur les dépenses par retraité (voir tableau 16.8, partie A, dernière colonne, et tableau 16.9, partie B, quatrième colonne), il apparaît clairement que le système de retraite chinois avait été conçu pour une catégorie de population restreinte et plutôt privilégiée. En 1999, la pension de retraite moyenne correspondait approximativement au PIB par habitant et à 76 % du salaire moyen dans les entreprises d'État. A l'échelle internationale, il est rare de trouver des pensions aussi généreuses dans les régimes obligatoires destinés à couvrir de larges pans de la population. Parallèlement au niveau relativement élevé des dépenses par bénéficiaire, le taux des cotisations patronales et salariales est, lui aussi, supérieur à celui observé dans la majeure partie des pays, quoique inférieur à celui mesuré dans de nombreux pays d'Europe occidentale et orientale.

Le niveau actuellement élevé des dépenses par retraité résulte en grande partie des engagements antérieurs. Pour les générations de retraités à venir, les réformes adoptées en 1997 prévoient des retraites moyennes nettement moins substantielles par rapport aux salaires. Ces réformes se sont toutefois accompagnées de dispositifs transitoires généreux pour les bénéficiaires⁵¹. Non seulement la réduction des dépenses par retraité ne devait pas prendre effet immédiatement, mais en réalité, les dépenses ont fortement augmenté pendant les années 90.

Le régime de retraite urbain ainsi réformé reste un régime traditionnel à prestations définies, qui s'associe aujourd'hui à une épargne retraite placée sur des comptes individuels garantis par l'État, introduite en 1993. Dans le cas des travailleurs prenant leur retraite à l'issue d'une vie active normale, la réforme vise à verser une pension totale correspondant à 58 % du salaire moyen, dont la partie à prestations définies (le premier pilier)⁵² représente 20 points de pourcentage – ou 30 si les changements prévus récemment sont adoptés (voir plus bas et encadré 16.2).

Avec un taux standard de 20 % de la masse salariale, les cotisations patronales servent aujourd'hui à financer toutes les pensions à prestations définies conformément aux règles antérieures et actuelles.

Encadré 16.2. **Les systèmes de retraite urbains et ruraux****A. Travailleurs urbains entrés sur le marché du travail après 1997. (Les travailleurs plus anciens peuvent bénéficier d'un dispositif transitoire non décrit ici.)****1. Régime à prestations définies par répartition**

Taux de cotisation : les employeurs paient habituellement 20 % de la masse salariale, dont au moins 17 % sont utilisés pour le régime à prestations définies.

Prestations : 20 % du salaire moyen local après 15 années de travail. Il est actuellement prévu d'y ajouter 0,6 % pour chaque année de travail supplémentaire, à concurrence d'un nouveau plafond égal à 30 % du salaire moyen pour les prestations.

Age de la retraite : 60 ans pour les hommes et les femmes exerçant une profession spécialisée, 55 ans pour les femmes non spécialisées exerçant un emploi non manuel, 50 ans pour les autres femmes ; 55 ans pour les hommes et 45 ans pour les femmes exerçant un emploi pénible ou préjudiciable à la santé.

L'incapacité ouvre droit à un départ à la retraite anticipé à 50 ans pour les hommes et 45 ans pour les femmes après 10 années de travail. Dans les autres cas, une pension d'incapacité est versée.

Une pension de réversion est versée si la personne décédée était un travailleur ou un retraité affilié.

2. Régimes à cotisations définies (comptes individuels). Ce dispositif était censé fonctionner comme un régime de retraite par capitalisation, mais la plupart des provinces n'ont pas épargné les recettes issues des cotisations : elles suivent donc le principe de la répartition. Il s'agit d'un régime à cotisations définies fictivement pré-financé.

Taux de cotisation : les travailleurs versent 8 %. En outre, 3 % des cotisations patronales (20 % de la masse salariale) sont transférés vers les comptes individuels des travailleurs participants (les pouvoirs publics envisagent de supprimer ce transfert des cotisations patronales.)

Investissement (le cas échéant) : Effectué par les autorités locales, et uniquement dans des emprunts d'Etat. L'Etat garantit le taux d'intérêt correspondant même si l'argent n'est pas investi.

Prestations : Mensualité égale à 1/120 de l'épargne accumulée avant le départ en retraite, avec un intérêt. Cette formule semble supposer une espérance de vie résiduelle de 10 ans. Cependant, la pension est due jusqu'au décès de son titulaire, et dans tous les cas pendant 10 ans, pendant lesquels les survivants deviennent des ayants droit.

Forfaitaires pour les travailleurs ayant cotisé pendant moins de 15 ans.

Des prestations d'incapacité, des pensions de réversion et des aides au règlement des frais d'obsèques peuvent également être versées.

Age de la retraite : Mêmes âges de départ en retraite standard pour les hommes et les femmes qu'au point I ci-dessus.

3. Régimes de retraite volontaires régis par les conditions du marché : Autorisés. Mais les employeurs ne peuvent pas cotiser à moins de remplir toutes les obligations dans le cadre du régime de retraite obligatoire.

B. Travailleurs ruraux**1. Régime volontaire à cotisations définies (comptes individuels)**

Cotisations : Les travailleurs sélectionnent l'un des dix taux de cotisation dont ils payent 80 %. Leur employeur paie le reste et bénéficie d'un allègement fiscal.

Investissement : Comptes bancaires et emprunts d'Etat.

Prestations : En fonction du solde de chaque compte individuel.

Age de la retraite : 60 ans.

2. Régimes de retraite volontaires aux conditions du marché : Autorisés.

Plusieurs provinces supportant des dépenses élevées selon les règles antérieures, par exemple dans les anciennes régions industrielles, ont donc porté le taux de cotisation au-delà du taux standard, parfois jusqu'à environ 30 %⁵³. C'est au niveau des villes (ou des bourgs dans les districts) que les cotisations sont centralisées, et c'est également à ce niveau que sont calculés les salaires moyens dans le but de déterminer le montant des pensions. Si la caisse de retraite d'une ville est déficitaire, les autorités de la province doivent trouver suffisamment d'argent pour faire en sorte que les pensions soient tout de même payées. Les autorités nationales ne sont pas légalement contraintes d'apporter leur concours, mais en 2000, elles ont versé 34 milliards de RMB aux provinces fortement déficitaires (surtout dans le Nord-Est), montant qui a pratiquement couvert les subventions aux retraites que les provinces ont fini par verser aux villes et aux districts.

En 2001, le taux des cotisations salariales a été porté à 8 % du salaire. Ces sommes sont intégralement affectées aux comptes individuels – le deuxième pilier – où les droits à pension sont calculés sur la base des cotisations accumulées, plus un intérêt (indexé sur le rendement des titres de la dette publique). Outre les cotisations salariales, 3 % des recettes issues des cotisations patronales sont également affectés à ces comptes individuels. Mais, selon les projets les plus récents des pouvoirs publics, actuellement expérimentés dans la province de Liaoning, ce transfert des cotisations patronales vers le deuxième pilier pourrait bientôt être supprimé, ce qui réduirait la part à cotisations définies des pensions à venir. Pour compenser, les pouvoirs publics augmenteraient alors l'élément à prestations définies de la pension, le portant de 20 à environ 30 % du salaire moyen dans la plupart des cas. Ce serait possible en versant un supplément en fonction de la durée de la vie professionnelle.

La gestion du système de retraite urbain est donc confiée aux autorités locales et provinciales, et non aux entreprises. Ce processus de « socialisation », qui devrait faciliter la restructuration de nombre d'entreprises d'Etat, était achevé à plus de 90 % à la fin 2000 (MTSS, 2001). Il suppose des efforts administratifs considérables et contribue à faire reculer les arriérés de pensions, autrefois fréquents : 99 % des pensions auraient été payées dans les délais en 2000. (Même s'il reste des arriérés des années précédentes.) Les autorités locales collectent également les cotisations salariales et patronales, tâche qui peut se révéler particulièrement ardue dans les zones comptant beaucoup d'entreprises insolvables. Cependant, sous l'effet de plusieurs mesures destinées à le renforcer, après 1997, 94 % des entreprises couvertes (les autres n'ont pas été comptabilisées) respectaient le dispositif en 2000, selon les statistiques⁵⁴.

La nécessité de poursuivre la réforme des retraites

Comme le montre la vue d'ensemble ci-dessus, les récentes réformes entraînent plusieurs changements qui rendront le financement du système de retraite urbain plus supportable. Non seulement les pensions moyennes baisseront par rapport aux salaires moyens, mais l'élargissement de la couverture de la population active et un recouvrement et une centralisation plus efficaces des cotisations vont également alléger les pressions financières à court terme. Les pensions de retraite calculées selon les anciennes règles continuent de peser lourd, mais avec l'adoption des nouvelles règles, le système de retraite reposera désormais sur des bases financières plus solides. Cependant, du fait des bouleversements que connaissent actuellement l'économie et la société chinoises, il n'est guère possible de concevoir un système de retraite insensible au risque de perturbations financières majeures.

Sur le long terme, l'évolution démographique constitue un facteur déterminant. Selon les différentes hypothèses, le ratio actifs/inactifs (c'est-à-dire ici le pourcentage de personnes de 65 ans et plus par rapport à la tranche des 15-64 ans) pourrait passer de près de 10 actuellement à environ 8 en 2010 et 3 en 2040. Si l'on place la ligne de démarcation à 60 ans, ce chiffre pourrait être ramené d'environ 6 aujourd'hui à 5 en 2010 et à peine plus de 2 après 2030⁵⁵. On peut comparer ces ratios *démographiques* au ratio *systémique* entre cotisants et bénéficiaires au sein du système de retraite urbain, qui est passé de plus de 5 en 1990 à 3.3 en 2000 (tableau 16.9, partie A, quatrième colonne).

Nombre de pays de l'OCDE présentant des projections démographiques analogues ont jugé nécessaire de relever l'âge légal de la retraite⁵⁶. Cette solution n'est toutefois pas envisagée dans les récentes réformes

menées en Chine, même si l'âge actuel de la retraite est assez bas par rapport aux autres pays : 60 ans pour les hommes, 50 ans pour la plupart des femmes et 55 ans pour les femmes exerçant des activités non manuelles, voire moins dans certains cas [encadré 16.2]. Il serait donc justifié de relever à terme l'âge de la retraite, en particulier pour les femmes, même s'il faut faire preuve de flexibilité pour répondre aux situations particulières découlant de la restructuration des entreprises.

A l'évidence, l'évolution du ratio actifs/inactifs systémique dans le cadre du régime de retraite urbain dépendra non seulement de la démographie et de l'âge de la retraite, mais aussi du degré d'inclusion de catégories supplémentaires de travailleurs dans le système. Comme nous l'avons vu plus haut, dans les années 90, le nombre de cotisants a été multiplié par deux. Cependant, l'effet positif de ce phénomène sur les recettes issues des cotisations a été annulé, car le nombre de retraités a été multiplié par plus de trois, notamment suite à la restructuration des entreprises d'Etat. Si l'on décide, à l'avenir, d'étendre la couverture du système de retraite urbain tel qu'il se présente aujourd'hui, par exemple à certaines zones actuellement considérées comme rurales, les conséquences financières pourraient essentiellement dépendre de la sélection de ces zones. En règle générale, les mesures visant à améliorer la couverture de la population active ont toutefois le plus de chances de réussir si le rapport entre cotisations et prestations est intéressant pour les entreprises en bonne santé et pour les travailleurs qui ne sont pas encore proches de la retraite.

Malheureusement, en raison du taux élevé des cotisations patronales relevant du premier pilier –qui servent à financer d'onéreux dispositifs transitoires pour les actuels retraités et les travailleurs en passe de l'être –, il sera plus difficile d'attirer de nouveaux cotisants issus de la jeune génération. Ces taux élevés risquent également d'inciter à d'autres manquements. Si l'Etat pouvait financer ces dispositifs transitoires séparément, un simple calcul s'appuyant sur les nouvelles règles et un ratio actifs/inactifs systémique de 3.3 – comme en 2000 – montre qu'un taux de cotisation de 6.1 % suffirait à financer le premier pilier du système de retraite, qui correspond à 20 % du salaire moyen. Si ces retraites sont portées à 30 % du salaire, comme prévu, il faudrait un taux de cotisation de 9.1 %. Si le ratio systémique se dégrade pour tomber à 2, des taux de cotisation de 10 ou 15 % respectivement suffiraient dans les mêmes hypothèses.

Etant donné l'ampleur de ses engagements envers les actuels retraités et les travailleurs en passe de l'être, l'Etat a tout de même choisi la solution la plus pratique en imposant des taux de cotisation élevés. En effet, les autres sources de financement envisageables pour les dispositifs transitoires, telles que la majoration de l'impôt sur le revenu ou de la taxe sur la valeur ajoutée, ne donneraient pas forcément de meilleurs résultats. Cependant, il conviendrait de moduler quelque peu les taux de cotisation, peut-être en abaissant les cotisations patronales exigées pour les travailleurs jeunes dont la retraite issue du premier pilier sera également moindre. Une autre possibilité consisterait à réduire le taux de cotisation pour les bas salaires, comme l'ont fait d'autres pays disposant d'un important secteur informel (le Brésil, l'Italie ou l'Ukraine).

En outre, si le régime de retraite urbain tel qu'il se présente aujourd'hui est introduit dans certaines zones rurales – où les personnes âgées ne perçoivent actuellement aucune pension de retraite –, il conviendrait d'y abaisser considérablement les cotisations patronales par rapport aux zones urbaines pendant une période relativement longue. Une autre approche possible, qui préserverait davantage les différences actuelles avec les villes, consisterait à n'introduire le deuxième pilier que dans certaines zones rurales. Les entreprises et les travailleurs des campagnes verseraient alors leurs cotisations uniquement sur des comptes individuels. Comme c'est actuellement le cas pour le deuxième pilier dans les villes, les fonds versés pourraient être soit investis soit gérés selon le modèle du régime de cotisations définies fictivement pré-financé.

Au cours des dix prochaines années, avec les règles actuelles, les dépenses consacrées aux pensions devraient passer de 2.4 à 2.5-3 % du PIB, compte non tenu des fonctionnaires. (Cette estimation suppose une dégradation de 15 à 20 % du ratio actifs/inactifs et une suppression relativement lente des dispositifs transitoires pour les travailleurs approchant de l'âge de la retraite.) A l'évidence, tout accroissement de la couverture de la population se traduira par une augmentation des dépenses, mais aussi par une hausse

des recettes. Le défi consiste donc à arriver à améliorer le ratio recettes/dépenses de façon à freiner, malgré le vieillissement démographique inévitable, l'augmentation du taux de cotisation, et, si possible, abaisser ce taux.

Le rôle de l'épargne retraite privée

Pour la grande proportion de la population chinoise qui n'est pas couverte par l'assurance-retraite publique, l'épargne privée constitue, à côté du rôle traditionnel de la famille, le principal moyen de s'assurer une sécurité financière pour ses vieux jours. Les catégories de population non couvertes perçoivent en général des revenus inférieurs à la moyenne. Cependant, leur situation financière s'améliore, et elles comptent désormais dans leurs rangs un nombre significatif de personnes relativement aisées, telles que les salariés des entreprises urbaines à capitaux étrangers et des entreprises de bourgs et villages (EBV) situées à proximité des grandes villes. En outre, les travailleurs urbains bénéficiant d'une assurance sociale peuvent être désireux de cotiser, en complément, à un dispositif d'épargne volontaire. Le régime de retraite urbain prévoit cette possibilité comme un troisième pilier [encadré 16.1].

L'épargne des ménages est déjà considérable tant dans les villes que dans les campagnes chinoises, comme en attestent les enquêtes sur le budget des ménages⁵⁷. Dans la mesure où cette épargne n'est pas investie dans des entreprises familiales, elle est probablement déposée, pour l'essentiel, sur des comptes bancaires ordinaires (Asher et Newman, 2001). Pour l'Etat, il n'est donc pas urgent d'encourager l'épargne privée en général. Il conviendrait toutefois de faciliter, si possible, le développement d'instruments d'épargne de meilleure qualité sur le marché naissant de l'intermédiation financière en Chine, de sorte que l'épargne, déjà importante, puisse être canalisée vers des investissements plus productifs.

Le marché du travail se retrouve face à un problème précis lorsque les régimes de retraite des entreprises ne sont pas transférables d'un emploi à un autre. (Parfois, la transférabilité de l'assurance-retraite publique peut également être limitée, par exemple lorsqu'un travailleur change de ville ou de province.) En principe, le gouvernement peut faire voter une loi disposant que toutes les cotisations au titre des retraites et les droits y afférents doivent être administrés de manière que les droits individuels puissent, à tout moment, être capitalisés et transférés à un autre organisme de gestion. Cependant, certains employeurs peuvent légitimement vouloir inciter leurs salariés à rester dans leur entreprise, par exemple en leur accordant des droits à pension supplémentaires qui seront retirés en cas de départ. Dans tous les cas, le Ministère du Travail et de la sécurité sociale doit suivre les évolutions du marché du travail et être prêt à proposer des lois interdisant, si nécessaire, les dispositifs pénalisant injustement les travailleurs qui changent d'emploi.

Le deuxième pilier de l'assurance-retraite urbaine se compose également d'une épargne privée, mais sous contrôle de l'Etat, c'est-à-dire sans possibilité pour l'affilié de choisir les options d'investissement. Les organismes de retraite peuvent investir les cotisations du deuxième pilier dans des emprunts d'Etat, mais, dans la plupart des cas, ils se contentent de les reverser sous forme de pensions (premier et deuxième piliers) sur une base de répartition, créditant le compte-épargne individuel des travailleurs de montants notionnels représentant une dette implicite de l'Etat envers ces travailleurs. Grâce à ce modèle de régime de cotisations définies fictivement pré-financé, nul besoin de mettre en place de complexes systèmes de gestion des fonds : les droits à pension sont simplement calculés comme si l'argent avait été placé. Cette méthode s'apparente *grosso modo* aux réformes des retraites récemment adoptées dans plusieurs pays d'Europe (Italie, Lettonie, Pologne et Suède). Même si elle peut sembler en contradiction avec les projets antérieurs de la Chine en ce qui concerne le deuxième pilier (qui devait faire appel à la capitalisation), cette approche représente probablement la solution la plus pratique et la plus pragmatique face au difficile problème de financement qui se pose à court terme. Il convient de souligner qu'il n'y a aucune différence, d'un point de vue économique, entre la méthode de la répartition et la « capitalisation » via une accumulation d'emprunts d'Etat : dans les deux cas, l'Etat devra financer des dépenses analogues au titre des retraites. (Le modèle de la répartition entraîne une dette implicite envers les futurs retraités, tandis que les obligations, émises par l'Etat au profit des organismes de gestion des fonds, rendent cette dette explicite.)

Toutefois, s'il est à l'avenir possible de placer les cotisations du deuxième pilier dans des instruments autres que des obligations, par exemple sur le marché boursier, une nouvelle situation apparaîtrait. L'Etat ne pourrait en effet plus dépenser les recettes issues des cotisations. Par voie de conséquence, cela produirait de l'épargne nette et, si les dépenses publiques ne peuvent pas être réduites rapidement, il faudrait relever les cotisations ou les impôts. Dans le contexte économique actuel, il n'est pas nécessaire, à court terme, d'encourager l'épargne et le placement des cotisations du deuxième pilier car le taux d'épargne est déjà considérable en Chine et, comme nous l'avons évoqué, les taux de cotisation urbains sont élevés. En revanche, à long terme, il pourrait être utile d'envisager des mesures favorisant un recours accru aux différentes options d'investissement, peut-être en relation avec d'autres dispositifs visant à renforcer l'efficacité et la transparence des marchés financiers⁵⁸. Mais une grande prudence s'imposera alors, en raison de la faiblesse actuelle de ces marchés et de l'opacité de nombreuses entreprises cotées (Asher et Newman, 2001). Dans tous les cas, même si l'on peut se demander s'il est justifié que la Chine encourage l'augmentation nette de l'épargne, il est clair que le niveau actuellement élevé des cotisations au titre des retraites dans le secteur urbain formel constitue l'un des facteurs susceptibles de fausser la concurrence sur les marchés du travail. Les efforts de réforme devront donc se poursuivre en mettant l'accent sur la réduction de ces cotisations et l'accroissement du nombre de cotisants dans les zones rurales et urbaines.

Le dernier recours : l'allocation minimum de subsistance et autres programmes

L'allocation minimum de subsistance est une création récente. Ce programme d'aide sociale sous conditions de ressources est en train d'être mis en place. Même s'il est censé couvrir les campagnes et les villes, l'attention se concentre sur ces dernières, car le montant des prestations y est plus élevé et le besoin d'un soutien financier de dernier recours y est croissant du fait de la hausse du chômage et de la fermeture des centres de reclassement (voir plus loin).

Selon les chiffres officiels, en zone urbaine, le nombre de bénéficiaires s'établissait à 3,8 millions en 2000, contre 2,7 millions en 1999 (tableau 16.10 et MTSS, 2001a). Selon le Ministère du Travail et de la sécurité sociale, 10 millions de travailleurs urbains supplémentaires satisfaisaient aux critères, mais n'ont pas perçu de prestations en 2000. Parallèlement au problème financier, il est également difficile d'évaluer la situation de nombre de ménages demandeurs. La nécessité de développer des moyens administratifs pour remplir de cette tâche a certes été reconnue comme une priorité, mais il faudra vraisemblablement un certain temps avant que toutes les villes puissent bénéficier de ces efforts⁵⁹.

En 2000, environ 80 % des bénéficiaires appartenaient à des catégories spécifiques de la population, connus des autorités locales, notamment les personnes licenciées, les retraités percevant de petites pensions et les handicapés. L'introduction progressive de l'allocation minimum de subsistance en 1999, semble expliquer le recul du recours à certains programmes antérieurs, en partie locaux, dans les villes (voir tableau).

Dans les zones rurales, le programme social le plus important en nombre de bénéficiaires est celui qui cible les agriculteurs pauvres et vise à les indemniser pour les dégâts provoqués par les catastrophes naturelles, comme les mauvaises récoltes. Dans la pratique, l'aide se concentre largement dans les régions non seulement pauvres, mais aussi frappés par des sécheresses fréquentes. Le programme des « cinq garanties » (nourriture, habillement, logement, soins médicaux et obsèques) joue, lui aussi, un rôle important en zone rurale, avec un financement pour l'essentiel local. Il s'adresse à des personnes qui n'ont ni enfants, ni famille, ni ressources financières. La plupart des bénéficiaires sont des personnes âgées et des orphelins, qui sont placés dans des foyers ou reçoivent des céréales.

Dans l'hypothèse d'une introduction progressive de l'allocation minimum de subsistance dans l'ensemble du pays, ces programmes traditionnels devraient perdre un peu de terrain, même s'ils continueront probablement de jouer un rôle pendant de longues années. Un problème plus grave pourrait néanmoins survenir : le taux de chômage urbain et le nombre de ruraux pauvres sans soutien familial pourraient en effet s'accroître substantiellement. Dans un tel cas, l'allocation minimum de subsistance pourrait compter un plus grand nombre de demandeurs, ce qui nécessitera de s'intéresser davantage aux manières d'en améliorer le ciblage et d'en maîtriser les effets potentiellement négatifs sur l'incitation au

Tableau 16.10. **Bénéficiaires de l'aide sociale**

Milliers de personnes

	1995	1996	1997	1998	1999
Allocation minimum de subsistance					
Total	–	–	–	1 841	5 317
– Zones urbaines	–	–	–	n.d.	2 659
– Zones rurales	–	–	–	n.d.	2 658
Aide rurale traditionnelle					
Aide aux ménages ruraux pauvres (caisse de secours)	31 528	30 792	26 022	26 917	16 598
Bénéficiaires des « Cinq garanties »	2 494	2 675	2 791	2 828	3 037
– Allocations périodiques et forfaitaires émanant de l'État	254	256	218	217	525
– Allocations émanant des collectivités villageoises	2 095	2 130	2 003	2 009	1 954
Anciens programmes urbains					
Aide aux ménages urbains pauvres	3 749	2 611	2 683	3 322	1 571
– Allocations émanant de l'État	127	200	140	164	232
Aide aux ouvriers et employés licenciés, retraités, âgés ou handicapés	538	535	531	549	515
– 40 % du salaire antérieur	239	236	233	249	225
– Allocations périodiques et forfaitaires émanant de l'État	299	299	298	299	287

Source : *Annuaire statistique de la Chine 1999 et 2000*, tableaux 21-51.

travail. L'expérience internationale des différentes solutions, y compris le recours à des travaux d'intérêt général à petite échelle pour les bénéficiaires des prestations (« *workfare* »), pourrait alors se révéler intéressante (OCDE, 1998 et 1999, et Subbarao, 1993).

Licenciement et indemnisation du chômage en zone urbaine

Réglementation en matière de chômage

Sur un marché concurrentiel, l'emploi dans une entreprise donnée peut rarement être garanti à vie : il doit exister un mécanisme autorisant l'entreprise à se séparer de ses salariés lorsque sa situation se dégrade. Cette nécessité a été reconnue en Chine dans les années 80, lorsque les employeurs urbains ont commencé à embaucher des travailleurs sur la base de *contrats* individuels, spécifiant par écrit les conditions de l'emploi. Ces contrats rompent avec les engagements implicites ou explicites d'emploi à vie garanti qui prévalaient jusqu'alors. Dans les entreprises d'Etat, la proportion de contractuels n'a cessé de croître, pour dépasser 50 % en 1997⁶⁰.

Le droit chinois du travail autorise les licenciements ...

La loi sur l'emploi de 1994 codifie cette pratique et dispose que le contrat de travail individuel peut être à durée indéterminée (« flexible »), à durée déterminée ou à la tâche. La durée de ces deux derniers types de contrats peut aller jusqu'à dix ans, ce qui est très long par rapport aux normes européennes, mais au terme de cette période, un contrat à durée indéterminée doit obligatoirement être établi. Les employeurs peuvent mettre fin à tout contrat avec un préavis de 30 jours en cas de maladie ou d'absence de qualification, et si les « conditions objectives... ont changé au point que le contrat de travail initial ne puisse plus être exécuté », sous réserve toutefois qu'il soit impossible de parvenir à un accord par une modification du contrat (Article 26). Les réductions d'effectifs sont également autorisées si une entreprise est déclarée insolvable (« au bord de la faillite ») par un tribunal ou si elle rencontre des « difficultés majeures au niveau de la production et de la gestion », notion qui doit être définie par les autorités locales (Article 27)⁶¹. L'employeur doit alors en informer le syndicat et le bureau local du travail. Il doit également verser des indemnités de départ, correspondant généralement à un salaire mensuel par année de service, et plafonnées à douze mois de salaire.

Ces dispositions ressemblent à celles qui s'appliquent dans de nombreux pays de l'OCDE. Elles peuvent être considérées comme libérales au sens où les employeurs peuvent choisir les travailleurs qu'ils souhaitent licencier, mais après consultation des syndicats et des bureaux de placement, et en

respectant certaines restrictions (par exemple pour les handicapés et les femmes enceintes). En outre, le délai de préavis requis est court. Cependant, les indemnités que doivent verser les employeurs peuvent leur coûter relativement cher. Seuls quelques pays de l'OCDE, comme l'Italie et la Turquie, disposent de lois qui fixent, dans certains cas, les indemnités de départ à des montants supérieurs à quelques mois de salaire. (Les contrats prévoient toutefois souvent des versements plus généreux.)

... mais les entreprises d'Etat rencontrent des obstacles particuliers

Même si les dirigeants des entreprises d'Etat sont réputés responsables au regard du droit des sociétés et du droit du travail, ils ont moins de liberté d'action que les textes ne le laissent supposer. Malgré la transformation récente de la plupart des entreprises d'Etat en sociétés dont l'Etat est actionnaire, les cellules du parti et les « organisations de masse », autrefois puissantes, restent généralement représentées au sein de ces entreprises, même si leur pouvoir officiel sur la direction s'est affaibli⁶². Par ailleurs, une proportion significative de leurs salariés ne sont pas des contractuels, mais des personnes d'un certain âge qui ont commencé leur carrière à l'époque où l'on supposait l'emploi à vie garanti par l'Etat. Il n'est donc pas surprenant que les dirigeants des entreprises d'Etat soient exhortés à éviter de licencier ces travailleurs tant que cette possibilité n'est pas officiellement reconnue et que les travailleurs ne se sont pas vu accorder d'aides spéciales. Dans la pratique, le nombre de salariés qu'une entreprise publique peut licencier dépend par conséquent des décisions budgétaires prises par les autorités locales.

Ce n'est qu'en 1995 que l'emploi dans les entreprises d'Etat a atteint son maximum historique, avec plus de 110 millions de travailleurs. Un vaste effort de réduction des effectifs a alors été engagé dans certaines régions côtières, avant d'être étendu à l'ensemble du territoire. Suite aux dispositions introduites en 1998, plus de 20 millions de personnes ont été mises en situation de chômage technique en l'espace de trois ans dans le cadre du programme de réemploi des salariés licenciés (*xiagang*), principalement dans les entreprises d'Etat, mais aussi dans les entreprises collectives urbaines (voir tableau 16.11). Fin 2000, les entreprises d'Etat ne comptaient plus qu'environ 70 millions de salariés, et l'emploi avait reculé encore plus, en termes relatifs, dans les entreprises collectives urbaines, pour être ramené à 15 millions de personnes environ. Outre les licenciements, les départs volontaires et les changements de forme de propriété des entreprises (reclassification) expliquent en grande partie ce recul. Le programme de réemploi semble expliquer près de la moitié de la baisse des effectifs enregistrée jusqu'ici dans les entreprises d'Etat, mais a produit beaucoup moins d'effet dans les entreprises collectives urbaines. Cependant, comme nous l'avons déjà énoncé, le taux de départs total (comprenant à la fois les départs volontaires et involontaires) enregistré par les entreprises d'Etat n'atteignait que 12 % en 1998 et 9 % en 1999 (tableau 16.6)⁶³. Les privatisations expliquent le recul nettement plus prononcé des effectifs dans les entreprises d'Etat.

Depuis 1998, les travailleurs en situation de chômage technique ont la possibilité d'intégrer les centres de réemploi dépendant de l'entreprise, où ils peuvent rester inscrits jusqu'à ce qu'ils aient retrouvé un emploi, sans toutefois dépasser trois ans. Ils restent officiellement salariés tant qu'ils relèvent de ce centre. Ils perçoivent non pas un salaire, mais une allocation mensuelle inférieure à celui-ci⁶⁴. L'Etat a également lancé un programme de recyclage pouvant accueillir jusqu'à 10 millions de travailleurs licenciés sur la période 1998-2000⁶⁵. Au terme des trois années, l'employeur est libéré de toute obligation envers eux.

Il semble que la plupart des travailleurs mis en situation de chômage technique retrouvent un emploi au bout d'un certain temps, mais nombreux sont ceux qui restent au moins un an dans les centres de réemploi (tableau 16.11, parties B et C). En 2000, les chiffres du retour à l'emploi se sont dégradés (MTSS, 2001a). Fin 1999, un peu plus de 50 % des personnes inscrites dans les centres de réemploi y étaient depuis plus d'un an, avec une surreprésentation de la tranche des 35-45 ans. Cette durée relativement longue montre combien il est difficile de retrouver un emploi en Chine. Il est toutefois possible que nombre de chômeurs choisissent de travailler dans le secteur informel pendant un certain temps tout en continuant de percevoir l'allocation mensuelle, une pratique généralement tolérée. Les prestations ne constituent cependant probablement pas la seule raison pour laquelle les chômeurs retardent leur recherche d'emploi dans le secteur formel. C'est notamment ce que font ceux qui veulent demander à leur ancien employeur de leur rembourser ce qu'il leur doit ou bien qui sont tout simplement très attachés à cet employeur.

Tableau 16.11. **Travailleurs en situation de chômage et centres de réemploi**

A. Flux entrants et stocks

Milliers de travailleurs

Forme de propriété	Nombre de travailleurs mis en situation de chômage technique par an		Travailleurs en situation de chômage technique (fin d'année)		
	1999	2000	1998	1999	2000
Entreprises d'État	6 186	4 480	5 917	6 525	6 570
Entreprises collectives urbaines	1 485	n.d.	2 503	2 589	n.d.
Autres entreprises urbaines	144	n.d.	293	257	n.d.
Total	7 815	n.d.	8 713	9 372	9 110

B. Réemploi et durée du séjour dans les centres de réemploi

Milliers de travailleurs

Forme de propriété	Travailleurs en situation de chômage technique retrouvant un emploi grâce aux centres en 1999 (pour 1 000 travailleurs)	Travailleurs en situation de chômage technique à la fin de 1999 répartis selon la durée de leur inscription dans les centres (en % du total)				
		-1 an	1-2 ans	2-3 ans	Hors centres	Total
Entreprises d'État	4 905	45	43	5	7	100
Entreprises collectives urbaines	1 045	14	17	2	68	100
Autres entreprises urbaines	118	16	18	1	65	100
Total	6 067	36	35	4	25	100

C. Travailleurs en situation de chômage technique inscrits dans les centres de réemploi, fin 1999, par tranche d'âge

Distribution en %

Forme de propriété	Âge			Total
	16-34 ans	35-45 ans	46 ans et plus	
Entreprises d'État	36	42	22	100
Entreprises collectives urbaines	27	49	24	100
Autres entreprises urbaines	36	42	22	100
Total	35	43	22	100

Source : *Annuaire statistique de la Chine 2000*, ministère du Travail et de la Sécurité sociale. (2001).

Nonobstant ces multiples problèmes et retards, les chiffres montrent, jusqu'à présent, que les résultats sont étonnamment bons. Cette conclusion générale semble justifiée même si, pour nombre de travailleurs, le nouveau salaire est inférieur à l'ancien, peut-être en raison de la spécificité de leurs compétences⁶⁶. Les chiffres officiels du retour à l'emploi ont certainement des explications multiples. Outre l'aide apportée par les centres de réemploi, la recherche d'emploi a été facilitée par la priorité donnée par les établissements d'Etat aux chômeurs lors de l'embauche, et par un taux de départs global des travailleurs des entreprises d'Etat chinoises qui n'est pas particulièrement élevé par rapport aux autres pays, malgré les licenciements. La raison principale tient toutefois peut-être à la poursuite des embauches dans les autres entreprises urbaines (bien qu'en partie dans le secteur informel). Dans ce contexte de marché du travail au sens large, l'impact sur l'emploi des licenciements dans les entreprises d'Etat correspond au taux de rotation du travail considéré comme normal dans les entreprises des Etats-Unis ou d'Europe.

Il est actuellement prévu de supprimer progressivement les centres de réemploi. Dans le cadre d'un programme pilote mené dans la province de Liaoning, visitée par l'OCDE, aucun nouveau centre ne doit être mis en place en 2001 et les centres existants ont pour l'essentiel cessé d'accueillir de nouveaux travailleurs licenciés. L'assurance-chômage et l'allocation minimum de subsistance prendront le relais.

Assurance-chômage

Fin 2000, environ 6.5 millions de travailleurs (3.1 % de la population active urbaine) étaient inscrits au chômage, chiffre nettement inférieur aux près de 10 millions de travailleurs inscrits dans les centres de réemploi (qui ne sont pas comptabilisés comme chômeurs). Le chômage déclaré devrait augmenter au cours des prochaines années, tant pour des raisons économiques – poursuite de la restructuration des entreprises – que pour divers facteurs institutionnels : le nombre de travailleurs licenciés quittant les centres de réemploi est supérieur à celui des nouveaux inscrits, et l'assurance-chômage couvre une plus grande partie de la population active urbaine.

Il convient de souligner que ces chiffres officiels du chômage ne peuvent pas être comparés aux statistiques s'appuyant sur des enquêtes utilisées dans les pays de l'OCDE qui, ainsi que le recommande l'OIT, définissent les chômeurs comme des personnes valides ne travaillant pas mais recherchant activement un emploi. Si la Chine ne dispose d'aucune donnée correspondant à cette définition, il est toutefois probable que les statistiques officielles pour les zones urbaines sous-estiment ou surestiment parfois le chômage tel que défini par l'OIT. Ainsi, outre les personnes mis en situation de chômage technique, de nombreux demandeurs d'emploi non inscrits auprès des bureaux du travail ne sont pas comptabilisés pour diverses raisons, alors que l'OIT les classerait parmi les chômeurs. En revanche, en Chine comme ailleurs, les chiffres officiels du chômage peuvent prendre en compte de nombreux individus qui ne correspondent pas à la définition de l'OIT, parce qu'ils ont une activité dans le secteur informel ou parce qu'ils ne recherchent pas activement un emploi. Dans tous les cas, comme nous l'avons déjà observé, quelle que soit sa définition, le taux de chômage ne peut donner qu'un tableau partiel du problème plus vaste du sous-emploi.

L'assurance-chômage existe en Chine depuis le milieu des années 80, mais elle ne couvrait jusqu'à récemment que les salariés des entreprises d'Etat, et encore pas dans leur intégralité. Après une forte augmentation en 2000, le nombre de cotisants a atteint 104 millions à la fin de l'année. Si on tient compte des fonctionnaires, cette assurance-chômage couvre moins de personnes que le régime de retraite. (Comme indiqué plus haut, plus de 130 millions de travailleurs urbains, y compris des fonctionnaires, bénéficient de régimes de retraite gérés par l'Etat.) Ce programme est conçu pour couvrir l'ensemble des travailleurs urbains non agricoles, et sa couverture ne cesse de s'étendre. Il est financé par les cotisations patronales (2 % de la masse salariale) et salariales (1 %). (Cependant, à présent, près de la moitié des recettes issues de ces cotisations sont transférées aux centres de réemploi.)

Les allocations de chômage sont versées pendant deux ans au maximum et s'élèvent à 60-75 % du salaire. Elles sont toutefois plafonnées à un montant, déterminé par les autorités provinciales, qui doit se situer entre l'allocation minimum de subsistance (voir plus haut) et le salaire minimum⁶⁷. Au début 2001, elles s'échelonnaient de 100 à 440 RMB par mois au maximum, représentant habituellement de 120 à 150 % de l'allocation minimum de subsistance. En conséquence, la plupart des travailleurs touchant des salaires moyens (700 RMB par mois en 1999) bénéficieront probablement d'un taux de remplacement du revenu un peu inférieur à 50 %. Ce taux correspond à la situation qui prévaut dans de nombreux pays de l'OCDE, mais, en Chine, la durée des versements (deux ans) est relativement longue par rapport aux autres pays, même si, dans plusieurs pays d'Europe, les indemnités correspondantes peuvent être plus généreuses à ces deux égards.

Pour pouvoir bénéficier de l'assurance-chômage, le travailleur doit avoir quitté son employeur contre son gré et être inscrit comme demandeur d'emploi. Ceux qui ont été licenciés dans le cadre du programme de réemploi ne rempliront ces critères qu'au terme des trois années d'inscription au centre de réemploi, à condition qu'ils ne trouvent pas de travail avant. Comme dans la plupart des pays, les bénéficiaires doivent se rendre régulièrement (par exemple une fois par mois) au bureau local du travail (ou au comité de quartier). Ils doivent déployer des efforts véritables pour chercher du travail, et l'allocation peut leur être retirée s'ils refusent des offres d'emploi.

La Chine a commencé à développer un réseau de bureaux de *services pour l'emploi* chargés de l'administration de l'assurance-chômage ainsi que de la diffusion des informations sur les postes vacants et

des services connexes. Plusieurs provinces et villes expérimentent l'utilisation de réseaux informatisés de renseignements relatifs au marché du travail. En rassemblant, dans un guichet unique, les contrôles obligatoires pour l'administration de l'assurance-chômage et les services plus « conviviaux » d'information et de placement, la Chine suit un modèle qui s'est révélé fructueux dans de nombreux pays de l'OCDE. En 2000, on comptait environ 30 000 bureaux de services pour l'emploi, employant quelque 85 000 personnes, dont 70 % appartenaient aux services chargés de l'emploi au sein des administrations locales, tandis que les autres dépendaient d'autres organismes publics ou privés (y compris de syndicats)⁶⁸. Concernant la charge de travail, chaque agent s'occupait en moyenne d'environ 75 chômeurs inscrits, ou de près de 200 si l'on inclut les travailleurs participant à un programme de réemploi. Cette charge de travail est comparable aux chiffres communiqués par les bureaux de placement de nombreux pays de l'OCDE⁶⁹.

Cependant, aider et conseiller des chômeurs en quête d'un emploi n'est pas chose aisée, et la tâche se complique encore lorsque les entreprises remplacent les procédures administratives d'embauche par des méthodes plus orientées sur le marché. En 1999, les entreprises urbaines ont signalé aux services de l'emploi plus de 11 millions de postes vacants, chiffre supérieur aux 8 millions d'embauches dans le secteur formel, mais on ne peut être certain que les entreprises acceptent les candidats proposés par le service de l'emploi. Pour que ces services aident les employeurs et les demandeurs d'emploi, les autorités locales devront sans nul doute accroître leur coopération avec le secteur privé, notamment avec le concours de nombreux organismes de formation, de bureaux de placement privés, des journaux et des sites de recherche d'emploi sur Internet, lorsqu'ils existent.

Faut-il rapidement fermer les centres de réemploi ?

Aujourd'hui, la question d'actualité est de savoir si les centres de réemploi pourront bientôt fermer leurs portes. C'était l'objectif déclaré des pouvoirs publics lors du lancement du programme pilote de la province du Liaoning. L'un des principaux arguments en faveur de cette décision vient de ce que, premièrement, les entreprises d'Etat et les entreprises collectives doivent être traitées sur un pied d'égalité avec les entreprises privées, et, deuxièmement, que des pans essentiels d'un système général de protection sociale sont désormais en place. D'un point de vue financier, certains coûts ne seront plus supportés par les entreprises et seront transférés à l'assurance-chômage, qui contribue déjà aux frais des centres de réemploi. Cette réforme aura vraisemblablement un effet net limité sur les dépenses publiques, à supposer qu'elle accélère quelque peu le retour à l'emploi. Néanmoins, dans l'éventualité d'une augmentation plus substantielle du chômage à venir, les dépenses d'assurance-chômage devraient dépasser les faibles niveaux enregistrés ces dernières années (0.1 % du PIB en 1999).

Si les centres de réemploi sont supprimés trop rapidement, on court le risque que, dans la première phase, un fardeau financier exceptionnellement lourd vienne compliquer l'introduction de l'assurance-chômage. En théorie, l'assurance ne constitue peut-être pas la meilleure façon de financer tous les coûts sociaux issus de la restructuration des entreprises d'Etat, parce que de nombreuses entreprises ont commencé à cotiser au moment où elles envisageaient de licencier des travailleurs ou venaient de le faire. Cela pourrait justifier l'adoption d'une politique qui permettrait à l'Etat de continuer à financer ces coûts par d'autres moyens que l'assurance-chômage, du moins dans un avenir proche. C'est pour ces raisons que les chercheurs du Centre de recherche sur le développement du Conseil des affaires d'Etat recommandent de retarder l'introduction de l'assurance-chômage et de recourir davantage à l'allocation minimum de subsistance, associée à des mesures bénéficiant d'un financement spécial pour les anciens travailleurs des entreprises d'Etat⁷⁰.

Cependant, les projets actuels du gouvernement (poursuivre l'introduction de l'assurance-chômage et supprimer progressivement les centres de réemploi) permettront de dégager les entreprises de l'administration des programmes. Ces dernières pourront ainsi concentrer davantage leurs maigres moyens de gestion sur l'amélioration de leur propre activité. La récente expérience des centres de réemploi indique que des mesures visant à accélérer la procédure de départ des personnels licenciés pourraient, dans de nombreux cas, également accélérer la recherche d'emploi⁷¹. Toutefois, il convient surtout de souligner que la réduction nécessaire des effectifs des entreprises d'Etat et des entreprises collectives est

déjà bien engagée, et n'a pour l'instant pas débouché sur des taux annuels de départ que l'on peut considérer comme élevés par rapport aux autres pays. Dans ce contexte, le gouvernement semble fondé à ne pas abandonner son objectif, qui consiste à se détourner autant que possible de solutions *ad hoc* pour s'orienter vers une assurance sociale générale.

Principales mesures proposées

Ce chapitre met l'accent sur le fait que la Chine doit mieux utiliser ses vastes ressources humaines. Pour y parvenir, ce pays doit faire disparaître les anciennes segmentations et créer un marché du travail national. Les obstacles à la mobilité doivent être réduits, en particulier entre les emplois ruraux et urbains et, dans les villes, entre l'emploi informel et formel. Il est nécessaire de prêter une attention particulière aux caractéristiques institutionnelles qui découragent les employeurs et les travailleurs de rejoindre l'économie formelle : la croissance du secteur informel est le signe d'un dysfonctionnement du marché de l'emploi formel. Concrètement, cela concerne le système de permis de résidence (*hukou*) et son impact sur l'embauche dans les villes, ainsi que la fixation du niveau de salaire, mais aussi l'assurance sociale et d'autres facteurs, dont l'éducation.

Il faudra continuer de créer des emplois non agricoles à un rythme soutenu et pendant une longue période, afin d'éliminer la pauvreté rurale et le sous-emploi. Ces emplois auront le plus de chances d'être créés si employeurs et travailleurs sont libres de décider où ils souhaitent investir et travailler. L'essentiel de la croissance de l'emploi non agricole peut et doit se produire dans les zones rurales, comme c'est déjà le cas, et dans les nombreux bourgs et petites villes présentant un potentiel de croissance. Mais il convient de reconnaître que les zones urbaines bien établies, notamment les grandes villes, présentent des avantages en termes d'infrastructure, d'accès à la main-d'œuvre qualifiée et à des services qui peuvent être difficiles à reproduire à court terme dans les zones de création plus récente.

Le gouvernement doit donc poursuivre une politique visant à éliminer progressivement les contraintes administratives liées au système des permis de résidence (*hukou*) qui pèsent sur l'embauche dans les entreprises urbaines. Au cours des deux dernières décennies, l'efficacité de la réglementation dans la maîtrise de la migration s'est atténuée *de facto*, en grande partie parce que les organismes publics peuvent moins influencer sur les décisions des entreprises en raison de la présence d'un environnement économique plus concurrentiel. Cette tendance devrait durer, car la part des entreprises d'Etat dans l'emploi urbain décroît, et que ces entreprises sont elles-mêmes sujettes à de nombreux changements de gestion. Mais si le gouvernement ne l'accepte pas et ne la soutient pas par des réformes administratives adaptées, la réglementation reposant sur le *hukou*, telle qu'elle est appliquée au niveau local, risque de réduire les possibilités de création d'emplois et de contraindre les emplois à se créer essentiellement dans le secteur informel.

La Chine doit également améliorer son *système éducatif* pour faire face aux exigences accrues du marché du travail, en particulier dans les zones rurales, mais aussi dans les villes. D'après l'expérience de l'OCDE, l'objectif à long terme devrait consister à porter la durée moyenne de la scolarité à 12 ans, contre 9-10 ans actuellement, et à 25 % le taux d'élèves achevant le premier cycle de l'enseignement supérieur (16 années d'études). Cette étude n'a pas l'ambition de déterminer dans combien de temps cet objectif pourrait être atteint, mais la Chine devra sans aucun doute créer un grand nombre de nouveaux établissements d'enseignement secondaire et supérieur.

Les réformes actuelles de l'*assurance sociale* urbaine ont jusqu'ici porté leurs fruits, mais elles doivent désormais tenir davantage compte de la responsabilité de l'assurance sociale dans la segmentation du marché du travail. Les cotisations patronales et salariales, déjà élevées, continuent d'augmenter et sont l'une des principales causes de la distorsion de la concurrence sur les marchés en Chine, tant entre entreprises urbaines et rurales que, dans les zones urbaines, entre entreprises du secteur formel et informel. Face à ce problème majeur, d'autres questions vivement débattues, telles que la possibilité de financer les retraites des deuxième et troisième piliers, revêtent à court terme une importance limitée, en particulier en raison du niveau déjà substantiel de l'épargne privée. A plus long terme, il faudra accorder

une grande attention à ces questions, ainsi qu'à d'autres aspects institutionnels, et s'attacher à accroître la fiabilité et la transparence des marchés financiers.

Le transfert des fardeaux administratifs depuis les entreprises vers l'Etat et l'élargissement de la couverture de l'assurance-retraite à la plupart des travailleurs du secteur formel urbain constituent des avancées positives de ces trois dernières années. Ces progrès devront être consolidés et réaffirmés dans les années à venir. En outre, après les récentes réformes qui réduiront le montant des futures pensions de retraite par rapport aux salaires moyens, ou rendront, entre autres, plus efficace le recouvrement des cotisations, le programme repose sur une assise financière plus solide à longue échéance. Or, pour préserver la stabilité financière face au vieillissement démographique, il conviendra à moyen terme de procéder à un relèvement de l'âge légal de la retraite.

Malheureusement, le nouveau régime de pensions de retraite urbain est grevé par des dispositifs de transition onéreux visant à protéger les actuels retraités et ceux qui ont commencé à travailler avant 1997. Ce fardeau s'allégera probablement lentement au cours des dix prochaines années. Le financement des dispositifs transitoires au moyen de cotisations analogues à celles correspondant aux pensions les plus faibles, comme le préconisent les nouvelles règles, constitue une solution pratique, mais rend le régime moins attrayant qu'il pourrait l'être aux yeux d'éventuels nouveaux cotisants. En instaurant une certaine différenciation dans les taux de cotisations patronales (par exemple en les abaissant pour les jeunes travailleurs ou pour les salaires relativement modestes), on pourrait non seulement résoudre ce problème, mais aussi, plus généralement, accroître l'attrait du travail dans le secteur formel.

Pour l'avenir, il est également important de se pencher sur l'organisation de l'assurance sociale pour les travailleurs des zones rurales, en particulier ceux des entreprises de bourgs et villages (EBV). Avec un salaire moyen représentant entre 60 et 70 % du niveau observé dans les villes, leur situation socio-économique n'est pas toujours aussi différente de celle des citoyens que ne le laissent supposer les divisions institutionnelles actuelles. L'assurance-retraite volontaire qui existe pour les travailleurs ruraux est tellement peu utilisée qu'il est impossible de considérer qu'elle procure aux personnes âgées une garantie de revenu adéquate. L'introduction progressive de l'assurance-retraite urbaine dans les zones rurales pourrait constituer une meilleure solution, en particulier si elle est un peu adaptée aux différentes situations. Elle pourrait, dans un premier temps, être introduite à titre expérimental dans certaines zones rurales présentant un niveau élevé d'emplois non agricoles, surtout à la périphérie des grandes villes. Etant donné que les travailleurs d'un certain âge n'y perçoivent pas de pensions de retraite et ne bénéficient pas des dispositifs de transition mentionnés plus haut, l'application d'un taux de cotisations patronales réduit de moitié pourrait se justifier dans ces zones (10 % au lieu de 20). Une autre possibilité, qui préserverait toutefois davantage la différence avec les travailleurs urbains, consisterait à rendre le deuxième pilier (épargne sur des comptes individuels) obligatoire dans certaines zones rurales uniquement.

Dans les zones urbaines, l'attention se concentre inévitablement sur la restructuration des entreprises et les licenciements qu'elle entraîne, expérience relativement nouvelle pour la Chine. L'Etat doit-il supprimer progressivement les centres de réemploi gérés par les entreprises et les dispositifs spéciaux y afférents, et s'orienter vers un recours accru à l'assurance-chômage ? Ce chapitre indique qu'une telle réforme, actuellement testée sous la forme d'un projet pilote dans la province de Liaoning, se justifie et doit être étendue à tout le pays. L'une des raisons tient à ce que le statut actuel des personnes mises en situation de chômage technique (*xiagang*) peut avoir des effets mitigés, et risque parfois de retarder la recherche d'un emploi dans le secteur formel. En outre, malgré l'ampleur de la restructuration déjà effectuée, les informations disponibles ne suggèrent pas que les chiffres annuels du chômage en pourcentage de l'emploi dans les entreprises d'Etat et les entreprises collectives soient particulièrement élevés par rapport à ce que la plupart des pays de l'OCDE considèrent comme le taux normal de rotation de la main-d'œuvre. Dans un tel contexte, il semble plus rationnel de poursuivre le processus de restructuration des entreprises urbaines dans le cadre d'un régime d'assurance sociale général.

Pour étendre l'utilisation de l'assurance-chômage, les autorités locales devront continuer de développer, comme elles le font depuis peu, un service pour l'emploi moderne. Une bonne partie de

l'expérience internationale en la matière, analysée par des organisations telles que l'OCDE, présente un intérêt potentiel pour la Chine dans un tel contexte. Les services publics de l'emploi doivent notamment renforcer leur coopération avec le secteur privé et expérimenter de nouvelles méthodes de collecte et de diffusion des informations relatives à l'emploi. En leur qualité d'organismes publics, ils devront également accepter la réduction de leurs pouvoirs officiels, qui leur permettaient d'influer directement sur les décisions des employeurs. En Chine comme ailleurs, l'efficacité du placement dépendra de plus en plus de la qualité des services offerts par les bureaux compétents aux employeurs et aux travailleurs.

NOTES

1. Même si le terme « EBV » (entreprises de bourgs et de villages) a perdu une partie de sa signification sur le plan juridique, il reste utilisé dans les statistiques, et ce chapitre reprend la classification des entreprises qui apparaît dans l'*Annuaire statistique de la Chine*, 2000, et l'*Annuaire statistique des EBV chinoises*, 2000.
2. Le terme « provinces » utilisé ici et dans ce qui suit désigne les provinces, les régions autonomes et les municipalités administrées directement par les autorités nationales.
3. Selon de récentes estimations du BNS (citées dans *China Online*, 6 juillet 2001), 130 millions d'agriculteurs, soit, en moyenne, 5.9 millions par an, se sont reconvertis dans le secteur non agricole entre 1978 et 2000. En revanche, il peut être difficile de passer des céréales aux cultures de rapport, notamment en raison de la petite taille des exploitations et de l'obligation de vendre sa production à l'Etat.
4. En 1997, plus de la moitié des ménages agricoles disposaient d'une superficie comprise entre 0.2 et 0.6 hectare de terrain. Les quatre cinquièmes environ de ces terres étaient réservés aux céréales, avec, probablement, environ 1.65 récolte par an en moyenne, et la plupart des ménages élevaient de un à cinq cochons (BNS, 1998).
5. Le système détaillé de notification des statistiques sur la main-d'œuvre du BNS, à partir duquel les données du tableau 16.1 ont été compilées, estimait l'emploi total, urbain et rural, en 1999 sur la base du recensement de 1990 et des enquêtes ultérieures par sondage sur l'évolution de la population. L'enquête sur la population active urbaine est annuelle, mais ne couvre que la composante spécifiée du marché du travail. Les données relatives aux EBV, compilées par le Ministère de l'Agriculture, sont censées porter sur l'ensemble des emplois agricoles, mais une comparaison avec les enquêtes démographiques fait apparaître un phénomène de sous-déclaration. Le tableau 16.1 présente les écarts de données qui en résultent.
6. En 1970, le secteur agricole de la République de Corée employait 4.8 millions de personnes, soit à peine plus de la moitié de l'emploi total, mais ne représentait que 23 % du PIB. En 1997, il était tombé à 2.3 millions, tandis que les activités non agricoles occupaient près de 19 millions de personnes. L'agriculture ne représentait alors que 5 % du PIB, avec une contribution par travailleur inférieure de plus de moitié à celle des autres secteurs, ce qui laisse à penser que l'emploi agricole va continuer de diminuer (OCDE, 2000c).
7. Les villes chinoises d'une relative importance regroupent des zones urbaines et rurales : les zones urbaines sont administrées par des bureaux d'arrondissement (dans les grandes villes) et par des comités de rue ou de quartier, et les zones rurales par des bureaux de district et des comités villageois. Dans trois des quatre municipalités dépendant directement du gouvernement central – Pékin, Shanghai et Tianjin – la majeure partie de la population est sous administration urbaine, tandis que dans la quatrième, Chongqing, la population est sous administration rurale.
8. Quelques exploitations sont situées en zone urbaine, mais la plupart des détenteurs d'un passeport intérieur (*hukou*) agricole qui y vivent sont des migrants qui ont besoin d'un permis de séjour.
9. *Annuaire statistique de la Chine*, 2000, tableau 5.4, et *Annuaire statistique des EBV chinoises*, 2000.
10. Voir *Annuaire statistique de la Chine*, 2000, tableaux 10.11 et 10.17. Le BNS procède à des enquêtes séparées (zones urbaines et zones rurales) sur le budget des ménages, qui ne couvrent généralement pas la population rurale ayant migré vers les villes. Les comparaisons effectuées ici portent sur le revenu disponible par habitant, dans le cas des ménages urbains, et sur le revenu net par habitant, dans le cas des ménages ruraux. Elles incluent les revenus en nature pour les ménages ruraux, mais pas pour les ménages urbains.
11. Voir *Annuaire statistique de la Chine*, tableaux 10.14 et 10.15. On peut noter également que, si 2.8 personnes par ménage rural étaient considérées comme faisant partie de la population active en 1999, l'une d'entre elles, en moyenne, exerçait une activité non agricole. Dans les villes, 1.8 personne par ménage urbain, en moyenne, occupait un emploi.

12. *Annuaire statistique de la Chine*, tableau 10.4. Ces enquêtes sur les ménages ne comptabilisent généralement pas les migrants ruraux qui travaillent dans les villes. Dans le cas contraire, les résultats auraient probablement fait apparaître un profil moins homogène.
13. *Annuaire statistique de la Chine*, 2000, tableau 5.18. Pour les salaires versés par les EBV, se reporter à l'*Annuaire des EBV chinoises*, diverses éditions. Au Tibet, les emplois urbains sont également relativement bien rémunérés, mais quantitativement insignifiants.
14. Voir, par exemple, OCDE (2000a), pour la Roumanie.
15. Comme le notent Fleischer et Wang (2001), la faible rentabilité du niveau d'études est surprenante au vu du modeste taux d'inscription dans l'enseignement post-obligatoire. Cette situation contraste avec celle observée en Russie, où la forte proportion de ces travailleurs peut expliquer les faibles différences de salaire au bénéfice des travailleurs ayant fait des études supérieures. Fleischer et Wang attribuent la faible rentabilité du niveau d'études aux obstacles à la mobilité de la main-d'œuvre et, concernant les EBV, à la pénurie de capital qui empêche une exploitation efficiente des économies d'échelle.
16. Dans une enquête menée en 1998 auprès des entreprises implantées à Dalian (province du Liaoning) et à Xiamen (province du Fujian), ainsi qu'autour de ces deux villes, Dong et Bowles (2001) constatent que la pression du marché a contraint les entreprises d'Etat à ajuster les salaires en fonction de la rentabilité, d'où un creusement des écarts entre les différentes entités. Dans les entreprises d'Etat, la discrimination salariale entre hommes et femmes est plus forte que dans les sociétés à capitaux étrangers, caractéristique que ces auteurs ont interprétée comme étant un héritage du passé. Ce sont les entreprises d'Etat qui opèrent une discrimination maximale envers les travailleurs ruraux en général, même si les sociétés à capitaux étrangers semblent profiter du manque de pouvoir de négociation salariale de ces travailleurs ruraux, que leurs papiers officiels n'autorisent pas à changer d'emploi sans l'accord de leur entreprise.
17. Les écarts salariaux liés aux qualifications semblent s'être creusés pendant la transition économique qu'a connue l'Europe centrale et orientale après 1990 (voir, par exemple, OCDE, 2000a, et Vodopivec, 1996). En Chine, Huang, Caldas et Rebelo (2001) ont analysé les données relatives aux rémunérations du personnel des entreprises d'Etat, dans le Hunan. Ils en ont conclu que la rentabilité du niveau d'études a augmenté entre 1995 et 1998. Cette rentabilité est toutefois restée modeste, notamment en ce qui concerne l'enseignement secondaire et les femmes. La plus forte a été observée pour l'enseignement primaire, puis pour l'enseignement supérieur.
18. Les chiffres mentionnés pour les villes ne couvrent pas les bourgs et villes de moindre importance, qui occupent une position intermédiaire dans la plupart des domaines. Se reporter à l'*Annuaire statistique de la population chinoise*, 2000, tableaux 1 à 15.
19. OCDE, 2001a, *op. cit.*
20. OCDE 2001a, *op. cit.*
21. L'Enquête internationale sur la littératie des adultes compare les informations sur l'éducation et la formation continue (apprentissage tout au long de la vie) des adultes actifs à leur niveau initial d'instruction et leurs connaissances de base. Voir OCDE et Statistique Canada (2000), p. 43.
22. A titre de comparaison historique approximative, les inscriptions dans le deuxième cycle de l'enseignement secondaire (correspondant habituellement aux élèves âgés de 15 à 18 ans) ont augmenté au point de couvrir une majorité de jeunes dans les années 30 aux Etats-Unis, dans les années 50 au Japon, dans les années 60 et 70 dans la majeure partie de l'Europe et dans les années 80 ou plus tard en Europe du Sud.
23. Le taux de départ utilisé ici correspond à la somme des départs volontaires et non volontaires, c'est-à-dire les départs en retraite et les démissions décidés par les travailleurs ainsi que les ruptures du contrat de travail et les licenciements décidés par les employeurs.
24. Gimpelson et Lippoldt (2000), tableau 2.2, et Cazes et Nesporova (2001), tableau 3. La plupart de ces estimations sont fondées sur des enquêtes portant sur des entreprises grandes et moyennes. Selon Cazes et Nesporova, la Bulgarie constituait un cas extrême, avec des taux de départ de 36 % en 1991, 30 % en 1998 et 40 % en 1999.
25. (OCDE, 1994, chapitre 6)
26. En comparaison, les taux d'embauches enregistrés en Russie sont restés élevés, compris entre 19 et 24 % sur la période 1992-1999. Dans la plupart des autres pays d'Europe centrale et orientale, ils sont temporairement retombés à 10-15 % au début des années 90, avant de remonter à 15-20 %. La Roumanie, un cas extrême, a

enregistré son taux d'embauches le plus faible pour les entreprises industrielles en 1992, avec seulement 5 % (Cazes et Nesporova, *ibid.*, et Gimpelson et Lippoldt, *ibid.*).

27. Sur la base d'une enquête annuelle sur les changements démographiques en 1999, ce chiffre pourrait sous-estimer le nombre de migrants. Les réponses à une question formulée de manière plus générale dans l'enquête suggèrent qu'environ 80 millions de personnes vivaient dans des localités autres que celles où elles étaient enregistrées.
28. Dong et Bowles (*ibid.*) observent que 73 % des travailleurs dans les entreprises d'Etat et 56 % de ceux travaillant dans des co-entreprises avaient été embauchés suite à des affectations par les autorités ou à la reprise de l'emploi hérité d'un parent. Les chiffres correspondants étaient de 12 % dans les EBV et de 2 % dans les entreprises à capitaux exclusivement étrangers.
29. *Dispositions provisoires sur l'emploi transprovincial et l'emploi flottant de la main-d'œuvre rurale*, Circulaire n° 458 du Ministère du Travail et de la Sécurité sociale, 17 novembre 1994, article 5.
30. Par exemple, à Dalian, environ 10 % du marché du travail seulement étaient ouverts aux chercheurs d'emploi ne vivant pas dans la ville.
31. Dans certaines localités, la politique du *hukou* avait été assouplie auparavant, dans le cadre d'expériences pilotes, par exemple à Yichun, province du Jiangxi, visitée par l'OCDE, et dans la province du Jiangsu (*Zhengquan Shibao*, 29 octobre 2000).
32. Il demeure néanmoins que la présence de nombreux migrants exerce des pressions sur l'infrastructure, notamment de transports en commun. On offre aux migrants un logement, des services éducatifs et autres, mais souvent dans des conditions moins intéressantes que celles qui s'appliquent aux titulaires d'un *hukou* urbain.
33. Dans un bourg proche de Yichun, le bureau local du travail organisait le placement et les transports et disposait d'informations détaillées sur les migrants du district qui étaient partis travailler essentiellement à Guangdong et à Shanghai.
34. Feng (1996).
35. Pour l'analyse de la migration interne et de la « population flottante » des migrants ruraux, voir Solinger (1997), Cheng Li (1996), Wu (1994) et Stembridge (1999).
36. Voir Zheng (1999) concernant ce concept et l'élaboration de la législation y afférente dans les années 90.
37. La Chine a ratifié la Convention (N° 100) de l'OIT, sur l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes pour un travail de valeur égale, ainsi que la Convention (N° 138) concernant l'âge minimum d'admission à l'emploi (15 ans). Mais la Chine n'a pas ratifié les conventions suivantes : la Convention (N° 111) concernant la discrimination en matière d'emploi et de profession ; la Convention (N° 182) sur l'élimination des pires formes de travail des enfants, les Conventions (N° 29) et (N° 105) sur le travail forcé et les Conventions (N° 87) et (N° 98) sur la liberté syndicale et sur le droit d'organisation et de négociation.
38. Les arguments en faveur du maintien d'une politique restrictive concernant la migration rurale-urbaine seraient peut-être plus forts si l'on ne pouvait pas partir de l'hypothèse, comme c'est le cas ici, que l'économie chinoise conserverait suffisamment de dynamisme pour permettre à la plupart des migrants de gagner davantage qu'à l'époque où ils étaient agriculteurs. Dans le cas inverse, on aurait pu envisager – dans un scénario pessimiste – le risque de migration aboutissant à de fortes concentrations de la pauvreté extrême dans les villes, telle qu'observée dans certains pays en développement dont l'économie est moins prospère que celle de la Chine. Mais, s'il ne faut pas ignorer cette possibilité, l'analyse de l'économie et du marché du travail chinois présentée dans ce rapport laisse à penser qu'on peut raisonnablement espérer parvenir à un meilleur résultat.
39. Le terme « protection sociale » utilisé ici couvre l'assurance sociale et d'autres dispositifs tels que l'aide sociale sous conditions de ressources.
40. Les taux standard de cotisations patronales sont de 20 % pour l'assurance-retraite, 2 % pour le chômage, 6 % pour l'assurance-maladie, jusqu'à 1 % pour la maternité et 1 % pour les accidents du travail. Depuis 2001, les salariés cotisent à hauteur de 8 % de leur salaire pour l'assurance-retraite, 1 % pour le chômage et 2 % pour la santé.
41. Voir Li Shuzhuo, 2001.
42. L'expérience de la Russie dans les années 90 illustre les difficultés rencontrées par un pays qui avait fait des promesses qu'il n'a pas pu tenir. En principe, en Russie, l'assurance sociale couvre toute la population, mais les

non-paiements et les arriérés massifs, tant pour les cotisations que pour les prestations, sont monnaie courante. Et lorsqu'elles ont été payées, la valeur réelle des prestations a dégringolé de manière spectaculaire. En outre, le système dans son ensemble était largement incapable de faire face aux nouveaux risques rencontrés par les individus dans une économie de marché (OCDE, 2001b).

43. Dans des conditions particulières, lorsque les entreprises d'Etat n'ont pas assez de fonds pour payer ce qu'elles doivent aux salariés licenciés et retraités, c'est l'Etat (en l'occurrence le Ministère des Affaires civiles) qui honore leurs obligations.
44. Pendant la Révolution culturelle, les jeunes instruits - *zhishi qingnian* – avaient été envoyés à la campagne dans le cadre du mouvement *xiangiang*. Leur retour dans les villes en 1979 a propulsé le taux de chômage à 5.8 %. Cette vague a été endiguée par le système du remplacement - *dingti* – créant des emplois pour les jeunes en proposant à leurs parents de partir en retraite anticipée, avec une pension payée par l'entreprise. Voir *Feng Lanrui* (1991) et *Li Peilin & Zhang Yi* (2000).
45. L'assurance-maternité verse une prestation pour 90 jours de congé, financée par un fonds spécial instauré en 1994. Les dispositions relatives à l'assurance contre les accidents et les maladies professionnels ont été revues depuis 1996. L'indemnisation des accidents du travail dépend du degré d'invalidité induit et peut atteindre 90 % du salaire local moyen, à laquelle s'ajoute un forfait compris entre 6 et 24 mois de salaire.
46. Un système de coopératives médicales rurales organisé au niveau local (avec ce que l'on appelle des « médecins aux pieds nus ») a contribué pendant longtemps à des améliorations impressionnantes de la santé publique jusqu'aux années 90, mais est aujourd'hui en grande partie démantelé. Depuis quelques années, les pouvoirs publics préfèrent généralement s'appuyer sur les forces du marché, et les habitants des campagnes doivent payer pour se faire soigner. Selon la Banque mondiale (1997), seulement 10 % de la population rurale avaient accès à des services subventionnés au milieu des années 90, contre 90 % en 1978.
47. Ces comparaisons doivent être traitées avec prudence, car les moyennes régionales ne sont pas pondérées et le nombre de pays inclus dépend de la disponibilité des données.
48. Les pensions de retraite de la fonction publique remplacent l'intégralité du salaire de base, ancienneté comprise, plus, suivant l'ancienneté, 40 à 88 % des suppléments attachés à l'emploi (en fonction du grade et du poste). Les anciens salariés d'autres administrations d'Etat reçoivent de 50 à 90 % de leur salaire de base et de poste. Pour percevoir une prestation maximale, il faut avoir travaillé pendant 35 ans (MTSS, 2000).
49. Les cotisations ont reculé après 1997 suite à la restructuration des EBV. En 2000, elles représentaient au total 1.1 milliard de RMB, soit moins de 0.2 % de la masse salariale annuelle des EBV. Seule Shanghai avait rendu cette participation obligatoire dans ses zones rurales, et, à l'échelle du pays, environ la moitié des cotisations semblaient être payées à Shanghai, Shandong, Jiangsu et Zhejiang.
50. Les migrants sont en principe inclus. Lorsqu'ils sont couverts, ils obtiennent des droits à pension après 15 années de travail. S'ils quittent la ville avant, ils perçoivent un montant correspondant à leurs cotisations.
51. Seuls les travailleurs qui sont entrés dans la vie active après 1997 sont entièrement couverts par les nouvelles règles. Ceux qui travaillaient et n'étaient pas partis en retraite en 1997 perçoivent des prestations comme s'ils avaient cotisé dans le cadre du nouveau système, majorées d'une prestation transitoire préservant les droits antérieurs.
52. Cette section se conforme à la terminologie utilisée à l'échelle internationale, selon laquelle le « premier pilier » renvoie aux pensions à prestations définies, le « deuxième pilier » aux régimes obligatoires à cotisations définies et le « troisième pilier » aux régimes volontaires à cotisations définies. En Chine, cependant, le terme de « deuxième pilier » est utilisé pour désigner un projet d'élément supplémentaire à prestations définies (voir plus bas), ce qui donne les numéros 3 et 4 aux deux piliers à cotisations définies.
53. Même si le ratio cotisants/retraités atteint 3.3 pour tout le pays (voir tableau 16.9), il n'est que d'environ 1.8 dans un certain nombre d'anciennes villes industrielles. Porter le taux de cotisation des employeurs au-dessus du taux national standard nécessite l'aval du ministère des Finances.
54. MTSS (2001). Le non-règlement des cotisations tient parfois à une situation d'insolvabilité, mais l'absence d'incitations à payer et la mauvaise gestion jouent également un rôle. Pour améliorer l'efficacité, plusieurs provinces ont récemment retiré la responsabilité de la collecte des cotisations aux bureaux du travail pour la confier aux autorités fiscales. En outre, en 1999, le Conseil des Affaires d'Etat a adopté un règlement soulignant l'obligation de payer les cotisations et confiant aux inspecteurs du travail la mission de vérifier le respect de cette obligation. D'autres administrations y participent également, comme les bureaux industriels et commerciaux qui s'occupent des registres d'entreprises.

55. Ces calculs du Secrétariat, dont la valeur est uniquement illustrative, supposent un taux de mortalité pour chaque tranche d'âge et un taux de natalité constants. Même s'ils correspondent globalement aux résultats obtenus par divers démographes, comme Mo Long (2001), ils ne doivent pas être traités comme des prévisions. Voir également les projections de la Banque mondiale (1997) et de Li Jianmin (2001), qui soulignent toutes la menace que constitue le vieillissement démographique pour la protection sociale.
56. Outre l'abaissement de l'âge légal de la retraite, il peut être important de supprimer les incitations financières à un départ anticipé ainsi que les désincitations à retarder son départ. Voir OCDE (1998*b*), pour l'élaboration de principes de réforme des pensions de retraite.
57. En 1999, la différence entre le revenu net (disponible) des ménages et les dépenses de consommation, exprimée en pourcentage de ce revenu, s'établissait à 29 % pour les ménages ruraux et à 21 % pour les ménages urbains.
58. L'OCDE (1998*a*), qui a élaboré des principes pour la réforme des pensions, a souligné que le développement de régimes par capitalisation doit aller de pair avec celui de l'infrastructure des marchés financiers, et notamment d'un cadre de réglementation moderne et efficace.
59. L'ouvrage *Combattre l'exclusion* (OCDE, 1998 et 1999) illustre et analyse les difficultés rencontrées dans l'administration de l'aide sociale sous conditions de ressources dans dix pays de l'OCDE.
60. *Annuaire statistique de l'emploi en Chine*, 1998. Les éditions suivantes ne font pas apparaître la proportion des travailleurs contractuels.
61. Voir les « Dispositions sur les réductions d'effectifs pour des raisons économiques dans les entreprises », Article 2, in MTSS (1994*b*).
62. La loi de 1994 sur les entreprises prévoyait une transformation progressive des entreprises d'Etat en sociétés ayant l'Etat comme actionnaire. Ces sociétés sont régies par des assemblées d'actionnaires, des conseils de surveillance et des conseils d'administration.
63. Même dans les provinces du Liaoning et du Heilongjiang, où la proportion des travailleurs en situation de chômage bénéficiant du programme de réemploi est particulièrement élevée, le taux global de départs des travailleurs des entreprises d'Etat (voir définition plus haut dans le texte) n'était que de 11 % en 1999. Ce pourcentage est nettement inférieur à celui observé à Shanghai, qui semble présenter un marché du travail plus « normal » selon les critères de l'OCDE, avec des taux d'embauches et de départs élevés (en passant ou non par les centres de réemploi).
64. L'employeur, l'Etat (la ville ou la province) et le fonds d'assurance-chômage contribuent chacun à hauteur d'un tiers au financement de cette prestation. Si les employeurs ne participent pas à ce financement, la part de l'Etat risque d'augmenter.
65. MTSS, circulaire n° 36 de 1998.
66. Appleton et coll. (2001) observent, sur la base d'enquêtes effectuées dans six provinces en 2000, qu'une fois qu'ils ont retrouvé un emploi, les anciens travailleurs ainsi licenciés gagnaient généralement moins au moment de l'enquête qu'ils n'auraient gagné s'ils n'avaient pas été privés d'emploi. Les auteurs attribuent ce phénomène à la concurrence croissante à laquelle se livrent les travailleurs ruraux sur le marché du travail. Voir MTSS (2001*b*), et Ru et Lu (2001).
67. Chaque ville détermine l'allocation minimum de subsistance en fonction des prix locaux. Les autorités provinciales fixent les salaires minimum et les allocations d'assurance-chômage maximum. Les niveaux varient généralement en fonction des villes, des banlieues et des préfectures. Les travailleurs qui sont affiliés depuis au moins un an à l'assurance-chômage peuvent percevoir des prestations pendant un an, tandis que la durée maximale s'établit à 24 mois pour les personnes qui cotisent depuis 10 ans.
68. Selon les conditions locales, les services pour l'emploi peuvent disposer d'un réseau de bureaux spécialisés et confier des tâches supplémentaires à des bureaux dépendant de l'administration municipale générale. Dalian, qui a fait l'objet d'une mission de l'OCDE, bénéficie d'un bureau de placement central et de personnel chargé de fonctions analogues dans les bureaux de placement des districts et des quartiers.
69. Les enquêtes menées par l'OCDE dans les bureaux de placement publics de divers pays montrent généralement qu'il est souhaitable qu'il y ait un conseiller pour 100 demandeurs d'emploi, mais que, dans la plupart des pays Membres, un conseiller s'occupe de 200 personnes ou plus. Il convient de noter que ces chiffres ne tiennent compte que des conseillers chargés des informations sur les postes à pourvoir et du placement, tandis que pour la Chine les chiffres prennent en compte d'autres catégories de personnel. En outre, les bureaux chinois ne s'occupent que des zones urbaines tandis que ceux des pays de l'OCDE couvrent toutes les zones.

70. Ge Yanfeng (2000).
71. Dans le monde, on trouve plusieurs exemples de cas où le maintien de sureffectifs dans les entreprises retarde la recherche d'emploi. Selon une évaluation menée au Canada, portant sur de nombreux cas de fermeture d'entreprises où des organismes tripartites (direction, syndicats et bureaux de placement) ont été constitués pour traiter des licenciements, dans l'ensemble, les activités de ces organismes exerçaient un impact *négalif* sur la probabilité que les travailleurs retrouvent un emploi. De nombreux travailleurs ont ainsi retardé leur quête dans l'espoir, généralement vain, que les comités tripartites réussissent à sauver leur emploi (Ekos Research Associates, 1993).

BIBLIOGRAPHIE

- Appleton, Simon, et coll., *Towards a Competitive Labour Market? Urban Workers, Rural Migrants, Redundancies and Hardships in China*, Colloque international sur l'économie chinoise, 17-18 mai, IDREC, Université d'Auvergne, Clermont-Ferrand.
- Asher, Mukul, et NEWMAN, David (2001), *Private Pensions in Asia*, OCDE, Paris. [DAFFE/AS/PEN/WD(2001)8]
- Banque mondiale (1997a), *Financing Health Care: Issues and Options for China*, China 2020, Banque mondiale, Washington.
- Banque mondiale (1997b) *Pension Reform in China: Old age security*. Banque mondiale, Washington.
- Banque mondiale (1997c), *Sharing Rising Incomes: Disparities in China*, China 2020, Banque mondiale, Washington.
- Bureau national des statistiques (BNS, 2000), *Annuaire de l'indice des prix et des enquêtes sur les ménages urbains en Chine*. China Statistics Press, Pékin.
- Bureau national des statistiques (BNS, diverses éditions), *Relevé des statistiques en Chine*, China Statistics Press, Pékin.
- Bureau national des statistiques (BNS, diverses éditions), *Annuaire statistique de la Chine*, China Statistics Press, Pékin.
- Bureau national des statistiques (BNS, diverses éditions), *Annuaire statistique de la population chinoise*, China Statistics Press, Pékin.
- Bureau national des statistiques (BNS, 1998), *Résumé du premier recensement agricole national en Chine*, China Statistics Press, Pékin.
- Bureau national des statistiques (BNS, 1998b), *Résumé du premier recensement agricole national en Chine : Tableaux supplémentaires*, China Statistics Press, Pékin.
- Cazes, Sandrine, et Nesorova, Alena (2001), *Towards excessive job insecurity in transition economies?* Employment Paper No. 23, BIT, Genève.
- Chai Pui Phin, *The Welfare Policy Implications of China's Ageing Population*, Working Paper No.73, Murdoch University, 1992.
- Cheng Danfeng (dir. pub.) (2000), « *China anti-poverty - economical analysis and system planning* », Economic sciences edition, 2000, 300 p. (en chinois)
- Dong Xiao-yuan, et BOWLES, Paul (2001), *Segmentation and Discrimination in China's Emerging Industrial Labour Market*, Colloque international sur l'économie chinoise, 17-18 mai, IDREC, Université d'Auvergne, Clermont-Ferrand.
- Ekos research associates (1993), *Industrial Adjustment Services Program Evaluation*, novembre.
- Eyraud, Corinne (1999) *L'entreprise d'Etat chinoise, de 'l'institution sociale totale' vers l'entité économique*. Ed. L'Harmattan, Paris, 396 p.
- Feng Lanrui (1991), « Comparaisons entre les deux grandes vagues de chômage en Chine pendant la dernière décennie ». *Revue Internationale des Sciences Sociales*, N° 127.
- Feng Lanrui (1996), « Chine : 21 % de chômeurs à l'horizon 2000 ». *Perspectives Chinoises* N° 35.
- Fleischer, Belton M. et WANG Xiaojun (2001), *Skill Differentials, Return to Schooling and Market Segmentation in a Transition Economy: The Case of Mainland China*, Colloque international sur l'économie chinoise, 17-18 mai, IDREC, Université d'Auvergne, Clermont-Ferrand.
- Ge Yanfeng (2000), « Safeguard the Bottom-line of Social Stability », communication présentée par le Centre de recherche sur le développement au Forum sur le développement en Chine, 20-21 août, Pékin.

- Gimpelson, Vladimir, et LIPPOLDT, Douglas (2000), *The Russian Labour Market: Between Transition and Turmoil*, Rowman and Littlefield Publishers, Inc., Lanham, Maryland.
- Han Liacheng (1998), « The Old-Age Insurance System and Fund Management in China », in *Financing Retirement Benefits: The Asia and Pacific Experience*, Documentation de sécurité sociale n° 20, Association internationale de la sécurité sociale, Genève.
- Huang Xiaoyu, Caldas, José Vaz et REBELO, Joao (2001), *Returns to Education during the Reform of State-Owned Enterprises in Hunan, People's Republic of China*, Colloque international sur l'économie chinoise, 17-18 mai, IDREC, Université d'Auvergne, Clermont-Ferrand.
- Huchet Jean-François (1996), « Quelle retraite pour la Chine ? Vers l'établissement d'un système national de protection sociale ». *Perspectives Chinoises* N° 36.
- James, E. (2001), « New Models for Old Age Security – How Can they be Applied in China? », <http://www.worldbank.org.cn/english/content/466n6200117.shtml>.
- Li Jianmin (2001), « Projections de la population chinoise à l'horizon 2050 », version provisoire présentée à la Conférence « La Chine en transition, questions de population, questions de société », INED, Paris.
- Li Peilin et Zhang Yi (dir. pub.) (2000), *The Analysis of Social Costs of State Enterprises in Transitional China*. Pékin, Social Sciences Collection Publishing House, 393 p. (en chinois.)
- Li Shuozhuo (2001), « Enfants rois et vieillards délaissés : implications socioculturelles de la transition démographique en Chine », version provisoire présentée à la Conférence « La Chine en transition, questions de population, questions de société », INED, Paris.
- Lü Xiaobo et Perry Elizabeth (1997), *Danwei: the Changing Workplace in Historical and Comparative Perspective*. Mark Selden (dir. pub.), Armonk, ME Sharpe, New York. (chapitre 8).
- Maurice, Marie-Ange (1998), « La protection sociale en R.P. de Chine : traits généraux et réformes majeures. (1949-1998) ». Mémoire. Inalco. Paris.
- Ru Xin, Lu Xueyi (dir. pub.) (2001), 2001: *Analyses and Forecasts of China Social Situation*. Social Bluebook, Pékin. (en chinois)
- Mo Long (2001), « Quel vieillissement démographique pour la Chine ? ». Article présenté à la Conférence de l'INED « La Chine en transition, questions de transition, questions de population, questions de société », Paris.
- Mok Ka-Ho (2000), *Social and Political Development in Post-Reform China*, MacMillan Press, Londres.
- Mok Ka-ho et CAI He (1999), « Beyond Organized Dependence: A study of Workers' Actual and Perceived Living Standards in Guangzhou ». *Work, Employment & Society*, Vol. 13, p. 67-82.
- MTSS (Ministère du Travail et de la Sécurité Sociale, ancien Ministère du Travail, 1994a), *Labour Law of the People's Republic of China*, Pékin.
- MTSS (1994b), *English-Chinese: Seventeen regulations pertaining to labour law*, China Labour Press, Pékin.
- MTSS (2000), *Annuaire de l'assurance sociale en Chine*, Pékin.
- MTSS (2001a), *Issues on Perfecting Social Security System and Re-employment of Laid-off Workers*, mars 2001, Pékin.
- MTSS (2001b), « Survey results on laid-off workers and unemployed in ten cities », MTSS 23/08/2001, www.molss.gov.cn (en chinois).
- OCDE (1994), *L'Etude de l'OCDE sur l'emploi*, Données et explications, Partie II, Paris.
- OCDE (deux volumes en 1998 et un en 1999), *Combattre l'exclusion*, Paris.
- OCDE (1998a), *Préserver la prospérité dans une société vieillissante*, Paris.
- OCDE (2000a), *La politique sociale et la politique du marché du travail en Roumanie*, Paris.
- 658 OCDE (2000b), *Réussir la réforme des entreprises en Chine*, Paris.

- OCDE (2000c), *Etudes économiques de l'OCDE : Corée 1999-2000*, Paris.
- OCDE et Statistique Canada (2000), *La littératie à l'ère de l'information*, Paris.
- OCDE (2001a), *Regards sur l'éducation*, Paris.
- OCDE (2001b), *Fédération de Russie : la crise sociale*, Paris.
- Pairault Thierry et Morin Alexandre (1997), *La Chine au Travail (I) : les sources du droit du Travail*. CECMC, EHESS, Paris.
- Pairault Thierry (1999), *Les entreprises d'Etat en Chine et la question de leur rentabilité*. *Historiens et Géographes* N°368.
- Palacios, R. et Pallarès-Miralles, M. (2000), *International Patterns of Pension Provision*, <http://www.worldbank.org/pensions>.
- Qian Yingyi (mai 2000), « The Institutional Foundations of Market Transition in the PR of China ». Institut de la BAD, Tokyo. Working paper N°9.
- Ru Xin, LU Xueyi (dir. pub.) (2000), « 2000: Analyses and Forecasts of China Social Situation ». Pékin, Social Bluebook. (en chinois)
- Ru Xin, LU Xueyi (dir. pub.) (1999), « 1999: Analyses and Forecasts of China Social Situation ». Pékin, Social Bluebook. (en chinois)
- Subbarao, K. et coll. (1993) *Safety Net Programs and Poverty Reduction. Lessons from Cross-Country Experience*, Banque mondiale, Washington.
- Tao Jingzhou, (1999), *Droit chinois des affaires*, (dir. pub.) Economica, Paris.
- Tian Xiaoyu et Wang Junfang « Apport pour les générations futures – Retour sur un demi-siècle de développement de la protection sociale et du travail en Chine ». Pékin, MTSS, www.molss.gov.cn/theme/50Years/01.htm (en chinois).
- United States Social Security Administration (2000), *Social Security Programs Throughout the World*, <http://www.ssa.gov/policy/pubs/pages/SocialSecurityPrograms.htm>.
- Vodopivec, M. (1996), « The Slovenian labour market in transition: evidence from micro-data », *Lessons from Labour market Policies in Transition Countries*, OCDE, Paris.
- Wang, Yan, Xu, Dianqing, Wang, Zhi et Zhai, Fan (2000), « Implicit Pension debt, Transition Cost, Options and Impact of China's Pension Reform – A Computable General Equilibrium Analysis », contribution présentée lors de la conférence sur la mondialisation « China's Opportunities and Challenges in the New Century », juillet, Shanghai.
- Wong Chack Kie et Lee Nan Shong (2000), « Popular Belief in State Intervention for Social Protection ». *Journal of Social Policy* N°29, 1, 109-116.
- Wong Linda et Mac Pherson Stewart (dir. pub.) (1995), *Social Change and Social Policy in contemporary China*". Avebury, Hong Kong, Atheneum Press.
- Zheng Yongnian (1999), « Du gouvernement par la loi à l'Etat de droit ? L'évolution de l'environnement juridique en Chine ». *Perspectives Chinoises*, N°54.
- Zhu Zhixin (dir. pub.) (2000), *Major definitions of China Statistical System*, 2000. China Statistics Press, Pékin.

Chapitre 17

PRIORITÉS ENVIRONNEMENTALES POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE DE LA CHINE

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	663
Les liens entre les échanges, l'investissement et l'environnement : présentation générale	664
Effets des échanges et de l'investissement sur l'environnement	664
Les théories des refuges pour pollueurs et des paradis de la lutte antipollution	667
Tour d'horizon de l'état de l'environnement en Chine	668
Eau	668
Pollution de l'air	672
Déchets	674
Sols et nature	675
Principales pressions exercées sur l'environnement et évolutions à venir	
compte tenu de la libéralisation des échanges et de l'investissement	676
Pressions et évolution du secteur de l'énergie	677
Pressions et évolution du développement industriel	679
Pressions et évolution de l'agriculture	681
Pressions et évolution de l'urbanisation	682
Evolution des politiques de protection de l'environnement	
et du cadre réglementaire et institutionnel en Chine	683
Premiers pas de la protection de l'environnement	683
Cadre institutionnel	684
Cadre administratif et juridique actuel	685
Application et respect des obligations en matière d'environnement	688
Cadre réglementaire et institutionnel de protection de l'environnement, IDE et échanges	690
Cadres administratifs et institutionnels destinés à intégrer les considérations	
d'environnement dans les politiques en matière d'échanges et d'investissement	690
Exemples de répercussions sur l'environnement des flux d'IDE et d'échanges en Chine	692
Effets sur l'environnement de l'accession de la Chine à l'OMC	696
Evaluation des effets sur l'environnement des politiques et accords de libéralisation	
des échanges et de l'investissement dans les pays Membres de l'OCDE	
et les pays non membres	698
Examens des politiques commerciales des pays de l'OCDE dans l'optique de l'environnement	698
Evaluation des incidences des politiques commerciales dans les pays non membres de l'OCDE	700
Conclusions et recommandations	701
Notes	707
Bibliographie	711

Figures

17.1. Comparaison de la qualité des eaux de surface dans sept grands cours d'eau en 1996 et 1998.....	669
17.2. Evolution de la consommation d'eau urbaine et industrielle, 1990-1999.....	670
17.3. Comparaison des déversements d'eaux usées de l'industrie et des ménages, 1991-2000.....	671
17.4. Concentrations de NOx et tendance du parc automobile en Chine, 1980-1998.....	672
17.5. Production nationale et importations nettes de pétrole de la Chine	679

Encadrés

17.1. Types d'effets liés au commerce.....	665
17.2. Défis à relever par la Chine pour réduire les effets négatifs sur l'environnement	678
17.3. Instruments réglementaires employés dans la politique de l'environnement en Chine	686
17.4. Recours aux instruments volontaires dans la politique de l'environnement en Chine	689
17.5. Exemples d'incidences négatives sur l'environnement liées à l'investissement direct étranger et aux échanges.....	694
17.6. Exemples de retombées positives pour l'environnement liées à l'IDE et aux échanges.....	695
17.7. Effets possibles de l'accession à l'OMC sur l'environnement	697
17.8. Bilan de l'application de méthodologies d'évaluation des accords de libéralisation des échanges dans l'optique de l'environnement	699
17.9. Travaux du PNUE sur l'évaluation intégrée des politiques touchant au commerce.....	700

PRIORITÉS ENVIRONNEMENTALES POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE DE LA CHINE*

Introduction

Au cours des deux dernières décennies, la Chine a connu une croissance économique, une urbanisation et une industrialisation rapides qui se sont accompagnées d'une dégradation persistante de l'environnement. A titre d'exemple, les dégâts occasionnés par la pollution de l'air et de l'eau, et notamment les risques d'atteintes à la santé imputables aux particules fines en suspension dans l'air, ont été estimés à au moins 54 milliards d'USD par an, soit près de 8 % du PIB en 1995¹. La pollution de l'eau est telle que plus de la moitié des sections urbaines surveillées des cours d'eau ne sont même pas conformes aux normes les moins sévères concernant l'eau d'irrigation, ce qui met en péril l'approvisionnement futur en eau potable. Dans les régions du Sud et du Sud-Ouest de la Chine où le charbon consommé présente une forte teneur en soufre, les pluies acides menacent 10 % du territoire et sont peut-être déjà responsables d'une diminution de 3 % de la productivité des cultures et des forêts. L'érosion des sols, le déboisement et les atteintes aux zones humides et aux herbages ont entraîné une dégradation des écosystèmes de la Chine et mettent en péril la durabilité de l'agriculture. L'urbanisation rapide a exercé des pressions supplémentaires sur les ressources en eau et en sols, et la qualité de l'air dans les villes s'est détériorée à un rythme soutenu. Faute de réformer les politiques économiques et environnementales, de restructurer les industries inefficaces, de préserver les ressources naturelles peu abondantes et d'investir dans des procédés de production plus propres et plus économes en matières et en ressources, la Chine risque fort de voir cette situation empirer et affecter ses perspectives de croissance économique.

La situation de l'environnement est devenue un facteur crucial dans le développement économique futur de la Chine. On ne saurait analyser les conditions favorables et les obstacles à la croissance économique dans le contexte de la libéralisation des échanges et de l'investissement sans tenir compte des aspects environnementaux, car les flux d'échanges et d'investissements peuvent avoir un effet significatif – positif ou négatif – sur l'état de l'environnement.

Plusieurs analyses montrent que la libéralisation des régimes d'échanges et d'investissement peut améliorer l'allocation des ressources et concourir ainsi directement à une meilleure protection de l'environnement, notamment grâce à un meilleur usage des ressources naturelles. Elle peut aussi favoriser indirectement l'exigence d'amélioration de la qualité de l'air ambiant, de l'eau et d'autres milieux. Cependant, en l'absence de politiques environnementales appropriées, la libéralisation de l'investissement peut entraîner une production et une consommation accrues de biens polluants ou une utilisation non viable des ressources naturelles, deux évolutions qui sont de nature à exacerber les effets (d'échelle) négatifs de l'activité économique sur l'environnement. L'analyse des interdépendances entre les échanges, l'investissement et les problèmes d'environnement suscite un intérêt grandissant partout dans le monde, et notamment dans la zone de l'OCDE².

Ce chapitre a pour but d'aider les autorités chinoises à identifier les domaines qui doivent être analysés pour élaborer et appliquer des politiques aptes à amplifier les retombées positives de la libéralisation des

* Ce chapitre a été rédigé par Krzysztof Michalak, Peter Borkey et Christina Tebar-Less, Administrateurs, et Aki Yamaguchi, Expert associé, de la Direction de l'environnement de l'OCDE, avec l'aide de deux consultants : Sun Qihong, de l'Académie chinoise de recherche en sciences de l'environnement, et Zhang Shiqiu, du Centre des sciences de l'environnement de l'Université de Pékin.

échanges et de l'investissement sur l'environnement et à en atténuer les effets négatifs. Il débute par la présentation des principales notions qui entrent en jeu dans l'analyse des liens entre échanges, investissement et environnement. Vient ensuite un exposé succinct des principaux problèmes d'environnement auxquels est confrontée la Chine. La section suivante présente le cadre réglementaire de la Chine en matière d'environnement ; on y trouvera aussi des exemples de politiques et institutions environnementales et sectorielles qui influencent l'IDE et les échanges, ainsi que des exemples d'incidences négatives et positives émanant de différentes formes d'échanges et d'investissements en Chine. Les sections qui suivent étudient les principales pressions exercées sur l'environnement et leur variation compte tenu de l'évolution des courants d'échanges et d'investissements. Pour finir, les stratégies d'évaluation des effets de la libéralisation des échanges et de l'investissement sont présentées avec des exemples illustrant leur application pratique dans les pays de l'OCDE et leurs possibilités d'application en Chine.

Les liens entre les échanges, l'investissement et l'environnement : présentation générale

Effets des échanges et de l'investissement sur l'environnement

Comme démontré dans d'autres parties de l'étude de l'OCDE, les échanges et l'investissement favorisent la croissance, modifient la composition et la distribution géographique des activités économiques, stimulent la concurrence et facilitent la diffusion internationale de technologies. Selon les circonstances, ils peuvent avoir sur l'environnement des effets importants, tant positifs que négatifs. Ils ne sont pas l'unique cause de ces effets, mais ils ont manifestement pour conséquence de les amplifier et de les accélérer.

La plupart des conséquences environnementales de la libéralisation des échanges et de l'investissement relèvent de l'une des cinq catégories suivantes (encadré 17.1) :

- effets d'échelle – résultat de l'expansion de la production économique mondiale ;
- effets structurels – redéploiement de la production et de la consommation à l'échelle mondiale et entre secteurs ;
- effets technologiques – stimulation du progrès technologique et de la diffusion de technologies ;
- effets sur les produits – incidences des courants d'échanges de produits ; et
- effets sur le dispositif réglementaire – modifications des instruments juridiques³.

D'une part, la libéralisation des échanges et de l'investissement – comme toute mesure stimulant la croissance économique – peut donner lieu à une augmentation de la production et de la consommation de biens polluants ou à une expansion des activités polluantes, industrielles ou autres. Cela peut se traduire par des pressions accrues sur l'environnement – hausse des émissions polluantes et de l'utilisation de ressources, urbanisation rapide, dégradation de zones protégées, etc. – et poser des problèmes du point de vue de la lutte contre la pollution, de l'écologie et de la protection de la santé publique. Dans les pays de l'OCDE, les effets d'échelle l'ont souvent emporté sur les gains d'efficacité réalisés dans l'utilisation des ressources naturelles. Dans les pays en développement, dont la Chine, ce risque est exacerbé par des politiques environnementales souvent insuffisantes, ainsi que par l'absence de cadres adaptés régissant l'utilisation des ressources et le respect des droits de propriété. L'essor de l'activité économique stimulé par la libéralisation des échanges et de l'investissement fait ressortir ou accentue les dysfonctionnements et les faiblesses du cadre d'action existant, et il en résulte fréquemment de graves atteintes à l'environnement. Lorsque les causes de ces atteintes ou de la sous-estimation des prix des ressources (notamment les forêts, les ressources halieutiques, l'eau et l'air) ne sont pas traitées correctement, l'essor des exportations risque d'aggraver le problème, même s'il n'en est pas la cause profonde.

D'autre part, la libéralisation des échanges et de l'investissement – conjuguée à la mise en place de cadres réglementaires solides pour protéger l'environnement – peut avoir un impact bénéfique sur l'environnement en améliorant l'affectation des ressources, en favorisant la croissance économique et en concourant à la prospérité. Les échanges et l'investissement direct étranger (IDE) peuvent, par exemple, contribuer à rehausser les efficacités structurelles et ouvrir la voie à de nouveaux investissements dans des activités de protection de l'environnement.

De façon générale, les études sectorielles ont montré que la libéralisation des échanges et de l'investissement peut aller de pair avec l'amélioration de l'environnement. On peut espérer que les possibilités de réaliser des économies d'échelle et les effets de l'intensification de la concurrence sur l'efficacité se traduisent par une prospérité accrue. La libéralisation des échanges de biens et services environnementaux – parce qu'elle ouvre les marchés nationaux aux fournisseurs étrangers dans la mesure où elle implique l'abaissement des droits de douane et la suppression de certaines autres mesures – facilite l'accès à un savoir-faire sophistiqué et à des technologies liées à l'environnement, et stimule la croissance économique et l'emploi. Les modèles économiques des marchés de l'énergie qui ont été réalisés font également apparaître que la libéralisation des échanges et la réforme des politiques énergétiques contribuent non seulement à améliorer la prospérité économique, mais aussi à réduire les émissions mondiales de carbone. Les aides dans le domaine de l'énergie, en particulier celles qui encouragent la consommation en maintenant les prix à un niveau inférieur aux coûts, pèsent lourdement sur l'efficacité économique et les performances environnementales. Dans ce cas, une tarification adéquate peut conduire à une diminution de la pollution aux niveaux local et mondial.

Encadré 17.1. Types d'effets liés au commerce

Les incidences sur l'environnement peuvent résulter des effets d'une mesure ou d'un accord commercial sur 1) le niveau du commerce ou de l'activité économique (*effets d'échelle*), 2) l'organisation de l'activité économique (*effets structurels*), 3) les flux d'échanges de technologies (*effets technologiques*), 4) les flux d'échanges de produits (*effets sur les produits*) et 5) les instruments juridiques (*effets sur le dispositif réglementaire*). Ces différents types d'effets peuvent être aussi bien positifs que négatifs pour l'environnement.

Effets d'échelle – Les effets d'échelle sont liés au niveau global de l'activité économique ou aux conséquences macro-économiques résultant de la mesure ou de l'accord commercial. Les *effets d'échelle positifs* peuvent provenir d'une progression de la croissance économique et du rendement financier, en particulier en présence de politiques environnementales appropriées. Des *effets d'échelle négatifs* peuvent apparaître lorsqu'une accélération de la croissance économique et une augmentation des échanges et des transports entraînent un accroissement de la pollution et une exploitation accrue des ressources faute de politiques de l'environnement appropriées.

Effets structurels – Les effets structurels sont liés à des changements dans l'organisation de l'activité économique ou aux effets micro-économiques résultant de la mesure ou de l'accord commercial. Des *effets structurels positifs* peuvent se produire lorsque les mesures ou accords commerciaux favorisent une répartition des ressources et une organisation de la production et de la consommation efficaces. Des *effets structurels négatifs* peuvent intervenir lorsque les modifications de l'organisation de l'activité économique ne s'accompagnent pas de politiques de l'environnement appropriées et que les coûts et avantages environnementaux ne sont pas répercutés sur les prix des biens échangés.

Effets technologiques – Les effets technologiques sont liés aux changements dans la façon dont les produits sont fabriqués, qui dépend elle-même dans une large mesure de la technologie employée. Des *effets technologiques positifs* peuvent être enregistrés lorsqu'il y a diminution de la pollution par unité économique produite. Les producteurs peuvent transférer des technologies plus propres à l'étranger lorsqu'une mesure ou un accord commercial se traduit par un marché plus ouvert et un climat des affaires plus favorable à l'investissement. S'il y a des effets d'échelle positifs qui génèrent une élévation des niveaux de revenu, le public peut exiger un environnement plus propre, expression de l'augmentation de la richesse nationale, ce qui à son tour va engendrer une demande de technologies plus propres, des normes de pollution plus strictes et une application plus sévère des lois existantes en matière de protection de l'environnement. Des *effets technologiques négatifs*, ou une absence d'effets positifs, peuvent se produire si aucun des scénarios ci-dessus ne se réalise.

Encadré 17.1. **Types d'effets liés au commerce** (suite)

Effets sur les produits – Les effets sur les produits sont liés au commerce de produits spécifiques susceptibles d'être bénéfiques ou dommageables pour l'environnement. Les *effets positifs sur les produits* peuvent résulter d'une progression du commerce de biens moins nuisibles à l'environnement que les produits concurrents, comme les appareils ayant un bon rendement énergétique, le charbon à faible teneur en soufre ou les récipients recyclables. Ces effets peuvent également résulter d'une augmentation des échanges de biens et de technologies directement liés à l'environnement, tels que les équipements de traitement des eaux, de gestion des déchets et de lutte contre la pollution de l'air. Les *effets négatifs sur les produits* peuvent découler d'un accroissement du commerce de biens écologiquement sensibles, comme les déchets et les produits chimiques dangereux ou les espèces en péril.

Effets sur le dispositif réglementaire – Il s'agit ici des effets juridiques et politiques d'une mesure ou d'un accord commercial sur la réglementation, les normes et autres mesures relatives à l'environnement. Des *effets positifs sur le dispositif réglementaire* apparaissent lorsque les mesures et accords commerciaux veillent à maintenir la possibilité pour les pouvoirs publics de poursuivre des politiques de l'environnement appropriées et efficaces. Des *effets négatifs sur le dispositif réglementaire* peuvent se faire sentir lorsque les dispositions de la mesure ou de l'accord commercial compromettent la capacité des pouvoirs publics de promouvoir et mettre en œuvre des réglementations appropriées en matière d'environnement.

Source : *Méthodologies pour les examens de l'environnement et des échanges*, OCDE, 1994.

Les flux d'échanges et d'investissements peuvent également servir la lutte contre la pollution, ou avoir d'autres effets positifs sur l'environnement, grâce à la diffusion des technologies à l'échelle mondiale. Parce que les réglementations auxquelles elles sont soumises dans leur pays d'origine sont plus contraignantes, les entreprises multinationales sont fortement incitées à innover dans des domaines où elles peuvent améliorer le rendement d'utilisation des ressources ou réduire la production de déchets industriels. Une fois qu'elles sont au point, les nouvelles technologies peuvent être appliquées dans le monde entier par l'entreprise, ce qui lui permet de bénéficier d'économies d'échelle. Ces technologies modernes peuvent être concédées directement sous licence à des producteurs étrangers, incorporées dans des équipements antipollution ou installées directement par les entreprises multinationales dans leurs filiales étrangères. Les investissements directs étrangers réalisés par des entreprises multinationales peuvent aussi avoir des retombées positives sur les caractéristiques technologiques des entreprises nationales, dans la mesure où celles-ci peuvent être tentées d'imiter les choix technologiques des multinationales pour améliorer leurs propres modes de production. Cependant, les effets technologiques ne sont pas nécessairement toujours positifs. En effet, même lorsqu'elles utilisent des technologies de pointe, les usines créées par des investissements directs étrangers peuvent accroître les pressions globales exercées sur l'environnement dans les pays où aucune installation de ce type n'existait auparavant. Par ailleurs, on a pu observer des cas où des pays appliquant des normes d'environnement peu contraignantes ont servi de « décharges technologiques » en récupérant des équipements interdits dans les pays plus stricts (en raison de leurs mauvaises performances environnementales).

Si les échanges et l'IDE sont des vecteurs importants de progrès technologique et de diffusion des technologies, les mouvements internationaux de capitaux sont également un élément déterminant de l'évolution des technologies de production. L'internationalisation des marchés financiers, parce qu'elle donne aux entreprises accès à des sources d'épargne étrangères, peut desserrer les contraintes financières qui empêchent parfois les entreprises d'investir dans des technologies potentiellement plus efficaces et plus respectueuses de l'environnement. Dans certains cas, ces contraintes financières résultent de la politique menée au niveau national vis-à-vis des investissements étrangers (restrictions de changes, encadrement des crédits internationaux et restrictions aux participations étrangères).

La question de savoir si, par le simple fait qu'elle concourt à la croissance de l'économie, la libéralisation des échanges et de l'investissement contribue à accroître les exigences de salubrité de l'environnement

au sein de la société, continue de faire débat. Pour certains, les sociétés les plus prospères sont celles qui sont les plus désireuses, et les mieux à même, de financer la protection de l'environnement, ce qui paraît corroboré par certaines données montrant une corrélation entre le revenu par habitant et les indicateurs de qualité de l'environnement (courbe environnementale de Kuznets). D'autres, en revanche, contestent le lien de cause à effet en faisant valoir deux arguments. Premièrement, la corrélation ne se vérifie pas pour toutes les mesures de la qualité de l'environnement, puisque la croissance entraîne, par exemple, invariablement une hausse des émissions globales de dioxyde de carbone, une augmentation de la production de déchets et une aggravation de la pénurie d'espace. Deuxièmement, si la croissance des revenus est peut-être bien nécessaire pour améliorer l'environnement, il se peut aussi qu'elle ne soit pas suffisante⁴.

Les théories des refuges pour pollueurs et des paradis de la lutte antipollution

L'incidence à long terme sur l'environnement des échanges et de l'investissement dépend dans une large mesure de l'évolution des politiques environnementales face aux pressions qu'ils exercent et aux perspectives qu'ils ouvrent. Par exemple, la théorie des « *refuges pour pollueurs* » repose sur l'idée que les mécanismes de la concurrence entraînent un déplacement de l'IDE des pays où les normes environnementales sont strictes vers ceux où elles ne le sont pas. La théorie de l'« *inertie réglementaire* », étroitement liée à la précédente, postule que les pays d'accueil sont réticents à adopter des normes environnementales ou à les durcir pour des raisons de compétitivité⁵.

On peut imaginer que certains pays soient tentés d'assouplir leurs normes environnementales ou de s'abstenir de les renforcer lorsqu'elles sont peu sévères afin d'attirer certaines formes d'investissement, et que certaines entreprises soient sensibles aux coûts induits par le respect de normes environnementales plus strictes. L'IDE se porte sur un large éventail de branches d'activité et d'entreprises, dont certaines sont soucieuses de l'environnement et d'autres moins. Quoiqu'il en soit, les travaux empiriques montrent que le risque de redéploiement des ressources productives vers des pays où les normes environnementales sont peu sévères est assez faible. Les coûts liés à la réglementation environnementale ne sont que l'un des très nombreux facteurs – dont la qualité de l'infrastructure, l'accès aux intrants, les coûts salariaux, la productivité de la main-d'œuvre, le risque politique ou encore la taille et le potentiel de croissance des marchés – que les investisseurs prennent en considération pour choisir un lieu d'implantation. En outre, pour la plupart des entreprises, les coûts liés au respect de la réglementation en matière d'environnement ne représentent qu'une fraction minimale (2 à 3 % en moyenne) du total des coûts de production, même s'ils peuvent peser plus lourdement dans certains secteurs gros consommateurs de ressources. En fait, les entreprises multinationales privilégient généralement la *cohérence* et non le *laxisme* dans l'application des normes d'environnement. Si les constatations empiriques qui permettent de conclure à la faible importance relative des refuges pour pollueurs sont solides, certains éléments donnent en revanche à penser que le souci de compétitivité a pu tempérer l'ardeur des pouvoirs publics à durcir les normes d'environnement⁶.

La notion inverse de « *paradis de la lutte antipollution* » renvoie à l'idée que l'IDE pourrait favoriser l'établissement de normes environnementales plus strictes grâce aux transferts de technologie et aux pratiques de gestion en vigueur dans les entreprises, multinationales ou non. Il se trouve, par exemple, qu'une bonne partie de l'IDE à destination des pays non membres de l'OCDE est liée à des opérations de privatisation ; or les entreprises privatisées sont généralement mieux gérées et plus responsables financièrement, ce qui les prédispose à réduire les gaspillages et la pollution. L'investissement international est pour l'essentiel le fait de grandes entreprises multinationales qui préfèrent en général appliquer partout dans le monde les principes de gestion de l'environnement les plus sophistiqués qu'elles se sont fixés plutôt que d'adapter leurs méthodes de production aux réglementations en vigueur dans les pays d'accueil⁷. Près des trois quarts des flux mondiaux d'IDE viennent des pays industrialisés et sont dirigés vers ces pays, et sont donc assujettis aux normes d'environnement strictes qui s'appliquent généralement dans les pays de l'OCDE. Il convient toutefois de veiller à ce que des stratégies idoines soient mises en œuvre au niveau national pour faire en sorte que ces normes soient appliquées.

Tour d'horizon de l'état de l'environnement en Chine

Depuis son ouverture internationale en 1978, la Chine a connu une longue période de croissance économique exceptionnellement rapide. S'il a sensiblement amélioré la qualité de vie de la majeure partie de la population, le développement économique s'est aussi traduit par de graves problèmes d'environnement dans les villes : pollution massive de l'air et de l'eau, accumulation de déchets solides, pénuries d'eau, etc. Dans les campagnes, la qualité de l'environnement s'est également dégradée sous l'effet de l'expansion des entreprises industrielles de bourgs et de villages et de l'agriculture intensive. L'état de l'environnement continue de se détériorer et constitue en certains endroits un obstacle à la croissance économique.

Eau

La croissance économique de la Chine s'est accompagnée d'une forte hausse de la demande d'eau. Entre 1980 et 1993, la consommation d'eau urbaine a progressé de 350 % et la consommation industrielle a été multipliée par deux⁸. Cette augmentation de la demande a coïncidé dans plusieurs régions du pays avec des pénuries d'eau, des problèmes importants de pollution de l'eau, une baisse du niveau de la nappe phréatique et des inondations et sécheresses occasionnant des dégâts. Tous ces facteurs ont aggravé les problèmes de pénurie et poussé à la hausse les coûts de traitement de l'eau, compromettant l'accès à une eau potable et donc la santé de la population là où il n'existait pas d'infrastructure adaptée. Ils ont également eu de sérieuses répercussions sur la sûreté de la production industrielle et agricole et entraîné des pertes pour l'industrie de la pêche. D'après les estimations, les pertes économiques dues à la pollution de l'eau représentent chaque année entre 1.5 et 3 % du PIB en Chine, soit plus que celles imputables aux inondations et aux sécheresses⁹. Ces problèmes sont particulièrement aigus dans le Nord de la Chine (c'est-à-dire au nord du Yangzi) et dans trois bassins versants – ceux des rivières Huai, Hai et Huang (Jaune) – qui génèrent environ 35 % du PIB total du pays et englobent la région économiquement et politiquement importante de Pékin-Tianjin.

Les principales causes de pollution de l'eau sont les déversements d'eaux usées industrielles, les rejets d'eaux usées urbaines non traitées et ceux des sources agricoles diffuses. La pollution par les sources diffuses – imputable au ruissellement d'éléments nutritifs et de pesticides – et par les établissements de production animale intensive constitue depuis quelques années un problème grave qui devrait encore s'amplifier.

Qualité des eaux superficielles, côtières et souterraines

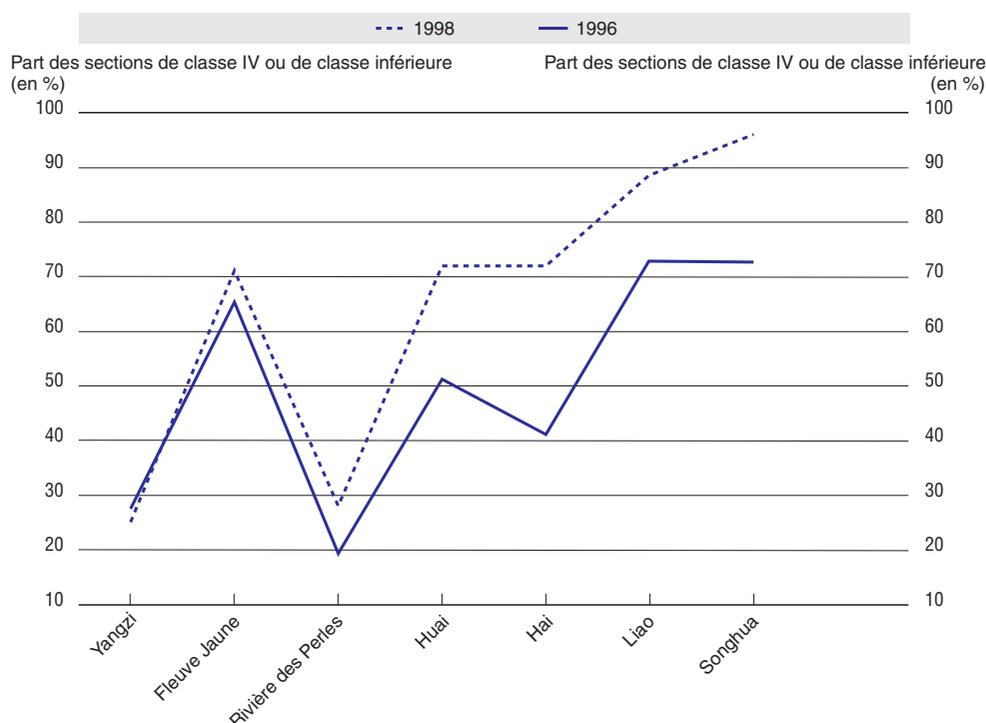
La qualité chimique et biologique des eaux de surface est généralement médiocre. Les principaux polluants sont les matières organiques d'origine ménagère et industrielle, les hydrocarbures industriels, les lubrifiants légers, les éléments fertilisants et les métaux lourds. La pollution bactériologique est probablement massive et atteint des niveaux élevés, mais elle ne fait pas l'objet d'une surveillance régulière.

Entre 1996 et 1998, la qualité de l'eau s'est détériorée dans la quasi-totalité des sept grands bassins versants (figure 17.1). Les rivières Liao, Hai et Huai, notamment, connaissent une pollution organique jugée très grave. S'agissant de la rivière Hai, par exemple, la proportion des sections surveillées dont l'eau entre dans la classe de qualité I, II ou III est passée de 58.9 % en 1996 à 28 % en 1998, et la part des sections de classe IV ou V a augmenté en conséquence pour atteindre 72 %¹⁰.

On estime que 25 % des lacs chinois sont touchés par des problèmes d'eutrophisation qui résultent d'une forte pollution organique et d'une pollution excessive par les éléments nutritifs (principalement l'azote et le phosphore), conséquences de la production agricole et de l'urbanisation. En 1999, le bassin du lac Tai (provinces du Jiangsu-Zhejiang) présentait un degré d'eutrophisation moyen, tandis que les lacs Chao (province de l'Anhui) et Dianci (province du Yunnan) étaient hypereutrophes. Les principales conséquences de l'eutrophisation sont la modification biologique des eaux stagnantes, la production de

toxines potentiellement toxiques pour les poissons, le bétail et l'homme, ainsi que l'augmentation des coûts de traitement de l'eau.

Figure 17.1. **Comparaison de la qualité des eaux de surface dans sept grands cours d'eau en 1996 et 1998**



Source: Rapport sur l'état de l'environnement, Administration nationale de la protection de l'environnement, 1997-1999.

La pollution des eaux côtières est principalement le fait de la progression des rejets d'eaux usées industrielles et urbaines, de l'immersion de déchets solides, du ruissellement à partir des terres agricoles et des effluents des navires. Le polluant le plus présent est l'azote inorganique, suivi du phosphate et des hydrocarbures. Les échantillons prélevés par un tiers environ des stations de surveillance des eaux côtières entrent dans la classe de qualité IV¹¹. La forte recrudescence des marées rouges observée durant les années 90 constitue un indicateur indirect de l'eutrophisation des eaux côtières de la Chine.

La qualité des eaux souterraines se dégrade, en particulier dans les aquifères proches de la surface et à proximité des grandes villes. Les polluants les plus répandus sont les nitrates, les nitrites et l'ammoniac, dont l'infiltration dans les nappes est due à des fuites dans les égouts et au débordement de fosses septiques. On ne dispose pas de données systématiques sur les concentrations de polluants tels que les pesticides, les herbicides, les métaux lourds et autres composés potentiellement toxiques. Dans de nombreux endroits, les prélèvements excessifs effectués dans les eaux souterraines représentent un grave problème contre lequel des mesures appropriées n'ont pas encore été prises.

Disponibilité et utilisation de l'eau

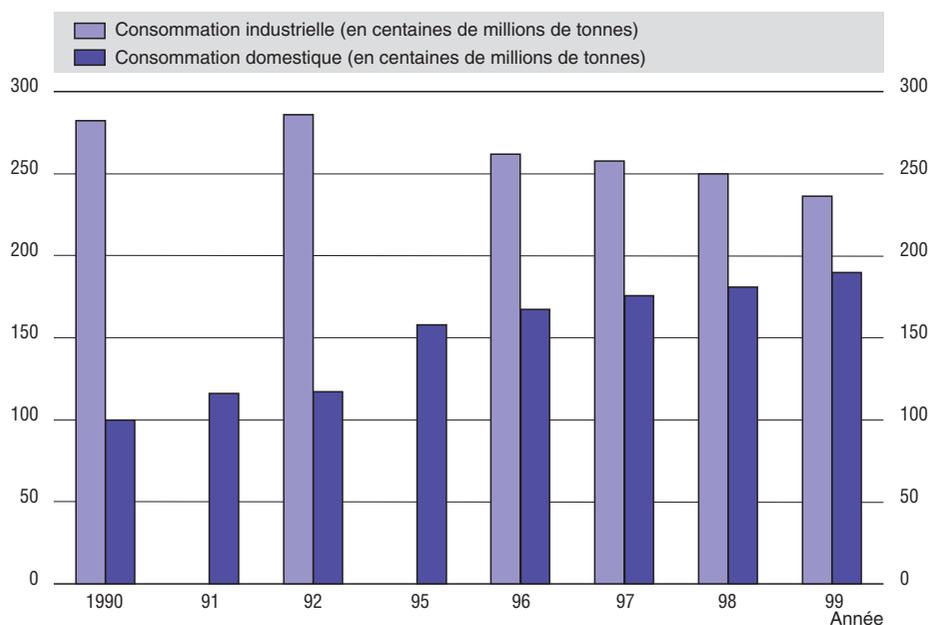
La Chine possède des ressources en eau importantes mais inégalement réparties. En moyenne, chaque habitant dispose de 2 343 m³ par an, mais cette dotation est près de quatre fois plus élevée dans les bassins hydrographiques du Sud que dans ceux du Nord¹². Dans beaucoup de bassins septentrionaux (dont ceux des rivières Huai et Huang), les ressources disponibles sont inférieures aux 1 000 m³ par personne et par an qui constituent le seuil de pénurie d'eau accepté au niveau international. Le Nord du pays

possède seulement 7.7 % des ressources en eau, mais abrite 39 % des terres arables et 35 % de la population. Les bassins intérieurs du Nord-Ouest représentent 35 % de la superficie, mais détiennent seulement 4.8 % des ressources en eau. La pluviométrie varie fortement selon les saisons, puisque la plupart des régions reçoivent 60 à 80 % des précipitations durant les 4 mois de la saison des inondations. Seuls les bassins versants du Nord, et notamment les aires correspondant au cours inférieur des rivières Huai, Hai et Huang, possèdent des ressources en eaux souterraines de quelque importance.

La consommation d'eau de la Chine est passée d'environ 100 milliards de mètres cubes en 1949 à 556 milliards en 1997¹³. D'après les projections, elle atteindra entre 700 et 800 milliards de mètres cubes en 2030, alors que les ressources disponibles représentent entre 800 et 900 milliards de mètres cubes.

L'agriculture, l'industrie et le secteur résidentiel entrent pour respectivement 75.3 %, 20.2 % et 4.5 % dans la consommation d'eau totale. Contrairement à la situation qui prévaut dans la plupart des pays de l'OCDE, l'agriculture reste de loin le premier utilisateur d'eau. Néanmoins, sa part dans la consommation totale a diminué, tout comme celle de l'industrie. A l'inverse, la consommation des ménages a augmenté rapidement (figure 17.2). D'environ 113 litres par habitant et par jour en 1980 dans les zones urbaines, elle est passée à 230 litres en 1997.¹⁴ Sur les 640 principales villes de Chine, plus de 300 manquent d'eau et 100 sont en situation de pénurie grave.

Figure 17.2. Evolution de la consommation d'eau urbaine et industrielle, 1990-1999



Source : Annuaire statistique de la Chine, 1991-2000.

D'après les dernières prévisions nationales de la consommation d'eau établies en 1999 par l'Institut des ressources en eau et de l'hydroélectricité du ministère des Eaux, le rapport entre l'irrigation et les autres formes d'utilisation va continuer de se modifier. La part de l'irrigation dans la consommation d'eau totale devrait reculer à 50 % en 2050, contre environ 75 % actuellement. Parallèlement, la consommation urbaine et industrielle progressera sensiblement, et comme ces deux formes de consommation engendrent des rejets d'eaux polluées, il est probable que les pressions exercées sur l'eau par la pollution augmenteront considérablement¹⁵.

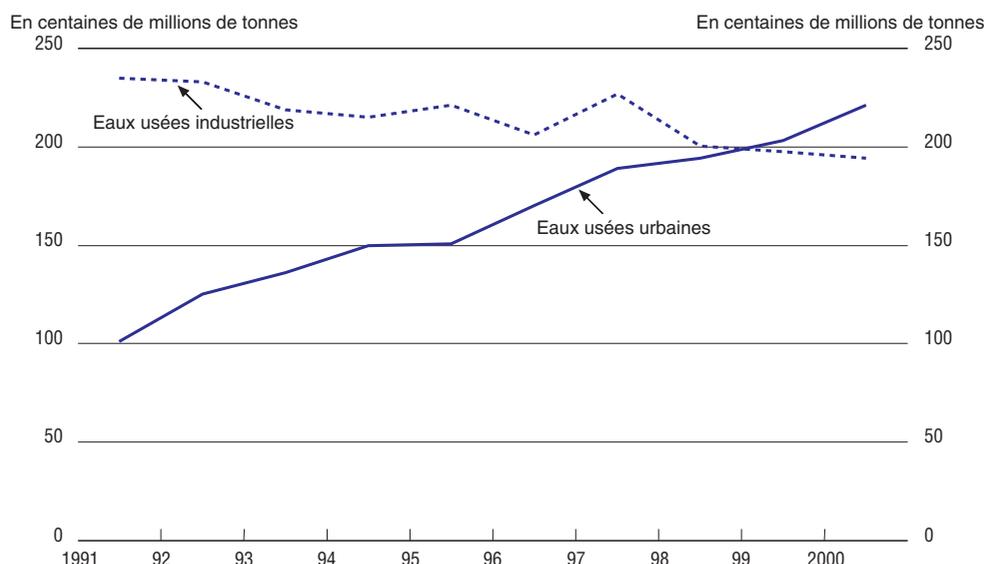
L'utilisation peu rationnelle de l'eau est très répandue en Chine. Le coefficient d'utilisation moyen de l'eau d'irrigation en agriculture est de 0.45, contre 0.7 à 0.8 dans les pays développés. Dans l'industrie, la consommation d'eau par rapport à la valeur de la production est entre 5 et 10 fois supérieure à celle des

pays de l'OCDE. Le taux de réutilisation des eaux industrielles est de 30 à 40 %, alors qu'il atteint entre 75 et 85 % dans les pays de l'OCDE. Dans les installations consommatrices d'eau et les canalisations de distribution de la plupart des villes, les déperditions représentent plus de 20 % du volume total¹⁶.

Qualité de l'eau potable dans les zones urbaines et rurales

La Chine est le pays qui compte le plus grand nombre de citoyens, et elle a connu une progression de l'urbanisation. Officiellement, la population urbaine s'est accrue d'environ 3.1 % par an durant les années 90, mais le taux de croissance réel a probablement été supérieur. En outre, l'urbanisation devrait s'accélérer encore au cours des 10 ou 20 prochaines années. Le nombre de villes recensées a augmenté d'environ 40 % à 668, et la consommation d'eau totale dans ces villes a progressé à un rythme d'environ 8 % par an. La capacité installée d'épuration des eaux usées a crû nettement plus vite, de 19 % par an environ, mais le réseau d'égouts a été développé à un rythme environ deux fois moindre¹⁷. Bien que le volume des déversements d'eaux usées industrielles ait diminué, l'augmentation des rejets d'eaux usées urbaines rendra nécessaire une extension des installations d'épuration municipales (figure 17.3).

Figure 17.3. Comparaison des déversements d'eaux usées de l'industrie et des ménages, 1991-2000



Source : Rapport sur l'état de l'environnement, Administration nationale de la protection de l'environnement.

Du fait de la pollution massive des eaux superficielles et souterraines et du manque d'équipements de distribution d'eau, en particulier dans les zones rurales, l'eau de boisson consommée en Chine est de qualité médiocre. Dans les villes, le taux de raccordement au réseau de distribution d'eau était certes de 96.8 % en 1998, mais les trois quarts de l'eau sortant des stations de potabilisation n'était pas conforme aux normes.¹⁸ Dans les campagnes, seulement 23.3 % de la population avait accès à l'eau de distribution à la fin des années 90, et cette eau n'était pas conforme aux normes nationales dans la moitié des cas. Il est à noter que les normes de qualité de l'eau potable aujourd'hui en vigueur en Chine, qui datent de 1986, sont beaucoup moins sévères que celles définies par l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Par exemple, la Chine ne mesure que 35 paramètres de qualité, ce qui est sensiblement inférieur aux normes de l'OMS (49 paramètres), ainsi qu'à celles du Japon (59), de l'UE (66) et des Etats-Unis (83). Par ailleurs, les seuils fixés par la Chine pour plusieurs paramètres sont moins contraignants, puisque la valeur limite de turbidité de l'eau, par exemple, est trois à cinq fois plus élevée que dans les pays de l'OCDE. Enfin, il est à signaler que les normes appliquées dans les zones rurales sont moins sévères encore.

Pollution de l'air

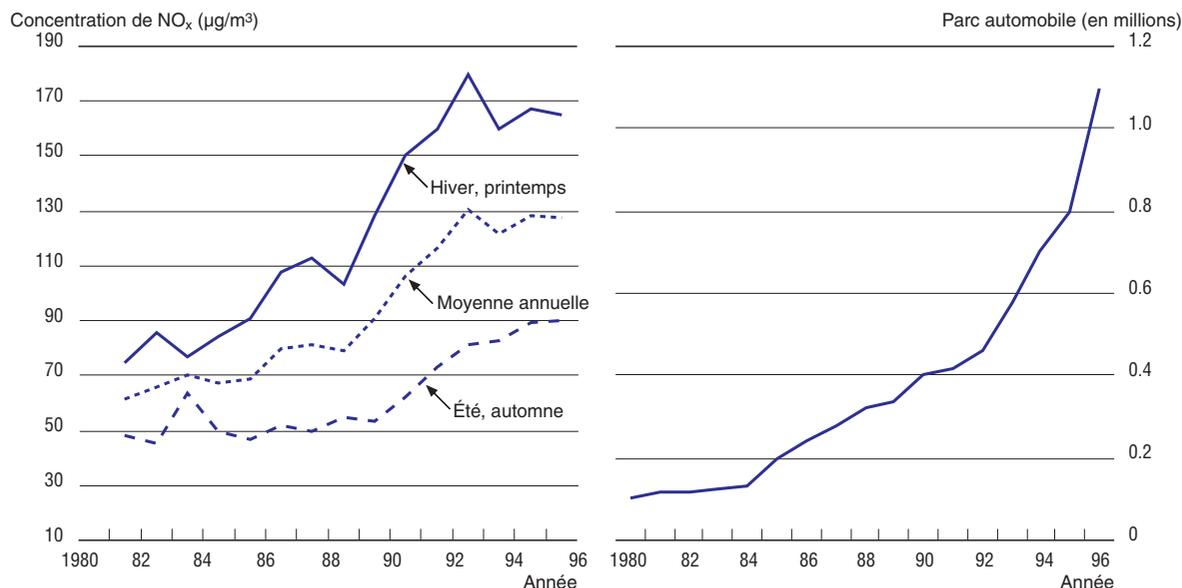
La pollution de l'air a des répercussions sur la santé humaine et l'environnement et demeurera à l'avenir un problème d'environnement majeur en Chine. Des études réalisées par la Banque mondiale ont établi un lien entre la forte incidence des décès prématurés dans le pays et les graves problèmes de pollution de l'air ambiant et intérieur. Un tiers environ du territoire chinois est touché par les pluies acides, lesquelles peuvent avoir pour effet de ralentir la croissance des arbres et des plantes cultivées et de mettre en péril la faune et la flore aquatiques. Si la consommation de charbon est aujourd'hui la principale cause de la pollution de l'air ambiant et intérieur, la pollution atmosphérique due aux émissions des véhicules automobiles augmente rapidement et deviendra probablement un problème d'environnement majeur et généralisé dans les villes chinoises au cours des dix prochaines années. Dans beaucoup de villes du Nord, dont Pékin et Xi'an, la remise en suspension de poussières à partir des chantiers de construction et des sols érodés a des répercussions importantes sur la qualité de l'air.

Qualité de l'air urbain

Les principaux polluants atmosphériques sont les particules en suspension et le dioxyde de soufre (SO₂). Le total des particules en suspension (TPS) et les concentrations ambiantes de SO₂ relevés dans les villes chinoises sont parmi les plus élevés de la planète. Ainsi, en 1998, dans le classement des villes les plus polluées du monde en termes de qualité de l'air publié par l'OMS, on trouvait sept villes chinoises parmi les dix premières, dont Taiyuan (première) et Pékin (troisième).¹⁹ En 1995, la valeur guide de l'OMS concernant le SO₂ était dépassée dans plus de la moitié des 88 villes où ce polluant est surveillé (avec des concentrations dix fois supérieures à Taiyuan et Lanzhou), et celle relative au TSP était largement dépassée dans 85 des 87 villes qui procèdent à des mesures continues²⁰.

Plus récemment, l'accroissement rapide du parc automobile dans les grandes villes a donné lieu à une augmentation de la pollution par le monoxyde de carbone (CO), les oxydes d'azote (NO_x) et des

Figure 17.4. Concentrations de NO_x et tendance du parc automobile en Chine, 1980-1998



polluants connexes, ce qui contribue à la détérioration de la qualité de l'air urbain en provoquant localement de graves problèmes de smog photochimique (figure 17.4). Dans certaines des villes de plus d'un million d'habitants (comme Guangzhou, Pékin, Shanghai, Anshan, Wuhan, Zhengzhou, Shenyang, Lanzhou, Dalian, Hangzhou), les concentrations de NO_x sont en hausse et atteignent un niveau deux fois supérieur à la norme Classe 2²¹. Dans les 60 villes pour lesquelles on dispose de données de surveillance, l'exposition humaine totale à des concentrations ambiantes de NO_x supérieures à la norme Classe 2 a augmenté de près de 60 % entre 1991 et 1998. La quasi-totalité de cette hausse est intervenue dans les 32 plus grandes villes. Les concentrations ambiantes d'autres polluants, tels que le monoxyde de carbone (CO), l'ozone (O₃) et le plomb (Pb), ne font pas l'objet de mesures systématiques.

La pollution de l'air à l'intérieur des locaux constitue également un problème sérieux, dans la mesure où 80 % environ de la population a toujours recours à des combustibles solides – charbon, bois de feu, résidus de récolte, etc. – pour cuisiner et se chauffer. L'utilisation de ces combustibles dans des habitations mal ventilées est source de graves pollutions de l'air intérieur.

Pluies acides

Les retombées acides liées aux activités humaines proviennent principalement des émissions de SO₂ produites par la combustion du charbon à forte teneur en soufre qui prédomine dans la palette énergétique.

La Chine est la troisième grande région de précipitations acides après l'Europe et l'Amérique du Nord. Après avoir fortement augmenté dans les années 80, la superficie touchée par les pluies acides s'est stabilisée ces dernières années. Néanmoins, cette pollution revêt un caractère grave dans un certain nombre de régions du centre de la Chine, notamment autour de villes comme Chansha, Zhuzhou, Ganzhou et Nanchang, qui représentent au total 30 % du territoire national²².

Incidences de la pollution de l'air

Dans beaucoup de villes chinoises, les concentrations de particules fines et de dioxyde de soufre sont parmi les plus élevées de la planète. A partir d'évaluations de la relation dose-effet, la Banque mondiale a estimé que l'on pourrait éviter près de 178 000 décès par an, soit 7 % des décès en milieu urbain, si la qualité de l'air était conforme aux normes. En outre, il est apparu que chaque année, 346 000 hospitalisations étaient imputables au niveau excessif de la pollution atmosphérique dans les agglomérations. Les infections respiratoires, l'asthme et les bronchites chroniques sont les principales conséquences de cette pollution. Par ailleurs, les conséquences sanitaires graves de la pollution de l'air intérieur provoquée par la combustion du charbon ont été démontrées dans plusieurs études²³.

Le déclin des forêts et des cultures et la dégradation du cadre bâti illustrent les effets de l'acidification. D'après une étude menée en 1994 par les autorités chargées de l'environnement, les pertes économiques liées aux précipitations acides, notamment dans les secteurs agricole et forestier, s'élèvent en Chine à 14 milliards de CNY par an²⁴.

La pollution de l'air provoque également des phénomènes de diffusion de la lumière qui gênent la visibilité dans les villes. A Pékin, la visibilité est souvent faible en hiver en raison entre autres des fortes concentrations de particules fines et du smog photochimique. A Guangzhou, elle est passée de 30 km dans les années 60 à 18 km dans les années 90, et l'ensoleillement annuel a diminué de plus de 800 heures depuis 30 ans.

Problèmes mondiaux d'environnement

Dans l'optique des problèmes mondiaux d'environnement, deux formes de pollution atmosphérique sont particulièrement préoccupantes en Chine : les émissions de dioxyde de carbone (CO₂) dégagées par l'utilisation de combustibles fossiles, et les émissions liées à la production et la consommation de

substances appauvrissant la couche d'ozone (SACO)²⁵. Les premières contribuent au réchauffement planétaire, tandis que les secondes portent atteinte à la couche d'ozone stratosphérique.

Au cours de la première moitié des années 90, la demande d'énergie, et notamment de charbon, a connu une progression rapide qui s'est traduite par une hausse de 21 % des émissions de carbone entre 1990 et 1998²⁶. Durant les années 90, la part de la Chine dans les émissions mondiales de CO₂ est passée de 10 à 12 %. Au cours des vingt prochaines années, le secteur électrique pourrait devenir le consommateur de charbon dominant, avec une part du total atteignant ou dépassant les 50 %.

Entre 1986 et 1994, la consommation de SACO de la Chine a progressé de plus de 12 % par an. Après l'interdiction de ces substances dans les pays développés en 1995, la Chine est devenue le premier producteur et le premier consommateur de SACO dans le monde. Bien que la Chine en ait interdit en 1999 la production et la consommation, on a relevé un certain nombre de cas d'importation de ces substances.

Déchets

Déchets industriels solides

Les déchets industriels, notamment lorsqu'ils sont toxiques ou dangereux, peuvent avoir des effets préjudiciables sur l'environnement et la santé humaine en entraînant une pollution des sols et des eaux souterraines par des substances toxiques comme les métalloïdes et métaux lourds, les composés azotés, les composés chlorés et d'autres composés organiques. En Chine, la majeure partie des déchets industriels solides est composée de déchets de fonderies, de cendres de houille, de scories, de résidus de la préparation du charbon, de résidus chimiques, de déchets de transformation et de déchets radioactifs. En 1999, la Chine a produit 780 millions de tonnes de déchets industriels solides, et 38.8 millions de tonnes, dont 10.2 millions de tonnes de déchets dangereux, ont fait l'objet d'une élimination finale. Seuls 45.6 % de ces déchets ont été réutilisés et 13.7 % ont été éliminés dans de bonnes conditions de sécurité²⁷.

Le reste des déchets industriels a logiquement provoqué – ou menace de provoquer – des problèmes environnementaux et sanitaires potentiellement importants. Les métaux lourds et leurs composés toxiques ou dangereux, de même que les phénols et les substances radioactives, peuvent avoir des effets immédiats sur la santé humaine en cas de contact avec la peau ou les aliments ou lorsqu'ils sont inhalés. Ils ont également des effets indirects comme l'altération de la qualité des eaux superficielles et souterraines et la contamination des sols et des écosystèmes.

Résidus urbains solides

La production annuelle de résidus urbains solides (RUS) en Chine est passée de 320 kg par habitant au début des années 80 à 540 kg dans les années 90²⁸. Sous l'effet de la croissance rapide des villes et de la population urbaine, la production totale de déchets solides augmente de 8 à 10 % par an. D'après les statistiques pour 1999, plus de 114 millions de tonnes de RUS ont été collectées dans les 668 villes, dont plus de 72 millions de tonnes (soit 63.5 % du total) ont été traitées. La composition des déchets urbains a changé, dans la mesure où la part des matières organiques, combustibles, valorisables et réutilisables a augmenté.

La production de résidus urbains solides exerce des pressions importantes sur l'environnement, en particulier lorsque faute de dispositifs rationnels de traitement et d'élimination, de grandes quantités de déchets s'amoncellent dans les décharges. En 1998, les deux tiers des 668 villes étaient entourées de décharges qui s'étendaient au total sur quelque 50 000 hectares. Le dépôt dans des décharges ouvertes représente le mode d'évacuation le plus fréquent. Il est à noter que sous l'effet de la décomposition des matières organiques contenues dans les résidus urbains, ces décharges dégagent du méthane qui peut provoquer des explosions. D'après des études récentes, de telles explosions se sont produites dans au moins 20 villes en 1999²⁹.

Sols et nature

Dégradation des terres

En Chine, la croissance et le développement ont des effets notables sur les sols. Aujourd'hui, on considère que la Chine est parmi les pays les plus gravement touchés par l'érosion. D'après l'Académie chinoise des sciences (ACS), quelque 375 millions d'hectares, soit près de 40 % du territoire, subissaient au début des années 90 une érosion et une désertification modérées à graves. Les principaux problèmes sont l'érosion hydrique et éolienne, et dans une mesure moindre la salinisation.

L'utilisation trop intensive des terres marginales, le recours inadapté aux pesticides et aux engrais et l'application de pratiques d'irrigation malavisées ont engendré un certain nombre de problèmes agro-écologiques. La Chine connaît aujourd'hui un recul continu de la superficie cultivée que l'Académie chinoise des sciences estime à plus de 300 000 hectares par an.

Les signes les plus manifestes de désertification sont observables dans la zone agropastorale du Nord du pays. Les opérations excessives de mise en culture menées dans les années 60 et 70 et la trop forte augmentation des effectifs du cheptel durant les années 60 – voulues par les autorités dans un souci d'autosuffisance alimentaire – ont été la principale cause de ce processus depuis un demi-siècle. De manière générale, il apparaît que dans l'ensemble de la région, la tendance à la désertification s'est accentuée au cours des années 80 et peut-être jusque dans les années 90, malgré les efforts de lutte engagés par le gouvernement à partir de la fin des années 80³⁰.

Forêts

Avant 1998, les forêts chinoises fournissaient environ 40 % de l'énergie consommée dans les campagnes, la quasi-totalité des panneaux et du bois débité employés dans le secteur du bâtiment, ainsi que des matières premières pour l'industrie des pâtes et papiers. La Chine était le troisième consommateur mondial de bois d'œuvre et voyait déjà se creuser le déséquilibre entre l'offre et la demande de produits ligneux. Au début des années 90, les terres forestières s'étendaient sur 260 millions d'hectares et les espaces boisés sur 130 millions d'hectares³¹. La superficie boisée par habitant était de 0.11 hectares, ce qui représentait environ 17.2 % de la moyenne mondiale et classait la Chine au 119ème rang des pays selon cet indicateur. Si les prélèvements de bois s'étaient poursuivis au même rythme (environ 300 millions de mètres cubes par an) au-delà de 1998, la ressource aurait été épuisée en moins de dix ans³².

Un tournant s'est produit à la suite des inondations qui ont dévasté à l'été 1998 les régions bordant le cours moyen du Yangzi et le Nord-Est de la Chine, et que beaucoup d'experts locaux de l'environnement ont attribuées au moins en partie au déboisement des bassins hydrographiques. Cette même année, le Conseil des Affaires d'Etat a alors décidé d'interdire l'abattage des arbres dans les forêts naturelles. Les nouveaux projets d'aménagement nécessitant la destruction d'espaces boisés ont été interdits, tous les projets de construction sur des terrains forestiers ont été gelés pour une période d'un an, et l'autorisation directe du cabinet a été rendue obligatoire pour tout projet d'occupation de terres boisées. En outre, un grand programme d'investissement (le Programme de protection des forêts naturelles) a été lancé pour améliorer la gestion de quelque 95 millions d'hectares de forêts naturelles appartenant à l'Etat dans 17 provinces. Enfin, une nouvelle loi sur l'utilisation des sols a été adoptée afin de favoriser une utilisation plus rationnelle des terres et une intensification des opérations de reboisement³³.

Biodiversité

La Chine est parmi les pays présentant la plus grande diversité écologique, et elle abrite probablement sur son territoire quelque 10 % des espèces vivantes de la planète. On y trouve un nombre particulièrement élevé d'espèces végétales (environ 30 000) qui se répartissent en 3 116 genres, dont 243 sont endémiques. En outre, la Chine se signale par une grande diversité des espèces de vertébrés, lesquelles sont au nombre de 2 340, dont 499 mammifères, 1 244 oiseaux, 387 reptiles et 274 amphibiens³⁴.

La Chine fait également partie des huit centres d'origine mondiaux de diversité des plantes cultivées. Sur les 1 200 espèces cultivées dans le monde, environ 200 y trouvent leur origine. On trouve aussi dans le pays près de 600 variétés de volaille et d'animaux domestiqués. Un grand nombre d'espèces végétales et animales présentes sur le territoire chinois font l'objet d'une exploitation économique. D'après les estimations du ministère de l'Agriculture, plus de 3 000 espèces végétales sauvages sont concernées, parmi lesquelles 1 000 plantes médicinales, 300 essences d'arbres fournissant du bois de construction et 500 plantes présentant des propriétés insecticides. En ce qui concerne les espèces animales, 330 oiseaux, 190 mammifères et 60 poissons sont exploités.

Toutefois, la démographie, le développement économique, l'utilisation excessive des ressources biologiques et le recul des habitats naturels constituent autant de menaces pour la diversité biologique de la Chine. On estime que 15 à 20 % des espèces présentes dans le pays sont aujourd'hui en péril, alors que la moyenne mondiale oscille entre 10 et 15 %. Sur les 640 espèces répertoriées dans la CITES³⁵, 156, soit près de 25 %, se trouvent en Chine.

Principales pressions exercées sur l'environnement et évolutions à venir compte tenu de la libéralisation des échanges et de l'investissement

Au fil des décennies, la Chine a vu son environnement se détériorer sérieusement sous l'effet de modes d'investissement, de production et de consommation qui n'étaient ni viables, ni efficaces. L'industrialisation rapide fondée sur des industries polluantes et des technologies peu efficaces, le recours à du charbon de qualité médiocre dans le secteur de l'énergie et le manque de technologies antipollution adaptées ont pesé lourdement. Des pressions importantes se sont exercées sur la santé humaine et sur les ressources hydriques et foncières du fait du recours à des pratiques peu rationnelles et à des engrais et pesticides de qualité médiocre dans le secteur agricole. La surexploitation des ressources naturelles comme l'eau et les forêts a entravé les processus naturels de régénération.

Cependant, conjuguées aux politiques environnementales, certaines évolutions récentes des structures économiques du pays – en particulier le poids accru des industries moins polluantes et l'introduction de technologies modernes – ont permis d'atténuer sensiblement un certain nombre de pressions exercées sur l'environnement. Bien souvent, ces évolutions ont été stimulées par la libéralisation des échanges et de l'investissement, qui a donné lieu à une plus grande ouverture de l'économie à la concurrence, conféré aux entreprises chinoises un meilleur accès aux technologies modernes et renforcé l'efficacité des activités. Cette libéralisation a favorisé un meilleur usage des ressources naturelles et suscité une exigence d'amélioration de l'état de l'environnement. Entre 1991 et 1998, alors que la valeur brute de la production industrielle était multipliée par deux, le volume total des rejets des principaux polluants n'a que légèrement progressé. La pollution de l'eau, notamment celle provenant des petites entreprises et des entreprises industrielles de bourgs et de villages, a diminué de façon significative, les émissions de particules et d'autres polluants ont été maîtrisées, et les pressions exercées par les pesticides et les engrais agricoles sur la qualité de l'eau ont reculé³⁶.

Cela étant, les effets de ces évolutions positives ont dans bien des cas été annulés par l'apparition de nouveaux problèmes induits par l'expansion rapide de l'économie de marché et la croissance démographique continue. Ainsi, la baisse des émissions de polluants classiques émanant de sources ponctuelles, dont les particules et le SO₂, s'est accompagnée d'une augmentation relative des pollutions provenant de sources diffuses et difficiles à traiter. L'augmentation rapide du parc automobile dans les agglomérations se traduit par une hausse des émissions de CO et de NO_x qui ne fait qu'ajouter à la dégradation de la qualité de l'air. Par ailleurs, l'urbanisation rapide accroît les pressions sur les ressources en eau potable et augmente les rejets d'eaux usées non traitées. Enfin, l'extension des villes a provoqué la disparition d'environ 1 million d'hectares de terres cultivées entre 1987 et 1995.

Ces évolutions sont intervenues dans un contexte caractérisé par des politiques environnementales hésitantes, voire dans bien des cas franchement insuffisantes. Par exemple, l'urbanisation rapide ne s'est

pas accompagnée de la mise en place d'infrastructures adaptées ni de l'élaboration de politiques d'aménagement de l'espace, pas plus que l'augmentation du parc automobile n'a donné lieu à l'adoption de normes appropriées visant les gaz d'échappement. Conjugée à l'application de politiques idoines, la poursuite de la restructuration et de la modernisation de l'économie chinoise – à la faveur de la libéralisation des échanges et de l'investissement – devrait cependant se traduire à terme par une diminution progressive de ces pressions.

Pressions et évolution du secteur de l'énergie

La Chine est le deuxième consommateur et le troisième producteur d'énergie de la planète. Elle est aussi le premier producteur mondial de charbon et le sixième producteur de pétrole brut. Parallèlement, la consommation d'énergie – et notamment de charbon, combustible qui couvre actuellement quelque 76 % des besoins énergétiques du pays – constitue en Chine la principale source de pollution atmosphérique liée aux activités humaines. La majorité des combustibles (60 %) est consommée dans le secteur industriel, contre seulement 5 % dans le secteur commercial³⁷. Soixante-cinq pour cent des capacités de production d'électricité de la Chine sont concentrées dans les régions industrielles et fortement polluées de l'Est, du Centre-Sud et du Sud-Ouest. La Chine est également avec 14 % des rejets mondiaux le deuxième émetteur de gaz à effet de serre de la planète et devrait devenir le premier émetteur au cours des prochaines décennies³⁸. Le secteur industriel est de loin le principal responsable des émissions de carbone de la Chine, puisqu'il représente 75 % du total. Les émissions de particules sont principalement le fait des petites entreprises industrielles (surtout des entreprises industrielles de bourgs et de villages), tandis que les émissions de SO₂ proviennent en majeure partie des moyennes et grandes entreprises industrielles, et essentiellement des centrales électriques.

La Chine se caractérise par une efficacité énergétique assez faible par rapport aux pays industrialisés. Le rendement thermique moyen des centrales électriques varie entre 25 et 29 %, contre 35 à 38 % dans les pays industrialisés, et cet écart est plus prononcé encore sur d'autres segments du secteur de l'énergie, comme les chaudières industrielles (52 % contre 72 %), la production de chaleur dans la sidérurgie (28 % contre 52 %) et la consommation d'énergie commerciale et résidentielle (15 % contre 55 %)³⁹.

Depuis le début des années 90, le déficit énergétique de la Chine a fortement progressé en raison de la croissance rapide de l'économie. Il ne fait aucun doute que l'écart entre les besoins énergétiques et les ressources disponibles se creusera au cours des prochaines décennies. Consciente de sa dépendance croissante à l'égard des importations d'énergie et de la nécessité d'améliorer l'efficacité et la compétitivité de son secteur énergétique sur le marché mondial, la Chine a engagé en 1998 une réforme et une restructuration radicales des industries et de la gestion de l'énergie en s'efforçant apparemment de laisser davantage jouer les mécanismes du marché dans ce secteur. L'amélioration de l'efficacité énergétique a été promue au rang de priorité par les autorités chargées du secteur électrique. Celles-ci envisagent d'accroître le rendement thermique moyen de la production d'électricité en décourageant la construction de petites centrales, en créant des unités présentant un meilleur rendement, et en rééquipant ou en éliminant celles dont le rendement est médiocre. Dans le secteur électrique, la Chine manque à la fois de capacités de fabrication et de ressources financières pour se doter des équipements de production nécessaires. D'après les estimations, les ressources intérieures n'ont pu couvrir que 80 % de l'investissement requis pour atteindre les objectifs de développement de la puissance installée fixés pour l'an 2000. Aussi, attirer des investissements directs étrangers dans le secteur de la production d'électricité est devenu un objectif déclaré du gouvernement central. L'intérêt de l'IDE tient non seulement à l'apport de ressources financières qu'il induit, mais aussi aux possibilités qu'il offre d'accroître l'efficacité énergétique en favorisant le transfert de technologies de production et de techniques de gestion perfectionnées et plus propres. On estime que la Chine pourrait réduire de 20 % sa consommation prévue de charbon en portant les technologies de production d'électricité et celles employées dans plusieurs grandes industries liées à l'énergie au niveau des technologies utilisées dans les pays industrialisés. Toutefois, le transfert rapide de nouvelles technologies vers la Chine continue de se heurter à certains obstacles : absence de cadre approprié assurant le respect des droits de propriété intellectuelle, risques encore trop élevés, réticence à ouvrir les marchés aux technologies étrangères et tarification inadaptée de l'énergie et de l'électricité (encadré 17.2).

Encadré 17.2. Défis à relever par la Chine pour réduire les effets négatifs sur l'environnement

... de l'exploitation minière et de l'utilisation de charbon dans le secteur de l'énergie

En tant que premier producteur et consommateur de charbon de la planète, la Chine doit faire face à des « besoins particuliers » : il s'agit de gérer et de maîtriser les conséquences environnementales du charbon dans une économie dont ce combustible alimente en grande partie la croissance. Des possibilités d'améliorer le respect de l'environnement sont aisément identifiables à tous les niveaux de la filière du charbon. Ainsi, les méthodes d'extraction peuvent être aménagées de façon à réduire le niveau des émissions de méthane et à rendre plus sûres les mines souterraines, tandis que la gestion des ressources en eau et en terres peut être améliorée par l'introduction de pratiques modernes.

L'évacuation des déchets solides constitue un problème important dont la solution peut passer par une augmentation de la proportion de charbon lavé. Cette démarche aurait l'avantage d'améliorer la qualité du combustible brûlé dans les centrales électriques, avec à la clé un rendement thermique accru et des coûts moindres d'entretien des chaudières. D'autres problèmes non négligeables sont liés à l'utilisation de charbon à haute teneur en cendres et à l'absence d'épurateurs dans les centrales. Enfin, les modes de consommation de charbon sont en soi une cause importante de pollution de l'air quand on sait que de très nombreux particuliers brûlent eux-mêmes le combustible.

Beaucoup de problèmes d'environnement auxquels doit faire face la Chine peuvent être atténués par le transfert de technologies liées aussi bien à l'extraction qu'à l'utilisation du charbon. Toutefois, en Chine, les capitaux sont limités et la concurrence pour y accéder est vive. Si les bienfaits découlant de l'adoption de technologies existantes plus efficaces peuvent paraître évidents pour le monde extérieur, du point de vue de la Chine, il faut que l'avantage social (environnemental) se double d'un avantage économique pour qu'un projet de transfert de technologie soit jugé prioritaire. Ce problème n'est pas propre à la Chine, puisqu'on l'observe couramment dans l'ensemble des pays en développement.

Dans le cas de la Chine, les niveaux d'émissions dans l'environnement pourraient être largement abaissés moyennant le transfert de technologies existantes et éprouvées. Des progrès importants sont possibles par l'échange et la mise en œuvre de pratiques aujourd'hui couramment appliquées dans les secteurs minier et électrique ailleurs dans le monde. De même, on pourrait atténuer sensiblement un large éventail de problèmes d'environnement par le transfert de technologies « de série ». Cependant, pour pouvoir tirer profit des technologies existantes, les autorités chinoises doivent apporter des réponses à un certain nombre de préoccupations légitimes de leurs partenaires étrangers.

- Premièrement, il importe de reconnaître pleinement les droits de propriété intellectuelle et de veiller à l'existence de moyens juridiques permettant de les protéger.
- Deuxièmement, la Chine est perçue comme un pays présentant un risque relativement élevé, ce qui est d'autant plus dissuasif pour les investisseurs que les niveaux de rendement y sont actuellement faibles. Des mesures positives d'encouragement s'imposent pour renforcer la confiance des investisseurs étrangers.
- Troisièmement, la lenteur de la mise en œuvre des nouvelles technologies s'explique peut-être par la volonté de la Chine de développer ses propres versions des technologies. Etant donné le rythme soutenu de la croissance économique et l'amplification des problèmes d'environnement qui en résulte, la Chine ne peut pas forcément se payer le luxe d'attendre que soient disponibles des solutions mises au point dans le pays. Pour parvenir à un niveau acceptable de gestion environnementale, elle devra peut-être adopter plus rapidement une grande partie des nouvelles technologies développées ailleurs.

... et des subventions à l'énergie

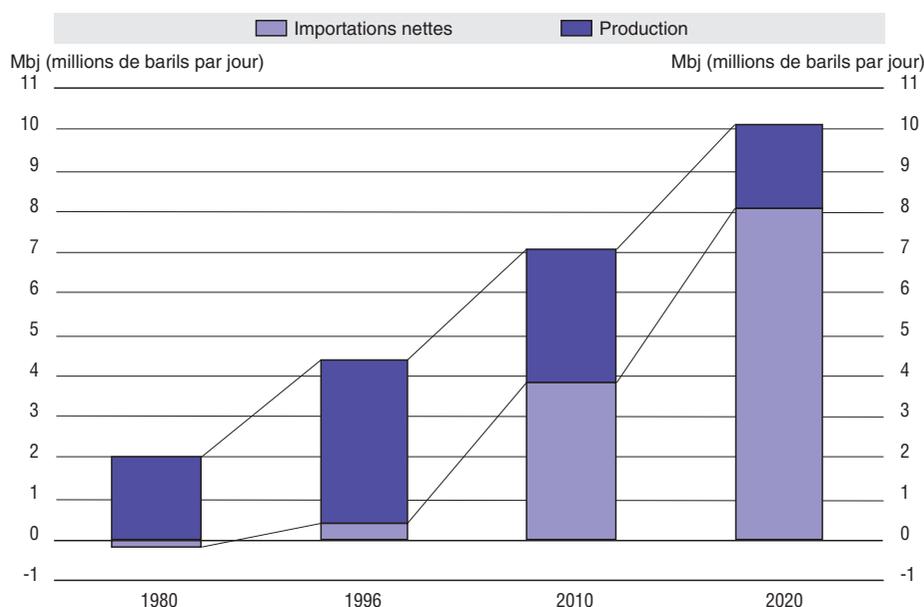
Même si cette évolution n'a pas eu pour motivation principale la lutte contre le changement climatique, la Chine a réalisé depuis le milieu des années 80 des progrès remarquables en ce qui concerne la réduction des subventions à l'énergie. C'est le cas en particulier dans le secteur du charbon, où le taux de subvention a été ramené de 61 % en 1984 à 11 % en 1995. Parallèlement, la Chine a supprimé les mesures de contrôle des prix du charbon et encouragé l'expansion des mines privées. Cette réforme des subventions a eu plusieurs avantages. Les résultats économiques des mines se sont rapidement améliorés, ce qui a permis

Encadré 17.2. **Défis à relever par la Chine pour réduire les effets négatifs sur l'environnement** (suite)

de diminuer les dépenses publiques et – conjugué à d'autres réformes des politiques et évolutions technologiques – contribué aux économies d'énergie et à la protection de l'environnement. L'intensité énergétique a reculé de 30 % depuis 1985 ; autrement dit, la réforme a permis des économies d'énergie de 0.3 milliard de tonnes d'équivalent pétrole et évité 1.1 milliard de tonnes d'émissions de CO₂.

Source : *Coal in the Energy Supply of China*, AIE, 1999.

La poursuite de la croissance économique rapide imposera également à la Chine une diversification de ses sources d'énergie. L'écart entre la production et la demande intérieure de pétrole et de gaz se creuse. Entre 1990 et 1995, la demande de pétrole s'est accrue de 4.3 % par an, alors que la production pétrolière n'a progressé que de 1.2 %, si bien que la Chine est devenue un importateur net de pétrole. A l'horizon 2020, la Chine devra importer plus de 8 millions de barils par jour pour combler ce déficit (figure 17.5), ce qui en fera l'un des principaux importateurs mondiaux de pétrole. Le remplacement du charbon – combustible très polluant – par d'autres énergies devrait contribuer à réduire les pressions exercées sur l'environnement, ainsi qu'à stabiliser ou abaisser les émissions de gaz à effet de serre.

 Figure 17.5. **Production nationale et importations nettes de pétrole de la Chine**


Source : AIE, *World Energy Outlook*, 1998.

Pressions et évolution du développement industriel

On estime que les rejets de l'industrie, y compris les centrales électriques, représentent plus de 70 % des émissions polluantes en Chine. Les industries polluantes – parmi lesquelles dominent le raffinage, les fonderies, la métallurgie, la chimie, la fabrication de machines, le textile, le cuir, la transformation du bois, ainsi que les pâtes et papiers – sont souvent situées dans des zones métropolitaines densément peuplées où elles exposent les habitants à de sérieux risques sanitaires.

Ces dernières années, la croissance a été inégale selon les branches industrielles. Certaines industries parmi les plus polluantes ont vu leur production diminuer, ce qui a entraîné une diminution des charges de pollution globales. Au sein des industries lourdes, beaucoup de branches qui sont à l'origine de pollutions inévitables ont connu un taux de croissance nettement inférieur à la moyenne industrielle. Parallèlement, certains secteurs moins polluants (électronique, communications, appareils ménagers...) se sont développés plus vite que la moyenne. Si les industries « nouvelles » ne sont bien évidemment pas sans poser des problèmes de pollution, il apparaît que ce sont surtout les industries qui ont tendance à utiliser moins de matières premières et à engendrer moins de pollution par unité produite qui bénéficient de la croissance et du développement. Les estimations de la Banque mondiale montrent que la charge de pollution industrielle (indice des émissions de trois polluants majeurs : DCO, dioxyde de soufre et suie) a augmenté beaucoup moins vite que la production industrielle sur la période 1989-1999 et qu'elle a même diminué après 1995. Si ces améliorations résultent en partie d'une plus grande efficacité des réglementations, les restructurations industrielles ont également joué un rôle important. Du fait de l'évolution vers une industrie plus concurrentielle et davantage régie par la demande, les bénéfices réinvestis ont augmenté, ce qui a eu pour effet une progression de l'innovation technologique et du rendement d'utilisation des ressources et, donc, une diminution de la pollution par rapport à la valeur de la production industrielle⁴⁰.

La restructuration industrielle a aussi réduit les principales sources de pollution industrielle, si bien qu'une part importante de cette pollution est désormais le fait d'un petit segment de l'industrie. Ainsi, en 1998, huit branches étaient responsables d'environ 85 % des rejets polluants de l'industrie, dont plusieurs n'entraient que pour une part modeste dans la valeur brute de la production industrielle. Le secteur des pâtes et papiers, par exemple, était à l'origine d'environ 46 % de la demande chimique en oxygène due à l'industrie, mais ne contribuait qu'à hauteur de 1.8 % à la valeur brute de la production industrielle. Structurellement, l'industrie manufacturière chinoise se caractérise toujours par des activités d'amont relativement polluantes, mais la part des secteurs d'aval, moins polluants, et des activités à forte valeur ajoutée devrait augmenter à mesure que les réformes se poursuivent⁴¹.

Avant 1996, les entreprises industrielles de bourgs et de villages constituaient une importante source de pollution. Entre 1990 et 1995, leurs émissions polluantes globales ont progressé d'environ 120 %, alors que celles des entreprises d'Etat ont diminué de 9 %. A la suite d'une pollution majeure de la rivière Huai survenue en juillet 1994, le gouvernement central a adopté en 1996 des mesures radicales pour lutter contre la pollution provoquée par les entreprises industrielles de bourgs et de villages, et lancé une campagne nationale prévoyant la fermeture de quelque 72 000 entreprises industrielles de bourgs et de villages hautement polluantes dans 15 branches. Environ 65 000 de ces entreprises ont effectivement cessé leur activité, dont plus de 1 000 usines de papier, et ce programme de fermetures d'urgence a eu des effets mesurables sur les rejets d'eaux usées industrielles (mais aussi des répercussions sociales parfois sérieuses). Quelque 20 à 30 % des entreprises concernées ont repris leur activité, illégalement ou après s'être mises en conformité avec les normes de rejets applicables⁴².

La poursuite de la restructuration économique – conjuguée à de nouvelles mesures de libéralisation des échanges et de l'investissement – aura des incidences sur différentes branches industrielles et influencera leur contribution aux problèmes d'environnement. Les branches les plus durement touchées seront les industries lourdes. La diminution de leur production aura des retombées favorables sur l'environnement, dans la mesure où ces branches sont généralement à l'origine de pollutions importantes et se caractérisent souvent par un niveau technologique peu élevé, par des produits de faible qualité, par une forte consommation de matières premières et d'énergie et par une production élevée de déchets. Parallèlement, les changements économiques entraîneront vraisemblablement une expansion de secteurs tels que l'électronique, le textile, le cuir, la transformation des aliments et d'autres branches manufacturières légères, dont beaucoup sont moins polluants et gérés de façon plus efficace. Alors que ces évolutions devraient contribuer à réduire les charges polluantes, il importerait néanmoins d'intégrer dans le cadre réglementaire certaines des industries concernées, comme le cuir et la transformation des aliments, qui peuvent constituer des sources de pollution non négligeables.

Les performances environnementales des entreprises industrielles dépendent du montant des bénéfices investis dans l'amélioration technologique ou dans la mise en œuvre de nouvelles technologies. Devant l'intensification de la concurrence et le durcissement des réglementations environnementales et des mesures destinées à en assurer le respect, beaucoup d'entreprises chinoises ont su améliorer le rendement d'utilisation des ressources. Par exemple, l'intensité énergétique de l'industrie a baissé de 50 % au cours des dix dernières années, et on estime qu'un tiers environ de cette diminution est attribuable à l'utilisation de technologies plus efficaces. Néanmoins, la Chine dispose encore d'une marge de progression considérable. Traditionnellement très faible en Chine, du fait notamment des prix peu élevés de l'eau, le rendement d'utilisation de l'eau pourrait être amélioré. C'est le cas, par exemple, dans la chimie et l'industrie du papier, qui sont les principales sources de pollution de l'eau en Chine. Dans certaines régions, en particulier dans le Nord du pays, l'eau étant de moins en moins abondante et donc de plus en plus chère, les entreprises portent un intérêt grandissant aux technologies qui permettent d'économiser l'eau et à d'autres stratégies axées sur une production plus propre.

Le secteur des biens et services environnementaux est apparu au début des années 90 dans l'économie nationale chinoise. Malgré une expansion rapide, il ne représente actuellement que 0.85 % du PIB. En outre, il présente des déséquilibres structurels, puisque la plupart des entreprises qu'il regroupe (plus de 90 %) exercent leur activité dans les provinces côtières et que les petites et moyennes entreprises y jouent un rôle prédominant. Très peu d'entreprises étrangères sont présentes dans ce secteur. Compte tenu de l'augmentation prévue des investissements de protection de l'environnement et de la sensibilisation croissante du pays aux problèmes d'environnement, la Chine devra multiplier les installations de traitement et de maîtrise de la pollution, et la demande sur le marché de ces services progressera sensiblement. On estime qu'en 2010, le secteur des biens et services environnementaux affichera une production annuelle supérieure à 250 milliards de CNY et entrera pour plus de 2 % dans le PIB. L'expansion de ce secteur et son ouverture aux investisseurs étrangers peuvent permettre à la Chine de se doter des équipements de lutte contre la pollution dont elle a tant besoin, et à son économie de créer de nouveaux emplois⁴³.

Pressions et évolution de l'agriculture

Le recours croissant aux engrais a joué un rôle clé dans l'augmentation de la consommation céréalière et alimentaire en Chine depuis 50 ans. La consommation totale d'engrais a bondi de plus de 500 % entre 1980 et 1998 pour atteindre environ 41 millions de tonnes par an. L'épandage d'engrais est la principale cause de pollution diffuse par les éléments nutritifs, lesquels sont largement responsables des problèmes d'eutrophisation qui touchent de nombreux lacs partout en Chine et une partie des eaux littorales.

Les pesticides ont également contribué à l'accroissement de la production agricole. Au début des années 50, la production nationale de pesticides ne s'élevait qu'à 1 000 tonnes environ. En 1999, alors que la Chine était devenue entre-temps le deuxième producteur et consommateur mondial de pesticides, elle a atteint 625 000 tonnes. Au début des années 80, la Chine produisait en grandes quantités des pesticides à forte teneur en substances chimiques très toxiques et très persistantes. La production de la plupart de ces composés toxiques a été interdite en Chine en 1983, ce qui a entraîné un effondrement d'environ 60 % de la production intérieure de pesticides en 1985. Une reprise de la production s'est amorcée à la fin des années 80 et poursuivie durant les années 90 sur la base d'un ensemble de substances chimiques différentes, mais peu bénéfiques pour l'environnement. Ainsi, deux des trois insecticides les plus produits en 1996 étaient inscrits sur la liste des produits chimiques de classe I (les plus toxiques) de l'OMS. L'interdiction des composés très toxiques n'a pas été pleinement respectée, et des substances chimiques en principe interdites continuent d'être échangées en quantités non négligeables – et peut-être même d'être produites – à l'intérieur du pays. La présence de résidus dans les cultures vivrières et les pressions exercées sur la diversité biologique constituent les principales incidences environnementales de cette utilisation excessive de pesticides. Les résidus présents dans les fruits, les légumes et la viande peuvent nuire à la santé des consommateurs en Chine, ainsi que dans les pays qui importent ces denrées.

Alors que la production céréalière par habitant a diminué, la consommation de produits d'origine animale a sensiblement progressé, entraînant une hausse de la production animale en Chine. L'élevage

intensif peut engendrer de grandes quantités de déchets liquides et solides et des nuisances olfactives. D'après les estimations de la Banque mondiale, la charge de DCO⁴⁴ due aux effluents non traités des porcheries s'est élevée à quelque 2.6 millions de tonnes en 1996 et atteindra environ 8.2 millions de tonnes en 2010, ce qui équivaut respectivement à 28 % et 90 % des charges actuelles de DCO d'origine urbaine et industrielle. Selon une étude récente, dans certaines zones situées à l'intérieur des bassins des rivières Huai et Hai, la charge de DCO provenant des activités d'élevage représente d'ores et déjà entre 30 % (à Zhangjiakou) et 80 % (à Chengde) de la DCO d'origine industrielle.

De manière générale, les activités qui exigent beaucoup de terres, telles que la sylviculture et les plantations, ainsi que l'élevage traditionnel et les productions céréalières qui consomment de grandes quantités d'eau, devraient voir leur part dans la production agricole diminuer. Cette évolution atténuera sans doute les pressions exercées sur les terres et les ressources naturelles comme l'eau et les forêts. Par exemple, la consommation d'engrais et de pesticides chimiques baissera dans le secteur céréalier, ce qui diminuera la pollution émanant de sources diffuses. Une autre conséquence sera la réduction de la consommation d'eau à des fins d'irrigation⁴⁵.

Pressions et évolution de l'urbanisation

La population urbaine de la Chine est importante et s'accroît rapidement. Actuellement, le nombre de citoyens « officiels » est estimé à 400 millions de personnes, soit 30 % de la population. Au cours des années 90, ce chiffre s'est accru chaque année d'environ 10 millions. On considère cependant que la population urbaine est en réalité nettement plus importante et s'établit à quelque 455 millions de personnes, soit 36 % de la population du pays. D'après une modélisation de la Banque mondiale, en 2002, 42 % de la population, soit plus de 600 millions de personnes, vivront dans des zones urbaines, qui sont concentrées dans les provinces de l'Est et du Sud-Est.

Les autorités chinoises estiment que la croissance urbaine se poursuivra à un rythme compris entre 0.5 et 1.0 % par an au cours de la période du dixième Plan quinquennal, ce qui implique une progression sensible de l'urbanisation au cours des dix prochaines années. La demande d'équipements de protection de l'environnement en milieu urbain, déjà importante, augmentera en conséquence et constituera pour les pouvoirs publics l'un des grands défis environnementaux. Dans les agglomérations chinoises, les problèmes d'environnement prioritaires sont notamment la pollution de l'air, le traitement des eaux usées urbaines, la gestion des résidus solides et l'empiètement sur les terres arables.

Bien que relativement faibles comparées aux rejets industriels, les émissions atmosphériques des ménages et des commerces engendrent généralement une pollution beaucoup plus significative dans la mesure où elles sont libérées plus près du sol et des zones résidentielles. L'emploi de combustibles fossiles constitue la principale source d'émissions. A l'heure actuelle, le secteur résidentiel entre pour environ 15 % dans la consommation totale de charbon, mais il contribue d'après les estimations à hauteur de plus de 30 % à la pollution atmosphérique urbaine au niveau du sol. La Chine a encouragé le recours aux combustibles gazeux, en particulier dans les grandes villes. Grâce en grande partie aux investissements publics, un tiers environ des citoyens chinois ont désormais la possibilité de cuisiner au gaz, et de plus en plus de consommateurs de charbon se tournent vers les briquettes, combustible moins polluant et plus efficace. Cette évolution a eu pour résultat une baisse sensible de la pollution par le SO₂ et les particules en suspension.

Parallèlement, on a cependant enregistré une hausse de la pollution due aux véhicules à moteur à la suite de l'accroissement rapide du parc automobile, notamment dans les plus grandes villes du pays. Entre 1986 et 1996, le nombre de véhicules en circulation a été multiplié par trois ; si cette croissance continue au même rythme, il y aura en Chine environ 180 millions de voitures en 2020, soit autant qu'aux Etats-Unis. L'impact de l'automobile tient avant tout aux performances médiocres des moteurs équipant les véhicules fabriqués en Chine, qui produisent des émissions polluantes (surtout de NO_x et de CO) souvent 5 à 6 fois plus élevées que les voitures importées. Les émissions par véhicule vont certes diminuer, mais l'accroissement du parc automobile risque d'annuler les gains de cette évolution, si bien que les

niveaux de pollution pourraient ne pas baisser. Il importe toutefois de noter qu'un programme gouvernemental lancé en 1997 en vue de l'élimination progressive de l'essence au plomb devrait contribuer notablement à atténuer les incidences sanitaires des transports en milieu urbain. Pour autant, les projections actuelles de croissance des transports dans les villes permettent de penser que les véhicules à moteur, et en premier lieu les voitures particulières, constitueront à l'avenir l'une des principales sources de pollution atmosphérique urbaine.

Dans les agglomérations chinoises, la conjonction d'un certain nombre de facteurs – croissance rapide de la population, développement de l'accès aux services d'eau et augmentation de la consommation d'eau par habitant – aboutit à une augmentation des quantités d'eaux usées urbaines et des charges polluantes. D'après l'AEPE, les villes produisent désormais davantage d'eaux usées et de polluants que l'industrie. Bien que la capacité de traitement des eaux usées urbaines ait connu une croissance à deux chiffres depuis dix ans, le taux de raccordement au réseau d'égouts et aux stations d'épuration reste insuffisant dans les villes chinoises. On estime que seuls 2 milliards de mètres cubes d'eaux usées urbaines non industrielles, soit seulement 10 % du total, ont fait en 1998 l'objet d'un traitement secondaire. Compte tenu des projections concernant la consommation d'eau dans les villes, il faudra multiplier par près de quatre la capacité des stations d'épuration municipales au cours des 20 prochaines années pour seulement maintenir le taux actuel de traitement des eaux usées urbaines. Pour doubler ce taux au cours de la même période, et sans tenir compte d'une éventuelle augmentation des eaux usées industrielles prises en charge, il faudrait multiplier par six ou sept la capacité existante, ce qui nécessiterait des investissements massifs.

Plusieurs facteurs entravent une gestion efficace des résidus urbains en Chine. Premièrement, le système actuel de gestion et de contrôle des déchets pâtit d'un manque de mécanismes réglementaires rationnels. Deuxièmement, les redevances de collecte et d'élimination des déchets sont peu élevées et ne couvrent pas les coûts induits, qui sont à la charge des budgets publics. Troisièmement, des modes de consommation non viables – dont l'emploi d'emballages inutiles – ont entraîné une hausse du volume de déchets. Quatrièmement, enfin, le système de classification et de tri des déchets dangereux n'a pas été développé, si bien que les résidus urbains sont contaminés par des déchets toxiques tels que les piles et les huiles usagées. Le taux de valorisation et de recyclage des déchets est très faible, et les technologies de traitement des déchets ne sont pour l'heure guère évoluées, les installations faisant défaut ou étant peu efficaces.

L'amélioration de la qualité de l'environnement urbain exigera des mesures d'envergure de la part des pouvoirs publics et des investissements importants. Il s'agira en priorité d'encourager des changements de combustibles dans le secteur résidentiel ; de promouvoir les transports publics et d'améliorer le rendement des moteurs automobiles pour réduire la pollution atmosphérique ; d'accroître la capacité de traitement des eaux usées urbaines et d'étendre les réseaux d'égouts pour lutter contre la pollution de l'eau ; ainsi que d'améliorer la gestion et le traitement des déchets. D'autre part, il conviendrait d'agir sur les comportements de consommation en lançant des programmes destinés à encourager les économies d'eau et d'énergie et la réduction au minimum des déchets. Cependant, il importe de soutenir ces initiatives par une tarification des services environnementaux urbains fondée sur le jeu du marché, de façon à renforcer l'incitation à économiser l'eau et l'énergie, à favoriser les moyens de transport moins polluants et à couvrir le coût des services.

Evolution des politiques de protection de l'environnement et du cadre réglementaire et institutionnel en Chine

Premiers pas de la protection de l'environnement

Au cours des dernières décennies, le cadre administratif et institutionnel de protection de l'environnement de la Chine a subi plusieurs transformations qui reflètent différentes phases de restructuration et traduisent une attention de plus en plus grande portée par les pouvoirs publics et la société aux problèmes d'environnement. Les travaux préparatoires de la Conférence des Nations unies

sur l'environnement, qui a eu lieu en 1972 à Stockholm, ont donné une importante impulsion à l'organisation de la gestion de l'environnement au sein du gouvernement chinois. Le premier examen de la protection de l'environnement à l'échelle du pays a été lancé à l'occasion de la première conférence nationale consacrée à ce sujet en 1973. A la suite de cette conférence, une analyse approfondie des conséquences du développement économique pour l'environnement a été menée par un groupe d'experts et de fonctionnaires sous l'égide du Conseil des Affaires d'Etat. Elle a donné lieu en 1974 à la publication d'un rapport intitulé *Points clés de la protection de l'environnement*, dans lequel les auteurs affirmaient que la Chine ne pouvait pas se permettre « de commencer par polluer et de lutter plus tard contre la pollution », et présentaient un cadre pour la gestion administrative de la protection de l'environnement au niveau national.

En 1979, alors que le pays avait acquis une certaine expérience de différentes méthodes de gestion de l'environnement, le Comité permanent de l'Assemblée populaire nationale a promulgué une version provisoire de la loi fondamentale de la Chine sur l'environnement, intitulée « Loi expérimentale de la RPC sur la protection de l'environnement ». Ce texte faisait obligation aux pollueurs de respecter les normes de rejet de polluants et de déchets, ordonnait aux entreprises d'évaluer l'impact de leurs projets sur l'environnement et devait garantir la conformité des nouveaux projets aux normes d'environnement applicables. Il a également porté création d'une agence nationale et d'agences locales de l'environnement. En 1989, à l'issue de la période expérimentale, la Loi sur la protection de l'environnement de la République populaire de Chine est officiellement entrée en vigueur. Elle est aujourd'hui encore à la base du système de protection de l'environnement en Chine⁴⁶.

Cadre institutionnel

Créé en 1974 sous l'autorité du Conseil des Affaires d'Etat, l'Office de protection de l'environnement a constitué le premier organe suprême de protection de l'environnement du pays. Ce service de 20 personnes se consacrait alors essentiellement à des tâches de planification et n'avait aucune autorité sur les échelons administratifs inférieurs. En 1982, trois ans après la promulgation de la Loi expérimentale sur la protection de l'environnement, le Conseil des Affaires d'Etat a créé le ministère de la Construction urbaine et rurale et de la Protection de l'environnement et lui a adjoint le Bureau de la protection de l'environnement. A la faveur de nouvelles réorganisations, en 1984 et 1988, ce dernier a changé de statut pour devenir un office distinct. Dans un premier temps, il a été rebaptisé Bureau national de la protection de l'environnement. Ses effectifs ont été multipliés par deux (de 60 à 120 personnes) et il a été placé sous l'autorité du ministère de la Construction et de la Commission pour la protection de l'environnement du Conseil des Affaires d'Etat. Puis, le Bureau a été séparé du ministère de la Construction et a changé une nouvelle fois d'appellation pour devenir l'Agence nationale pour la protection de l'environnement (ANPE). A l'occasion de cette réorganisation, le Conseil des Affaires d'Etat a renforcé l'autorité de l'agence, plus que doublé ses effectifs (de 120 à 320 personnes) et affirmé son propre attachement à la protection de l'environnement. A l'instar des principaux ministères d'exécution, l'ANPE était en relation directe avec le Conseil des Affaires d'Etat.

En 1998, l'agence a connu une nouvelle transformation. Elle est devenue l'Agence d'Etat pour la protection de l'environnement (AEPE) et a accédé au rang de ministère à part entière. Cette restructuration a entraîné le démantèlement du ministère des Forêts, dont une partie du personnel et des missions a été consolidée au sein de l'AEPE. La nomination de hauts fonctionnaires issus d'autres ministères restructurés – Géologie et Ressources minérales, Industrie chimique – à des postes d'administrateurs adjoints de l'AEPE a conféré à l'agence un poids plus important encore. Fort de cette nouvelle structure, l'agence était mieux placée pour exercer une influence sur d'autres services officiels. Néanmoins, l'AEPE demeure beaucoup moins puissante que certains autres grands ministères ou services. La réorganisation de 1998 a eu pour conséquence regrettable la disparition de la Commission pour la protection de l'environnement du Conseil des Affaires d'Etat. Réunissant 31 ministères et commissions et plusieurs représentants de grandes entreprises et des médias, cette commission avait joué un rôle actif dans l'élaboration de la politique et la coordination des efforts de protection de l'environnement des ministères, ainsi qu'en contribuant à la recherche de solutions aux controverses suscitées par des projets de loi en rapport avec

l'environnement. On a considéré que sa suppression limitait les possibilités d'assurer une coordination adéquate des mesures relatives à l'environnement au sein du Conseil des Affaires d'Etat.

De manière générale, les organismes officiels intervenant dans la protection de l'environnement sont organisés de façon hiérarchique en trois filières :

- les comités de protection de l'environnement des assemblées populaires, qui sont chargés de proposer des lois relatives à l'environnement ;
- l'AEPE, qui élabore les politiques et programmes en matière d'environnement, et les bureaux de protection de l'environnement (BPE)⁴⁷, qui assurent la mise en œuvre des réglementations locales et nationales ; et
- les commissions de protection de l'environnement des gouvernements populaires, qui coordonnent l'action des services face aux problèmes d'environnement urgents.

L'AEPE, qui emploie quelques centaines de personnes, joue aujourd'hui un rôle clé dans la conception des politiques et programmes de lutte contre la pollution. En revanche, elle n'intervient que de façon limitée dans la mise en œuvre des réglementations au quotidien, c'est-à-dire uniquement dans le cadre des projets menés au niveau national par des organismes sectoriels ou des activités de portée nationale. Dans tous les autres cas, ce sont les BPE qui veillent à l'application des règlements antipollution dans l'industrie et traitent avec les entreprises au quotidien.

Plusieurs autres organes administratifs nationaux et infranationaux jouent un rôle notable dans la protection de l'environnement en Chine. C'est le cas notamment des ministères et organismes sectoriels, des cabinets des maires, des commissions de planification et des commissions économiques, ainsi que des bureaux industriels, financiers et d'urbanisme établis au niveau infranational. Les cabinets des maires, par exemple, ont un important pouvoir de décision sur les grands projets d'investissement qui touchent au développement industriel et à la protection de l'environnement. En outre, il leur appartient de régler les litiges entre les BPE municipaux et les entreprises supervisées par les bureaux industriels des municipalités. Les commissions de planification établies au niveau des districts et aux échelons supérieurs sont chargées de réviser les plans de protection de l'environnement des BPE et de les intégrer dans les plans locaux de développement économique et social. Beaucoup de bureaux industriels possèdent une division de la protection de l'environnement qui apporte aux entreprises qu'ils supervisent une assistance technique en matière de lutte contre la pollution.

Cadre administratif et juridique actuel

En 1996, l'Assemblée populaire nationale a approuvé le neuvième Plan quinquennal de développement économique et social de la Chine, dans lequel figuraient pour la première fois des objectifs environnementaux. Plusieurs mois après, le Conseil des Affaires d'Etat a approuvé le neuvième Plan quinquennal de protection de l'environnement et les Objectifs à long terme à l'horizon 2010, ainsi que deux documents d'orientation associés concernant leur mise en œuvre : l'un énonçait un programme national de maîtrise du volume total des rejets polluants (marquant ainsi une évolution importante vers une lutte antipollution basée non plus sur les concentrations, mais sur la masse), et l'autre exposait en détail les « Projets verts trans-séculaires » de la Chine. Le programme « trans-séculaire » comportait une liste de plus de 800 projets de lutte contre la pollution dont l'exécution était prévue dans le cadre du neuvième Plan quinquennal.

En 2000 ont été élaborés et approuvés le dixième Plan quinquennal de développement économique et social de la Chine et le dixième Plan quinquennal de protection de l'environnement. Le second fixait les nouveaux objectifs pour les cinq années suivantes en tenant compte des progrès réalisés dans la mise en œuvre du plan précédent. Il continuait de mettre l'accent sur la lutte contre toutes les formes de pollution, appelant notamment à réduire la longueur des sections polluées des principaux cours d'eau, à œuvrer à la diminution des dépôts acides partout en Chine et à s'attaquer plus vigoureusement aux

pollutions d'origine agricole. Le plan fixait également pour objectifs de freiner la destruction des habitats naturels et d'améliorer la qualité de l'environnement dans les grandes municipalités et régions. La législation environnementale et les stratégies de gestion des ressources ont été étoffées afin d'améliorer l'application de cette législation et d'accroître les dépenses de protection de l'environnement.

Outre la Loi fondamentale sur la protection de l'environnement de 1989, la Chine a adopté plus de vingt lois spéciales relatives à l'environnement. Le Conseil des Affaires d'Etat, l'AEPE et d'autres organismes d'Etat ont édicté de nombreux règlements administratifs d'application des dispositions de ces textes. Beaucoup de problèmes d'environnement prioritaires font l'objet de plans et de programmes nationaux, et à l'image du « Programme national pour l'élimination progressive des substances appauvrissant la couche d'ozone conformément au Protocole de Montréal », plusieurs programmes environnementaux de la Chine sont rattachés à des accords internationaux.

Le cadre d'action actuel, qui comporte, outre les réglementations, des instruments économiques, volontaires et d'information du public, offre un bon point de départ pour une lutte efficace contre la pollution. Le cadre réglementaire (qui repose principalement sur des instruments contraignants) est des plus étoffés (encadré 17.3). Il réunit un certain nombre d'instruments et de programmes, dont des normes de rejet et de qualité de l'environnement, des études et rapports d'impact sur l'environnement, des « injonctions de maîtrise de la pollution avec échéance obligatoire », un système de permis de rejet et des dispositions de « lutte centralisée contre la pollution ».

Le recours aux instruments économiques à des fins de protection de l'environnement a progressé. On trouve entre autres parmi ces instruments un système de redevances sur les rejets polluants et des redevances de non-conformité. Les redevances sur les rejets polluants s'appliquent aux rejets des entreprises dans l'air ou dans l'eau. En cas de non-respect des obligations, les entreprises se voient en outre imposer une redevance sur les rejets polluants supérieurs aux normes (redevance de non-conformité), à laquelle peuvent s'ajouter quatre autres amendes, appelées « quatre petites pièces », qui sanctionnent les infractions suivantes : non-respect persistant des obligations, non-conformité des nouvelles entreprises (ou défaut de mise en conformité dans les délais fixés par décision administrative), retard ou défaut de paiement des redevances, et dédommagement pour préjudice économique ou effets préjudiciables sur la santé humaine⁴⁸. La Chine a instauré à titre expérimental un certain nombre d'autres instruments économiques, dont des redevances sur les émissions de soufre, des dispositions prévoyant des échanges de droits d'émission, des subventions aux produits permettant de réaliser des économies d'énergie, ainsi que des mesures réglementaires de rejet des demandes de crédit émanant d'entreprises très polluantes⁴⁹.

Encadré 17.3. Instruments réglementaires employés dans la politique de l'environnement en Chine

Normes d'émission/de rejet et de qualité de l'environnement

La Loi de 1989 sur la protection de l'environnement de la RPC a autorisé l'ANPE à édicter deux types de normes d'environnement : des normes de qualité de l'environnement et des normes d'émission/de rejet. Les premières fixent la concentration maximale admissible de polluants particuliers dans l'environnement, tandis que les secondes définissent la concentration maximale admissible des polluants dans les émissions et rejets industriels (par exemple, la concentration de mercure dans les eaux usées rejetées par une usine). Les autorités locales ont le pouvoir d'édicter ces deux types de normes pour les polluants qui ne font pas l'objet de normes nationales, et elles peuvent également fixer des valeurs limites plus contraignantes que celles en vigueur au niveau national. Les normes de rejet de la Chine ont longtemps porté uniquement sur les concentrations de polluants, si bien qu'il suffisait pour les respecter de diluer les eaux usées dans de l'eau non polluée. A présent, des programmes pilotes visent à appliquer des normes basées sur la masse à l'ensemble des rejets d'une province. A cet égard, un autre programme intitulé « politique de double conformité » a été lancé. Il vise à encourager le respect tout à la fois des normes de rejet et des normes de qualité de l'environnement (d'où son nom) afin de faciliter le passage à une lutte contre la pollution basée non plus sur les concentrations, mais sur la masse ou charge polluante totale.

Encadré 17.3. **Instruments réglementaires employés dans la politique de l'environnement en Chine (suite)****Système de permis de rejet (SPR)**

Dans le cadre du SPR, les bureaux de protection de l'environnement délivrent aux entreprises des permis qui limitent à la fois les quantités et les concentrations de polluants dans les eaux usées et les émissions atmosphériques qu'elles produisent. Les entreprises sont tenues de s'inscrire auprès du BPE et de déposer une demande de permis. Le BPE fixe ensuite les charges polluantes admissibles de l'entreprise, établit le permis et veille au respect des conditions dont il est assorti. Contrairement à d'autres dispositifs et programmes, le SPR n'est pas inscrit dans la législation mais repose sur des textes administratifs.

Injonctions de maîtrise de la pollution avec échéance obligatoire

En vertu de la Loi de 1989 sur la protection de l'environnement de la RPC, les pouvoirs publics peuvent enjoindre une entreprise polluante de maîtriser ses rejets dans un délai donné. En l'occurrence, seuls les gouvernements populaires national et locaux sont habilités à fixer les échéances obligatoires de dépollution, mais les gouvernements locaux délèguent parfois ce pouvoir aux BPE. Les entreprises qui ne se conforment pas à une telle injonction risquent une amende ou la fermeture de l'établissement incriminé.

Etudes et rapports d'impact sur l'environnement

Tout projet susceptible d'avoir des effets négatifs sur l'environnement doit faire l'objet d'une étude d'impact sur l'environnement (EIE). Ainsi, les propositions de projet doivent inclure une analyse des incidences environnementales et des mesures préventives correspondantes, et être soumises aux autorités administratives chargées de l'environnement qui procèdent à un examen minutieux. Après examen de la proposition, le demandeur doit faire appel à une société qualifiée pour établir un rapport d'impact sur l'environnement. Le projet ne peut officiellement démarrer qu'après avoir obtenu l'aval des autorités nationales ou régionales chargées de l'environnement.

Le système de « triple synchronisation »

Le système de « triple synchronisation » (également appelé système des « trois mesures simultanées ») oblige à synchroniser i) la conception, ii) la construction et iii) l'exploitation d'un nouvel établissement industriel (ou d'un établissement existant qui accroît ou modifie ses activités) avec la conception, la construction et l'exploitation d'une installation de dépollution adaptée. A l'achèvement des travaux de construction, l'établissement doit être inspecté et autorisé par les autorités chargées de l'environnement (dans le cas d'un grand projet ou d'un litige au niveau local, l'autorisation doit être confirmée par les autorités nationales). Si l'exploitation débute sans l'autorisation du BPE local, le propriétaire de l'établissement encourt des sanctions. Dans bien des cas, ces sanctions n'ont cependant pas été appliquées et beaucoup de procédures, notamment parmi celles concernant les entreprises industrielles de bourgs et de villages, s'écartent de ces règles. Dans l'ensemble, ce système a néanmoins joué un rôle important en stimulant l'investissement des entreprises industrielles dans les équipements antipollution, en particulier lors de créations d'usines.

Lutte centralisée contre la pollution

Jusque dans les années 80, les efforts de réduction de la pollution de la Chine privilégiaient le traitement de la pollution au niveau de chaque entreprise. Cette stratégie n'était pas toujours efficace, dans la mesure où les installations individuelles étaient plus coûteuses par unité de pollution traitée que les installations collectives de plus grande taille. Conscients des avantages économiques pouvant découler de la construction de grandes installations, le Conseil des Affaires d'Etat et l'agence pour la protection de l'environnement ont donné à tous les échelons administratifs des instructions pour qu'ils encouragent sur leur territoire la lutte centralisée contre la pollution.

Source : *Environmental Regulations in China: Institutions, Enforcement and Compliance*, Ma X., Ortolano L., 2000.

A la fin des années 80, l'ANPE a proposé un « système de responsabilité environnementale » rendant les gouverneurs des provinces, les maires des villes et les magistrats des districts responsables de la qualité globale de l'environnement dans leur juridiction. Plutôt que d'édicter des directives détaillées au sujet de la mise en œuvre de ce système, l'ANPE a cherché à encourager l'innovation au niveau local. Certaines municipalités ont réagi par l'établissement d'un contrat en bonne et due forme entre le maire et le directeur du bureau industriel, ou entre le maire et le dirigeant du district urbain ou rural, dans lequel étaient énoncés des objectifs environnementaux et de dépollution établis d'un commun accord. Dans certaines villes, le système de responsabilité environnementale a été appliqué au travers de contrats officieux entre le BPE et des dirigeants d'entreprise. Cette approche est l'un des instruments volontaires employés en Chine, au même titre que d'autres programmes destinés à encourager une production plus propre (certification ISO 14000 et étiquetage écologique) (encadré 17.4). La Chine n'a adopté ces instruments que récemment, en s'appuyant sur l'expérience acquise par les pays de l'OCDE en la matière. Enfin, elle a également mis en place certains instruments d'information et mené des campagnes de sensibilisation pour encourager la mise en conformité.

Application et respect des obligations en matière d'environnement

Malgré la mise en œuvre d'un système complexe de moyens législatifs et administratifs et l'existence d'un réseau de fonctionnaires chargés de la protection de l'environnement qui couvre tout le pays, le respect des réglementations environnementales reste faible. Cela est dû essentiellement au fait que le développement économique et, dans bien des cas, les considérations sociales demeurent prioritaires à tous les niveaux de la société chinoise. Il est par exemple courant que le cabinet du maire intervienne dans les décisions du BPE pour des raisons économiques. Dans une affaire caractéristique, le cabinet a ainsi exigé du BPE qu'il rembourse l'amende que lui avait versée une entreprise, au motif que cette dernière connaissait des difficultés financières que l'amende ne faisait qu'aggraver⁵⁰.

Comme les lois relatives à l'environnement de la Chine ont un caractère général et sont souvent à dessein ambiguës, le Conseil des Affaires d'Etat, les agences nationales et les gouvernements locaux sont en mesure d'y ajouter des précisions qui influencent leur mise en œuvre. Les tâches courantes de mise en œuvre des textes nationaux étant pour l'essentiel assurées au niveau local, les assemblées populaires locales et les services exécutifs des collectivités locales élaborent chacun leur propre version des règlements, circulaires et décisions administratives promulgués au niveau national. Ces versions doivent certes être cohérentes avec les textes nationaux, mais ces derniers permettent une interprétation flexible des obligations, dont les objectifs environnementaux font fréquemment les frais. Bien souvent, le degré réel de respect et d'application des textes dépend de la région et de la personnalité des intervenants, ainsi que de la capacité des entreprises de se conformer aux dispositions. Il arrive que des obligations environnementales plus strictes soient appliquées aux investisseurs potentiels relativement aisés, mais aussi que ces obligations soient assouplies dans le but d'attirer des investisseurs nationaux ou étrangers.

D'autres facteurs contribuent à faire du non-respect des dispositions environnementales un phénomène très répandu : caractère vague des prescriptions contenues dans beaucoup de lois et de règlements, manque d'actions énergiques pour les faire appliquer, absence d'un pouvoir judiciaire impartial et fort pour les interpréter et arbitrer les litiges juridiques et réglementaires, etc. Ces problèmes sont en outre amplifiés par des contradictions liées à l'organisation verticale des prérogatives au sein de l'administration chargée de l'environnement, et par le fait que l'AEPE et les BPE manquent de moyens techniques et de ressources pour remplir leurs missions. Toutefois, dans le cadre de l'effort engagé pour renforcer la mise à exécution de la législation environnementale, le gouvernement a révisé le code pénal afin de sanctionner les atteintes à l'environnement. Cette mesure pourrait conférer certains pouvoirs aux représentants de la loi.

Outre les problèmes de laxisme dans la mise à exécution des textes, il apparaît que la sous-tarification des ressources naturelles et des services environnementaux a encouragé le gaspillage et n'a pas créé d'incitations appropriées en faveur de l'internalisation des coûts environnementaux. Bien que les ressources soient peu abondantes en Chine, les prix de l'énergie et des services d'eau ont été longtemps bien inférieurs à leurs coûts de production. A présent, la Chine s'efforce toutefois sérieusement de corriger

Encadré 17.4. **Recours aux instruments volontaires dans la politique de l'environnement en Chine**

Pour appuyer l'obligation récente de maîtrise globale des processus technologiques, la Chine encourage l'adoption du concept de « production plus propre », la certification ISO 14000¹ et l'étiquetage écologique.

Production plus propre. Lancé en 1993, le programme de production plus propre encourage les entreprises à équiper leurs établissements de technologies permettant de réduire les pollutions pour compléter la démarche classique fondée sur les technologies antipollution de fin de cycle. Ce programme concerne potentiellement un grand nombre d'entreprises, dans la mesure où parmi les établissements anciens et relativement polluants, beaucoup sont très peu efficaces et emploient des technologies de production dépassées. C'est principalement dans des zones où il existe des incitations fortes – comme les régions du Nord de la Chine qui souffrent de pénuries d'eau – qu'il a donné des résultats concluants. Néanmoins, les capacités techniques nécessaires pour réaliser des audits et études de faisabilité dans l'optique de la production plus propre ont été créées, par exemple au sein du Centre chinois pour une production plus propre qui dépend de l'Académie chinoise de recherche en sciences de l'environnement. Avec d'autres, ce centre a jeté les bases du développement d'un secteur de services d'audit environnemental, et il a créé les capacités requises pour faire face à l'accroissement de la demande de ces services.

Normes de management environnemental. L'application des normes ISO 14000 devrait encourager les entreprises chinoises – directement ou indirectement, du fait des pressions exercées par leurs clients – à se mettre en conformité avec les prescriptions environnementales. Une telle démarche spontanée de leur part peut permettre d'alléger la charge de travail des autorités réglementaires, favoriser l'intégration du respect des prescriptions dans la culture d'entreprise et améliorer la compétitivité des entreprises chinoises sur les marchés mondiaux.

Les procédures de certification ISO 14000 ont été introduites en 1997, prolongeant une longue tradition de normalisation au service des entreprises, de la science et de la technologie. La Loi sur la normalisation de 1988 stipule que l'Etat doit promouvoir l'adoption et l'application de normes internationales. En vertu de ce texte, la normalisation doit favoriser la protection de la santé et de la sécurité des personnes, les droits des consommateurs et l'environnement, et elle doit stimuler l'amélioration du rendement d'utilisation des ressources, ainsi que la coopération économique et technologique avec les entités étrangères et les échanges extérieurs.²

La certification ISO 14000 a été introduite en Chine à l'initiative du Bureau des systèmes de management environnemental de l'AEPE. Par la suite, un Comité directeur pour la certification des systèmes de management environnemental a été établi sous l'autorité du Conseil des Affaires d'Etat et chargé de l'accréditation des organismes de certification et d'audit. Plusieurs centres de management environnemental et de conseil ont été créés pour procéder aux certifications ISO 14000, dont la Commission de management environnemental du Conseil chinois des auditeurs. Dans un premier temps, comme dans d'autres pays, la certification ISO 14001 a été lente à se développer, puisque seulement 27 entreprises l'ont obtenue la première année. En revanche, dès la deuxième année, plus de 100 entreprises ont été certifiées. La plupart des entreprises certifiées sont soit des sociétés étrangères (plus de la moitié dans les secteurs de l'électronique et de l'électroménager), soit des sociétés chinoises travaillant pour l'exportation. Malheureusement, les principaux pollueurs du pays n'ont jusqu'à présent guère cherché à obtenir cette certification.

Etiquetage écologique. En 1994, la Chine a lancé un programme d'étiquetage écologique. Elle a publié un certain nombre de règles et de prescriptions techniques à respecter pour que les produits puissent en bénéficier. Au début de 1999, plus de 500 produits fabriqués par 150 entreprises avaient reçu un écolabel dans le cadre du programme.

1. Les normes de management environnemental de la série ISO 14000 ont été conçues et adoptées par l'Organisation internationale de normalisation (ISO). Elles sont largement inspirées des normes britanniques correspondantes (BS 7750) et du Système de management environnemental et d'audit de l'Union européenne (EMAS). La Chine a pris part à l'ensemble du processus d'élaboration et d'adoption de ces normes.

2. *Loi sur la normalisation de la RPC* (1998).

Sources : *China: Environmental Protection, Domestic Policy Trends, Patterns of Participation in Regimes and Compliance with International Norms*, in *The China Quarterly*, L. Ross, 1998.

cette situation. Ces dernières années, le gouvernement a, par exemple, relevé et partiellement déréglementé les prix du charbon. Dans la plupart des régions, ces prix couvrent désormais les coûts de production et de livraison. En ce qui concerne les services environnementaux, beaucoup de villes et de provinces s'appêtent à augmenter les redevances sur l'eau et les eaux usées acquittées par les particuliers et les industriels. Ainsi, à Taiyuan, dans la province du Shanxi, les bureaux chargés de la tarification ont annoncé que les prix de l'eau seront multipliés par quatre dans les prochaines années pour couvrir les coûts de distribution. A Shanghai, le prix de l'eau de distribution a été récemment relevé de 25 à 40 % afin de financer des programmes d'amélioration de la qualité de l'eau et d'assurer l'autofinancement de l'assainissement. D'autres villes prévoient d'en faire autant. En 2001, le ministère des Eaux a proposé de porter le prix de l'eau à Pékin de 1.6 CNY à 5.0 CNY le mètre cube d'ici à 2005, afin d'encourager les économies d'eau et de couvrir les coûts de fourniture du service.

Cadre réglementaire et institutionnel de protection de l'environnement, IDE et échanges

Dans le cadre de la réforme économique lancée en 1978, la Chine a libéralisé l'investissement et les échanges extérieurs, ce qui a accéléré son intégration dans l'économie mondiale. Cette réforme était cruciale pour permettre l'afflux de ressources financières destinées à l'investissement, de technologies modernes et de savoir-faire. Cependant, les politiques environnementales n'ont pas réussi à influencer sur les processus décisionnels de la Chine en matière d'échanges et d'investissement, et ce malgré l'existence de mesures et de procédures administratives spécifiques encadrant, vérifiant et surveillant les flux d'échanges et d'investissements du point de vue de leur impact sur l'environnement. Dans la pratique, les considérations concernant les coûts de production, l'accès aux marchés et la disponibilité de ressources ont eu davantage de poids dans ces décisions. La Chine a encouragé les entreprises étrangères à investir dans le pays afin de financer ses objectifs de développement et d'aider à l'ouverture de ses marchés, bien souvent au détriment du respect des obligations environnementales. Aussi, la libéralisation des échanges et de l'investissement a donné lieu à plusieurs incidents qui ont eu des effets négatifs sur l'environnement. Par exemple, profitant des normes d'environnement moins sévères (ou plus souples) de la Chine, certaines entreprises étrangères ont favorisé l'importation de technologies désuètes et de substances polluantes ou toxiques. L'établissement de nouvelles relations commerciales n'a pas toujours débouché sur une amélioration des performances environnementales. Dans des secteurs d'activité comme le textile et le cuir, certains indices montrent que la pollution a augmenté à mesure que les exportations ont progressé³¹.

Avec le temps, la Chine a cependant acquis une plus grande expérience de la mise en œuvre de politiques environnementales et cette expérience aidant, les institutions appréhendent aujourd'hui mieux les incidences des activités économiques sur l'environnement et les moyens de les influencer. Plusieurs exemples concluants ont montré que l'IDE et les échanges peuvent donner lieu au transfert de technologies évoluées qui améliorent les performances des industries polluantes et réduisent la consommation d'énergie et de ressources. Parallèlement, du fait de l'importation de matières premières comme les combustibles, les minerais, les produits pétrochimiques, le caoutchouc ou les pâtes à papier, les pressions sur l'environnement liées à l'extraction et à la transformation de ces matières ont diminué dans le pays. A la lumière de ces constatations, la Chine prête depuis peu une plus grande attention à l'interface entre la libéralisation des échanges et de l'investissement et l'environnement. Des politiques et instruments nouveaux ont été mis en place pour favoriser des investissements respectueux de l'environnement et lutter contre les incidences négatives sur l'environnement.

Cadres administratifs et institutionnels destinés à intégrer les considérations d'environnement dans les politiques en matière d'échanges et d'investissement

En règle générale, la Chine n'applique pas de normes d'environnement distinctes aux investisseurs étrangers, bien que l'on trouve dans un certain nombre de lois et règlements nationaux des dispositions régissant le comportement environnemental de ces investisseurs. Par exemple, l'article 18 de la Constitution stipule que tout investisseur étranger doit se conformer aux lois et règlements de la Chine et respecter les

normes d'environnement du pays d'accueil. D'autre part, l'article 30 de la *Loi sur la protection de l'environnement de la RPC* de 1998 interdit l'importation de technologies et d'équipements non respectueux de l'environnement. Les procédures réglementaires concernant les aspects environnementaux des investissements directs étrangers sont les mêmes que pour les investissements des entreprises chinoises. Les programmes et instruments de protection de l'environnement évoqués ci-dessus (encadré 17.3), tels que les études et rapports d'impact sur l'environnement, le système de « triple synchronisation », le système de permis de rejet et les redevances de déversement, s'appliquent de la même façon aux établissements industriels nationaux et étrangers.

En revanche, il existe des mesures et procédures administratives complémentaires régissant spécifiquement la sélection et le suivi des investissements directs étrangers du point de vue de leurs incidences sur l'environnement. Selon la « circulaire relative au renforcement de la gestion de la protection de l'environnement dans le cadre des projets d'investissement étranger », parue en 1992, les investisseurs étrangers doivent éviter de polluer l'environnement et de provoquer des dommages écologiques et accepter d'être contrôlés et supervisés par les autorités chargées de la protection de l'environnement. Cette circulaire définit également des procédures pour vérifier les conséquences environnementales des projets d'investissement, ainsi que pour contrôler la mise en œuvre de mesures de protection de l'environnement. On trouve des dispositions similaires dans d'autres textes réglementaires, dont le « Décret d'application de la loi sur les co-entreprises » et le « Règlement relatif à l'exploitation pétrolière en mer par des entreprises étrangères », qui stipulent que les investisseurs étrangers doivent se conformer à la législation environnementale applicable et que les règlements et projets ayant des incidences négatives sur l'environnement ne peuvent pas être approuvés. Dans les secteurs manufacturier et minier, certains documents réglementaires comme le « Formulaire de demande de création d'une entreprise à investissement étranger en Chine » exigent des entreprises qu'elles produisent des indicateurs relatifs au traitement et à la maîtrise de leurs rejets polluants dans l'air, le sol et l'eau (indicateurs dits des « trois rejets »). Dans le même ordre d'idées, on peut citer la Loi de 1994 sur le commerce extérieur, la Loi de 1995 sur les entreprises de coopération contractuelle ou le Règlement de 1994 sur la gestion de la main-d'œuvre dans les entreprises à investissement étranger. Tous comportent des dispositions qui interdisent les projets ayant des répercussions négatives sur l'environnement ou la santé humaine et énoncent les sanctions encourues en cas d'infraction aux règlements environnementaux.

En 1995, la Chine a promulgué des « Clauses provisoires pour l'orientation de l'investissement étranger » et une « Liste d'orientation sectorielle à l'intention des investisseurs étrangers ». Depuis, ces orientations ont été régulièrement actualisées en fonction des développements économiques et des priorités de l'action gouvernementale. Dans ces documents officiels, les projets d'IDE sont répartis en quatre grandes catégories : *i*) encouragés, *ii*) permis, *iii*) restreints et *iv*) interdits. Dans la catégorie « encouragés », on trouve des projets faisant appel à des technologies de pointe pour améliorer les produits et procédés de production, améliorer l'efficacité énergétique et le rendement d'utilisation des ressources et stimuler une gestion efficace des entreprises en général. Les projets « encouragés » doivent également tendre à réduire les incidences négatives sur l'environnement et à établir des systèmes servant à maîtriser la pollution et à accroître le recyclage. Par ailleurs, les dispositions encouragent l'investissement dans le Centre et l'Ouest du pays, où les niveaux de pollution sont faibles. A l'opposé, les projets qui portent atteinte à la santé humaine, polluent l'environnement ou détruisent des ressources naturelles sont classés dans la catégorie « interdits ».

Ces orientations ont rendu plus transparentes les procédures d'admission et d'approbation des investisseurs étrangers. Elles ont également fourni aux organismes chargés de mettre en œuvre la politique, des instructions pour sélectionner les investissements directs étrangers de façon à maximiser leurs avantages pour le développement et à minimiser leurs incidences négatives, tout en protégeant les droits des investisseurs prévus par la loi. Cela étant, il apparaît qu'au niveau local notamment, les autorités ont tendance à aménager leurs décisions (souvent en allégeant les obligations environnementales) pour créer un climat plus favorable aux investissements étrangers. L'un des arguments avancés pour justifier cette démarche est qu'une application stricte des réglementations environnementales rendrait la région concernée moins attrayante pour les investisseurs étrangers et les dissuaderait de s'y implanter. Cette

situation est favorisée par la position de faiblesse dans laquelle se trouvent les administrations locales de protection de l'environnement et par le manque de ressources humaines pour gérer les mécanismes et procédures de sélection et de suivi. Selon une enquête menée dans 16 provinces, seules 97 zones de développement économique sur 382 ont réalisé des évaluations environnementales régionales. Les fonctionnaires locaux ignorent souvent les lois et règlements de protection de l'environnement et délivrent des autorisations à des projets polluants, y compris dans des aires de captage d'eau et des zones de protection de la nature. Dans certains cas, des autorités locales ont révisé à la baisse les normes d'environnement pour les investisseurs étrangers, ce qui revient à appliquer à leur profit deux poids, deux mesures⁵².

Les problèmes liés aux incidences négatives de la flexibilité des mesures et règlements sont aggravés par l'absence d'un cadre institutionnel approprié de coordination des politiques respectives. A l'heure actuelle, les mécanismes institutionnels destinés à réguler les répercussions environnementales des échanges et flux financiers internationaux en Chine présentent des lacunes significatives et se caractérisent par d'importantes « carences de pouvoir » à différents niveaux. Pour contrer ces répercussions, les organismes chargés de l'environnement se heurtent à un manque de mécanismes de confrontation et de conciliation des objectifs économiques et environnementaux. Comme indiqué précédemment, l'influence de l'AEPE et des BPE sur les décisions sectorielles est faible, dans la mesure où ces organismes manquent de moyens et d'une véritable légitimité. En particulier, il n'existe pas d'organe interministériel chargé de veiller à l'intégration des considérations d'environnement dans les politiques et décisions en matière d'échanges et d'investissement. L'une des institutions qui contribuait à coordonner les questions intersectorielles, la Commission d'Etat pour la protection de l'environnement (CEPE) du Conseil des Affaires d'Etat, a été supprimée en 1998 dans le cadre de la réorganisation des structures gouvernementales.

Exemples de répercussions sur l'environnement des flux d'IDE et d'échanges en Chine

En l'absence de données d'observation systématiques et d'un cadre analytique solide, il est difficile de procéder à une analyse quantitative globale des effets positifs ou négatifs exercés sur l'environnement par la libéralisation de l'IDE et des échanges en Chine. Il est tout aussi difficile de déterminer si les performances environnementales des filiales étrangères sont meilleures ou moins bonnes que celles des entreprises nationales comparables, car l'importance attachée par les autorités locales et la société à l'impact environnemental de l'IDE et des échanges varie d'un endroit à l'autre. Dans les régions côtières, l'exigence de protection de l'environnement est plus forte, dans la mesure où le développement économique est plus avancé et plus dense et que la sensibilisation aux pressions exercées sur l'environnement par l'industrialisation et l'urbanisation rapides est plus grande. Dans ces régions, il a été plus facile de passer à l'action pour maîtriser les conséquences du développement industriel sur l'environnement, et les politiques environnementales sont appliquées de façon plus rigoureuse et efficace. En revanche, dans les régions du Centre et de l'Ouest du pays, qui se développent plus lentement, les autorités locales peuvent avoir davantage intérêt à attirer des investissements directs étrangers qu'à protéger l'environnement. Le développement économique y est souvent considéré comme de la plus haute importance, tandis que l'environnement ne se voit attribuer qu'un faible degré de priorité. Bien souvent, cette approche débouche sur des situations où des mesures de protection de l'environnement sont prises non pour prévenir les problèmes, mais pour y remédier a posteriori.

Depuis deux décennies, les industries comme la chimie, la pétrochimie, le cuir, l'imprimerie, la teinturerie, la galvanoplastie, les pesticides, les pâtes et papiers, l'exploitation minière, la métallurgie, le caoutchouc, le plastique, les matériaux de construction et les produits pharmaceutiques sont des cibles de choix pour les investissements étrangers en Chine. Ces secteurs sont souvent qualifiés d'industries à forte intensité de pollution (ou d'industries très polluantes), dans la mesure où ils sont généralement parmi ceux qui affichent les émissions polluantes les plus élevées. Une étude menée à partir d'une enquête réalisée en 1995 auprès des secteurs industriels a montré que 30 % environ des investissements directs étrangers effectués en Chine étaient destinés à des industries à forte intensité de pollution, dont 13 % à des industries à très forte intensité de pollution⁵³.

En ventilant ces investissements par source, on constate une structure analogue à celle des investissements directs étrangers dans leur ensemble. Ainsi, la part élevée des économies en développement d'Asie dans les investissements à destination des industries très polluantes cadre avec la part relativement plus importante que détiennent ces économies dans le total des investissements étrangers en Chine. Cette situation peut s'expliquer par le fait que les industries à forte intensité de pollution ont vu les avantages géographiques se modifier rapidement. Si les investissements directs étrangers ont afflué dans ces industries, c'est peut-être avant tout en raison du durcissement des réglementations dans les pays d'origine des investisseurs, alors que la Chine applique des normes d'environnement moins strictes et des mécanismes de surveillance peu vigoureux.

Le fait que l'IDE se reporte davantage sur les industries à forte intensité de pollution est très souvent associé à des conséquences négatives pour l'environnement de la Chine. Il importe cependant de faire la différence entre le déplacement de la production dans les industries très polluantes et le transfert de la pollution elle-même, et il s'avère que les investissements directs étrangers massifs opérés dans ces industries ont été motivés non par la faiblesse des normes d'environnement, mais principalement par des facteurs comme le coût et le niveau de qualification de la main-d'œuvre ou encore l'infrastructure. Dans de nombreux cas, ces investissements ont en fait contribué à réduire les pressions exercées sur l'environnement par les secteurs très polluants, puisqu'un certain nombre d'entreprises à investissement direct étranger ont pu recourir à des technologies écologiquement rationnelles, adopter des pratiques de gestion améliorées et intensifier la lutte contre la pollution. Ce scénario s'est vérifié tout particulièrement dans l'industrie pharmaceutique, qui est devenue nettement plus respectueuse de l'environnement sous l'influence des entreprises multinationales.

Comme évoqué précédemment, les normes d'environnement de la Chine sont généralement moins strictes que celles des pays de l'OCDE. Sachant que 75 % de l'IDE se présentent sous la forme de matériel de production, il est arrivé que des investisseurs étrangers transfèrent en Chine des technologies qui ne répondaient plus aux normes d'environnement dans d'autres pays. Le transfert de chaînes de fabrication à l'origine d'effets préjudiciables sur la couche d'ozone est un exemple typique. Alors que ces chaînes de fabrication étaient strictement contrôlées, quelque 1 500 entreprises à investissement étranger ont été créées entre 1985 et 1994, dont la plupart spécialisées dans la fabrication de mousses et de produits de rinçage. La majeure partie des investissements effectués dans ce secteur (environ 60 %) a eu pour origine Hong Kong et la République de Corée. Devant les préoccupations grandissantes suscitées par ces activités, des décrets administratifs sur la sélection et le suivi des investissements directs étrangers du point de vue de l'environnement sont entrés en vigueur et ont permis de contrôler plus étroitement ce type d'investissement.

Certaines entreprises étrangères n'accordent pas une attention suffisante à la prévention de la pollution et n'appliquent pas de mesures adéquates et efficaces de traitement de la pollution parce que les autorités locales chargées de l'environnement n'agissent guère ou pas du tout pour faire appliquer la réglementation. En juillet 1997, l'ANPE et le ministère du Commerce extérieur et de la Coopération économique ont mené conjointement une étude sur les performances environnementales des entreprises à capitaux étrangers inférieurs à 5 millions d'USD dans six provinces (Shandong, Jiangsu, Zhejiang, Fujian, Guangdong, Guangxi). Ils ont constaté qu'en moyenne, 61 % de ces entreprises respectaient les prescriptions relatives aux EIE et 83,5 % celles relatives aux « trois mesures simultanées ». Cependant, le taux de respect des prescriptions relatives aux EIE variait dans une fourchette comprise entre 28 % (dans la région autonome de Guangxi) et 96 % (dans la province du Tianjin).

Dans certains cas, des investisseurs étrangers ont créé des établissements spécialisés dans le démontage, la remise en état et la transformation de déchets, dont les métaux, les appareils électroniques, les pneus et les produits chimiques. En règle générale, ces activités ont pour principal objectif de recycler les déchets, mais la plupart d'entre elles sont à l'origine de graves pollutions. Par exemple, le Taipei chinois était jadis une plaque tournante du recyclage de matières dangereuses sur le plan international. En 1993, ses autorités chargées de l'environnement ont cependant interdit le commerce de ces matières. De ce fait, un certain nombre d'investisseurs de Taipei ont délocalisé leurs usines dans les zones côtières

de l'Est de la Chine, comme Shenzhen, Zhuhai et Changzhou. Ces entreprises continuent d'importer en Chine des piles usagées, des plaques d'immatriculation, des ordinateurs, des adaptateurs et d'autres composants électriques et électroniques à des fins de recyclage. La plupart des incidents de pollution sont survenus dans le cadre de projets financés par des petites et moyennes entreprises étrangères, et certains ont eu des conséquences graves sur l'environnement (encadré 17.5).

Encadré 17.5. **Exemples d'incidences négatives sur l'environnement liées à l'investissement direct étranger et aux échanges**

Une entreprise de Hong Kong a investi 16 millions d'USD dans un établissement de fabrication de jouets en plastique à Shenzhen. Celui-ci a eu recours à un procédé impliquant l'usage de grandes quantités de plastifiants comme le phtalate de dibutyle et le chlorure de polyvinyle (PVC). Des gaz malodorants et toxiques – produits par les opérations de chauffage et de façonnage du PVC – ont été rejetés en quantités considérables, entraînant une forte pollution dans les environs de l'usine. En outre, le niveau de bruit de l'usine atteignait 60 dB, soit nettement plus que le seuil fixé par la norme nationale. La justice a été saisie de l'affaire et l'entreprise a été condamnée à verser une amende de 20 000 HKD et à payer les frais d'enquête et de justice.

En raison d'une installation d'égout inopérante, les rejets d'eaux usées d'un fabricant de cuir sino-coréen étaient plus de 750 fois supérieurs aux normes nationales. De nombreux habitants des environs se sont plaints des graves atteintes à l'environnement à proximité de l'usine. Bien que mise à l'amende à trois reprises, l'entreprise n'a pris aucune mesure pour remédier à cette situation jusqu'à ce que son cas soit présenté à la télévision nationale chinoise.

Créée en 1992 par une société thaïlandaise et son partenaire chinois, une co-entreprise bien connue du Nord-Est de la Chine a commencé ses activités sans avoir été soumise aux procédures administratives applicables en matière d'environnement. On estime que 30 millions de tonnes d'eaux usées fortement polluées ont été déversées dans la rivière Yinma et de là dans la rivière Songhua.

Une grande filiale étrangère implantée en bordure de la rivière Shaxi, dans le district de Xianyou, s'est lancée dans la fabrication de produits en cuir sans se soucier de lutter contre la pollution ainsi engendrée. La pollution de l'eau a porté atteinte aux conditions de vie et de travail de dizaines de milliers d'habitants dans les zones autour du cours inférieur de la rivière. Lorsque ces répercussions ont été découvertes, l'usine a dû investir des sommes importantes dans l'amélioration de ses dispositifs de traitement. Un autre fabricant de cuir étranger implanté le long de la rivière Mulan, dans la ville de Putian, a commencé la production sans la moindre mesure de protection de l'environnement. L'usine a alors rejeté directement dans la rivière de grandes quantités d'eaux usées sans les soumettre à un traitement adapté, provoquant un vif mécontentement parmi les habitants des alentours. Au bout de cinq mois, des inconnus ont détruit le conduit d'évacuation d'eau de l'usine, l'obligeant à cesser sa production.

Les importations et exportations peuvent également être à l'origine d'incidences négatives sur l'environnement. Par exemple, les exportations non contrôlées de métaux non ferreux et rares, comme le wolfram, l'étain, le molybdène ou l'antimoine, ont entraîné une exploitation occulte des gisements dans la province du Jiangxi, d'autant que les cours de ces métaux sur les marchés internationaux ont augmenté. Localement, certaines petites entreprises et entreprises industrielles de bourgs et de villages se sont lancées dans cette activité d'exploitation sans disposer des technologies minières essentielles ni supervision, si bien que le rendement en métal n'a pas dépassé 20 %. Ainsi, 12 000 tonnes de wolfram ont été perdues, soit l'équivalent d'un quart de la production annuelle mondiale. En outre, d'importantes quantités de substances dangereuses et radioactives ont été libérées par les procédés traditionnels de sélection et de fusion des minerais, ce qui a provoqué de graves problèmes de pollution.

L'importation de vieux navires en vue de la récupération et de la vente de l'acier est très répandue dans de nombreuses provinces côtières de la Chine. Ces navires proviennent principalement des États-Unis, d'Europe de l'Ouest, du Japon, de Hong Kong et de quelques autres économies d'Asie. Les activités de démontage de navires, qui sont principalement le fait d'entreprises industrielles de bourgs et de villages, sont généralement menées à proximité du littoral et dans les baies. En entraînant le rejet de substances huileuses, de fer et de matériaux de soudure directement sur les plages ou dans la mer, elles ont non seulement provoqué une forte pollution, mais aussi porté préjudice à l'aquaculture.

Encadré 17.5. Exemples d'incidences négatives sur l'environnement liées à l'investissement direct étranger et aux échanges (suite)

La Chine importe chaque année entre 1.5 et 3 millions de tonnes de déchets d'acier, 1 million de tonnes d'aluminium, 1.8 million de tonnes de déchets de cuivre et 2 millions de tonnes de déchets de papier. L'importation de déchets qui sont utilisés comme matières premières est porteuse de certains avantages pour le développement économique de la Chine, dans la mesure où le traitement et la réutilisation de ces matériaux constituent généralement des activités à forte intensité de main-d'œuvre. Toutefois, elle peut également être source de pollution, puisque dans plusieurs cas, des déchets ont été importés non pour être recyclés, mais pour faire l'objet d'une élimination finale.

Source : *The Interface between Foreign Direct Investment and the Environment: The Case of China*, Xian G. et al., 1999.

Cela étant, un nombre croissant d'indices tendent à prouver que les investissements directs étrangers, en particulier ceux des grandes entreprises multinationales, ont contribué à la protection de l'environnement en Chine. Outre les avantages dont ils sont porteurs en matière de technologies et de gestion, ces investissements sont généralement élevés comparés à ceux des entreprises nationales. Ils fournissent des ressources importantes pour l'investissement dans la recherche-développement (R-D) et les systèmes de management environnemental. Certaines entreprises étrangères ont joué un rôle actif dans le développement du secteur des biens et services environnementaux, notamment pour ce qui est de la gestion des déchets et des technologies de dépollution, tandis que d'autres ont introduit des technologies respectueuses de l'environnement dans le cadre de leurs activités de production. Les entreprises étrangères suscitent également un effet d'entraînement parmi les entreprises chinoises en montrant l'exemple dans l'application des normes ISO 14000 ou d'autres systèmes de management environnemental (encadré 17.6).

Les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales⁵⁴ peuvent constituer un point de repère utile pour promouvoir la responsabilité des entreprises en matière d'environnement, de façon à diffuser les pratiques environnementales exemplaires mises en place par les investisseurs nationaux et étrangers. Ces Principes directeurs (élaborés en 1976 dans le cadre de la Déclaration sur l'investissement international et les entreprises multinationales, et révisés en 2000) sont des recommandations adressées par les gouvernements aux entreprises multinationales opérant dans ou

Encadré 17.6. Exemples de retombées positives pour l'environnement liées à l'IDE et aux échanges

Plusieurs entreprises nationales et étrangères ont joué un rôle actif dans l'adoption de normes d'environnement internationales. Par exemple, Shanghai Gao Qiao BASF Dispersions Ltd. Co. a été la première entreprise chimique en Chine à obtenir la certification ISO 14000. La société BASF a également créé des fonds de R-D destinés à des projets d'innovation dans un certain nombre de domaines – pigments organiques, chimie des colorants et chimie des polymères – et introduit de nouvelles conceptions en matière de génie chimique et de construction d'usines. Dans l'industrie pharmaceutique, la co-entreprise sino-américaine Shanghai Squipp Co. a été le premier fabricant à obtenir la certification ISO 14000.

Depuis 1994, année où la Chine a introduit l'étiquetage écologique, 86 entreprises ont obtenu la certification correspondante, dont 40 filiales étrangères.

Liebherr Co. est une autre entreprise étrangère qui fabrique des produits respectueux de l'environnement. Elle coopère depuis des années avec le fabricant chinois Haier pour produire des réfrigérateurs sans fluor. Dans l'industrie pharmaceutique, beaucoup de grands producteurs nationaux ont créé des co-entreprises avec des sociétés étrangères, et la pollution a nettement diminué grâce à l'application de technologies de pointe et à un système de management environnemental éprouvé.

Encadré 17.6. **Exemples de retombées positives pour l'environnement liées à l'IDE et aux échanges** (suite)

Dans le secteur agricole, les investissements étrangers ont contribué à accroître la production de pesticides plus efficaces et moins toxiques. Par exemple, une co-entreprise détenue par DuPont et la société Shanghai Pesticide Factory produit un nouvel herbicide breveté très prisé pour son efficacité supérieure et sa faible toxicité.

Certaines entreprises multinationales opérant en Chine – principalement des grandes entreprises – ont introduit de nouveaux types d'engrais qui ont contribué à améliorer la structure des produits commercialisés dans le pays. La filiale de la société Aigefu à Tianjin, par exemple, produit un insecticide très efficace et plus sûr sous le nom de « deltaméthrin », dont la présence sur le marché a poussé les entreprises nationales à appliquer des normes d'environnement élevées dans le cadre de la production.

Source : *The Interface between Foreign Direct Investment and the Environment: The Case of China*, Xian G. et al., 1999.

originaires des pays adhérents (c'est-à-dire tous les pays Membres de l'OCDE ainsi que l'Argentine, le Brésil et le Chili). Ils énoncent des principes et des normes volontaires de comportement responsable des entreprises dans des domaines variés, tels que l'emploi et les relations professionnelles, les droits de l'homme, l'environnement, la publication d'informations, la concurrence, la fiscalité, ainsi que la science et la technologie. La section sur l'environnement encourage désormais les entreprises à améliorer leur comportement du point de vue de l'environnement, grâce à des mesures telles qu'une meilleure gestion environnementale interne, des règles plus strictes concernant la publication d'informations environnementales et des dispositifs d'intervention plus efficaces concernant les effets sur l'environnement. Si de nombreux codes de conduite intéressant les entreprises ont été publiés, les Principes directeurs constituent le seul code de portée générale et approuvé au niveau multilatéral que les gouvernements se sont engagés à favoriser. Ils visent à promouvoir la contribution positive des entreprises multinationales au progrès économique, environnemental et social.

Effets sur l'environnement de l'accession de la Chine à l'OMC

De manière générale, l'accession de la Chine à l'OMC devrait surtout avoir pour effet la poursuite et sans doute l'accélération de l'évolution des structures économiques et des modes et formes de production. De nouvelles restructurations de l'économie et l'adhésion de la Chine aux régimes commerciaux internationaux devraient entraîner l'expansion de secteurs dans lesquels le pays possède un avantage comparatif, dont les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre tels que les industries manufacturières, l'élevage, la production de fruits et légumes, l'aquaculture, les produits forestiers non ligneux et les produits du bois transformés à forte valeur ajoutée, comme les meubles et les articles confectionnés à la main. Les secteurs dans lesquels le savoir et le capital jouent un rôle plus important, tels que les télécommunications, l'électronique, les technologies de l'information, les services à la collectivité, les banques, l'assurance et le tourisme, devraient également se développer.

Très peu d'analyses ont été consacrées aux incidences globales sur l'environnement de l'entrée de la Chine dans l'OMC. L'une des plus récentes (encadré 17.7) analyse du point de vue qualitatif ces incidences. Elle prévoit qu'en cas d'application de mesures gouvernementales appropriées pour faciliter une restructuration rationnelle de l'industrie et de l'agriculture et traiter efficacement les problèmes d'environnement, le volume des eaux usées déversées dans l'environnement diminuera probablement grâce à l'augmentation des quantités traitées et de la qualité du traitement. Les pressions exercées sur la qualité de l'air devraient baisser dans l'ensemble, mais la qualité de l'air dans les zones urbaines continuera vraisemblablement de se dégrader. Il n'est pas exclu que les importations et les exportations de déchets augmentent, et il sera probablement possible de ralentir, voire d'inverser la tendance à la détérioration des écosystèmes.

Encadré 17.7. Effets possibles de l'accession à l'OMC sur l'environnement

Qualité de l'eau

Les rejets d'eaux usées des différents secteurs varieront en fonction de l'évolution des structures économiques qui sera favorisée par l'adhésion de la Chine à l'OMC. D'après certaines estimations qualitatives préliminaires des incidences globales dans le domaine de l'eau, le volume total des rejets d'eaux polluées dans l'environnement devrait diminuer légèrement sous l'effet d'une baisse de la pollution d'origine agricole, sachant que la production céréalière représente une part assez importante de ce volume total. Par exemple, 40 % des eaux usées contenant de l'azote et du phosphore qui parviennent dans le lac Taihu sont d'origine agricole. D'après certaines études récentes, les effets suivants seront exercés sur la qualité de l'eau :

- Dans le *secteur céréaliier*, la consommation d'engrais chimiques et de pesticides diminuera, tout comme, par conséquent, la pollution de sources diffuses (on suppose que, du fait de désavantages de prix, une part substantielle de la production nationale de riz, de blé, de maïs, de fèves, etc. sera remplacée par des importations).
- Dans la *sidérurgie*, les rejets d'eaux usées diminueront sous l'effet d'une baisse probable de la production.
- Dans le *secteur de l'élevage*, une augmentation des charges de pollution est probable en raison d'une hausse de la production.
- Dans l'*industrie textile*, les rejets d'eaux usées progresseront.
- Dans le *secteur tertiaire* et le *secteur résidentiel*, la consommation d'eau progressera vraisemblablement, avec à la clé une augmentation des rejets d'eaux usées.

Qualité de l'air

Il est probable que la Chine augmentera ses importations de combustibles moins polluants comme le pétrole et le gaz naturel. La part de ces combustibles progressera ainsi dans la structure énergétique, et celle du charbon reculera, si bien que les pressions exercées par la consommation d'énergie sur la qualité de l'air diminueront vraisemblablement.

En revanche, les pressions sur la qualité de l'air urbain s'amplifieront. Compte tenu de la diminution des droits de douane sur les automobiles qui entraînera une baisse des prix, les importations de voitures augmenteront. Ainsi, le parc automobile progressera d'après les estimations au rythme de 5 à 10 % par an dans les villes. Parallèlement, en l'absence d'une application plus stricte des mesures visant les voitures anciennes, celles-ci continueront d'altérer la qualité de l'air, tout comme d'autres sources de pollution majeures, dont les émissions industrielles et celles produites par le chauffage résidentiel. Si la Chine ne prend pas de mesures adéquates de lutte contre la pollution de l'air, en particulier la pollution due à la circulation automobile en milieu urbain, celle-ci augmentera.

Production de déchets

La Chine connaîtra sans doute un recul du secteur secondaire et une expansion du secteur des services, si bien que la production de déchets industriels solides diminuera vraisemblablement. Il importera d'accompagner cette évolution par des mesures appropriées de contrôle et par la promotion de technologies plus propres. En revanche, l'extension des villes provoquera une augmentation de la production de résidus urbains. En outre, l'accroissement du volume et des possibilités d'échanges commerciaux pourrait favoriser une hausse des importations de déchets en provenance de pays développés si la Chine omet de prendre des mesures de contrôle adéquates. Enfin, des exportations de déchets de la Chine vers des pays plus pauvres ne sont pas à exclure.

Ecosystèmes

En tant que membre de l'OMC, la Chine pourrait augmenter fortement ses importations de bois et de produits ligneux pour protéger ses propres ressources forestières, et faire appel à la fois aux marchés internationaux et intérieurs pour préserver la sécurité de ses approvisionnements alimentaires. Dans le cadre de l'adhésion à l'OMC, les droits de douane moyens sur les produits agricoles seront ramenés de

Encadré 17.7. **Effets possibles de l'accession à l'OMC sur l'environnement** (suite)

31.5 % à 14.5-15 % sur cinq ans. Un système de contingent tarifaire s'appliquera aux produits tels que le blé, le riz et le coton, et les importations de ces produits (qui nécessitent beaucoup de terres) augmenteront considérablement du fait de la perte de l'avantage concurrentiel.

Du point de vue de la protection de l'environnement, les importations accrues de produits agricoles dont la production exige beaucoup de terres, tels que les céréales, devraient se traduire par un recul de l'exploitation des terres et par une utilisation moindre et plus efficace de pesticides et d'engrais chimiques. Cette évolution permettra la réalisation de projets de boisement et de reboisement, lesquels pourraient contribuer à réduire très sensiblement les pressions qui s'exercent sur l'environnement dans les zones rurales et à enrayer pour l'essentiel le processus de dégradation écologique. Parallèlement, en faisant appel à l'investissement étranger et en l'orientant de manière appropriée par des politiques d'incitation judicieuses, le gouvernement chinois pourrait contribuer à la réalisation de projets de reconstruction écologique.

Source : *Environmental and Trade Implications of China's WTO Accession – A Preliminary Analysis*, Hu T., Wanhua Y., 2000.

Evaluation des effets sur l'environnement des politiques et accords de libéralisation des échanges et de l'investissement dans les pays Membres de l'OCDE et les pays non membres

Au fil des ans, plusieurs méthodes ont été élaborées pour évaluer les incidences environnementales des politiques nationales de développement économique et les possibilités de faire face à ces incidences par la réforme des politiques. Les études d'impact sur l'environnement, l'évaluation des ressources naturelles et de l'environnement, la comptabilité environnementale et économique intégrée ou encore la sélection, la conception et l'application d'instruments économiques de gestion des ressources naturelles figurent parmi les méthodes employées pour évaluer et traiter les répercussions des politiques économiques et environnementales dans un certain nombre de pays, dont la Chine.

Devant la libéralisation accrue des échanges, les gouvernements, les organisations internationales, les organisations non gouvernementales et les institutions universitaires se sont efforcés de mettre au point et d'appliquer des méthodes pour évaluer sous différents angles les politiques liées au commerce. Le plus souvent, ces études se sont concentrées sur l'impact environnemental des politiques commerciales, même si certaines se sont intéressées aux effets des politiques environnementales sur les régimes commerciaux et aux aspects sociaux plus généraux. Elles ont fourni de nombreux renseignements sur les liens entre commerce, environnement et développement, et mis en lumière les facteurs essentiels qui doivent être pris en compte dans l'examen de ces liens.

De telles analyses sont également en cours en Chine. Elles devraient permettre de se faire une idée plus précise des relations entre échanges, investissement et environnement, ainsi que de mieux comprendre les effets du développement économique et social sur l'environnement du pays. En outre, elles peuvent contribuer à l'élaboration de stratégies globales et crédibles pour analyser les liens entre échanges et environnement en tenant compte des questions intéressant le développement.

Examens des politiques commerciales des pays de l'OCDE dans l'optique de l'environnement

Depuis le début des années 90, les effets de la libéralisation des échanges sur l'environnement font partie des grands thèmes de travail des activités de l'OCDE sur les échanges et l'environnement. En juin 1993, le Conseil de l'OCDE réuni au niveau des ministres a recommandé aux gouvernements des pays Membres d'« examiner ou étudier les politiques et les accords relatifs aux échanges et à l'environnement qui peuvent avoir d'importants effets les uns sur les autres dès les premières phases de leur élaboration afin d'évaluer leurs conséquences mutuelles et d'identifier les différentes options offertes pour répondre aux préoccupations ». Il leur a également recommandé d'« assurer un suivi, le cas échéant, pour mettre en

œuvre les options retenues, réexaminer les politiques, accords et mesures en vigueur et répondre aux préoccupations identifiées lors de ces réexamens ».

Cette année-là, la réunion du Conseil au niveau des ministres a également approuvé quatre lignes directrices opérationnelles sur l'intégration des politiques commerciales et des politiques d'environnement. La deuxième recommandait aux gouvernements des pays Membres de réaliser des études et d'assurer un suivi du point de vue commercial et du point de vue de l'environnement. L'année suivante, l'OCDE a exposé dans le document « Méthodologies pour les examens de l'environnement et des échanges »⁵⁵ des méthodes générales pour la conduite de ces études. Ce document présente un menu d'options auxquelles les pays peuvent recourir lorsqu'ils procèdent à des examens de différents types de politiques et accords commerciaux dans l'optique de l'environnement, étant entendu que le choix des politiques et accords devant être soumis à de tels examens relève des pays individuellement ou conjointement. La nature et la portée des examens diffèrent selon le ou les pays qui y procèdent et le type de politique ou d'accord commercial.

Ces examens visent à centrer l'attention sur la politique commerciale intérieure d'un pays, y compris sur la façon dont ce pays conçoit les accords commerciaux internationaux. L'objectif général est d'informer les décideurs des conséquences des différentes mesures commerciales sur l'environnement, mais ces

Encadré 17.8. **Bilan de l'application de méthodologies d'évaluation des accords de libéralisation des échanges dans l'optique de l'environnement**

Au fil des ans, une importante expérience a été acquise à la faveur de plusieurs examens d'accords commerciaux du point de vue de l'environnement. En 1999, l'OCDE en a dressé le bilan. A cette occasion, il a été constaté que le succès de l'évaluation d'un accord de libéralisation des échanges dans l'optique de l'environnement passait obligatoirement par un engagement politique suffisant pour que cet examen soit effectivement réalisé et qu'il le soit de manière efficace. En particulier, il est apparu qu'un processus d'évaluation appelé à intervenir durant la négociation d'un accord commercial nécessitait un appui politique considérable. Il importe toutefois de veiller à ce que l'évaluation soit politiquement indépendante de façon à être crédible. Un autre enseignement est que l'objectif précis de l'évaluation doit être clairement gardé à l'esprit en concevant et en réalisant celle-ci. Rétrospectivement, il est apparu que les évaluations passées présentaient deux importantes lacunes sur le fond, puisqu'elles passaient sous silence aussi bien les échanges de services, notamment dans les sous-secteurs qui ont des répercussions sur l'environnement, que les aspects des accords commerciaux touchant à l'investissement. Par ailleurs, la nécessité d'études pour examiner les effets sous l'angle structurel, technologique, réglementaire et de leur ampleur, ainsi que l'OCDE l'a souligné en 1994, a été réaffirmée.

L'expérience a montré qu'aucune évaluation ne revêt un caractère purement technique – il y a toujours une part d'hypothèses et de jugements de valeur. Cette composante a été considérée comme légitime tant que ces hypothèses et jugements de valeur sont transparents. Il a été suggéré, en particulier, d'élaborer une série d'hypothèses claires que l'on chercherait à vérifier par l'évaluation, de façon à donner à celle-ci un fil directeur. En même temps, on a noté que les évaluations feraient apparaître la nécessité d'arbitrages. Il a été estimé que ce n'était pas à l'évaluateur de régler ces questions d'arbitrage ; il convenait plutôt que les résultats des évaluations contribuent à assurer la transparence des décisions politiques.

Procéder à des évaluations dans les pays en développement pose des problèmes particuliers. Premièrement, ces pays peuvent ne pas juger prioritaires d'y consacrer les ressources nécessaires. Il se peut fort bien, par exemple, qu'à mesure que les pays évoluent suivant la courbe de Kuznets (en fonction de laquelle la situation de l'environnement se détériore avant de s'améliorer), certains choisissent en réalité « de salir davantage ». Deuxièmement, même si cela devait être une priorité, il est tout à fait possible que les ressources et informations requises pour procéder à ces évaluations leur fassent défaut. C'est pourquoi la nécessité de doter ces pays des capacités voulues dans ce domaine a été soulignée. Troisièmement, il faut améliorer les méthodologies qui prennent en compte les réalités et les perspectives des pays en développement. Quatrièmement, il a été avancé que les pays en développement seraient davantage disposés à réaliser ces évaluations si le clivage général Nord-Sud sur les questions relatives aux échanges et à l'environnement se résorbait.

Source : *Assessing the Environmental Effects of Trade Liberalisation Agreements: Methodologies*, OCDE, 2000.

examens sont également de nature à créer chez les experts un courant d'opinion en faveur de la poursuite de l'intégration des politiques commerciales et environnementales. Ils peuvent aussi aider à l'élaboration d'options visant à répondre aux préoccupations d'environnement identifiées, soit par le biais des dispositions prévues dans la politique ou l'accord commercial lui-même, soit au moyen de mécanismes complémentaires, notamment sous la forme de mesures ou politiques environnementales.

Un certain nombre d'examens de ce type ont été réalisés dans les pays de l'OCDE et d'autres régions. Par exemple, les gouvernements du Canada et des Etats-Unis y ont soumis l'ALENA et le cycle d'Uruguay, tandis que la Commission européenne a ainsi examiné le marché unique européen et parrainé une évaluation de l'impact sur le développement durable des propositions de négociation de l'UE pour le Cycle du millénaire. En outre, des études indépendantes ont été réalisées par le Fonds mondial pour la nature et la Commission de coopération environnementale de l'Amérique du Nord. En 1999, l'OCDE a dressé un état des lieux approfondi de plusieurs examens d'accords commerciaux du point de vue de l'environnement⁵⁶ (encadré 17.8).

Evaluation des incidences des politiques commerciales dans les pays non membres de l'OCDE

Plusieurs pays non membres de l'OCDE ont commencé à développer leurs capacités analytiques afin d'évaluer les incidences, y compris environnementales, des politiques commerciales. Cette évolution traduit une préoccupation grandissante quant aux possibles effets négatifs de la libéralisation des échanges, en particulier sur l'environnement et les ressources naturelles des pays en développement et en transition qui ont connu la plus forte expansion des échanges. Ces pays ont constaté qu'en l'absence de politiques complémentaires de protection de l'environnement, les activités économiques qui soutiennent la progression rapide des échanges – ou qui sont stimulées par elle – peuvent gravement détériorer l'environnement.

Pour aider les pays en développement à prévenir ces risques, le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) a lancé en 1994 un programme destiné à renforcer les capacités institutionnelles et humaines des gouvernements de plusieurs pays en développement afin de leur permettre d'analyser

Encadré 17.9. Travaux du PNUE sur l'évaluation intégrée des politiques touchant au commerce

En septembre 1999, le PNUE a chargé un groupe d'experts international d'élaborer un Manuel de référence sur l'évaluation intégrée des politiques qui touchent au commerce, qui devait servir d'outil de référence fondamental dans le cadre des projets par pays soutenus par le PNUE.

Ce manuel a été conçu pour aider à la réalisation d'évaluations intégrées des incidences économiques, environnementales et sociales des politiques commerciales et de la libéralisation des échanges. La méthode consiste à examiner ces différentes incidences et les interactions qui existent entre elles, le but étant de s'appuyer sur cette analyse pour identifier les possibilités d'éviter ou d'atténuer les conséquences négatives et d'amplifier les retombées positives.

Le manuel du PNUE servira également d'outil de référence pour les travaux de l'Equipe spéciale chargée du renforcement des potentiels en matière de commerce, d'environnement et de développement (ESRP), qui a été établie conjointement par le PNUE et la CNUCED en mars 2000. L'objectif de ce projet est d'aider les bénéficiaires à traiter concrètement sur le plan national les questions touchant au commerce, à l'environnement et au développement, ainsi qu'à participer aux délibérations correspondantes qui ont lieu au niveau international. En l'occurrence, l'ESRP mène des recherches thématiques et des projets par pays qui font appel à un processus d'apprentissage par la pratique, ce qui permet de renforcer directement les capacités des professionnels des pays bénéficiaires en matière d'évaluation et de gestion des problèmes d'intégration des politiques. Le projet prévoit aussi des activités de concertation sur l'action à mener et de constitution de réseaux, afin de permettre aux bénéficiaires de confronter leurs idées, expériences et points de vue et de nouer des partenariats qui favorisent une coopération accrue.

Source : Reference Manual for the Integrated Assessment of Trade-Related Policies, PNUE (2001).

les liens entre les échanges, l'environnement et le développement (encadré 17.9). La méthodologie élaborée par l'OCDE a constitué une source importante dans le cadre de ce programme. Dans le contexte des pays en développement, l'accent a été mis sur la conception de stratégies novatrices pour évaluer et prendre en compte les défis environnementaux découlant des politiques et relations commerciales avec le reste de la planète. Dans le cadre du premier cycle du programme, le PNUE a mené des projets approfondis en étroite collaboration avec six pays – Bangladesh, Chili, Inde, Ouganda, Philippines et Roumanie – afin de mettre en évidence les incidences de la libéralisation des échanges sur leurs ressources d'environnement et d'identifier les instruments économiques permettant de gérer ses incidences dans l'optique du développement durable.

Au travers de chacun des projets par pays, le PNUE s'est attaché à renforcer les capacités institutionnelles et humaines d'analyse de différentes solutions possibles, de façon à permettre la conception et la mise en œuvre de politiques et de mesures qui intègrent les aspects touchant au commerce, à l'environnement et au développement. Pour ce faire, il a aidé les pays à concevoir des mécanismes spécifiques pour gérer les incidences des réformes macro-économiques sur l'environnement, ainsi que des instruments de gestion environnementale dans le cadre des priorités nationales.

En juillet 2000, le PNUE et les autorités chinoises ont lancé avec l'appui de l'Institut de recherche en économie agricole (IREA) de Nanjing une évaluation *ex ante* des incidences sociales, économiques et environnementales de la libéralisation des échanges dans le secteur de la production et de la transformation du coton en Chine. Cette étude visait également à préciser les grands axes de l'action publique afin de favoriser dans ce secteur une meilleure allocation des ressources et une diminution de l'intensité d'intrants. Le projet, qui se poursuit actuellement, aidera la Chine à formuler des politiques pour assurer la transition du secteur du coton vers le développement durable compte tenu de l'adhésion à l'OMC, ainsi que pour renforcer le pouvoir de négociation du pays dans le cadre des prochains cycles de négociations commerciales concernant le coton. De nouvelles études pourraient être consacrées à d'autres secteurs ou produits prioritaires.

Conclusions et recommandations

Depuis le lancement de sa politique de la « porte ouverte » en 1978, la Chine a accompli des progrès remarquables en parvenant à assurer une croissance économique rapide et soutenue, une élévation des revenus qui a permis d'atténuer la pauvreté, une diminution de la mortalité infantile et un allongement de la durée de vie. Toutefois, elle a abordé cette période alors que le poids de la pollution était déjà élevé. L'industrialisation et l'urbanisation rapides ont attisé et souvent exacerbé les problèmes d'environnement. De fortes pressions s'exercent sur les eaux superficielles et souterraines, sur la qualité de l'air urbain et sur les ressources foncières et naturelles, y compris les forêts. Dans les campagnes, la qualité de l'environnement s'est dégradée sous l'effet de l'expansion des entreprises industrielles de bourgs et de villages et de l'agriculture intensive. Il apparaît que la croissance économique n'a pas été écologiquement viable en Chine. L'état de l'environnement continuant de se détériorer, la capacité de maintenir une croissance économique rapide risque de s'en trouver compromise.

Les plus fortes pressions exercées sur l'environnement ont été le fait du recours massif à du charbon de faible qualité dans la production d'énergie, du rôle central des industries très polluantes dans le développement du tissu industriel, auquel il faut ajouter la lenteur du progrès technologique, ainsi que de l'application de pratiques agricoles qui ont mis à rude épreuve les ressources en eau et en sols et se sont répercutées par la suite sur la santé humaine. En outre, les ressources naturelles, et notamment l'eau et les forêts, ont été soumises à une exploitation qui n'était pas viable.

Les récents glissements structurels intervenus dans l'économie, y compris dans le secteur rural, de même que les politiques environnementales mises en œuvre depuis dix ans, ont abouti à une diminution significative de certaines incidences environnementales. Entre 1991 et 1998, la valeur brute de la production industrielle a été multipliée par deux, mais les émissions totales de polluants majeurs n'ont progressé que

légèrement. La pollution de l'eau, en particulier celle causée par les petites entreprises et les entreprises industrielles de bourgs et de villages, a sensiblement reculé, les émissions de particules et d'autres polluants ont été contenues, et les pressions exercées sur la qualité de l'eau par l'utilisation de pesticides et d'engrais en agriculture ont également diminué.

Dans bien des cas, ces évolutions positives ont toutefois été contrebalancées par l'apparition de nouveaux problèmes imputables à l'expansion rapide de l'économie de marché et à la croissance démographique. L'explosion du parc automobile n'a fait que tirer vers le bas une qualité de l'air déjà médiocre dans les agglomérations. L'urbanisation rapide a amplifié les pressions exercées sur les ressources en eau potable et poussé à la hausse les déversements d'eaux usées non traitées. L'empiétement des villes sur la campagne a provoqué la disparition de surfaces cultivées. Toutes ces évolutions sont intervenues dans un contexte marqué par l'insuffisance, voire bien souvent l'absence de politiques de protection de l'environnement. Il est cependant probable qu'à long terme, ces pressions diminueront progressivement à la faveur de la poursuite des changements structurels à l'œuvre au sein de l'économie chinoise, de la croissance de l'investissement et de l'application de politiques appropriées.

La promotion du commerce et de l'investissement étranger a été au centre des efforts de modernisation de l'économie engagés par la Chine. L'exemple de nombreux pays Membres et non membres de l'OCDE, dont la Chine, montre que la libéralisation des échanges et de l'investissement a effectivement pour effet de favoriser la croissance, de stimuler la concurrence et de faciliter la diffusion des technologies au niveau international. En améliorant l'allocation des ressources, les régimes d'échanges et d'investissement ouverts peuvent aussi susciter directement une protection accrue de l'environnement, y compris une meilleure utilisation des ressources naturelles, et amplifier indirectement l'exigence d'amélioration de la qualité de l'air ambiant, de l'eau et d'autres milieux. En l'absence de politiques environnementales adéquates, la libéralisation de l'investissement peut toutefois déboucher sur une production et une consommation accrues de biens polluants ou sur une utilisation non viable des ressources naturelles, ce qui peut exacerber les effets négatifs (effets d'échelle, structurels, technologiques, sur les produits ou sur le dispositif réglementaire) de l'activité économique sur l'environnement.

Les politiques et le cadre institutionnel de la Chine dans le domaine de la protection de l'environnement ont connu au cours des dernières décennies plusieurs transformations qui reflètent différentes étapes de la restructuration de l'administration et témoignent de l'intérêt croissant porté par les pouvoirs publics aux problèmes d'environnement. A partir de 1973, la protection de l'environnement a fait l'objet d'une attention de plus en plus grande. Au départ, les mesures prises en vue d'établir une législation environnementale ont été modestes et espacées dans le temps, mais elles ont posé des jalons essentiels qui ont permis à la Chine de se doter par la suite d'un vaste cadre réglementaire et institutionnel de gestion de l'environnement. L'expérience aidant, la Chine a pu au fil des ans rendre plus efficaces ses réglementations et ses organismes de protection de l'environnement et élaborer d'autres instruments pour favoriser un meilleur respect des prescriptions environnementales, ce qui a contribué à faire baisser les contraintes exercées sur l'environnement dans de nombreux domaines.

Alors que la libéralisation des échanges et de l'investissement peut avoir des effets positifs ou négatifs significatifs sur l'environnement, les politiques environnementales de la Chine ne paraissent pas avoir influencé les décisions en matière d'échanges et d'investissements. En réalité, les coûts de production, l'accès aux marchés et la disponibilité de ressources ont pesé plus lourdement dans ces décisions. La Chine a encouragé les entreprises étrangères à investir pour financer ses objectifs de développement et ouvrir ses marchés. Dans bien des cas, les responsables locaux ont fermé les yeux sur les obligations en matière d'environnement, si bien que ce dernier a subi un certain nombre d'effets négatifs du fait de la libéralisation des échanges et de l'investissement. Profitant des normes d'environnement moins sévères en vigueur en Chine, certaines entreprises étrangères, principalement des PME, ont favorisé l'importation de technologies dépassées et de substances polluantes ou toxiques.

Avec le temps, la Chine a cependant acquis une plus grande expérience de la mise en œuvre de politiques environnementales et cette expérience aidant, les institutions de protection de l'environnement

appréhendent aujourd'hui mieux les incidences des échanges et des investissements sur l'environnement et sont davantage en mesure de concevoir des moyens pour les influencer. Plusieurs exemples concluants montrent que la libéralisation de l'IDE et des échanges peut donner lieu au transfert de technologies évoluées qui améliorent les performances des industries polluantes et réduisent la consommation d'énergie et de ressources. Alors que ces exemples se multiplient, en particulier sous l'effet des activités d'entreprises multinationales, la Chine prête depuis peu une plus grande attention à l'interface entre la libéralisation des échanges et de l'investissement et l'environnement. Des politiques et instruments nouveaux ont été mis en place pour favoriser des investissements respectueux de l'environnement et lutter contre les incidences négatives sur l'environnement. Par exemple, la Chine a révisé ses principes directeurs relatifs à l'investissement étranger, dont l'un prévoit un engagement à respecter les règlements nationaux et les conventions internationales sur l'environnement dans le cadre des efforts destinés à attirer des investissements étrangers. La production alimentaire « respectueuse de l'environnement » commence à jeter les bases d'une agriculture durable. La Chine a encouragé la certification selon les normes de management environnemental ISO 14000 et l'ouverture des marchés en vue du développement d'une industrie des biens et services environnementaux. Ces instruments sont appliqués à la fois aux investisseurs nationaux et étrangers, du moins en théorie.

Dans la pratique, le non-respect des dispositions environnementales est cependant un phénomène très répandu. Le caractère vague des prescriptions contenues dans beaucoup de lois et règlements et l'absence d'un pouvoir judiciaire impartial et fort pour les interpréter et arbitrer les litiges qui en découlent figurent parmi les principales causes. Ces problèmes sont en outre amplifiés par des contradictions liées à l'organisation verticale des prérogatives au sein de l'administration chargée de l'environnement, et par le fait que l'AEPE et les BPE manquent de moyens techniques et de ressources pour remplir leurs missions.

Qui plus est, les mécanismes institutionnels destinés à évaluer et gérer les répercussions environnementales des échanges et flux financiers internationaux en Chine présentent des lacunes significatives et se caractérisent par d'importantes « carences de pouvoir » à différents niveaux. La capacité des pouvoirs publics d'agir sur les caractéristiques environnementales des échanges et investissements internationaux se heurte souvent aux contradictions entre les objectifs de croissance économique et de protection de l'environnement, ainsi qu'à des problèmes de moyens et de légitimité, notamment lorsqu'il s'agit d'intégrer croissance économique et politiques environnementales et de s'adapter à des impératifs « écologiques » plus stricts dans un contexte régional ou mondial.

La récente accession de la Chine à l'OMC favorisera une libéralisation plus poussée des échanges et de l'investissement et accentuera vraisemblablement le processus de restructuration qui voit le poids des secteurs primaire et secondaire diminuer au profit du secteur des services. Aussi, il est probable que dans l'ensemble, la pollution diminuera graduellement en Chine. Cependant, l'augmentation des échanges et des investissements débouchera dans certains cas sur des situations où la baisse de la pollution par unité produite ne pourra pas contrebalancer l'accroissement du volume de la production (effets d'échelle) ou la hausse de la pollution émanant de secteurs nouveaux comme les transports (effets structurels).

L'analyse des interdépendances entre les échanges, l'investissement et les problèmes d'environnement suscite un intérêt grandissant partout dans le monde, et notamment dans les pays de l'OCDE. Les études menées dans cette optique portent notamment sur la formulation de politiques qui permettent d'accroître les effets favorables et de réduire les incidences néfastes de la libéralisation des échanges et de l'investissement sur l'environnement. De telles évaluations devraient être réalisées en Chine à l'aide des méthodes mises au point dans les pays de l'OCDE et de celles qui ont été appliquées plus récemment dans le cadre du programme du PNUE. Elles permettront d'informer les décideurs à l'avance des conséquences environnementales de différentes mesures de politique commerciale, d'apprécier les effets environnementaux liés aux échanges – effets d'échelle, structurels, technologiques, sur les produits et sur le dispositif réglementaire – et d'obtenir des indications sur les possibilités de réformer les politiques commerciales et environnementales nationales, y compris les stratégies face aux accords internationaux dans les domaines des échanges et de l'environnement.

Comme indiqué précédemment, la poursuite de la libéralisation des régimes d'échanges et d'investissement peut être l'occasion pour la Chine de favoriser le renforcement de la législation environnementale et la modernisation des normes d'environnement. Néanmoins, l'augmentation des échanges et des investissements n'est pas sans risques pour le pays. Pour réduire au minimum les répercussions défavorables et accentuer les retombées positives de la libéralisation des échanges et de l'investissement, il conviendrait que la Chine travaille sur les aspects suivants :

- Les lois et les règlements relatifs à l'environnement doivent être cohérents, transparents et non discriminatoires, de façon à permettre aux investisseurs tant nationaux qu'étrangers de prendre des décisions en sachant à quoi s'attendre à moyen et long terme. Faute de veiller à la clarté et à la stabilité de la réglementation et à son application cohérente, la Chine s'expose à être accusée de concurrence déloyale et de pratiques discriminatoires devant les instances internationales, ce qui risque de la priver de précieux investissements. En outre, les risques liés à la réglementation environnementale peuvent avoir un effet dissuasif sur les investisseurs. Tous les grands pays sont obligés de concilier la nécessité d'obligations environnementales homogènes au niveau national et la prise en compte des circonstances locales, et les décideurs chinois pourraient juger utile d'examiner l'expérience des pays de l'OCDE en la matière.
- Le renforcement des capacités institutionnelles est essentiel. Non seulement pour élaborer, mettre en œuvre et faire appliquer la politique de l'environnement aux niveaux national et local, mais aussi pour consolider les capacités d'analyse – notamment des investissements – au sein des organismes de protection de l'environnement. Une application plus efficace et cohérente exige de renforcer les moyens et les pouvoirs de ces organismes aux niveaux national et infranational, ainsi que ceux des tribunaux, pour interpréter les lois relatives à l'environnement et trancher les conflits entre les dispositions légales et réglementaires.
- L'évaluation des incidences environnementales potentielles des activités d'investissement doit être systématique à différents niveaux. A celui des projets, les procédures d'étude d'impact sur l'environnement sont bien assimilées et doivent être appliquées rigoureusement. Cependant, elles peuvent ne pas suffire pour identifier et corriger les effets d'échelle potentiellement néfastes. Il importe donc de les compléter en recourant à l'évaluation environnementale stratégique pour les secteurs prioritaires et en analysant les incidences environnementales potentielles des courants d'échanges et d'IDE. Il existe une variété de méthodes et de modèles mis au point dans les pays de l'OCDE et ailleurs qui pourraient être adaptés au contexte de la Chine. Il faut également instituer des mécanismes de coordination entre les organismes officiels pour combler les importantes lacunes et « carences de pouvoir » en ce qui concerne l'intégration des politiques en matière d'environnement, d'investissement et de commerce.
- Sur beaucoup de marchés, il existe une demande non négligeable de produits « respectueux de l'environnement ». Pour en tirer parti, il conviendrait de promouvoir la responsabilité des entreprises en matière d'environnement et d'assurer la diffusion des pratiques exemplaires, en particulier auprès des petites et moyennes entreprises. Plusieurs pas ont déjà été faits dans ce sens, notamment avec l'introduction de systèmes de management environnemental (tels que les normes ISO 14000), de programmes de certification et de l'étiquetage écologique. De façon plus générale, la Chine pourrait juger bon d'envisager d'autres stratégies pour favoriser la responsabilité des entreprises en matière d'environnement, afin de diffuser les pratiques environnementales exemplaires qui ont été mises en place par les investisseurs nationaux et étrangers. Les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales peuvent constituer un point de repère utile à cet égard. La Chine pourrait aussi recourir dans une plus large mesure aux instruments fondés sur l'information, tels que la publication d'informations ou les inventaires des émissions de matières polluantes.
- Les subventions et d'autres mécanismes économiques peuvent avoir pour effet d'encourager la pollution et une consommation d'énergie peu rationnelle. La Chine devrait poursuivre ses efforts pour réduire ces distorsions et internaliser les coûts environnementaux dans les systèmes de prix, faute

de quoi la libéralisation des échanges et de l'investissement pourrait amplifier les problèmes d'environnement provoqués par ces dysfonctionnements du marché. De même, la Chine devrait continuer d'avancer sur la voie de la couverture totale des coûts des services environnementaux. Ce faisant, elle donnerait l'occasion aux investisseurs étrangers de participer à la mise en place et à l'exploitation des infrastructures, par exemple dans les secteurs urbains de l'eau et de l'élimination des déchets solides. Cela pourrait permettre d'atténuer les fortes pressions exercées sur des budgets publics qui supportent aujourd'hui l'essentiel des coûts de fourniture de ces services, ainsi que de faire appel à des pratiques de gestion et compétences techniques plus rationnelles.

NOTES

1. *China's Environment in the New Century: Clear Water, Blue Skies*, Banque mondiale, 1997.
2. Voir, par exemple : *Foreign Direct Investment and Environment*, OCDE, 1999 ; *Assessing the Environmental Effects of Trade Liberalisation Agreements: Methodologies*, OCDE, 2000 ; *Développement durable : Les grandes questions*, OCDE, 2001.
3. *Méthodologies pour les examens de l'environnement et des échanges*, OCDE, 1994.
4. *Foreign Direct Investment and Sustainable Development*, Fortanier F., Maher M., 2000.
5. Pour un examen plus approfondi de ces notions, voir par exemple : *Foreign Direct Investment and the Environment*, OCDE, 1999.
6. Voir, par exemple, *Foreign direct investment and the environment: From pollution havens to sustainable development*, Mabey et McNally, WWF, 1999 ; *Quelles politiques pour attirer les investissements directs étrangers ? Une étude de la concurrence entre gouvernements*, Oman C., OCDE, 1999 ; et *Trade and Environment*, WTO Special Studies 4, OMC, Washington, Nordstrom H. et Vaughan S., 1999.
7. Il peut, par exemple, se révéler beaucoup plus rationnel d'appliquer partout dans le monde le même ensemble de pratiques de gestion environnementale que de réviser à la baisse ces pratiques selon le pays d'implantation. En outre, la notoriété des entreprises multinationales risque d'en faire une cible particulièrement attrayante pour les autorités locales chargées de faire respecter la réglementation, et les difficultés judiciaires auxquelles elles risquent de faire face en cas de non-respect ne peuvent qu'inciter les entreprises multinationales à être particulièrement attentives aux responsabilités qu'elles doivent assumer à l'étranger en matière d'environnement.
8. *China: Air, Land, and Water: Environmental Priorities for a New Millennium*, Banque mondiale, 2001.
9. *Comprehensive Report on Water Resources Strategy for China's Sustainable Development*, Académie chinoise d'ingénierie, 2000.
10. En Chine, les normes de qualité ambiante de l'eau prévoient le classement des masses d'eau en cinq classes de qualité en fonction de l'usage et des objectifs de qualité. La classe I correspond aux eaux de très bonne qualité (dans lesquelles les captages d'eau potable, la pêche et la baignade sont autorisés), tandis que la classe V correspond aux eaux de qualité très médiocre qui ne peuvent servir qu'au refroidissement d'installations industrielles et à d'autres usages restreints.
11. La classe IV correspond au niveau de qualité le plus bas prévu par les normes nationales de qualité de l'eau de mer.
12. *China: Air, Land, and Water: Environmental Priorities for a New Millennium*, Banque mondiale, 2001.
13. *Comprehensive Report on Water Resources Strategy for China's Sustainable Development*, Académie chinoise d'ingénierie, 2000.
14. Dans les pays de l'OCDE, la consommation d'eau par habitant varie entre à peine plus de 100 litres par jour dans des pays comme la République tchèque, le Portugal ou l'Allemagne, et environ 250 litres par jour en Australie, au Canada et au Japon.
15. *China: Air, Land, and Water: Environmental Priorities for a New Millennium*, Banque mondiale, 2001.
16. *Comprehensive Report on Water Resources Strategy for China's Sustainable Development*, Académie chinoise d'ingénierie, 2000.
17. *China: Air, Land, and Water: Environmental Priorities for a New Millennium*, Banque mondiale, 2001.
18. *State and Characteristics of Urban Water Supply in China*, Cui, Y., Fu T., 2000.
19. *1998-1999 World Resources: A Guide to the Global Environment*, WRI, PNUD, PNUE et Banque mondiale, 1998.

20. *National Environmental Quality Report, 1991-1995*, ANPE, 1996.
21. Classe 2 est une norme nationale relative à la qualité de l'air dans les zones résidentielles et commerciales.
22. *State of Environment in China*, AEPE, 2000.
23. Voir, par exemple : *China's Environment in the New Century: Clear Water, Blue Skies*, Banque mondiale, 1997 ; *La santé et l'environnement dans le cadre du développement durable : cinq ans après le Sommet de la Terre*, OMS, 1997 ; et *World Resources: A Guide to the Global Environment*, WRI, PNUD, PNUE et Banque mondiale, 1998.
24. « More penalties to Curb Acid Rain », in *China Daily*, Zhu Boaxia, 1995.
25. L'appauvrissement accéléré de la couche d'ozone stratosphérique est provoqué par les émissions anthropiques de chlore et de brome sous forme de chlorofluorocarbones (CFC ou fréons) et de bromofluorocarbones (halons). Les CFC étaient auparavant largement employés comme gaz propulseurs (aérosols), comme frigorigènes (réfrigérateurs et climatiseurs), comme agents d'expansion (production de matériaux d'isolation et d'emballage) et comme solvants. Les halons étaient notamment utilisés dans les extincteurs.
26. *China: Air, Land, and Water: Environmental Priorities for a New Millennium*, Banque mondiale, 2001.
27. *State of Environment in China*, AEPE, 2000.
28. « Strategy for Municipal Solid Waste Management in China », Zhu B. (exposé thématique présenté au Symposium international « Waste Management in Asia cities » de l'Association internationale pour les résidus solides et le nettoyage des villes, en octobre 2000).
29. « Study on Countermeasures of Municipal Waste in China », Wang Wiping, in *Journal of Natural Resources*, Vol. 15, No. 2, 2000.
30. *China: Air, Land, and Water: Environmental Priorities for a New Millennium*, Banque mondiale, 2001.
31. *State of Environment in China*, AEPE, 2000.
32. *China: Air, Land, and Water: Environmental Priorities for a New Millennium*, Banque mondiale, 2001.
33. *ibid.*
34. *ibid.*
35. CITES - Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction.
36. *China: Air, Land, and Water: Environmental Priorities for a New Millennium*, Banque mondiale, 2001.
37. *China's Worldwide Quest for Energy Security*, AIE, 2000.
38. Si, en termes absolus, la Chine est le deuxième consommateur d'énergie et émetteur de carbone de la planète derrière les Etats-Unis, sa consommation d'énergie et ses émissions de carbone par habitant sont nettement inférieures à la moyenne mondiale. Cependant, toutes deux devraient augmenter sous l'effet de la croissance de l'économie et de l'élévation du niveau de vie.
39. *Foreign Direct Investment in China's Power Sector: Trends, Benefits and Barriers*. Blackman A., Wu X., WRI, 1998.
40. *China: Air, Land, and Water: Environmental Priorities for a New Millennium*, Banque mondiale, 2001.
41. *ibid.*
42. *Environmental Regulations in China: Institutions, Enforcement and Compliance*, Ma X., Ortolano L., 2000.
43. *Globalisation, Trade, Environment and Sustainable Development: Implications for China and its Entry to the WTO*, Tisdell C., 2000.
44. Sachant que la décomposition des matières organiques dans les cours d'eau exige de l'oxygène, la demande chimique en oxygène (DCO) sert à exprimer le niveau de la pollution organique d'origine urbaine et industrielle (provenant principalement des eaux usées).

45. On trouvera un examen plus approfondi de cette problématique dans le document « Agricultural Prospects and Policies in the Wake of Trade and Investment Liberalisation », CCNM/CHINA(2001)5.
46. *Environmental Regulations in China: Institutions, Enforcement and Compliance*, Ma X., Ortolano L., 2000.
47. Les BPE font partie des administrations infranationales : ils existent au niveau des provinces, des municipalités, des districts et des bourgs.
48. *Environmental Regulations in China: Institutions, Enforcement and Compliance*, Ma X., Ortolano L., 2000.
49. *China: Air, Land, and Water: Environmental Priorities for a New Millennium*, Banque mondiale, 2001.
50. *Environmental Regulations in China: Institutions, Enforcement and Compliance*, Ma X., Ortolano L., 2000.
51. *Policy Research on Interactions between China's Foreign Trade and Environmental Protection*, Ye R. et coll., 1999.
52. *Policy Research on Interactions between China's Foreign Trade and Environmental Protection*, Ye R. et coll., 1999.
53. *The Interface between Foreign Direct Investment and the Environment: The Case of China*, Xian G. et coll., 1999.
54. *Les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, Révision 2000*, OCDE, 2000.
55. « Méthodologies pour les examens de l'environnement et des échanges » [OCDE/GD(94)103].
56. *Assessing the Environmental Effects of Trade Liberalisation Agreements: Methodologies*, OCDE, 2000.

BIBLIOGRAPHIE

- ACI (Académie chinoise d'ingénierie) (2000), *Comprehensive Report on Water Resources Strategy for China's Sustainable Development*.
- AEPE (2000), *State of Environment in China*.
- AIE (Agence internationale de l'énergie) (1998), *World Energy Outlook*.
- AIE (Agence internationale de l'énergie) (1999), *Coal in the Energy Supply of China*.
- AIE (Agence internationale de l'énergie) (2000), *China's Worldwide Quest for Energy Security*.
- ANPE (1996), *National Environmental Quality Report, 1991-1995*.
- Banque mondiale (1997), *China's Environment in the New Century: Clear Water, Blue Skies*.
- Banque mondiale (2001), *China: Air, Land, and Water: Environmental Priorities for a New Millennium*.
- Blackman A., Wu X. (1998), « Foreign Direct Investment in China's Power Sector: Trend, Benefits and Barriers », Resources for the Future's Discussion Paper 98-50.
- Cao F., Shen X. (2000), « Strategies for Trade Liberalisation in Environmental Services in China », document préparé pour la 4ème réunion de la deuxième phase du CCCIED.
- Conway T. (1996), « ISO 14000 Standards in China; A Trade and Sustainable Development Perspective », document préparé pour le Groupe de travail sur le commerce et l'environnement, Conseil chinois pour la coopération internationale sur l'environnement et le développement (CCCIED).
- Cui, Y., Fu T. (2000), *State and Characteristics of Urban Water Supply in China*.
- Ferris R. et coll. (2000), « Environmental Implications of China's Accession to the WTO: Policy and Law Considerations », in *Sinosphere*, Volume 3, Issue 3, été 2000.
- Fortanier F., Maher M. (2000), *Foreign Direct Investment and Sustainable Development*.
- Hu T., Wanghua Y. (2000), « Environmental and Trade Implication of China's WTO Accession - A Preliminary Analysis prepared for the Working Group on Trade and Environment », Conseil chinois pour la coopération internationale sur l'environnement et le développement.
- Loi sur la normalisation de la RPC (1998).
- Ma X., Ortolano L. (2000), *Environmental Regulations in China: Institutions, Enforcement and Compliance*.
- Mabey N. et McNally R. (1999), *Foreign direct investment and the environment: From pollution havens to sustainable development*, WWF.
- Nordstrom H. et Vaughan S. (1999), *Trade and Environment*, WTO Special Studies 4, OMC, Washington.
- OCDE (1994), *Méthodologies pour les examens de l'environnement et des échanges*, OCDE/GD(94)103.
- OCDE (1999), *Foreign Direct Investment and the Environment*.
- OCDE (1999), *Le prix de l'eau : les tendances dans les pays de l'OCDE*.
- OCDE (2000), *Assessing the Environmental Effects of Trade Liberalisation Agreements: Methodologies*.

- OCDE (2000), *Les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales*, Révision 2000.
- OCDE (2001), *Développement durable : Les grandes questions*.
- Oman C. (1999), *Quelles politiques pour attirer les investissements directs étrangers ? Une étude de la concurrence entre gouvernements*.
- OMS (Organisation mondiale de la santé) (1997), *La santé et l'environnement dans le cadre du développement durable : cinq ans après le Sommet de la Terre*.
- PNUD, PNUE, WRI et Banque mondiale (1998), *1998-1999 World Resources: A Guide to the Global Environment*.
- PNUE (1999), *Trade Liberalisation and the Environment Lessons Learned from Bangladesh, Chile, India, Philippines, Romania and Uganda; A Synthesis Report*.
- PNUE (2001), *Reference Manual for the Integrated Assessment of Trade-Related Policies*.
- Ross L. (1998), « China Environmental Protection, Domestic Policy Trends, Patterns of Participation in Regimes and Compliance with International Norms », in *The China Quarterly*, 1998.
- Stover J. (1999), « The Environmental Market in China: Investment Opportunities and Priorities », in *Sinosphere*, Volume 2, Issue 4, automne 1999.
- Sun W., Xia Y. (1999), *International Investment Rules and Sustainable Development: China's Perspective*, Groupe de travail du CCCIED sur le commerce et l'environnement.
- Sun Q. (2001), « Environmental Situation in China », document d'information pour l'étude de l'OCDE.
- Tisdell C. et coll. (2000), *Globalisation, Trade, Environmental and Sustainable Development: Implications for China and its Entry to the WTO*, projet de rapport sur un projet de formation de l'AusAID.
- USEIA (US Energy Information Administration) (2001), China: Environmental Issues. (<http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/chinaenv.html>)
- Wang W. (2000), « Study on Countermeasures of Municipal Waste in China », in *Journal of Natural Resources*, Vol. 15, No. 2.
- Wheeler D. (2000), « Racing to the Bottom? Foreign Investment and Air Quality in Developing Countries », Document de travail consacré à la recherche sur les politiques, Banque mondiale.
- Wu Ch. (2000), « Trade and Sustainability – A China Perspective », in *Sinosphere*, Volume 3, Issue 3, été 2000.
- Xian G. et coll. (1999), « The Interface between Foreign Direct Investment and the Environment: The Case of China », Occasional Paper No 3, Report for UNCTAD/DICM Project (<http://www.cbs.dk/departments/ikl/cbem>).
- Xu H. (2000), « Environment and China's Entry to the WTO: Urban Sprawl », in *Sinosphere*, Volume 3, Issue 3, été 2000.
- Ye R. et coll. (1999), *Policy Research on Interactions between China's Foreign Trade and Environmental Protection*.
- Zhang S., An Sh. (2001), « Environmental Implication of Trade and Investment Liberalisation in China », document d'information pour l'étude de l'OCDE.
- Zhu B. (1995), « More penalties to Curb Acid Rain », in *China Daily*.
- Zhu B. (2000), « Strategy for Municipal Solid Waste Management in China », (exposé thématique présenté au Symposium international « Waste Management in Asia cities » de l'Association internationale pour les résidus solides et le nettoyage des villes, en octobre 2000).

Chapitre 18

LE SYSTÈME FISCAL ACTUEL ET LES RÉFORMES À ENGAGER EN PRIORITÉ

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	715
Vue d'ensemble de la fiscalité en Chine	716
Aperçu des réformes fiscales passées	716
Réformes fiscales menées à bien dans les années 80	716
Réformes fiscales menées à bien en 1994	717
Système fiscal actuellement applicable aux contribuables étrangers et sino-étrangers	718
Taxe sur la valeur ajoutée	718
Taxe sur la consommation	719
Taxe sur le chiffre d'affaires	719
Impôt sur le revenu des personnes physiques	719
Impôt sur le revenu des entreprises	720
Impôt sur le revenu des entreprises étrangères	720
Affectation des recettes fiscales et législation fiscale	721
Ratio impôt/PIB et structure de l'imposition	721
Conséquences de la libéralisation des échanges et de l'investissement sur la fiscalité chinoise	723
Accords de l'OMC et fiscalité	723
Mesures fiscales incompatibles avec les principes préconisés par l'OMC	723
Régimes fiscaux préférentiels applicables aux investisseurs étrangers	724
Repenser les incitations fiscales	726
Aggravation des disparités régionales	727
Problèmes posés par le régime actuel de la TVA	727
Enseignements à tirer des litiges portant sur des remboursements de TVA concernant des exportations	729
Recettes fiscales rapportées au PIB	730
Problèmes liés au fardeau pesant sur les paysans	733
Problèmes posés par l'impôt agricole	734
Conclusions et réflexions sur les réformes fiscales à engager dans l'avenir	735
Grands axes des réformes fiscales à venir en Chine	735
Vers une administration de l'impôt plus transparente	737
Bibliographie	739
Tableaux	
18.1. Système fiscal en vigueur en Chine	718
18.2. Total des recettes fiscales en pourcentage du PIB	721
18.3. Répartition des recettes fiscales en pourcentage	722
18.4. Structure de l'imposition dans les pays de l'OCDE	722

18.5. Montant moyen des prélèvements pesant sur les agriculteurs dans des régions
affichant des niveaux de revenu différents, 1997733

LE SYSTÈME FISCAL ACTUEL ET LES RÉFORMES À ENGAGER EN PRIORITÉ*

Introduction

Depuis une vingtaine d'années, la Chine a considérablement modernisé son système fiscal pour accompagner les réformes économiques et sociales entreprises en vue d'instaurer une économie socialiste de marché, et le marché chinois n'a cessé de s'ouvrir au reste du monde. La réforme fiscale de 1994 a débarrassé le système fiscal chinois de la plus grande partie des vestiges de l'économie à planification centralisée. La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) a été instaurée, et toutes les entreprises chinoises sont assujetties à un impôt unifié sur leurs bénéfices indépendamment de l'origine de leurs capitaux. Un nouvel impôt sur le revenu applicable aux personnes physiques tant chinoises qu'étrangères a également été institué.

Si elle veut se conformer à la règle du traitement national imposée par l'OMC, la Chine doit toutefois procéder le plus rapidement possible à l'unification du système dual d'imposition des revenus des entreprises qui subsiste encore et prévoit l'application de régimes distincts aux entreprises chinoises et étrangères.

En l'état actuel, le système fiscal chinois repose trop sur la fiscalité indirecte (TVA, taxe sur le chiffre d'affaires et taxe sur la consommation). Les incitations fiscales généreuses accordées aux entreprises aussi bien étrangères que chinoises et le niveau élevé du seuil d'imposition au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques ont en effet contribué à entamer gravement les recettes provenant de l'imposition des revenus. Certaines des incitations fiscales mises en place par la Chine sont manifestement contraires aux règles de l'OMC et doivent donc être supprimées. Elargir la base fiscale est une nécessité non seulement pour accroître les recettes fiscales, mais aussi pour pouvoir mieux utiliser l'impôt en tant qu'instrument de stabilisation macro-économique.

La TVA sur les activités de production doit également faire l'objet de réformes supplémentaires. Pour le moment, elle ne s'applique pas à l'ensemble des services, ce qui contribue à fausser les décisions d'investissement lorsque la TVA ayant grevé en amont les achats d'immobilisations n'est pas récupérable. Cette situation entraîne également des problèmes de double imposition, les mêmes opérations se trouvant assujetties à la TVA et à la taxe sur le chiffre d'affaires. Il est donc urgent d'étendre le champ d'application de la TVA, de façon à ce qu'elle frappe toutes les catégories de prestations de services, tout en réformant les autres impôts et taxes indirects.

En partie à cause de l'étroitesse de la base d'imposition et en partie à cause des défaillances de l'administration fiscale, le ratio impôt/PIB est resté faible en Chine par comparaison avec les pays de l'OCDE, ce qui ne manque pas d'inquiéter les observateurs qui s'interrogent sur la viabilité des équilibres budgétaires dans l'avenir. La médiocrité du ratio impôt/PIB dissimule en fait l'existence d'une part très importante de recettes non fiscales provenant de la perception de divers droits et prélèvements parafiscaux. L'évolution vers une gestion plus transparente et intégrée des budgets publics passera par une fiscalisation des prélèvements non fiscaux.

* Ce chapitre a été rédigé par Mme Zhujian Zhou, Administration nationale de l'impôt (Chine), sous la direction de Makoto Nakagawa, Conseiller principal, Centre de politique et d'administration fiscales, Direction des affaires financières, fiscales et des entreprises, OCDE.

Améliorer la transparence et le respect de la législation fiscale et renforcer encore les capacités de recouvrement de l'impôt sont depuis longtemps déjà des priorités pour l'administration fiscale chinoise dans le contexte de la libéralisation des échanges et de l'investissement.

Vue d'ensemble de la fiscalité en Chine

Aperçu des réformes fiscales passées

L'impôt constitue la principale ressource financière de l'Etat en Chine. Selon les statistiques communiquées par l'administration nationale des impôts, les recettes fiscales représentent plus de 90 % du montant total des ressources budgétaires. Rapportées au PIB, elles sont toutefois demeurées faibles par rapport aux chiffres enregistrés dans les pays de l'OCDE. Depuis une dizaine d'années, elles représentent en effet entre 15 % et 10 % du PIB chinois alors que dans l'ensemble des pays de l'OCDE (si l'on exclut les cotisations de sécurité sociale), ce pourcentage se situe en moyenne autour de 27 % et suit une courbe légèrement ascendante sur la période considérée. Parce qu'il est un instrument important de stabilisation macro-économique, l'impôt a cependant toujours eu un impact notable sur le développement économique et social de la Chine.

Réformes fiscales menées à bien dans les années 80

Sur la trajectoire qu'elle a suivie dans les années 80 vers l'instauration d'une économie de marché socialiste, la Chine a entamé une véritable refonte de sa fiscalité. Durant cette décennie, les réformes fiscales ont eu principalement pour objectif : 1) d'instituer un nouveau système fiscal destiné à servir d'instrument de stabilisation macro-économique, 2) de drainer les recettes nécessaires à la puissance publique, 3) d'encourager l'investissement étranger, et 4) d'adapter la fiscalité de façon à faciliter la réforme des entreprises d'Etat.

Dans le domaine fiscal, les réformes ont eu pour but de faire concorder le système fiscal chinois avec la nouvelle politique économique et de renforcer l'autonomie de gestion des entreprises d'Etat. Des mesures ont été prises en 1983 pour substituer une véritable imposition aux prélèvements directs sur les bénéfices planifiés. Toutes les entreprises d'Etat ont alors été assujetties à un impôt de régularisation sur le revenu qui a remplacé les prélèvements directs sur leurs bénéfices. Des impôts sur le revenu des entreprises privées et collectives ont également été institués.

Les réformes ont également concerné le régime fiscal appliqué aux entreprises à participation étrangère. En 1980, la Chine a autorisé l'adoption d'une loi sur l'impôt sur le revenu des entreprises de coopération à capitaux sino-étrangers, et en 1981, d'une loi sur l'imposition du revenu des entreprises étrangères. Ces deux lois prévoyaient de nombreux avantages fiscaux, une pression fiscale réduite et des procédures simplifiées. En 1991, elles ont été fusionnées pour devenir la Loi sur l'imposition du revenu des entreprises à investissement étranger et des entreprises étrangères, encore en vigueur actuellement, qui a permis d'unifier les régimes fiscaux applicables aux entreprises à capitaux étrangers sur le plan des avantages fiscaux, des taux d'imposition et de la compétence en matière fiscale. Cette loi n'a toutefois en rien modifié le fait que les entreprises étrangères sont soumises à un régime d'imposition de leur revenu différent de celui réservé aux entreprises chinoises.

En matière de fiscalité indirecte, la taxe unifiée industrielle et commerciale instaurée en 1958 continue d'être appliquée uniquement aux entreprises étrangères. La taxe industrielle et commerciale, créée dans les années 70 et applicable aux entreprises et aux personnes physiques chinoises, a été subdivisée au début des années 80 en quatre impôts (taxe de production, taxe sur la valeur ajoutée, taxe sur le chiffre d'affaires et taxe sur le sel). Dans les autres domaines, une nouvelle taxe sur les ressources naturelles et un nouvel impôt sur le revenu des personnes physiques ont également été institués.

Grâce à ces réformes, les recettes fiscales ont considérablement augmenté au cours des années 80, passant de 13 % du PIB en 1980 à 23 % en 1985, pourcentage le plus élevé enregistré sur les vingt dernières années.

Réformes fiscales menées à bien en 1994

Bien que les réformes fiscales entreprises dans les années 80 aient radicalement modifié la structure de la fiscalité en Chine, il restait encore beaucoup à faire. L'application aux entreprises chinoises de régimes d'imposition du revenu différents selon l'origine de leurs capitaux rendait le système trop complexe, induisant une répartition inique de la pression fiscale et des distorsions dans les conditions de concurrence. On constatait des inégalités notables dans les régimes fiscaux appliqués respectivement aux entreprises à capitaux étrangers et aux entreprises nationales. La coexistence de quatre impôts différents rendait la fiscalité indirecte excessivement complexe, et le champ d'application de la TVA était trop restreint. Du fait du développement rapide de l'économie de marché et des changements sociaux survenus parallèlement, le système fiscal était devenu inadapté aux objectifs que s'était fixés la Chine en matière de restructuration et de croissance économiques. Il a fallu lancer une nouvelle série de réformes fiscales.

La réforme engagée en 1994 a eu pour but 1) d'uniformiser la législation fiscale, 2) d'équilibrer la pression fiscale, 3) de simplifier la fiscalité, 4) de rationaliser le système décentralisé, 5) d'harmoniser les méthodes de partage des recettes entre les administrations centrale et locales, et 6) d'accroître les recettes budgétaires. Il s'agissait d'une réforme fiscale de grande ampleur portant sur pratiquement tous les impôts.

Les mesures de réforme de la taxe sur la valeur ajoutée ont été particulièrement importantes. Le champ d'application de la taxe sur la valeur ajoutée a été étendu et couvre désormais la production industrielle, les transactions commerciales, les importations de marchandises et les prestations de services de façonnage, de réparation et de remplacement. Trois taux ont été fixés : le taux de droit commun, à 17 %, un taux de 13 % applicable à un certain nombre de biens, et un taux nul applicable aux exportations de biens. Le système s'en est trouvé considérablement simplifié. Le champ d'application de la TVA a également été élargi du côté des personnes assujetties puisque sont désormais assujetties à la TVA toutes les entités (entreprises et personnes physiques) qui effectuent des opérations portant sur des biens et services imposables. En liaison avec ce qui précède, la taxe unifiée industrielle et commerciale, qui s'appliquait uniquement aux entreprises à capitaux étrangers, a été supprimée, ce qui a établi l'égalité de traitement entre les entreprises chinoises et les entreprises à capitaux étrangers dans le domaine de la fiscalité indirecte. Un système de facturation inspiré de celui en vigueur dans les pays de l'UE a été mis en place, de façon à permettre la récupération de la TVA acquittée en amont sur les achats de biens et services imposables.

L'impôt sur le revenu des entreprises chinoises a également fait l'objet d'une réforme importante. Les trois taux différents applicables aux entreprises chinoises selon l'origine de leurs capitaux ont été unifiés pour donner naissance à un impôt unique sur le revenu des entreprises. Un taux de droit commun, fixé à 33 %, s'applique désormais à l'ensemble des entreprises chinoises, quelle que soit la nature de leurs capitaux. L'application d'un traitement différencié aux entreprises chinoises et aux entreprises à capitaux étrangers a toutefois perduré, y compris après les réformes de 1994.

Un nouvel impôt sur le revenu des personnes physiques, créé en 1994, a supplanté l'impôt de régularisation sur le revenu des personnes physiques et l'impôt sur le revenu des foyers individuels industriels et commerciaux urbains et ruraux (introduit dans les années 80), ainsi que l'ancien impôt sur le revenu des personnes physiques. Dans le cadre du nouveau système, tout individu ayant résidé en Chine pendant une ou plusieurs années est tenu d'acquitter un impôt sur le revenu des personnes physiques qui frappe l'ensemble de ses revenus, y compris les revenus de source étrangère. Le taux d'imposition des traitements, salaires et revenus résultant d'activités individuelles, industrielles et commerciales, est progressif (il s'échelonne entre 5 % et 45 % pour les traitements et salaires, et entre 5 % et 35 % pour les autres catégories de revenus).

Parmi les autres nouveaux impôts et taxes qui ont été institués, on peut citer la taxe sur les plus-values foncières, à laquelle est soumise toute entreprise et toute personne physique qui perçoit des revenus provenant de la cession de droits d'utilisation de terres détenues par l'Etat. Cette nouvelle taxe a été instaurée dans le prolongement des réformes de 1987 portant sur l'utilisation des terres en Chine.

Système fiscal actuellement applicable aux contribuables étrangers et sino-étrangers

A l'issue des réformes de grande ampleur menées à bien en 1994, on dénombre 25 impôts et taxes, qui peuvent être regroupés en huit grandes catégories selon leur nature et leur fonction (voir tableau 18.1). Quatorze d'entre eux s'appliquent aux entreprises à investissement étranger, aux entreprises étrangères et aux personnes physiques étrangères, à savoir : la taxe sur la valeur ajoutée, la taxe sur la consommation, la taxe sur le chiffre d'affaires, l'impôt sur le revenu des entreprises à investissement étranger et des entreprises étrangères, l'impôt sur le revenu des personnes physiques, la taxe sur les ressources naturelles, la taxe sur les plus-values foncières, la taxe de construction et d'entretien urbains, la taxe sur l'immatriculation des véhicules et des bateaux, les droits de timbres, les droits d'enregistrement, la taxe d'abattage, l'impôt agricole et les droits de douane.

Parmi les 25 impôts et taxes recensés, les impôts indirects (taxe sur la valeur ajoutée, taxe sur la consommation et taxe sur le chiffre d'affaires) et les impôts sur le revenu ont joué un rôle prédominant dans la collecte des recettes fiscales et la redistribution des revenus. Leurs caractéristiques sont décrites dans les paragraphes qui suivent.

Tableau 18.1. **Système fiscal en vigueur en Chine**

Type d'impôt	Désignation
Impôts indirects	TVA Taxe sur la consommation Taxe sur le chiffre d'affaires (Business Tax)
Impôts sur le revenu	Impôt sur le revenu des entreprises Impôt sur le revenu des entreprises à investissement étranger et des entreprises étrangères Impôt sur le revenu des personnes physiques
Taxes sur les ressources	Taxe sur les ressources naturelles Taxe d'utilisation des terrains urbains Taxe de construction et d'entretien urbains Taxe d'occupation des terres agricoles
Taxes spécifiques	Taxe de régulation visant à orienter l'investissement vers l'acquisition d'immobilisations (note : suspendue en janvier 2000) Taxe sur les plus-values foncières Taxe sur la propriété bâtie
Impôts sur le patrimoine	Taxe immobilière urbaine Droits de succession Taxe d'utilisation des véhicules et des bateaux Taxe sur l'immatriculation des véhicules et des bateaux Droits de timbre Droits d'enregistrement
Impôts agricoles	Impôt agricole Taxe sur l'élevage
Droits de douane	Droits de douane
Taxes sur les activités	Taxe d'abattage Taxe sur les banquets Taxe sur les transactions sur titres

Note : Aucun texte n'a encore été adopté à ce jour sur les droits de succession, ni sur la taxe sur les transactions sur les titres.
Source : Administration nationale des impôts, *Système fiscal de la République populaire de Chine*.

Taxe sur la valeur ajoutée

La TVA est un impôt d'Etat. Elle frappe toutes les ventes et importations de biens sur le territoire de la République populaire de Chine, mais ne s'applique qu'à un nombre très restreint de prestations de services. En l'état actuel, sont assujettis à la TVA les services de façonnage, de réparation et de remplacement. La TVA ne couvre que les prestations de services liées à des activités industrielles, les autres prestations de services étant encore soumises à la taxe sur le chiffre d'affaires.

Il existe trois taux différents. En dehors du taux de droit commun de 17 %, un taux réduit de 13 % s'applique aux ventes et aux importations de produits de première nécessité tels que les denrées alimentaires, l'eau et le gaz, le chauffage, les livres et revues, etc. Le taux réduit s'applique également au secteur agricole, notamment aux ventes d'engrais, de machines agricoles et de produits destinés à l'alimentation du bétail. Les exportations de biens sont taxées au taux nul.

Un régime simplifié a été prévu pour les petites entreprises de commerce de gros et de détail. Les petites entreprises dont l'activité consiste à produire des biens et/ou à fournir des services imposables et qui réalisent un chiffre d'affaires annuel inférieur à 1.0 million de RMB sont taxées au taux réduit de 6 % sur le montant annuel de leur chiffre d'affaires. Les petites entreprises qui assurent la commercialisation de biens imposables et dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 1.8 million de RMB sont soumises au même régime. Le taux d'imposition qui leur est appliqué a été ramené à 4 % en juillet 1998.

Taxe sur la consommation

La taxe sur la consommation est également un impôt indirect qui frappe les biens considérés comme des produits de luxe, notamment les cigarettes (taxées ad valorem à un taux variant entre 25 % et 50 %), les boissons alcoolisées (taxées à un taux variant entre 10 % et 25 %, la bière étant taxée forfaitairement à hauteur de 220 RMB par tonne), les bijoux (taxés à hauteur de 5 % à 10 % de leur valeur), l'essence (taxée à raison de 0.2 RMB le litre pour l'essence sans plomb) et le gazole (taxé à raison de 0.1 RMB le litre). Les voitures sont taxées à un taux compris entre 3 % et 8 % selon la cylindrée et la catégorie du véhicule, et les motocyclettes au taux de 10 %. Comme dans beaucoup de pays, les taxes sur la consommation servent à prélever des recettes sur la consommation de produits de luxe et, dans le cas du tabac et des boissons alcoolisées, à pénaliser les fumeurs et les consommateurs d'alcool. A partir 2001, une nouvelle taxe de 150 RMB pour 50 000 carottes sera prélevée sur les cigarettes.

Taxe sur le chiffre d'affaires

En Chine, la taxe sur le chiffre d'affaires est prélevée sur les prestations de services imposables, les transferts d'actifs incorporels ou les cessions de biens immeubles. Les services financiers et les opérations d'assurance par exemple sont soumis à la taxe sur le chiffre d'affaires au taux de 8 %. Les banques doivent acquitter la taxe sur le chiffre d'affaires au taux de 8 % sur les bénéfices réalisés grâce à leurs activités de prêt (c'est-à-dire sur les bénéfices résultant de la différence entre les taux d'intérêt sur les prêts et sur les dépôts). La taxe sur le chiffre d'affaires s'applique également au taux de 8 % aux bénéfices résultant de leurs transactions sur titres (plus-values). Les assureurs sont eux aussi taxés au taux de 8 % sur les bénéfices résultant de la différence entre les primes d'assurance qui leur sont versées et les primes de réassurance qu'ils versent eux-mêmes aux réassureurs.

Le taux de la taxe sur le chiffre d'affaires qui frappe les prestations de services, les transferts d'actifs incorporels et les cessions de biens immeubles est de 5 %, et le taux applicable aux services de transport et de communication, de construction, de poste et de télécommunications, ainsi qu'aux services culturels et sportifs, est de 3 %. Dans le domaine des activités de loisir, l'administration locale peut prélever une taxe sur le chiffre d'affaires dont le taux varie entre 5 et 20 %.

Pour les établissements financiers, le taux d'imposition sera abaissé de 1 % chaque année à partir de 2001 (7 % en 2001, 6 % en 2002), jusqu'à être ramené à 5 % en 2003. Cette décision a été prise en prévision des répercussions attendues de l'adhésion de la Chine à l'OMC sur les établissements financiers chinois. Dans le secteur des activités de loisirs, le taux d'imposition sera unifié et fixé à 20 % par l'administration centrale.

Impôt sur le revenu des personnes physiques

Toute personne physique domiciliée en Chine, ou n'ayant pas de domicile en Chine mais ayant résidé en Chine pendant au moins un an, est imposée au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques

sur ses revenus mondiaux. Indépendamment de ces critères de domicile ou de résidence, toute personne physique ayant résidé en Chine pendant moins d'une année est passible de l'impôt sur le revenu des personnes physiques au titre de ses revenus de source chinoise.

Les traitements et salaires, les revenus des foyers individuels industriels et commerciaux et les revenus résultant de l'exploitation d'une entreprise ou d'un établissement dans le cadre d'un contrat de sous-traitance ou de location-gérance sont soumis à des taux d'imposition progressifs. Pour les traitements et salaires, il existe neuf tranches d'imposition auxquelles s'appliquent des taux compris entre 5 % et 45 %. Pour les autres revenus, il existe cinq tranches de revenus imposées à des taux progressifs (compris entre 5 % et 35 %). Les rémunérations de prestations de services, droits d'auteurs, redevances, loyers, revenus résultant de la cession de biens, revenus et intérêts divers, dividendes et primes se voient appliquer un taux nominal de 20 %.

L'impôt sur le revenu des personnes physiques chinoises est prélevé sur les traitements et salaires mensuels minorés d'un abattement forfaitaire de 800 RMB. Les personnes physiques qui n'ont pas de domicile en Chine et qui perçoivent des traitements et salaires de source étrangère peuvent bénéficier d'un abattement forfaitaire supplémentaire de 3 200 RMB par mois.

Impôt sur le revenu des entreprises

Depuis 1994, l'impôt sur le revenu des entreprises s'applique à l'ensemble des entreprises et organisations implantées en Chine, à l'exception des entreprises à investissement étranger et des entreprises étrangères. Celles-ci sont en effet assujetties à l'impôt au titre de leurs revenus mondiaux. En dehors du taux de droit commun de 33 %, deux taux préférentiels fixés à 18 % et 27 % sont prévus pour les entreprises dont les bénéfices sont faibles. Les entreprises chinoises dont les bénéfices annuels imposables sont inférieurs à 30 000 RMB sont taxées au taux de 18 %, et celles dont les bénéfices annuels imposables sont compris entre 30 000 RMB et 100 000 RMB sont taxées à 27 %.

L'impôt sur le revenu des entreprises est versé aux administrations locales, à l'exception de l'impôt sur le revenu des entreprises qui sont au service de l'administration centrale et des sièges des établissements financiers, qui est versé à l'Etat.

Impôt sur le revenu des entreprises étrangères

Comme son nom l'indique, l'impôt sur le revenu des entreprises à investissement étranger et des entreprises étrangères (ci-après dénommé IREE) s'applique uniquement aux entreprises à investissement étranger et aux entreprises étrangères. Les entreprises à investissement étranger sont taxées sur leurs revenus mondiaux, tandis que les entreprises étrangères sont imposables uniquement au titre de leurs revenus de source chinoise.

Les entreprises à investissement étranger et les entreprises étrangères exerçant leur activité en Chine par l'intermédiaire d'un établissement stable sont imposables au titre de leur revenu net au taux de 33 %, les recettes fiscales ainsi générées revenant à hauteur de 30 % à l'Etat et de 3 % aux collectivités locales. Un impôt égal à 20 % du revenu brut est appliqué aux revenus de source chinoise perçus par les entreprises étrangères n'ayant pas d'établissement stable en Chine.

L'IREE est prélevé sur le revenu net imposable calculé après déduction des frais, charges et pertes (sauf, comme cela a été dit précédemment, pour les entreprises étrangères n'ayant pas d'établissement stable en Chine). Par rapport au régime de l'impôt sur le revenu des entreprises réservé aux entreprises chinoises, l'IREE offre une large palette de possibilités de déduction avant impôt des frais, charges et pertes supportés par l'entreprise. Les règles de calcul du revenu s'inspirent dans une large mesure de principes comptables reconnus sur le plan international. La loi prévoit des incitations fiscales généreuses (qui sont examinées plus loin).

Affectation des recettes fiscales et législation fiscale

Un système de répartition des recettes fiscales régissant les relations budgétaires entre l'Etat et les administrations locales a été mis en place en Chine en 1994. Il prévoit une ventilation des recettes fiscales entre les impôts d'Etat, les impôts locaux et les impôts communs dont le produit est réparti entre l'Etat et les administrations locales. Pour en assurer la gestion, ont été mises en place une administration fiscale nationale et des administrations fiscales locales. L'administration fiscale nationale est compétente pour la perception des impôts d'Etat et des impôts communs. Les administrations fiscales locales font désormais partie des services financiers des administrations locales et collectent les impôts locaux. Elles sont financées par les recettes locales.

En Chine, le système fiscal est extrêmement centralisé. Si ce n'est pour un petit nombre d'impôts locaux mineurs, les administrations locales n'ont pas de compétence en matière de législation fiscale. Conformément à la législation fiscale en vigueur, la politique et la législation fiscales sont du ressort de l'Assemblée populaire nationale et de son Comité permanent, du Conseil des Affaires d'Etat, du ministère des Finances et de l'administration nationale des impôts. C'est l'Assemblée populaire nationale qui adopte les lois régissant les impôts. Le Conseil des Affaires d'Etat élabore les règles et règlements administratifs en matière fiscale. Le ministère des Finances et l'administration nationale des impôts définissent les règles applicables au niveau local (voir chapitre 20 consacré aux relations budgétaires entre les administrations centrale et locales).

Ratio impôt/PIB et structure de l'imposition

On a pu observer ces vingt dernières années un fléchissement des recettes fiscales rapportées au PIB (voir tableau 18.2). Le ratio impôt/PIB qui était en effet de 22.8 % en 1985, date à laquelle il a atteint un pic, est ensuite redescendu à 10.2 % seulement en 1996. Ce mouvement de repli s'est arrêté en 1997, et la tendance s'est inversée à partir de cette date. En 1999, le pourcentage enregistré a été de 13 %, soit le meilleur résultat depuis les réformes fiscales menées à bien en 1994.

Par comparaison avec un grand nombre d'autres pays, le ratio impôt/PIB de la Chine est encore peu élevé. L'Union européenne a affiché pour sa part un pourcentage d'environ 42 % en 1999. Même en excluant les cotisations de sécurité sociale, on obtient un résultat de 30 % environ dans les pays de l'UE pour 1999. Pour l'ensemble des pays de l'OCDE, ce pourcentage, cotisations de sécurité sociale comprises, a été de 37 % environ en 1999, et de 28 % environ hors cotisations de sécurité sociale.

Un grand nombre de facteurs (qui seront d'ailleurs examinés plus en détail dans la section suivante) peuvent expliquer le recul des recettes fiscales par rapport au PIB en Chine.

Tableau 18.2. Total des recettes fiscales en pourcentage du PIB

	Chine	OCDE	UE
1985	22.8	33.8 (25.9)	37.9 (27.7)
1990	15.2	35.0 (26.8)	39.2 (28.3)
1995	10.3	36.1	40.0
1999	13.0	37.3 (27.7)	41.6 (30.2)

Note : Les chiffres entre parenthèses pour l'ensemble des pays de l'OCDE et de l'UE correspondent au montant total des recettes fiscales hors cotisations de sécurité sociale.
Source : *Annuaire statistique de la Chine*, 2000 ; *Statistiques des recettes publiques*, 1965-2000, OCDE (2001).

En Chine, les recettes fiscales proviennent pour la majeure partie d'impôts indirects (TVA, taxe sur la consommation et taxe sur le chiffre d'affaires). Comme l'illustre le tableau 18.3, la fiscalité indirecte a généré 65.1 % du montant total des recettes fiscales de la Chine en 1999, dont 41.3 % proviennent de la TVA.

Tableau 18.3. Répartition des recettes fiscales en pourcentage

Type d'impôt	Part dans le montant total des recettes fiscales (%) 1997	Part dans le montant total des recettes fiscales (%) 1999
Impôts indirects	65.3	65.1
TVA	41.0	41.3
Taxe sur la consommation	8.4	7.9
Taxe sur le chiffre d'affaires	15.9	15.9
Impôt sur le revenu	15.8	15.4
Impôt sur le revenu des entreprises	11.0	9.5
Impôt sur le revenu des entreprises à investissement étranger et des entreprises étrangères	1.7	2.0
Impôt sur le revenu des personnes physiques	3.1	3.9
Autres impôts et taxes	19.1	19.5
Taxe sur les ressources naturelles	0.7	0.6
Taxe d'utilisation des terrains urbains		0.6
Taxe de construction et d'entretien urbains	3.2	3.0
Taxe de régulation visant à orienter l'investissement vers l'acquisition d'immobilisations	0.9	1.2
Taxe sur la propriété bâtie et taxe immobilière urbaine	1.5	1.7
Droits de timbre	3.1	2.6
Impôt agricole et taxe sur l'élevage	4.1	4.0
Droits de douane	3.8	5.3
Autres taxes	1.3	0.5
Total	100.0	100.0

Source : *Annuaire des impôts de la Chine.*

Compte tenu des différences observées dans la définition des catégories d'impôts, il est difficile de comparer précisément la structure de la fiscalité en Chine avec celle des pays de l'OCDE. La part des impôts sur la consommation en général et sur la consommation de certains biens et services spécifiques dans le total des recettes fiscales s'est toutefois située aux alentours de 31 à 32 % dans les pays de l'OCDE sur les vingt-cinq dernières années (voir tableau 18.4).

Tableau 18.4. Structure de l'imposition dans les pays de l'OCDE
Part en moyenne dans le montant total des recettes fiscales (en pourcentage)

	1975	1985	1995	1999
Impôt sur le revenu des personnes physiques	30	30	27	26
Impôt sur les bénéfices des sociétés	8	8	8	9
Impôt général sur la consommation	13	16	18	19
Impôt spécifique sur la consommation	18	16	13	12
Cotisations de sécurité sociale	22	22	25	25
Impôts sur les salaires et la main-d'œuvre	1	1	1	1
Impôts sur le patrimoine	6	5	5	5
Autres	2	2	3	3
Total	100	100	100	100

Source : *Statistiques des recettes publiques 1965-2000, OCDE (2001).*

Contrairement à ce qui se passe dans la plupart des pays développés, la part des impôts directs dans les recettes fiscales de la Chine est modeste. Les recettes provenant de l'impôt sur le revenu des entreprises, de l'IREE et de l'impôt sur le revenu des personnes physiques ne représentent que 15 % environ du montant total des recettes fiscales en Chine alors que dans les pays de l'OCDE, la proportion des recettes publiques générée par l'impôt sur le revenu des personnes physiques et par l'impôt sur les bénéfices des sociétés est resté stable ces dernières années aux alentours de 35 % (voir tableaux 18.3 et 18.4).

Conséquences de la libéralisation des échanges et de l'investissement sur la fiscalité chinoise

Accords de l'OMC et fiscalité

La plupart des accords de l'OMC n'exigent pas directement que les pays signataires procèdent à des réformes dans le domaine de la fiscalité, si l'on excepte la règle interdisant les subventions à l'exportation et à l'importation, y compris les aides fiscales. Néanmoins, la poursuite de la libéralisation des échanges et de l'investissement en Chine ne sera pas sans effets, directs et indirects, sur la politique fiscale si l'on considère les conséquences fondamentales pour l'action gouvernementale que l'on peut en attendre dans un certain nombre de domaines. Selon toute probabilité, elle devrait susciter une nouvelle vague de réformes fiscales en Chine. La présente section analyse certains problèmes qui, dans le domaine de la fiscalité, devront peut-être être résolus à brève échéance.

Mesures fiscales incompatibles avec les principes préconisés par l'OMC

Pour encourager les exportations depuis la Chine ou protéger certaines marchandises produites en Chine, le gouvernement chinois a eu largement recours à l'instauration de régimes fiscaux préférentiels. Or les mesures fiscales préférentielles qu'il a instituées risquent fort d'être considérées comme des subventions à l'exportation ou à la substitution des importations, interdites par les accords de l'OMC.

Par ailleurs, les entreprises chinoises bénéficient de certaines mesures fiscales plus favorables que celles applicables aux entreprises à investissement étranger et aux entreprises étrangères et qui risquent d'être jugées contraires aux principes du traitement national et de la non-discrimination préconisés par l'OMC.

Aides fiscales

Les aides fiscales interdites par l'OMC peuvent prendre la forme de réductions ou d'exonérations d'impôts directs (comme l'IREE) directement liées à l'exportation de biens, et de dégrèvements et d'exonérations d'impôts indirects (de TVA par exemple) privilégiant les produits exportés par rapport aux produits de même nature commercialisés en Chine. Les aides fiscales à la substitution des importations sont également interdites. Il peut s'agir notamment d'aides fiscales prenant la forme de réductions, et d'exonération, d'impôt sur le revenu des entreprises et de crédits d'impôt supplémentaires au titre de la TVA acquittée en amont. Certaines des dispositions en vigueur en Chine risquent d'apparaître contraires aux règles de l'OMC. On peut citer à titre d'exemple :

- Certaines mesures d'exonération de l'IREE dont le bénéfice est directement subordonné aux résultats à l'exportation. Les entreprises à investissement étranger tournées vers l'exportation par exemple peuvent bénéficier d'une réduction supplémentaire de 50 % de l'IREE si la valeur des biens qu'elles ont exportés pendant une année donnée est supérieure à 70 % de la valeur totale de leur production au titre de la même année. Cette disposition sera sans aucun doute considérée comme une infraction manifeste aux règles de l'OMC.
- Certaines dispositions fiscales mises en place à dessein d'encourager l'utilisation de produits fabriqués en Chine de préférence à des produits d'importation. Par exemple, pour inciter les entreprises qui produisent des biens destinés à l'exportation à utiliser de l'acier fabriqué en Chine, l'exonération de TVA sur leurs achats de matière première a été accordée à 27 entreprises sidérurgiques chinoises. Il s'agit notamment de Baoshan, Anshan et Capital Steel. En outre, les entreprises qui achètent de l'acier chinois soumis à la TVA peuvent prétendre au remboursement du montant de la taxe.
- Les exonérations fiscales, crédits d'impôt et remboursements des taxes acquittées en amont sur les achats de coton produits localement qui ont été accordés par les pouvoirs publics pour réduire les stocks de coton et encourager les entreprises fabriquant des biens destinés à l'exportation. Pour le moment, la TVA supportée par les entreprises à investissement étranger sur leurs achats

d'équipements produits en Chine est remboursée en totalité. Une fois encore, ce dispositif semble manifestement en contradiction avec les règles de l'OMC.

Régime fiscal favorable aux entreprises chinoises

Si les entreprises à capitaux étrangers peuvent bénéficier d'un certain nombre d'incitations fiscales, les entreprises chinoises elles aussi se voient appliquer des régimes fiscaux préférentiels auxquels les entreprises à capitaux étrangers ne peuvent prétendre. Ces régimes préférentiels réservés aux entreprises chinoises suscitent également des interrogations quant à leur compatibilité avec les principes du traitement national et de la non-discrimination définis par l'OMC.

Régime favorable aux entreprises chinoises en matière de TVA

Le système actuel autorise l'application aux entreprises chinoises de régimes spéciaux en matière de TVA prévoyant "l'imposition d'abord, le remboursement après". Les entreprises d'Etat et les groupes d'entreprises chinois par exemple qui commercialisent de la viande, des volailles, des œufs, des produits de la pêche et des légumes peuvent prétendre au remboursement immédiat de la TVA prélevée sur les opérations qu'elles effectuent. Les entreprises chinoises exerçant leur activité dans les secteurs des déchets et des matériaux de récupération bénéficient du même régime. On peut également citer l'exemple de certaines livraisons de produits à soi-même. Les logiciels mis au point et vendus par des contribuables chinois sont dans un premier temps taxés au taux de 17 %, mais au-delà de 6 %, la taxe versée sera remboursée par la suite. Ce régime est assimilable à une aide fiscale visant à protéger les biens produits en Chine, ce qui est interdit par les règles de l'OMC.

Régime favorable aux entreprises chinoises en matière d'impôt sur le revenu des entreprises

En ce qui concerne l'impôt sur le revenu des entreprises, qui s'applique uniquement aux entreprises chinoises, les dispositions en vigueur prévoient quelques mesures favorables dont sont exclues les entreprises à investissement étranger.

Certaines exonérations sont réservées aux entreprises chinoises. Les revenus provenant de la fourniture de services par des établissements publics de recherche scientifique et technologique dans le cadre d'opérations de transferts de technologie, la fourniture de conseils et de services techniques, les services rendus dans le cadre d'un contrat de sous-traitance en matière technologique sont autant de prestations exonérées d'impôt sur le revenu.

Les entreprises chinoises se livrant à des activités de production agricole, de pêche, de sylviculture et d'élevage sont totalement et à titre permanent exonérées d'impôt sur le revenu. Les entreprises étrangères exerçant leur activité dans les mêmes secteurs ne bénéficient pour leur part que de l'exonération de portée générale limitée à cinq ans.

Les entreprises chinoises nouvellement créées qui fournissent des services dans des secteurs comme le commerce, le tourisme et la restauration, peuvent prétendre pendant un an au bénéfice d'une diminution ou d'une exonération d'impôt sur le revenu, sous réserve de l'approbation des autorités compétentes. Les entreprises à investissement étranger fournissant les mêmes services ne bénéficient d'aucune exonération, ni d'aucun allègement au titre de l'impôt sur le revenu, à l'exception de celles qui sont implantées dans des zones économiques spéciales.

Régimes fiscaux préférentiels applicables aux investisseurs étrangers

Depuis une vingtaine d'années, les pouvoirs publics chinois utilisent la fiscalité pour réaliser leur objectif stratégique consistant à attirer des investissements directs étrangers. Les régimes fiscaux préférentiels dont peuvent bénéficier les entreprises à investissement étranger et les entreprises étrangères sont nettement plus nombreux que ceux ouverts aux entreprises et aux investisseurs chinois. Les incitations fiscales visant

les entreprises à investissement étranger ont été une composante essentielle de l'effort déployé par la Chine pour attirer l'investissement direct étranger. Toutes les incitations et mesures d'encouragement qui ont été adoptées ont vocation à élargir les perspectives à l'exportation, à améliorer la gestion et le développement économiques, à permettre d'atteindre un niveau élevé sur le plan technologique et à attirer des investissements bénéfiques pour la Chine. On peut les classer comme suit :

Incitations fiscales visant des régions déterminées

Dans un certain nombre de zones, les entreprises à investissement étranger et/ou les entreprises étrangères se voient appliquer des taux réduits de 15 % ou 24 % au titre de l'impôt sur le revenu, selon la nature de leurs activités, au lieu du taux de droit commun de 30 % :

- Zones économiques spéciales (ZES) (cinq zones) ;
- Zones économiques côtières ouvertes (ZECO) (277 zones) ;
- Zones de développement économique et technologique (ZDET) (32 zones) ;
- Zones industrielles de haute et nouvelle technologie (52 zones) ;
- Vieux quartiers dans des villes où se situent des ZES et des ZDET ;
- Villes côtières ouvertes (14 villes) ;
- Zones côtières ouvertes (260 zones) ;
- Capitales des provinces de l'intérieur (18 villes) ;
- Villes ouvertes le long du fleuve Yangzi (six villes) ;
- Zones de tourisme national ;
- Zones franches (13 zones) ;
- Ville nouvelle de Pudong à Shanghai (une) ;
- Parc industriel de Suzhou (un).

Les entreprises à investissement étranger implantées dans l'Ouest de la Chine peuvent prétendre à une réduction de 50 % de l'impôt sur le revenu (le taux de droit commun de 30 % étant ainsi ramené à 15 %) pendant une période supplémentaire de trois ans suivant l'expiration du délai normal d'exonération. (voir chapitres 10 et 21).

Incitations fiscales visant les entreprises à investissement étranger exerçant des activités de production

Les entreprises à investissement étranger exerçant des activités de production (par exemple dans les secteurs de la construction mécanique, de l'énergie, du bâtiment et des transports) peuvent bénéficier d'une exonération d'impôt sur le revenu pendant deux ans à compter du premier exercice bénéficiaire, puis d'une réduction de 50 % pendant les trois années suivantes, à condition que la durée de leur contrat d'exploitation ne soit pas inférieure à dix ans.

Incitations fiscales destinées à stimuler le développement de certains secteurs d'activité en particulier

Les entreprises de coopération sino-étrangère dont l'activité consiste à construire des ports et dont le contrat d'exploitation couvre une période d'au moins quinze ans, peuvent demander à bénéficier d'une

exonération d'impôt pendant cinq ans à compter du premier exercice bénéficiaire, et d'une réduction de 50 % pendant les cinq années suivantes. Les entreprises à investissement étranger classées dans la catégorie des entreprises techniquement avancées peuvent bénéficier d'une prolongation de trois ans de la période de réduction d'impôt de 50 %. Les entreprises à investissement étranger qui exportent au moins 70 % de leur production pendant une année donnée ont droit à une réduction d'impôt de 50 % cette année-là, même après expiration du délai normal d'exonération.

Les établissements financiers dont le capital d'origine étrangère est supérieur à 10 millions d'USD, dont la durée d'exploitation est d'au moins dix ans et qui sont implantés dans des ZES ou dans d'autres zones agréées par le Conseil des Affaires d'Etat, peuvent bénéficier d'une exonération d'impôt sur le revenu d'un an à compter du premier exercice bénéficiaire, et d'une réduction d'impôt de 50 % les deux années suivantes. Les entreprises à investissement étranger implantées dans des régions reculées et accusant un retard de développement qui sont titulaires d'un contrat d'exploitation de dix ans au moins peuvent demander à bénéficier d'une diminution d'impôt sur le revenu de l'ordre de 15 à 30 % pendant une période supplémentaire de dix ans après expiration du délai normal d'exonération totale, à savoir deux ans, et de la période consécutive de réduction d'impôt de 50 %, d'une durée de trois ans.

Remboursement d'impôt en cas de réinvestissement

Les investisseurs étrangers qui décident de réinvestir pour une période d'au moins cinq ans leur part des bénéfices réalisés en Chine par des entreprises à investissement étranger peuvent obtenir le remboursement, à concurrence de 40 %, du montant de l'impôt sur le revenu acquitté sur les bénéfices réinvestis. Si les capitaux réinvestis servent à financer la création ou l'expansion d'une entreprise tournée vers l'exportation ou d'une entreprise de haute technologie, l'impôt est remboursé en totalité. Les actionnaires étrangers des entreprises à investissement étranger établies dans la province de Hainan (ZES de Hainan) qui décident de réinvestir leur part des bénéfices réalisés par celles-ci dans des projets d'infrastructure ou de développement de l'agriculture peuvent également obtenir le remboursement de la totalité de l'impôt acquitté sur les sommes réinvesties.

Ces dispositions ne s'appliquent pas aux entreprises chinoises. La Loi sur l'impôt sur le revenu des entreprises ne prévoit pas autant d'incitations fiscales à l'intention des entreprises ou des investisseurs chinois. Bien que le taux d'imposition soit de 33 %, dont 3 % correspondant à l'impôt local sur le revenu des entreprises, les administrations locales accordent très fréquemment des exonérations d'impôt sur le revenu local aux entreprises à investissement étranger. En fait, la charge fiscale effective qui pèse sur les entreprises est de 24 % environ pour les entreprises chinoises et de 14.6 % environ pour les entreprises à investissement étranger.

Repenser les incitations fiscales

A la différence des aides fiscales évoquées précédemment, qui sont directement conditionnées par les résultats à l'exportation ou par l'utilisation de biens produits en Chine de préférence à des biens d'importation, et sont manifestement contraires aux règles de l'OMC, les incitations fiscales plus favorables aux investisseurs étrangers ne sont pas, elles, directement en contradiction avec les principes défendus par l'OMC. Elles ont été mises en place par les pouvoirs publics chinois pour encourager les investissements étrangers, dynamiser les exportations et ainsi stimuler le développement économique de la Chine. Il convient toutefois d'attirer l'attention sur les effets négatifs qu'elles pourraient avoir, et que l'on peut résumer comme suit :

Distorsions sur le marché chinois

Les entreprises à investissement étranger et les entreprises chinoises exercent leur activité au sein du même système économique et sur le même marché. Le traitement fiscal "ultra-privilégié" réservé aux entreprises étrangères a tendance à fausser la concurrence au détriment des entreprises chinoises et à entraîner des distorsions sur le marché chinois. Il se peut qu'il ait dissuadé les entreprises et les investisseurs chinois de se lancer à la conquête des marchés internationaux.

Aggravation des disparités régionales

L'un des facteurs importants qui déterminent les entrées de capitaux est le rendement escompté des investissements. En contribuant à gonfler les rendements après impôt, les incitations fiscales concourent à attirer l'investissement même si d'autres facteurs jouent également un rôle important dans ce processus. Les régions côtières disposent de réseaux de transport et de communication nettement plus développés. En 1999, douze provinces côtières, municipalités et régions autonomes se sont adjugé environ 82 % du montant total de l'investissement étranger, 88 % des sommes devant arriver de l'étranger aux termes d'accords contractuels et 87.7 % des sommes effectivement versées depuis l'étranger. Le fait qu'elles se soient taillé la part du lion s'explique probablement par les incitations fiscales, conjuguées à la meilleure qualité des transports et des communications dans les régions côtières, sachant que les régions du Centre et de l'Ouest accusent un handicap sur ces deux fronts.

Erosion des recettes fiscales

Les régimes fiscaux préférentiels ont contribué à l'érosion massive des recettes fiscales. Selon certaines études, les allègements fiscaux en faveur des investissements étrangers ont fait perdre à l'Etat environ 130 milliards de RMB en 1996, droits de douane compris, soit 1.5 % du PIB. On peut en conséquence estimer à plus de 10 % du montant total des recettes fiscales le manque à gagner pour l'Etat résultant chaque année de l'application des incitations fiscales en vigueur.

Nécessité de passer en revue les incitations fiscales en vigueur

Bien que les incitations fiscales actuellement en vigueur en Chine pour attirer les investissements étrangers ne soient pas manifestement en contraires aux règles de l'OMC, l'accession de la Chine à l'OMC offre une excellente occasion de repenser les dispositifs en place. Etant donné les effets négatifs qu'ils peuvent avoir, la Chine doit absolument déterminer s'ils sont encore conformes aux objectifs stratégiques qui leur avaient été assignés à l'origine et si ceux-ci ont été atteints. Depuis un vingtaine d'années, un grand nombre d'incitations fiscales ont été créées au coup par coup et l'ensemble disparate qu'elles forment a rendu le système fiscal complexe et alourdi tant le coût du respect de leurs obligations fiscales par les contribuables que les frais supportés par l'administration. En outre, le pouvoir discrétionnaire dont jouissent les fonctionnaires pour la mise en œuvre de ces dispositions risque de favoriser la corruption.

Comme cela a déjà été expliqué précédemment, le fait que le régime fiscal applicable aux entreprises à investissement étranger soit différent de celui réservé aux entreprises chinoises entraîne des difficultés. On peut douter que le système actuel soit compatible avec la règle du traitement national préconisée par l'OMC. Le gouvernement chinois doit de toute urgence étudier comment unifier le système dual en vigueur en matière d'impôt sur le revenu des entreprises. Revoir les dispositifs d'incitation fiscale actuellement en place pour attirer les investissements étrangers est l'un des principaux axes de ce chantier.

Problèmes posés par le régime actuel de la TVA

La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est la première source de recettes fiscales. La TVA procure environ 40 % du total des recettes fiscales. On dénombre trois types de TVA dans le monde : la TVA applicable au circuit de production, la TVA applicable aux revenus et la TVA applicable au circuit de consommation. Pour le moment, la plupart des pays pratiquent la TVA sur le circuit de consommation. La TVA frappe tous les biens et la plupart des services. La Chine a instauré un régime de TVA sur le circuit de production qui s'applique à toutes les ventes de biens, importations de biens, prestations de services de façonnage, de réparation et de remplacement dans l'industrie. Dans le cadre d'un régime de TVA applicable au circuit de production, la taxe prélevée sur les achats d'immobilisations nécessaires à la production n'est pas déductible de la TVA prélevée sur le chiffre d'affaires correspondant à la vente des produits fabriqués.

Le système de TVA en vigueur en Chine a été conçu dans le contexte économique particulier qui prévalait en 1993. La Chine affichait alors un taux d'inflation à deux chiffres, et l'un des grands objectifs de

la politique économique menée à l'époque était de réduire les investissements productifs. En adoptant un système de TVA applicable au circuit de production, les pouvoirs publics chinois ont écarté le remboursement (ou la déduction) de la TVA ayant grevé les immobilisations acquises pour produire des biens taxables. Cette stratégie a favorisé le recul des investissements productifs, et ainsi apaisé la surchauffe de l'économie qui menaçait à l'époque. Depuis lors, la Chine a toutefois renoué avec une inflation modérée, voire, ces dernières années, avec la déflation. La logique qui avait légitimé un système de TVA applicable au circuit de production n'est donc plus de mise, et le système en vigueur produit des effets secondaires ayant des répercussions sur le développement de l'économie chinoise.

Pénalisation des secteurs d'activité à forte intensité capitalistique

Parce que la TVA acquittée en amont sur les immobilisations n'est pas récupérable, on observe des phénomènes de double imposition lorsqu'on impose à la TVA la vente de produits. Cette situation freine les investissements, en particulier dans les secteurs d'activité à forte intensité capitalistique comme l'informatique et les technologies de l'information, où la réalisation d'investissements massifs en immobilisations sont la clé de la réussite. Le régime de TVA applicable au circuit de production qui prévaut actuellement favorise les secteurs d'activité à faible intensité de technologie et forte intensité de main-d'œuvre et pénalise les secteurs d'activité de pointe à forte intensité de capital.

Il crée donc des déséquilibres dans la répartition de la pression fiscale entre les entreprises selon l'intensité capitalistique. Pour le moment, la plupart des secteurs de production d'énergie et de matières premières qui exigent des investissements lourds en équipements se situent dans les régions du Centre et de l'Ouest de la Chine. Le régime de TVA applicable au circuit de production alourdit la charge fiscale qui pèse sur les entreprises de ces régions et contribue peut-être à creuser l'écart entre les différentes régions de Chine.

Problèmes de double imposition liés à la coexistence de la TVA et de la taxe sur le chiffre d'affaires

L'existence d'incohérences entre le régime de la TVA et celui de la taxe sur le chiffre d'affaires est également à l'origine de problèmes de double imposition. Sachant que pour le moment, les prestations de services fournies par des entreprises non industrielles ne sont pas assujetties à la TVA, c'est la taxe sur le chiffre d'affaires qui frappe les services de transport. En Chine, une compagnie aérienne doit par exemple acquitter la TVA sur ses achats d'avions, mais la TVA prélevée sur ses achats d'immobilisations n'est pas déductible de la taxe sur le chiffre d'affaires à laquelle sont soumises ses prestations de services de transport. Elle ne le serait d'ailleurs pas davantage dans le cadre du régime de TVA en vigueur, applicable au circuit de production, même si les services fournis par la compagnie étaient, eux, soumis à la TVA. La coexistence de la TVA et de la taxe sur le chiffre d'affaires dans le système de fiscalité indirecte en vigueur en Chine non seulement rend le système complexe, mais entraîne en outre dans la pratique de graves difficultés pour les contribuables.

Nécessité d'évoluer vers un système de TVA applicable au circuit de la consommation

Il est à présent urgent de transformer le système de TVA pour en faire un système applicable au circuit de la consommation, et d'élargir le champ d'application de cette taxe afin d'y inclure tous les services. Il conviendrait de veiller, dans le nouveau système, à ce que la TVA acquittée en amont sur les achats d'immobilisations soit récupérable. Il est également nécessaire de revoir le rôle de la taxe sur le chiffre d'affaires et des taxes sur la consommation. Au fur et à mesure de l'élargissement du champ d'application de la TVA, s'affirmera la nécessité d'abolir la taxe sur le chiffre d'affaires.

Les pouvoirs publics risquent toutefois d'hésiter à engager une telle réforme en raison des effets négatifs qu'elle pourrait avoir sur les recettes fiscales à partir du moment où la déduction de la TVA ayant grevé les achats d'immobilisations sera autorisée. La suppression du droit des entreprises à investissement étranger de déduire la totalité de la TVA acquittée en amont de celle prélevée sur leurs exportations pourrait également avoir des incidences négatives, qui seront examinées plus loin. La réforme est cependant une nécessité pour élargir l'assiette de la TVA à l'ensemble des prestations de services et pour

améliorer la cohérence de la fiscalité indirecte et rendre le régime de TVA appliqué en Chine plus conforme aux normes internationales.

Enseignements à tirer des litiges portant sur des remboursements de TVA concernant des exportations

Exonérer de TVA les biens et services exportés et rembourser en totalité la TVA acquittée en amont sur les intrants au motif que la TVA sur les exportations serait supportée par les consommateurs finaux en dehors du territoire du pays de production est une pratique solidement établie sur le plan international. La Loi chinoise sur la TVA ne déroge pas à ce principe. Néanmoins, compte tenu du montant étonnamment élevé des remboursements de TVA (également dû à la fraude) enregistré pendant la première phase de mise en œuvre du régime de TVA actuel, le gouvernement chinois a publié en août 1994 un règlement mettant fin au remboursement aux entreprises à investissement étranger de la TVA récupérable sur leurs exportations. Bien que les autorités aient déclaré en novembre 1994 que la TVA ayant grevé les intrants des entreprises à investissement étranger venues s'établir en Chine après le mois de janvier 1994 serait remboursée, le taux de remboursement a été limité à 14 % (alors que le taux de TVA est de 17 %), puis abaissé à 9 % en 1995.

Depuis lors, cette question est au centre des préoccupations des entreprises étrangères exerçant des activités en Chine, et en conséquence du gouvernement chinois. Trois aspects méritent de retenir l'attention.

En premier lieu, les entreprises étrangères implantées en Chine n'ont pas encore été totalement remboursées de la TVA récupérable sur leurs exportations, malgré les mesures prises à cet effet par les pouvoirs publics chinois. Un règlement du gouvernement a institué en 1999 le remboursement total de la TVA sur les exportations des principaux biens comme les machines, équipements, appareils électroniques, matériels de transport et appareils de mesure. D'autres mesures de cet ordre sont attendues. Si l'on en croit les chiffres produits par les autorités, le taux de remboursement moyen est de 15 % environ alors que le taux de TVA appliqué aux intrants est de 17 %.

En deuxième lieu, le changement de cap s'est opéré selon des modalités très discriminatoires. Les entreprises chinoises ont continué à être remboursées en totalité de la TVA acquittée sur leurs intrants tandis que les entreprises à investissement étranger n'ont pu récupérer qu'une partie de la TVA versée en amont sur les intrants entrant dans la composition de leurs exportations. En outre, on a pu observer des différences de traitement y compris entre des entreprises à investissement étranger. Celles qui s'étaient établies en Chine avant l'adoption du nouveau régime de TVA (janvier 1994) n'étaient pas autorisées, jusqu'à une époque très récente (janvier 2001), à récupérer la TVA acquittée en amont, alors que celles qui s'étaient installées après janvier 1994 pouvaient obtenir le remboursement d'au moins une partie du montant acquitté.

L'application, sans motif valable, de traitements différents aux entreprises à investissement étranger a conduit les investisseurs étrangers à s'interroger sur la transparence des dispositions fiscales en Chine (voir chapitre 10 sur l'investissement direct étranger).

En troisième lieu, et c'est là probablement le problème le plus grave, la manière dont les nouvelles mesures fiscales ont été mises en œuvre éveille des interrogations. Un certain nombre de règlements et/ou de déclarations du gouvernement sont venus se superposer aux dispositions de la législation sur la TVA ont été supplantées par. Certains textes publiés par un ministère entrent en contradiction avec ceux émanant d'autres ministères. Les modifications du taux de remboursement et des méthodes de calcul ont été annoncées très peu de temps à l'avance, ce qui a plongé dans la perplexité les entreprises étrangères installées en Chine.

Le fait de modifier des dispositions fiscales sans suivre la procédure légale ne peut qu'éveiller de graves inquiétudes parmi les investisseurs étrangers sur les conditions d'exercice d'une activité industrielle ou commerciale en Chine. Parce que soudains, les changements risquent d'être jugés arbitraires. Les entreprises ont besoin de visibilité. La transparence, la stabilité et le respect de la

légimité doivent en effet être les attributs incontournables de la politique et de l'administration fiscales (voir chapitre 11).

Recettes fiscales rapportées au PIB

Rares sans doute sont ceux qui contesteront la nécessité d'accroître la pression fiscale en Chine. Comme indiqué précédemment, on observe depuis une vingtaine d'années une tendance à la baisse des recettes fiscales rapportées au PIB. Même par comparaison avec certains pays en développement, ce pourcentage est resté faible en Chine ces dernières années.

La Chine doit faire face à de lourdes contraintes à court terme du côté des dépenses pour poursuivre le développement de son système de protection sociale, pour assurer un soutien aux sans-emploi et aux travailleurs victimes de licenciements, et aussi pour continuer à financer la construction d'infrastructures. Il est clair qu'en l'état actuel, les recettes fiscales sont insuffisantes. En 1996, la Banque mondiale a estimé le besoin de financement de la Chine et conclu que les dépenses supplémentaires à couvrir représentaient l'équivalent d'environ 6 % du PIB. Les principaux secteurs concernés sont trait la santé et l'éducation (2.3 % du PIB) et l'infrastructure (1 % du PIB). La protection sociale, les retraites et la protection de l'environnement sont également des secteurs dans lesquels un besoin de financement existe d'ores et déjà ou risque fortement d'apparaître. La contraction des recettes fiscales en pourcentage du PIB peut s'expliquer par une multitude de facteurs dont les principaux sont énumérés ci-après :

Fléchissement des recettes fiscales dû aux changements survenus dans le système de propriété

Ces vingt dernières années, la structure de la propriété en Chine a subi une profonde transformation puisqu'on est passé d'un système très largement dépendant des entreprises d'Etat à une économie mixte dans laquelle les entreprises non étatiques jouent un rôle très important. En 1997, le PIB des entreprises non étatiques s'est chiffré à 4 348 milliards de RMB, soit 58 % du PIB total, contre 44 % en 1978. Si l'on observe la ventilation par secteur, les entreprises d'Etat produisent 34 % de la valeur ajoutée industrielle, et les entreprises non étatiques 66 %. Le secteur privé a connu un développement tel qu'il représentait en 1998 environ 27 % du PIB de la Chine. La part du secteur non étatique dans les recettes fiscales en revanche n'était pas à la mesure de sa montée en puissance dans l'économie. C'est là un facteur important pour expliquer la médiocrité du ratio impôt/PIB. En 1997, le fardeau de la fiscalité indirecte pesant sur les entreprises d'Etat industrielles et commerciales était supérieur à 6 % alors que la pression fiscale sur les entreprises industrielles et commerciales non étatiques était de 4 %, et le poids de l'impôt sur le revenu des entreprises industrielles et commerciales d'Etat était de 28 % contre 20 % pour les entreprises non étatiques.

Les incitations fiscales visant les entreprises à participation étrangère expliquent peut-être la relative faiblesse de la pression fiscale pesant sur le revenu des entreprises industrielles et commerciales non étatiques. Il convient toutefois de mentionner que les recettes fiscales perçues auprès des entreprises à investissement étranger et des entreprises étrangères représentent 16 % du montant total des recettes fiscales, soit la plus forte proportion à l'intérieur du secteur non étatique. En 1999, les recettes prélevées auprès des entreprises d'Etat ont représenté 50 % des recettes totales, auprès des entreprises collectives, 12 %, auprès des sociétés de portefeuille, 11 %, auprès des foyers industriels et commerciaux, 6 %, auprès des entreprises privatisées, 2.6 %, auprès des coopératives d'investissement, 1.6 %, auprès des co-entreprises, 1.2 %, et auprès des autres entreprises, 1 % environ. Si en principe, la législation fiscale est la même pour toutes les catégories d'entreprises, il est probable que les différences observées dans la manière dont l'administration fiscale l'applique risquent d'être l'un des facteurs importants expliquant les écarts d'imposition entre les entreprises selon la structure de leur capital.

Déclin des recettes fiscales lié à l'évolution de la structure de la production

Parce que les différents secteurs de l'économie ne contribuent pas tous dans les mêmes proportions à alimenter les caisses de l'Etat, les évolutions qui surviendront dans la structure de la production auront nécessairement des effets sur le volume des recettes fiscales. La part des secteurs primaire et tertiaire dans

le PIB a diminué progressivement entre 1993 et 1996 tandis que celle de l'industrie a légèrement progressé. Le secteur primaire a toujours été faiblement taxé en Chine. La pression fiscale exercée sur le secteur primaire s'est toutefois progressivement intensifiée tandis que celle pesant sur les secteurs secondaire et tertiaire a continué de décroître. Sachant que ce sont ces deux derniers secteurs qui constituent la principale source de recettes fiscales, cette modification de la répartition de la pression fiscale a eu des répercussions négatives sur l'augmentation du ratio impôt/PIB.

Forte hausse des recettes non fiscales

En Chine, le rapport entre les recettes fiscales et le PIB a tendance à être faible. Sur la période comprise entre 1990 et 1996, il a atteint son niveau le plus élevé en 1990, à 13.6 %, et son niveau le plus bas en 1996, à 10.2 %. Il est à noter que ces pourcentages sont inférieurs à ceux enregistrés par certains pays en développement. La modestie des recettes fiscales s'explique en partie par le niveau relativement élevé des recettes extrabudgétaires qui, pour la plupart, sont collectées par les administrations locales et reviennent d'ailleurs à ces dernières (se reporter au chapitre 20 consacré aux relations budgétaires entre les administrations centrale et locales). Les recettes extrabudgétaires officiellement autorisées représentent en moyenne 4 % environ du PIB depuis 1997, soit près d'un tiers des recettes fiscales. Si leur montant exact n'est pas rendu public, il semble néanmoins que les taxes et prélèvements discrétionnaires des administrations locales aient connu depuis les années 90 une progression rapide dans les années 90 et que leur montant excède désormais largement celui des recettes extrabudgétaires autorisées. Selon certaines sources, le montant total des recettes extrabudgétaires, y compris celles apparaissant dans des données de sources officielles, ajouté aux autres taxes et prélèvements imposés par les administrations locales, mais qui soit sont discrétionnaires, soit n'apparaissent pas dans les chiffres de sources officielles, représente au moins 8 à 10 % du PIB, voire peut-être 15 % du PIB. Si c'est l'hypothèse la plus haute qui correspond à la réalité, le montant des recettes budgétaires est donc supérieur au montant des recettes fiscales. Rappelons une fois encore qu'en l'absence de statistiques officielles, il est difficile de vérifier ces données.

Aux niveaux infranationaux, ce qui frappe, c'est le ratio excessivement élevé de recettes non fiscales par rapport au PIB. Dans certaines régions, le montant des taxes et prélèvements excède celui des recettes fiscales locales, et même celui des recettes budgétaires. Selon des statistiques (incomplètes) concernant la province du Hebei, les taxes et prélèvements ont atteint au total 14.6 milliards de RMB, soit 1.7 fois le montant des recettes fiscales, en 1996. Selon une enquête réalisée en 1997 auprès de 91 foyers et entreprises privées de l'arrondissement de Yueyanglou de la ville de Yueyang (province du Hunan), les taxes et prélèvements acquittés représentaient 4.44 millions de RMB, et les impôts 2.05 millions de RMB. Dans l'arrondissement de Yueyanglou, les taxes et prélèvements se chiffraient au total à 33.7 millions de RMB, dont 2.0 millions de RMB correspondant à des recettes budgétaires gérées par le département financier de l'administration locale, soit 5.9 % seulement du total.

En octobre 1999, le Bureau du Conseil des Affaires d'Etat chargé de réduire les charges pesant sur les entreprises a annoncé que les services de l'administration centrale avaient supprimé 39 catégories de taxes et prélèvements jugés injustifiés, représentant un montant de 6.9 millions de RMB après qu'une résolution du gouvernement visant à endiguer les prélèvements arbitraires eut été approuvée en 1997. De leur côté, les administrations provinciales ont éliminé 4 288 types de prélèvements, ajouté 76 catégories nouvelles et assoupli les critères d'application de 89 types de prélèvements : ces mesures se sont traduites par une baisse de 32.7 milliards de RMB des taxes et autres frais supportés par les contribuables. Au niveau infraprovincial, les autorités ont également supprimé 21 410 types de prélèvements, représentant au total 13.9 milliards de RMB.

Parce que ces taxes et prélèvements reviennent aux administrations locales et à des services spécialisés, les agents chargés du recouvrement ont tendance à consacrer davantage d'efforts à leur perception qu'au recouvrement des impôts à proprement parler. Les services concernés peuvent par exemple couper l'électricité à un usager qui ne règle pas ses redevances. C'est ce qui explique que le montant des taxes et prélèvements collectés augmente à un rythme plus rapide que les recettes fiscales,

et que l'on observe une érosion des recettes fiscales. Bien que le ratio impôt/PIB soit relativement faible, dans les faits, la charge financière qui pèse sur les entreprises est lourde. Cet état de fait constitue un obstacle à l'expansion des entreprises et une entrave au développement de l'activité économique.

Le caractère aléatoire de ces taxes et prélèvements arbitraires a d'autres conséquences négatives. Il ampute les recettes fiscales, rend impossibles une gestion efficace de la fiscalité et l'exercice d'un contrôle budgétaire, et conduit à une mauvaise affectation des fonds. Il contribue également à fausser les décisions à long terme des entreprises et compromet la capacité de la Chine d'attirer des investissements étrangers.

De plus, le fait que ces taxes et prélèvements soient appliqués de manière aléatoire et que l'utilisation qui est faite des sommes recouvrées soit laissée à la discrétion des services administratifs collecteurs nuit à la transparence des mesures mises en œuvre par les pouvoirs publics. Or, en vertu des principes défendus par l'OMC, l'application des législations et réglementations adoptées par les Membres de cette organisation doit être normalisée et transparente.

Les raisons qui expliquent le recouvrement aléatoire des taxes et prélèvements parafiscaux sont multiples : l'existence de structures administratives pléthoriques et le nombre élevé de niveaux d'administration. Si les administrations locales ont les mains liées en matière de législation fiscale, il n'existe en revanche aucune limitation stricte à leur pouvoir d'appliquer des droits et prélèvements divers. Lorsque les recettes fiscales dont elles disposent ne suffisent pas pour couvrir leurs dépenses de fonctionnement, elles ont recours à l'application de droits et prélèvements parafiscaux (voir le chapitre 20 consacré aux relations budgétaires entre les administrations centrale et locales).

Impôt agricole et fardeau effectivement supporté par les paysans

En Chine, la population rurale représente 0.9 milliard d'habitants environ. Bien que l'impôt agricole ne procure qu'une faible part du total des recettes fiscales, son impact sur le revenu des paysans ne doit pas être sous-estimé. Parce que l'agriculture est un secteur d'activité à forte intensité de main-d'œuvre, qui bénéficie d'un statut relativement protégé, elle subira de plein fouet les effets de la libéralisation des échanges et de l'investissement. Les pouvoirs publics devraient donc étudier comment atténuer l'incidence de cette évolution sur le revenu des paysans.

Impôt agricole

L'impôt agricole est le plus ancien des impôts en Chine dont l'histoire remonte en effet à la dynastie des Shang. Les dispositions en vigueur sont définies par la Loi sur l'impôt agricole de la République populaire de Chine de 1958, qui conserve certaines des caractéristiques de l'ancien impôt sur les terres cultivables (*tianfu*). Sont redevables de l'impôt agricole les coopératives, les entreprises et autres entités, ainsi que les paysans et autres particuliers exerçant des activités de production agricole et percevant des revenus agricoles. En matière d'impôt agricole, les taux sont uniformes et différents selon les régions. Bien que le taux moyen au niveau national soit de 15.5 % de la production pour une année normale, le taux moyen effectivement appliqué est actuellement de 8.8 %, et la pression fiscale ressort à seulement 2.5 % environ. Dans la plupart des cas, l'impôt agricole est payé en nature, c'est-à-dire en céréales, la régularisation s'effectuant sous forme monétaire. La taxe spéciale sur les produits agricoles est une taxe ad valorem dont le taux varie entre 5 % et 25 %.

Fardeau pesant effectivement sur les paysans

Le problème du fardeau pesant effectivement sur les paysans a gagné en acuité au cours des années 90, au point de devenir un sujet de préoccupation au niveau national (se reporter également au chapitre 1). Réformer la fiscalité agricole et le système des prélèvements parafiscaux et alléger le fardeau pesant sur les agriculteurs sont des objectifs jugés très importants pour la stabilité du monde rural. En vertu des lois

et réglementations en vigueur, le fardeau qui pèse sur l'économie rurale fait référence à quatre catégories d'obligations :

- les impôts. Il s'agit de l'impôt agricole et de la taxe spéciale sur les produits agricoles, qui sont acquittés par les agriculteurs.
- les prélèvements au niveau des villages dus au titre des trois contributions (*tiliu*), les prélèvements au niveau des bourgs dus au titre des "Cinq programmes unifiés" (*tongchou*) et le travail obligatoire. Ces prélèvements correspondent aux contributions versées par les agriculteurs aux fonds d'accumulation publics, aux fonds publics de protection sociale et autres frais administratifs. Les prélèvements au niveau des bourgs servent à financer cinq catégories de dépenses : 1) l'éducation au niveau des villages et des bourgs, 2) le planning familial, 3) la construction d'infrastructures de transport dans les villages et les bourgs, 4) les exercices militaires et 5) les dépenses sociales. En vertu de la réglementation adoptée par le Conseil des Affaires d'Etat en 1991, les prélèvements au niveau des villages et des bourgs ne doivent pas représenter plus de 5 % du revenu net moyen par tête de l'année précédente.
- divers droits instaurés par des réglementations ponctuelles.
- l'obligation de respecter le quota de production fixé par l'Etat.

Problèmes liés au fardeau pesant sur les paysans

Poids des prélèvements non fiscaux

Selon une enquête effectuée en 1997 par l'administration nationale des impôts auprès de 5 000 foyers agricoles, la charge fiscale pesant sur les paysans représentait 46 RMB seulement par foyer, soit 24 % du montant total du fardeau imposé aux foyers agricoles, évalué à 195 RMB. Les prélèvements non fiscaux, chiffrés à 149 RMB, soit 76 % du total, représentaient donc une part beaucoup plus importante que les impôts. A l'intérieur de cette part, la répartition était la suivante : 34 % de la charge totale pesant sur les paysans étaient imputables aux prélèvements au niveau des villages dus au titre des trois contributions, aux prélèvements au niveau des bourgs dus au titre des "Cinq programmes unifiés", 31 % au travail rural obligatoire (contre-valeur en RMB) et 13 % aux frais de recouvrement des fonds.

Déséquilibre de la pression fiscale au détriment des régions les moins développées

Compte tenu du faible niveau de revenu dans les régions les moins développées, bien qu'en valeur absolue, le fardeau pesant sur les paysans de ces régions soit en moyenne relativement plus léger, il représente une forte proportion de leur revenu total. Selon une étude portant sur 125 bourgs (voir

Tableau 18.5. **Montant moyen des prélèvements pesant sur les agriculteurs dans les régions affichant des niveaux de revenu différents, 1997**

Unité monétaire : CNY

Par tranche de revenu annuel par agriculteur (CNY)	Montant moyen des prélèvements par agriculteur (CNY)	Moyenne des prélèvements en pourcentage du PIB agricole moyen (%)
Moins de 3 000	115.2	6.6
3 000-5 000	165.1	4.3
5 000-7 000	128.4	2.1
7 000-9 000	216.8	2.6
9 000-11 000	166.0	1.7
Plus de 11 000	212.8	0.8

Source : Calculs effectués par le Secrétariat à partir de données de source chinoise.

tableau 18.5), dans les régions rurales où le PIB agricole par agriculteur est inférieur à 3000 RMB, les prélèvements se chiffrent en moyenne à 115.2 RMB, soit 6.6 %, alors que dans les régions où le PIB agricole par agriculteur est supérieur à 11000 RMB, ils s'élèvent en moyenne à 212.8 RMB, soit 0.8 %.

Problèmes posés par l'impôt agricole

Niveau élevé du taux nominal d'imposition et faible intensité de la pression fiscale effective

Veiller à la stabilité de la pression fiscale a été l'une des axes importants de la politique suivie en ce qui concerne l'application de l'impôt agricole. Les objectifs en vigueur en matière fiscale ont été fixés en 1961. Compte tenu de l'écart qui existe entre la production réelle et la production imposable, on observe un fléchissement de la pression fiscale effective. En 1996, la production agricole réelle était de 544.6 kg de céréales par foyer et la production imposable de 142.4 kg, soit 26 % seulement de la production réelle. La charge fiscale effective était de 9.3 % en 1961, 4.4 % en 1978 et 2.3 % en 1996, pour un taux nominal de l'impôt agricole de 15.5 %. L'écart constaté entre le taux d'imposition nominal et la pression fiscale effective prive de leur sens les notions d'assiette de l'impôt et de taux d'imposition, et se traduit par un tassement des recettes fiscales provenant de l'agriculture.

Ecart entre la superficie des terres effectivement cultivées et celle des terres imposables

Dans le contexte du progrès économique et de la croissance démographique rapide que connaît la Chine, la superficie des terres imposables diminue chaque année. Pendant la période comprise entre 1978 et 1996, la population a augmenté de 21.7 % pour atteindre 1.2 milliard d'individus. Dans le même temps, la superficie des terres cultivées a reculé de 4.5 %, passant de 9 939 km² à 9 491 km², soit une diminution de 22.6 % par habitant. Dans certaines régions, les terres qui commencent à être cultivées après l'expiration de la période d'exonération ne sont pas comprises dans les terres imposables. Il arrive que le manque à gagner résultant de la diminution de la superficie des terres imposables soit compensée par une hausse de l'impôt destinée à permettre d'atteindre les objectifs visés, d'où une répartition inégale de la pression fiscale.

Remplacement progressif des recettes fiscales provenant de l'agriculture par des prélèvements effectués par les administrations locales

La fiscalité agricole est apparue dans le contexte d'une économie à planification centralisée. Elle n'a jamais été réformée malgré le développement rapide de l'agriculture, d'où une décline des recettes fiscales provenant du secteur agricole. Après la mise en place du système de répartition des recettes, les recettes fiscales provenant de l'agriculture sont devenues la principale source de revenu des administrations des districts et des bourgs. Parce que les recettes fiscales ne suffisaient pas pour financer leurs dépenses en augmentation, les administrations locales ont institué des taxes et prélèvements à caractère plus ou moins arbitraire.

Efforts de réforme de la fiscalité agricole

Ces dernières années, les autorités chinoises ont engagé à titre expérimental une réforme de l'impôt agricole dans certaines régions dans le but d'alléger le fardeau imposé aux paysans et d'harmoniser la répartition des recettes. Les mesures prises peuvent se regrouper en trois catégories : 1) conversion des prélèvements parafiscaux en impôts, notamment en fiscalisant les prélèvements au niveau des villages dus au titre des trois contributions et les prélèvements au niveau des bourgs dus au titre des "Cinq programmes unifiés" ; 2) réévaluation de l'assiette de l'impôt ; et 3) suppression des prélèvements jugés excessifs.

Cette réforme a pour objet de relever le taux de l'impôt agricole pour le porter à 8.4 %. Les prélèvements au niveau des villages dus au titre des trois contributions et les prélèvements au niveau des bourgs dus au titre des "Cinq programmes unifiés", ainsi que les taxes et prélèvements arbitraires seront supprimés. Il incombera désormais à l'administration centrale de prendre des mesures pour combler l'écart qui risque d'être grand entre les recettes et les dépenses publiques.

Conclusions et réflexions sur les réformes fiscales à engager dans l'avenir

Grands axes des réformes fiscales à venir en Chine

La Chine ayant progressivement ouvert son marché depuis une vingtaine d'années, le système fiscal s'est transformé au rythme des évolutions économiques et sociales. La poursuite de l'ouverture de la Chine aux échanges et à l'investissement devrait avoir des répercussions sensibles sur l'économie chinoise à court terme, mais aussi à moyen et long terme. Cette évolution devrait ouvrir la voie à un nouveau cycle de réformes de la fiscalité en Chine et insuffler un nouvel élan à la modernisation de l'administration fiscale.

Les responsables de l'administration nationale des impôts ont défini comme suit les orientations auxquelles devront obéir les réformes fiscales à entreprendre dans un proche avenir :

1. Il faudra revoir les mesures fiscales incompatibles avec les principes de l'OMC.
2. Il faudra mettre au point des mesures fiscales compatibles avec les principes de l'OMC afin d'encourager l'adaptation des structures industrielles et financières et d'améliorer la compétitivité de l'industrie chinoise sur le marché international.
3. Il faudra unifier progressivement les régimes d'imposition des revenus des entreprises chinoises et des entreprises à investissement étranger afin de préserver le principe de l'équité fiscale et de respecter celui du "traitement national". Les incitations fiscales devront être réaménagées afin de promouvoir dans certaines branches d'activité.
4. Il faudra relever le ratio recettes fiscales/PIB.
5. La TVA applicable au circuit de production devra être transformée en taxe sur le circuit de consommation.
6. L'impôt devra se substituer aux prélèvements parafiscaux, notamment dans le secteur agricole. Il faudra instaurer de nouveaux impôts et taxes, notamment sur les successions, les donations et l'essence.
7. Il faudra revoir certains aspects de la taxe sur la consommation et de la taxe sur le chiffre d'affaires.
8. Le champ d'application de l'impôt sur le revenu des personnes physiques devra être élargi, afin d'assurer une redistribution des revenus en faveur des pauvres.
9. Le pays devra également accélérer la réforme des impôts locaux, notamment en fusionnant certains d'entre eux, et modifier la taxe d'utilisation des véhicules et des bateaux, ainsi que la taxe sur l'immatriculation des véhicules et des bateaux, la taxe immobilière, la taxe immobilière urbaine et la taxe d'utilisation des terrains urbains.

Comme cela a déjà été dit précédemment, ces réformes sont indispensables et doivent être menées à bien sans retard. D'autres considérations devront toutefois également être prises en compte dans le cadre du travail d'adaptation de la politique fiscale aux exigences liées à la libéralisation des échanges et de l'investissement.

Prudence de rigueur en ce qui concerne les incitations fiscales

Bien que pour la plupart, les incitations fiscales mises en place pour attirer les investissements étrangers ne soient pas nécessairement contraires aux règles de l'OMC, il y a lieu de les simplifier et de les cibler davantage. Cette observation vaut notamment pour la réforme visant à unifier le régime dual d'imposition des revenus des entreprises. Etant donné le coût budgétaire énorme des incitations fiscales en vigueur (soit

près de 10 % du montant total des recettes fiscales), il est indispensable de rationaliser le système actuel. Après avoir aboli les incitations fiscales directement axées sur la promotion des exportations et le remplacement des importations, la Chine devrait entamer un examen minutieux de chacune des incitations fiscales existantes afin de déterminer si les objectifs qui leur avaient été assignés ont été atteints et si les avantages qu'elles procurent l'emportent sur leur coût. Il conviendrait par exemple de supprimer les avantages fiscaux accordés aux entreprises à investissement étranger exerçant des activités de production, ou tout au moins de hiérarchiser les priorités en la matière.

La Chine sera amenée à se montrer prudente dans l'adoption de nouvelles mesures fiscales à caractère incitatif. Il conviendrait qu'elle examine comment élargir les possibilités d'amortissements accélérés au lieu d'accorder des exonérations et déductions fiscales pures et simples. Sur le long terme, la Chine devrait envisager de remplacer les mesures incitatives par des programmes de dépenses qui lui permettraient de mieux concentrer ses efforts sur les objectifs stratégiques poursuivis et qui favoriseraient un contrôle plus étroit de la part des pouvoirs publics.

Un nouveau système fiscal pour une nouvelle structure de l'économie

Lorsqu'ils étudient les changements à apporter au système fiscal, les pouvoirs publics devraient tout particulièrement veiller à prendre en considération les évolutions sociales et économiques que devrait entraîner la poursuite de l'ouverture du marché chinois. L'expansion des activités de services dans les secteurs du commerce, de la distribution, des transports, des télécommunications et des services financiers est appelée à s'accélérer au fur et à mesure de l'arrivée d'investissements privés, nationaux ou étrangers, dans le secteur des services. Or cela aura des effets sur la répartition des revenus.

Des réformes fiscales destinées à élargir l'assiette des impôts sur la consommation et les revenus doivent être envisagées. Il est urgent d'élargir le champ d'application de la TVA de façon à ce qu'il couvre l'ensemble des services et de procéder à un réaménagement du régime de la taxe sur le chiffre d'affaires. Parallèlement, il convient d'autoriser la récupération de la TVA ayant grevé les achats d'immobilisations afin d'éviter de fausser les décisions d'investissement des entreprises. Il faudra également réexaminer les seuils d'imposition pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques qui se situent actuellement à un niveau élevé. On pourrait également envisager de réformer le régime actuel de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, dans lequel les différentes catégories de revenus sont imposées séparément, et d'adopter un système plus intégré d'imposition des revenus des personnes physiques. Il y aura également lieu d'étudier d'autres stratégies de réforme visant à accroître la part des recettes fiscales provenant de l'imposition des revenus, non seulement pour contribuer à l'accroissement des recettes fiscales, mais aussi pour doter les pouvoirs publics d'instruments utiles au service de la politique macro-économique qu'ils entendent conduire.

Fiscalisation des prélèvements parafiscaux

Résoudre la question des recettes non fiscales sera probablement l'un des défis les plus difficiles à relever pour les autorités chinoises. L'existence de taxes et de prélèvements parafiscaux nuit à la transparence, augmente le pouvoir discrétionnaire des administrations locales, fait obstacle à une gestion globale des budgets publics et aboutit à un effritement de la base fiscale. Pour toutes ces raisons, il conviendrait dans l'idéal de fiscaliser toutes les taxes et tous les prélèvements fiscaux existants pour les intégrer aux recettes budgétaires, ce qui améliorerait la transparence des finances publiques et permettrait aux pouvoirs publics de jouir d'une souplesse beaucoup plus grande et d'exercer un contrôle beaucoup plus strict sur la politique budgétaire.

Les choses ne sont toutefois pas aussi simples dans la pratique. Compte tenu du montant considérable que représentent les recettes non fiscales en Chine (pratiquement égal au montant des recettes fiscales), il convient tout d'abord de régler la question de la répartition du produit de l'impôt entre les administrations centrale et locales. Celles-ci doivent en effet se mettre d'accord sur des programmes de dépenses, ainsi que sur les responsabilités leur incombant respectivement en vertu de ces programmes, et peut-être même sur la taille du secteur public, ce qui est loin d'être une tâche aisée.

Dans l'ensemble, la démarche adoptée pour le moment par les pouvoirs publics chinois semble empreinte de pragmatisme. Il faudrait que l'administration centrale mette un terme à la perception aléatoire et arbitraire de taxes sachant que la fiscalisation des prélèvements parafiscaux devrait s'effectuer au cas par cas. La réforme de l'impôt agricole est en bonne voie. L'adoption d'une taxe sur l'essence afin de lever des fonds destinés à financer la construction de routes, qui est actuellement à l'étude, témoigne également du fait que les autorités abordent comme il se doit la question des réformes fiscales.

Il convient néanmoins d'accentuer l'effort entrepris pour améliorer la transparence et assainir les finances publiques. Il est inacceptable que près de la moitié des recettes budgétaires qui sont collectées et dépensées n'apparaissent pas dans le budget. Il importe de déterminer s'il s'agit de recettes préaffectées, de redevances d'utilisation ou de fonds relevant du budget général. Parallèlement, et plus fondamentalement, il convient d'œuvrer sans relâche à l'amélioration des relations budgétaires entre les administration centrale et locales.

Vers une administration de l'impôt plus transparente

La politique et l'administration fiscales ne sont que les deux facettes d'une même réalité. La politique fiscale dont la législation fiscale est l'expression est vouée à rester lettre morte si elle n'est pas mise en œuvre par l'administration fiscale. Les nouveaux défis nés de la poursuite de libéralisation des échanges et de l'investissement que doit relever la politique fiscale placent également l'administration des impôts face à de nouveaux enjeux.

En Chine, le défi majeur est probablement l'amélioration de la transparence au sein de l'administration fiscale. La transparence de la politique et de l'administration fiscales fait partie des exigences qu'imposent les règles de l'OMC. Comme l'illustre l'exemple du remboursement de la TVA récupérable sur les exportations, les entreprises internationales ont parfois été déconcertées par la brutalité des changements survenus dans la politique fiscale et/ou par le caractère arbitraire des décisions de l'administration fiscale. Ces décisions ont en effet souvent été prises sans justification légale et les règlements du gouvernement ont souvent pris le pas sur la loi. Il n'est pas rare que les entreprises internationales implantées en Chine se plaignent que les régimes fiscaux soient différents d'une région à l'autre, ou d'une ville à l'autre, et dénoncent des incohérences au sein de l'administration fiscale. Ces pratiques éveillent des inquiétudes quant à la transparence et au respect du droit par l'administration fiscale chinoise qui fait partie de l'environnement dans lequel les entreprises exercent leur activité. Il est on ne peut plus souhaitable que la Chine se conforme davantage aux pratiques en vigueur sur le plan international.

Autre sujet de préoccupation : le renforcement des capacités. Le fait que les effectifs de l'administration nationale des impôts aient été divisés par deux ces dernières années est très inquiétant. L'essor attendu des activités industrielles et commerciales d'entreprises et d'individus étrangers installés en Chine ne fera qu'accroître la pression qui s'exerce sur l'administration fiscale, en particulier dans les domaines ayant trait à la fiscalité internationale, notamment les conventions fiscales et/ou les questions concernant les prix de transfert. Le renforcement des capacités de l'administration fiscale chinoise dans le domaine de la fiscalité internationale est une nécessité urgente.

En ce qui concerne l'administration fiscale, l'ampleur du chantier est considérable. Il faudra certainement beaucoup de temps pour le mener à bien, mais il ne doit en aucun cas être différé. A long terme, la réforme de l'administration fiscale pourrait apparaître comme l'une des répercussions les plus significatives et les plus profondes de la libéralisation des échanges et de l'investissement préconisée par l'OMC.

BIBLIOGRAPHIE

- Bahl, Roy. 1999. *Fiscal Policy in China, Taxation and Intergovernmental Fiscal Relations*, The 1990 Institute, p. 9.
- Clark, Steven. 2000, "Corporate Tax Incentives for Foreign Direct Investment - A Guide for Economies In Transition", OCDE, document non publié.
- Département des échanges et de la coopération internationale de l'administration nationale des impôts de la République populaire de Chine, 1996. *Tax Legislation of the People's Republic of China*, China Tax Publishing House.
- Li, Jinyan. 2000. "WTO and China's Tax Policy", *Tax Notes International*, volume 20, numéro 22, pp. 2451-2459.
- Ni, Hongri. 2000, *Entry into the WTO should Adjust the Different Tax Incentives toward Domestic Enterprises and Foreign Investment Enterprises*, *Tax Study*, 10, pp. 13-18.
- Administration nationale des impôts, *Tax System of the People's Republic of China (Système fiscal de la République populaire de Chine)*.
- Administration nationale des impôts. 2000, *The problems with Peasant Burden and the Reform of the Agriculture Tax System*, *Tax Study*, 4, 5.
- Wang Chengyao. 2000, *The Tax Requirements of WTO Principle and the Adjustment of Tax Policy*, *Finance Study*, 7, pp. 2-22.
- Wong, Cassie et Jim Chung. 2001, "WTO Accession Propels Chinese Tax Reform", *Tax Notes International*, volume 22, numéro 6, pp. 667-672.
- Zuo, Liu. 1999, "Changing Fees into Tax should Become the Main Task for the Next Step of Tax System Reform", document publié à l'occasion d'un séminaire national de théorie fiscale qui s'est tenu en 1999, China Tax Publishing House, pp. 343-352.

Chapitre 19

LA GESTION DU BUDGET DU SECTEUR PUBLIC

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	743
Le processus de préparation du budget	743
Un budget détaillé et complet.....	744
Des prévisions réalistes en matière de recettes et de dépenses	745
La nouvelle répartition du budget	745
Un cadre pluriannuel.....	746
Un calendrier rigoureux et une claire définition des rôles.....	746
L'importance accrue des résultats	747
Le rôle du parlement.....	747
Le rôle des Commissions.....	748
L'examen du budget par le parlement	748
L'exécution du budget	749
La situation actuelle	750
Les réformes proposées	750
Comparaison avec l'expérience de pays de l'OCDE.....	751
Rôle du Ministère des Finances et champ d'application de la gestion de trésorerie.....	751
Rôle de la banque centrale	751
Rôle des comptes dans les banques commerciales	752
Communication des données.....	752
Prévisions de trésorerie	752
Conclusion	752
Notes	753
Encadrés	
19.1. Éléments essentiels du processus de préparation budgétaire dans les pays Membres de l'OCDE	744
19.2. Calendrier de préparation budgétaire - L'exemple suédois	746

LA GESTION DU BUDGET DU SECTEUR PUBLIC*

Introduction

Au cours des deux dernières décennies, la Chine s'est lancée dans une série de profondes réformes économiques afin d'évoluer d'une économie à planification centralisée vers une économie de marché. La modernisation des organismes et procédures budgétaires se montre néanmoins plus lente que l'ensemble des réformes en Chine. Le système actuel reste plus proche de ceux qui sont traditionnellement appliqués dans les économies planifiées.

Le budget ne remplit pas une fonction aussi primordiale que dans les pays de l'OCDE, dans lesquels il est généralement le plus important document politique de l'Etat et le principal instrument qui sert à concilier les divers objectifs politiques et à les mettre concrètement en application. Le statut actuel du budget en Chine est le vestige d'une économie planifiée dans laquelle il constituait avant tout un outil financier et comptable, toutes les décisions se prenant dans le cadre du plan. Avec l'évolution de la Chine vers une économie de marché, l'importance du budget s'accroît notablement et rapidement.

Conscientes de la nécessité de réformer le système budgétaire, les autorités chinoises ont pris des mesures importantes à cet effet. Un grand nombre de ces réformes n'en sont qu'à leur début mais, en dépit des difficultés à venir, on ne saurait négliger les progrès réalisés en peu de temps. L'adoption d'une structure budgétaire entièrement réformée devrait renforcer la cohérence, la transparence et l'obligation de rendre des comptes dans tous les domaines où l'Etat prend des décisions et les exécute. Il s'agit d'un aspect fondamental de la bonne gouvernance, qui va dans le sens d'une libéralisation accrue des échanges et de l'investissement.

Le présent chapitre s'efforce de mettre en lumière la situation actuelle en Chine ainsi que les réformes déjà appliquées ou annoncées, et à les comparer aux pratiques en cours dans les pays de l'OCDE.

Le chapitre est divisé en trois sections. La première examine le processus de préparation et la portée du budget. La seconde traite du rôle du parlement dans le processus budgétaire. La troisième présente des commentaires sur les questions relatives à l'exécution du budget.

Le processus de préparation du budget

Jusqu'à une date récente, on ne pouvait pas vraiment parler d'un processus de préparation du budget en Chine. Le budget se composait de diverses parties autonomes correspondant à des catégories très vagues. Les documents budgétaires officiels ne couvraient que quelques pages. Dans les faits, l'élaboration et l'exécution du budget revenaient pratiquement au même. Les deux activités étaient menées en parallèle pendant l'année et se réduisaient à des négociations entre les ministères dépensiers et le Ministère des Finances. Il était fréquent qu'on ne prenne connaissance du budget de tel ou tel ministère ou de tel ou tel organisme qu'à la fin de l'exercice. En réalité, le budget consistait en un document *ex post*, plutôt qu'*ex ante*. Des efforts ont été entrepris pour remédier à la situation, en faisant en sorte que le processus de

* Le présent chapitre a été rédigé par Jón Blöndal, Administrateur principal, Budget et Gestion, Service de la gestion publique, OCDE.

préparation du budget se rapproche de celui qui est appliqué dans les pays Membres de l'OCDE (voir encadré 19.1).

Encadré 19.1. **Eléments essentiels du processus de préparation budgétaire dans les pays Membres de l'OCDE**

- Le budget est détaillé et complet et couvre l'ensemble des recettes et des dépenses.
- Des prévisions réalistes des recettes et dépenses sont faites pour chaque catégorie.
- Le budget est réparti en fonction des affectations pour les divers ministères ou organismes.
- Le processus budgétaire annuel est intégré dans le cadre pluriannuel de dépenses.
- Le processus budgétaire annuel se déroule selon un calendrier très rigoureux, et la répartition des rôles entre le Ministère des Finances et les autres ministères est clairement définie.
- Le budget donne de plus en plus d'importance aux objectifs que doivent atteindre les crédits affectés, qu'ils s'expriment en termes de résultats ou de produits.

Un budget détaillé et complet

Contrairement au budget des pays Membres de l'OCDE, celui de la Chine ne couvre pas toutes les recettes et dépenses.

De fait, de nombreux prélèvements et taxes, officiels ou non, sont collectés hors du cadre budgétaire. Ce problème est particulièrement endémique au niveau provincial ou local (voir chapitre 20), mais il existe également au niveau du gouvernement central (voir le chapitre 18 sur le système fiscal). Si les autorités chinoises cherchent, depuis déjà un certain temps, à se démarquer de la pratique consistant à recourir aux ressources extrabudgétaires, elle n'en reste pas moins monnaie courante¹.

Un certain nombre de dépenses sociales, concernant par exemple la main-d'œuvre excédentaire (chômage « déguisé »), les pensions, les soins de santé, le logement et l'éducation sont prises en charge par les entreprises publiques pour leur personnel, et non par le gouvernement ou les individus concernés. Une des mesures essentielles de la réforme des entreprises d'Etat consistera à les soulager de ces fonctions sociales. Par ailleurs, ces fonctions contribuent largement au nombre élevé de créances improductives du système bancaire. Une large part des dépenses publiques sont ainsi couvertes hors du cadre budgétaire, ce qui crée une certaine confusion quant à la fonction et la portée du budget.

Le budget est divisé entre un budget de fonctionnement et un budget d'équipement. Au lieu du Ministère des finances, c'est la Commission d'Etat pour la planification du développement (CEPD) qui statue sur le budget d'équipement et transmet les projets une fois approuvés au ministère comme un fait accompli. Le Ministère des Finances fixe le montant global du financement des projets, mais c'est la CEPD qui sélectionne et approuve les projets spécifiques, sans considération pour leurs coûts de fonctionnement. Elle pourrait, par exemple, se prononcer en faveur de la construction d'une nouvelle bibliothèque nationale, sans tenir compte des dépenses annuelles de fonctionnement considérables ainsi générées. Dans ce cas, le Ministère des Finances n'aurait aucun recours quant aux conséquences de cette décision. Cet exemple illustre les problèmes liés à l'existence de deux mécanismes de décision distincts pour les dépenses d'équipement et les dépenses de fonctionnement.

Les décisions concernant le nombre d'employés et leur rémunération ne sont pas prises dans le cadre du budget, mais par le Bureau de la Commission d'Etat pour la fonction publique et le Ministère des Ressources humaines. Le budget ne fait que couvrir les dépenses liées à leurs décisions, qui sont d'ailleurs

prises sans véritable collaboration entre ces organismes. Au cours des dernières années, les efforts ont consisté à réduire la taille des administrations et la question du nombre d'employés n'a pas posé de problème. La question des rémunérations s'est en revanche posée, en raison des augmentations conséquentes qui ont été attribuées. Le fait que le montant des rémunérations est fixé par le pouvoir central, sans tenir compte de l'enveloppe budgétaire, constitue un problème².

Il est essentiel que le budget soit détaillé pour qu'il puisse assumer la fonction de document fondamental de la politique économique de l'Etat qu'il remplit dans les pays Membres de l'OCDE. Bien que les autorités chinoises reconnaissent l'existence de tous ces problèmes, les progrès réalisés pour y remédier sont très lents, sans que des avancées significatives soient intervenues ces dernières années.

Des prévisions réalistes en matière de recettes et de dépenses

Même à supposer que toutes les recettes et dépenses soient originellement incluses dans le budget, le processus budgétaire en Chine repose sur des prévisions irréalistes. Les projections sont considérablement, et systématiquement, plus basses que ce qu'on serait en droit d'attendre selon tout scénario réaliste. On est bien au-delà de la « prudence » en matière de préparation budgétaire. Il s'agit en fait d'un moyen de contourner le processus budgétaire officiel. S'il arrive que le budget reflète, lors de sa présentation au parlement, les priorités officielles, des révisions sont faites au coup par coup pendant l'année, ce qui annule les efforts de hiérarchisation des priorités. Ainsi, l'éducation et l'agriculture, secteurs pourtant prioritaires dans le budget d'origine, se trouvent généralement délaissées dans les révisions appliquées en cours d'année. Les crédits provenant des mesures de stimulation budgétaire sont alloués sans que soient pris en compte les domaines définis à l'origine comme prioritaires par le gouvernement. Il en résulte que le budget définitif ne reflète guère les priorités énoncées par le gouvernement au moment de sa présentation. Cela est en contradiction avec la finalité du budget sous la forme qui lui est donnée dans les pays Membres de l'OCDE.

Le gouvernement accomplit des efforts de réforme dans ce domaine, qui doivent être également analysés dans le contexte de la nouvelle répartition budgétaire décrite ci-après.

La nouvelle répartition du budget

Dans le passé, le budget chinois était divisé en 29 vastes catégories fonctionnelles, lesquelles ne coïncidaient pas avec les ministères ou organismes responsables des dépenses. Le budget comportait par exemple une grande catégorie couvrant les dépenses d'éducation. Or, cette catégorie était destinée à couvrir les dépenses d'éducation de tous les ministères, et non à financer les seules dépenses du Ministère de l'Education. Aussi les négociations budgétaires se prolongeaient-elles tard au cours de l'exercice, en l'absence de budget officiel pour chaque ministère ou organisme.

Sous la pression de l'Assemblée populaire nationale (voir section suivante), le gouvernement a lancé des réformes dans ce domaine avec l'introduction de « budgets départementaux ». L'introduction de ces budgets dans la procédure budgétaire pour l'année 2000 s'est faite sous la forme de projets pilotes dans quatre ministères et organismes. L'expérience a depuis été étendue à 24 ministères et organismes. Quand elle sera terminée, elle aura servi à produire 170 budgets départementaux. Les nouveaux budgets sont totalement aux antipodes des anciens : ce sont en effet des documents d'environ 100 à 200 pages chacun, qui ventilent les dépenses par poste à un degré de détail très poussé. L'expérience des pays Membres de l'OCDE montre qu'il n'est pas réaliste de ventiler les dépenses à ce niveau de détail. Il faudra à l'avenir opter pour une approche plus équilibrée. Fait significatif, les budgets organisationnels ne sont pas publiés.

On ne saurait surestimer le caractère fondamental de cette réforme. La procédure budgétaire dans les pays Membres de l'OCDE repose sur un principe de base, à savoir qu'il existe un organisme spécifique responsable des dépenses. C'est aujourd'hui, et pour la première fois, le cas en Chine, dans le budget qui

a été approuvé par le parlement. La réforme en est à ses débuts, et elle a peut-être été trop loin quant au niveau de détail des budgets, mais sa réussite servira à stimuler les autres réformes dont il est question dans la présente section.

Un cadre pluriannuel

Dans tous les pays Membres de l'OCDE, les cadres pluriannuels constituent des instruments essentiels pour la procédure budgétaire. Chaque année, c'est à partir des écarts par rapport à un cadre préétabli, et non d'une « page blanche » que se dessine le budget. Dans ces pays, il est fréquent que les cadres pluriannuels de dépenses portent sur une période de deux à cinq ans au-delà de l'exercice suivant. Les cadres sont prolongés d'une année à chaque nouveau budget. Or, il n'existe pas de tels cadres pluriannuels de dépenses en Chine. Il semble que les autorités chinoises considèrent cette pratique comme une réforme « de la seconde génération ».

Un calendrier rigoureux et une claire définition des rôles

Dans les pays Membres de l'OCDE, le cycle d'élaboration du budget respecte un calendrier très rigoureux marqué par de longs délais de préparation et une claire définition des rôles des différents acteurs. En prenant l'exemple de la Suède, l'encadré 19.2 décrit un calendrier de préparation budgétaire caractéristique de l'ensemble des pays Membres de l'OCDE.

Encadré 19.2. Calendrier de préparation budgétaire - L'exemple suédois

janvier-mars	Le Ministère des Finances révisé le cadre budgétaire pluriannuel sur la base des propositions soumises par les ministères dépensiers.
mi-mars	Le Ministère des Finances présente aux membres du gouvernement ses recommandations budgétaires concernant l'année à venir et les deux années suivantes.
fin mars	Le gouvernement se réunit au niveau du cabinet pour fixer le montant total des dépenses pour l'année à venir et les deux années suivantes ainsi que le niveau indicatif de financement des 27 domaines de dépenses.
avril-mai	Les ministères dépensiers achèvent le processus d'affectation des dépenses pour chaque ligne de crédit de leurs domaines respectifs.
juin-août	Préparation des documents budgétaires.
début septembre	Le Cabinet approuve le projet final de budget à soumettre au parlement.
20 septembre	Le projet de loi de finances est soumis au parlement.
1^{er} janvier	L'exercice budgétaire entre en vigueur.

Le cycle de préparation du budget en Chine s'écarte de cet exemple dans à peu près tous ses aspects :

- Comme on l'a vu plus haut, il n'existe pas de cadres budgétaires pluriannuels en Chine.
- De manière générale, les pays Membres appliquent un système budgétaire opérant du sommet à la base, ce qui insuffle une direction plus stratégique, plus axée sur la politique économique, au processus de préparation. Cela permet aux membres du gouvernement de s'accorder sur les montants à dépenser et sur leur répartition globale selon les divers domaines d'action. Chaque ministère

dépensier est ensuite chargé de répartir les fonds entre ses programmes dans les limites de son enveloppe globale. Au contraire, le cycle de préparation budgétaire en Chine opère en partant de la base, le Ministère des Finances réagissant à chaque proposition émanant des ministères dépensiers. Cette pratique, axée sur le marchandage entre le Ministère des Finances et les ministères dépensiers, coûte un temps précieux. En outre, elle ne fait que rendre plus confuses les grandes priorités du gouvernement.

- Le cycle de préparation budgétaire en Chine commence très tard dans l'année. Les décisions qui, pour reprendre le calendrier figurant dans l'encadré 19.2, sont prises dans l'exemple retenu en mars, ne sont adoptées en Chine qu'en octobre ou novembre, bien que des efforts aient été entrepris pour avancer le début du processus. Cela tient au fait que l'élaboration et l'exécution du budget étaient menées en parallèle dans le passé.
- Le budget n'est soumis au parlement qu'au début de l'exercice. La prochaine section traite ce point en détail.
- La structure administrative interne du Ministère des Finances était jusqu'à récemment très distincte de celle des pays Membres de l'OCDE. En Chine, les ministères dépensiers ne soumettaient pas leurs propositions budgétaires à la direction du budget. En revanche, le travail sur les différentes sections du projet de budget incombait à divers services du Ministère des Finances. Ainsi, les dépenses administratives étaient sous la responsabilité d'un service, alors qu'un autre se chargeait des demandes de fonds pour l'éducation ou la formation, et ainsi de suite. Il n'y avait qu'une très faible coordination entre ces diverses activités. En 2000, le Ministère des Finances a été réorganisé en profondeur en vue de remplacer les structures fonctionnelles par des services organisationnels. Il existe par exemple, au sein du Ministère des Finances, une section qui supervise le budget du Ministère de l'Education. Cette innovation concorde avec la pratique des pays Membres de l'OCDE et s'inscrit dans le prolongement direct de l'adoption des budgets départementaux. Il faut souligner que cette réforme semble s'être remarquablement bien déroulée, sans provoquer de difficultés.

L'importance accrue des résultats

Le budget chinois est très axé sur les entrées, l'attention étant davantage portée sur la répartition des dépenses que sur les résultats. Cela représente en soi un progrès considérable, les budgets fonctionnels précédents ne fournissant même pas ce type d'information. Dans les pays Membres de l'OCDE, le budget s'articule de plus en plus sur la base des résultats et des produits, c'est-à-dire sur les réalisations attendues de chaque administration. Cela implique que les coûts des services de l'Etat soient chiffrés, et nécessite donc l'adoption de procédures comptables et budgétaires sur la base des droits constatés. Les autorités chinoises considèrent avec un grand intérêt cette évolution, qu'elles voient comme la prochaine étape sur la voie de la réforme budgétaire.

Le rôle du parlement

L'Assemblée populaire nationale (APN) est le parlement chinois. Selon la Constitution, c'est l'organe suprême de l'Etat. Mais son pouvoir serait, selon certains, inférieur à celui du Conseil des Affaires d'Etat ou d'un certain nombre d'organes internes du Parti communiste. Cela ne signifie en aucune manière que l'on serait en droit de qualifier l'APN de «simple chambre d'enregistrement». En effet, au cours des dernières années, cet organe a de plus en plus imposé son pouvoir. Selon les observateurs, les causes de cette évolution sont diverses. Premièrement, cette évolution s'inscrit dans le même mouvement que l'ouverture générale de l'économie et de la société chinoise commencée en 1978. Deuxièmement, l'APN se compose de représentants provinciaux, alors que les relations entre le pouvoir central et les provinces, et notamment en ce qui concerne le budget, sont soumises à de fortes tensions. D'autres facteurs sont peut-être en cause.

L'APN est constituée de 2 979 délégués sélectionnés (pour la plupart) au niveau provincial pour un mandat de cinq ans. Elle se réunit chaque année en session plénière pendant deux semaines, généralement au mois de mars. Cette session plénière s'apparente plus à un rituel, les pouvoirs réels de l'APN s'exerçant généralement au sein du Comité permanent de l'Assemblée populaire nationale. Ce dernier, qui se compose de 155 membres de l'APN, tient des réunions régulières tout au long de l'année. Il comprend aussi neuf commissions spécialisées et deux comités. Les commissions sont, officiellement, des émanations de l'APN, bien que tous leurs membres proviennent du Comité permanent. Quant aux comités, ce sont officiellement des émanations du Comité permanent de l'APN. Cela signifie en pratique que les comités rendent compte aux commissions, qui, quant à elles, rendent compte à l'APN en session plénière.

Le rôle des Commissions

Jusqu'en 1999, le budget était examiné par la Commission des affaires financières et économiques de l'APN. En 1998, il a été décidé de créer au sein du Comité permanent de l'APN un Comité du budget, qui est entré en fonctions en 1999. Le président du Comité du budget est le vice-président de la Commission des affaires financières et économiques. On peut donc considérer le Comité du budget comme une sous-commission de la Commission des affaires financières et économiques. Cette dernière comprend actuellement vingt-sept membres, alors que le Comité du budget en compte dix. Le Comité du budget est composé de membres de l'APN et du personnel de la Commission. Ainsi, le Directeur du personnel du Comité du budget est également membre de la Commission des affaires financières et économiques. Le Comité emploie neuf spécialistes, et il est prévu de porter ce nombre à dix-neuf.

Les attributions officielles du Comité du budget sont de trois ordres. Elles portent en premier lieu sur la révision et l'adoption du projet de budget émanant du gouvernement. Le Comité est également chargé de suivre l'exécution du budget et de mener des études sur des questions spécifiques liées à ses activités. En dernier lieu, il lui appartient de rédiger les textes législatifs concernant la préparation et l'exécution du budget. Toutes ces fonctions sont exercées au nom de la Commission des affaires financières et économiques.

L'APN impute les lacunes de la procédure budgétaire à trois facteurs qui gênent les membres de l'Assemblée dans l'exercice de leurs responsabilités. Elle cite tout d'abord le manque de ressources allouées au Ministère des Finances. La création du Comité du budget devrait largement contribuer à corriger cet état de fait. L'absence de méthodes de travail efficaces vient en second lieu. Quant au troisième facteur, il porte sur la nécessité de systématiser et de formaliser davantage le cycle budgétaire. A cet égard, la mise en place de budgets organisationnels représente une avancée marquante. On ne saurait néanmoins négliger le problème persistant que pose la prépondérance de procédés informels (et sans transparence) dans la prise de décisions.

L'examen du budget par le parlement

L'exercice budgétaire correspond à l'année civile. Mais, comme l'APN ne tient sa session plénière qu'en mars, le budget n'entre en vigueur que tardivement au cours de l'exercice. Il s'agit d'un problème structurel profondément enraciné, la loi ne prévoyant pas de modification de l'exercice ni de déplacement dans le temps de la réunion de l'APN. Comme indiqué précédemment, l'essentiel du travail de l'APN se fait au sein de son Comité permanent, et on a proposé que ce dernier donne son « accord préliminaire » au projet de budget avant le début de l'exercice. Il incomberait ensuite à l'APN de donner son accord définitif en mars, après l'ouverture de l'exercice. Il est frappant de constater que selon la pratique actuellement en cours, le parlement *commence* l'examen du budget après le début de l'exercice.

Le gouvernement présente officiellement son projet de budget à l'APN au début de la session plénière en mars. L'APN n'a donc que deux semaines pour débattre du projet de budget en session plénière. L'examen du budget par l'assemblée commence néanmoins dès le mois de janvier, soit six à huit semaines

avant la présentation du projet à la session plénière de l'APN. Au cours de cette « étape préliminaire », le Comité du budget et le Ministère des Finances se réunissent pour examiner ensemble le contenu du projet. Ces discussions sont présentées comme ayant un caractère « solennel ». Elles se tiennent à tour de rôle dans les locaux de l'APN ou du Ministère des Finances. Le Ministère des Finances soumet le projet de budget à l'APN pour recevoir ses commentaires. La mise en place de budgets organisationnels est une condition préalable pour que l'APN puisse avoir davantage de pouvoir dans la procédure budgétaire.

Les efforts de l'APN pour influencer sur l'orientation du budget interviennent tous au cours de cette étape préliminaire. Une fois le budget présenté, l'APN ne peut que l'approuver (ou le rejeter) dans sa totalité, mais elle ne peut pas l'amender. Le règlement n'empêche pas en revanche les membres de l'APN de proposer des modifications en session plénière. Si trente Représentants du Peuple au moins présentent une motion, l'APN doit l'examiner. Il n'existe pourtant aucun dispositif réglementant le travail de l'assemblée sur de telles motions. Un groupe de Représentants du Peuple aurait par le passé soumis une motion demandant au gouvernement de prendre des mesures plus drastiques en vue de supprimer le déficit budgétaire, sans plus de précision. Cette motion avait alors été considérée comme d'ordre « politique » et transmise au Conseil des Affaires d'Etat « pour résolution ».

A la fin de ce stade préliminaire, le Comité du budget soumet un rapport officiel à la Commission des affaires financières et économiques qui « recommande » des propositions d'amendements au Ministère des Finances. Ce ministère n'a *jamais* rejeté une seule proposition faite par la Commission. Si l'APN joue désormais un rôle accru dans l'examen du budget, c'est avant tout parce qu'elle soumet des recommandations plus audacieuses au Ministère des Finances. Il en est ainsi des budgets organisationnels qui ont été institués suite à pareille recommandation de l'APN. Un des buts essentiels de la réforme pour les années à venir serait de conférer un statut officiel à cette étape de l'examen du budget et de rendre ainsi le processus plus transparent.

Au cours de l'exercice, des représentants du Ministère des Finances se présentent chaque trimestre devant la Commission des affaires financières et économiques pour rendre compte de l'exécution du budget. Cette présentation est axée sur les grandes masses budgétaires ou toute autre question spécifique choisie par la Commission. Ainsi les dépenses d'éducation ont récemment été l'objet de beaucoup d'attention. Le budget subit néanmoins des modifications au cours de l'exercice sans que l'APN n'ait en général donné son avis ou son approbation.

Cela renvoie également au statut particulier des instruments législatifs adoptés par l'APN. Les « lois » approuvées par l'APN n'ont pas de caractère obligatoire. Deux exemples servent à illustrer cet état de fait. Premièrement, on peut citer les demandes faites par divers organismes pour que le pourcentage des dépenses allouées à tel ou tel secteur d'activité soit annuellement rehaussé, ou que ces mêmes secteurs enregistrent une augmentation « plus rapide » que l'ensemble des dépenses budgétaires. Ces demandes sont toutes restées lettre morte. On peut aussi se référer à l'adoption des budgets organisationnels. Bien qu'elle ait été stipulée à l'origine dans la nouvelle loi budgétaire organique de 1994, il a fallu attendre 2001 pour que le budget organisationnel soit effectivement adopté, suite à de fortes pressions exercées par l'APN. Il reste à savoir si l'assemblée pourra ou non jouer un rôle plus décisif dans la procédure budgétaire à l'avenir.

L'exécution du budget

L'adoption d'un système de gestion de trésorerie constitue une réforme essentielle dans ce domaine. On peut définir la gestion de trésorerie comme la façon dont un gouvernement exécute son budget, à savoir la manière dont il gère les liquidités, qu'il s'agisse de recettes ou de paiements. Il faut admettre qu'*aucun* système central de gestion de trésorerie n'existe actuellement en Chine.

La gestion de trésorerie est un des aspects fondamentaux de l'exécution du budget dans les pays Membres de l'OCDE. Elle a trois objectifs. Le premier est de réduire les paiements d'intérêts en investissant

les fonds inutilisés. Le deuxième consiste à prévenir les abus en adoptant des moyens de contrôle efficaces pour le recouvrement et le décaissement des fonds. Le troisième objectif réside dans la capacité de fournir des informations *instantanées* sur la situation financière du gouvernement. Les systèmes publics de gestion de trésorerie servent aussi à fournir des informations sur l'économie. Le montant des recettes fiscales constitue ainsi l'un des indicateurs de l'activité économique au sein des pays Membres. En conséquence, le système de gestion de trésorerie sert à éveiller l'attention du gouvernement sur les mesures à prendre en vue de stimuler ou de ralentir la demande dans l'économie.

La situation actuelle

Il existe en Chine plus de 13 000 organismes à tous les niveaux de l'administration chinoise, et ces derniers gèrent une pléthore de comptes dans des banques commerciales. Sur chacun de ces comptes, on enregistre des soldes inutilisés et souvent significatifs, sur lesquels le Ministère des Finances n'a aucun contrôle.

Les organismes officiels de collecte des impôts déposent d'abord les recettes sur leurs propres comptes. L'argent y séjourne souvent pendant un laps de temps assez long avant d'être retourné au Ministère des Finances, les organismes de collecte profitant ainsi des intérêts perçus sur leurs comptes. Des abus surviennent par ailleurs, car des montants importants de recettes ne sont jamais retournés au Ministère des Finances.

A intervalles réguliers, les organismes publics reçoivent du Ministère des Finances des enveloppes globales pour leurs dépenses de fonctionnement. Le Ministère des Finances dépose ces fonds sur les comptes tenus par les organismes publics dans les banques commerciales. Ces organismes déposent quant à eux cet argent sur les comptes de diverses entités subsidiaires. Ce processus en chaîne implique que l'argent passe par six maillons avant d'atteindre son utilisateur final. Comme chaque organisme présente le long de la chaîne accumule d'autant plus de recettes que l'argent séjourne longtemps sur son compte, il est fréquent que les fonds ne soient pas rapidement disponibles.

Le système se prête également à des abus, faute de moyens efficaces pour contrôler l'utilisation qui est faite de l'argent. Tous les organismes concernés sont censés rendre compte de l'utilisation de leurs fonds au Ministère des Finances, mais ces informations sont soumises bien après que l'argent ait atteint sa destination finale, et de façon très générale et incomplète.

Le cadre juridique de la gestion de trésorerie comporte des lacunes. En raison de l'existence de nombreux fonds extrabudgétaires, il n'est pas aisé de distinguer ce qui constitue les recettes publiques sous l'angle de la gestion de trésorerie. De plus, le rôle exact du Ministère des Finances dans la supervision du système n'est pas sans ambiguïté.

Les réformes proposées

Le Conseil des Affaires d'Etat a adopté des réformes de la gestion de trésorerie qui rapprocheront le système chinois de celui des pays Membres de l'OCDE. Les réformes doivent être appliquées par étapes, après la mise en œuvre d'un projet pilote initial. Ce projet, qui implique six organismes centraux et dix administrations provinciales, a été lancé le 1er juillet 2001. Le nouveau système de gestion de trésorerie s'étendra progressivement à de nouvelles administrations nationales et infranationales. Aucune date n'a cependant été fixée pour la pleine réalisation de la réforme, quand tous les organismes publics seront inclus dans le nouveau système. Les réformes rencontreraient de fortes résistances dans de nombreux organismes d'Etat.

Le Ministère des Finances prévoit d'établir un compte unique du Trésor auprès de la Banque populaire de Chine. Ce compte recevra l'ensemble des recettes et servira au paiement de toutes les dépenses.

Des comptes bancaires distincts seront créés dans les banques commerciales pour chaque organisme d'Etat. Chaque entité s'acquittera de ses engagements financiers envers des tierces parties en utilisant ces comptes. Ceux-ci seront néanmoins très différents de ceux que les organismes publics tiennent actuellement dans les banques commerciales. *En premier lieu*, chaque compte devra être approuvé par le Ministère des Finances. *En second lieu*, toutes les transactions opérées à partir de ces comptes se feront par l'intermédiaire du Centre de gestion des paiements du Ministère des Finances (voir ci-après), et non plus directement à partir de chaque organisme. *Enfin*, les comptes seront « vidés » chaque soir, à savoir que le solde de chaque compte sera de zéro à l'heure de fermeture quotidienne, tout solde positif étant transféré au compte unique du Trésor auprès de la Banque populaire de Chine. Le gouvernement pourra ainsi centraliser sa gestion de trésorerie.

Les organismes publics auront en outre l'autorisation d'ouvrir des comptes spéciaux pour y placer les fonds extrabudgétaires et les fonds à objectifs spécifiques. Ces comptes peuvent être considérés comme l'équivalent des fonds de réserve et des caisses d'assurance sociale dans les pays Membres de l'OCDE. Dans le cadre de la réforme, le nombre de ces fonds sera considérablement réduit en Chine. Le solde de ces comptes, qui sera remis à zéro chaque jour, sera intégré dans le système central de gestion de trésorerie.

Le Ministère des Finances autorisera également les organismes publics à ouvrir des comptes dont les soldes seront maintenus au-delà d'une journée pour y placer de petites sommes. Ces comptes serviront essentiellement de petite caisse pour le paiement au jour le jour des dépenses de faible montant.

Comparaison avec l'expérience de pays de l'OCDE

Rôle du Ministère des Finances et champ d'application de la gestion de trésorerie

Dans les pays de l'OCDE, c'est toujours le Ministère des Finances qui est par définition chargé de la gestion de la trésorerie. En l'absence d'un organisme central responsable, on ne peut espérer gérer une trésorerie de façon efficace. Pour cette raison, dans les pays Membres de l'OCDE, le système central de gestion de trésorerie reçoit toutes les recettes et sert à payer toutes les dépenses, ce qui implique qu'aucune opération ne se fait en dehors du système. L'ensemble des redevances et autres recettes « spécifiques » est déposé dans le système de gestion de trésorerie. Si des comptes « hors budget » distincts ont été ouverts pour les caisses d'assurance sociale, leur solde est géré dans le cadre du système de gestion de trésorerie.

Ces caractéristiques sont inscrites dans les lois budgétaires organiques des pays Membres de l'OCDE. La situation actuelle en Chine en diffère sur des points essentiels, comme cela a été souligné plus haut. Les réformes en vue offrent néanmoins des solutions à ces problèmes.

Rôle de la banque centrale

Le rôle de la banque centrale dans la gestion de trésorerie varie selon les pays Membres de l'OCDE. Nonobstant ces différences, il existe une claire distinction entre les attributions de la banque centrale en matière de politique monétaire et sa fonction d'agent budgétaire de l'Etat.

En Chine, les réformes vont dans le sens d'une limitation du rôle de la banque centrale en matière de gestion de trésorerie. On peut attribuer cela à divers facteurs. Premièrement, la banque centrale n'a pas qualité pour servir d'agent payeur de l'Etat. Cela revient beaucoup moins cher de laisser les banques commerciales gérer la trésorerie. Deuxièmement, on estime préférable que la banque centrale se centre sur la politique monétaire. Troisièmement, la banque centrale doit assurer la surveillance des banques commerciales, dans leur fonction d'agents payeurs de l'Etat.

La principe de cette limitation du rôle de la banque centrale est répandu dans les pays Membres de l'OCDE. Il faut souligner que le rôle de la banque centrale dépend des circonstances locales : il n'existe pas de « bon » ou de « mauvais » rôle.

Rôle des comptes dans les banques commerciales

Dans les cas où les organismes publics des pays de l'OCDE possèdent leurs propres comptes au sein de banques commerciales, leur solde est « versé » chaque jour au compte unique du Trésor de la banque centrale, où il peut être géré efficacement. Aussi, il importe peu, sous l'angle de la gestion de trésorerie, que les organismes publics aient leur compte dans des banques commerciales ou des sous-comptes/lignes auprès de la banque centrale. Le fait que les organismes publics puissent posséder des comptes dans des banques commerciales ne signifie pas qu'ils puissent recouvrer ou dépenser l'argent en toute liberté. L'existence de tels comptes implique néanmoins une relation de banquier à client. Il faudra donc que le Ministère des Finances consacre une partie de ses ressources aux négociations visant à fixer les niveaux de rendement à atteindre, ainsi qu'au suivi des résultats réalisés par les banques commerciales par rapport à ces objectifs.

Dans les pays Membres de l'OCDE où les organismes possèdent des comptes dans des banques commerciales, ces comptes sont généralement assortis de mesures d'incitation (permettant l'accumulation et le versement d'intérêts), afin de décentraliser les mécanismes de gestion des liquidités. Ce type de pratique est, dans les pays Membres de l'OCDE, considéré comme « à la pointe du progrès », et repose sur un système bancaire très raffiné.

Communication des données

Les informations fournies par le système de gestion de trésorerie servent à la production d'états détaillés. Il s'agit d'états quotidiens présentant le solde des liquidités de l'Etat et d'états mensuels sur les recettes et dépenses publiques ventilées par organisme et par catégorie de dépenses. Ces états détaillés sont mis à la disposition du public dans les pays Membres de l'OCDE.

La Chine n'applique pas, à l'heure actuelle, de telles pratiques et les mesures envisagées ne prévoient pas l'accès du public à ce type d'informations.

Prévisions de trésorerie

Il est frappant de constater que les réformes proposées en Chine ne couvrent pas les prévisions de trésorerie. Dans les pays Membres de l'OCDE, elles constituent un élément inhérent à la fonction de gestion de trésorerie. Les prévisions de trésorerie s'élaborent sur la base des schémas historiques en matière de collecte et de paiement, qui sont adaptés pour tout paiement particulier connu. Elles sont faites quotidiennement et rendues publiques. Les marchés financiers sont à l'affût de la moindre différence entre ces prévisions et les résultats réels, et si l'écart se creuse entre les deux, ils « punissent » les autorités en augmentant la prime sur les taux d'intérêt.

Conclusion

La création d'un compte unique du Trésor qui est envisagée devrait jouer un rôle fondamental pour rendre l'exécution du budget efficace et efficiente. Elle est susceptible d'accomplir, pour l'exécution du budget, ce que les budgets organisationnels feront pour la préparation du budget, à savoir établir les structures de base sur lesquelles s'articuleront des réformes plus élaborées. Or, cette réforme se heurte à de nombreux intérêts acquis. La mise en place de la réforme présente également des aspects techniques complexes et on ne saurait préjuger de son succès. On peut néanmoins espérer qu'elle réussira, si on en juge par les trois facteurs suivants. Tout d'abord, les réformes jouissent d'un appui politique solide de la part des plus hautes autorités du pays. En second lieu, l'élaboration du système de gestion de trésorerie et son adaptation aux conditions locales ont déjà fait l'objet d'un gros travail de préparation. Enfin, l'expérimentation du nouveau système, menée dans un certain nombre de secteurs, a été couronnée de succès. Il faut toutefois souligner que la mise en place du système dans sa totalité prendra plusieurs années.

NOTES

1. Il faut ici souligner que l'existence de fonds extrabudgétaires n'est pas nécessairement synonyme de corruption. L'affectation des dépenses aux divers échelons de l'administration s'opère selon un processus en chaîne permettant de se décharger de certaines responsabilités sur le niveau inférieur. Cela n'est en général pas assorti de moyens adéquats pour générer les recettes nécessaires à couvrir les dépenses. Ce n'est pas un hasard si ce processus en chaîne aboutit à l'échelon le plus bas, où le recours aux fonds extrabudgétaires est le plus courant. Les administrations locales n'ont pas le droit de lever officiellement des impôts et doivent donc recourir à d'autres modes de financement.
2. Les rémunérations de la fonction publique sont établies sur une base uniforme dans l'ensemble du pays, malgré les variations dans la capacité de paiement des salaires d'une région à une autre. Dans la pratique, il arrive souvent que la capacité des villes côtières serve de référence pour le calcul des rémunérations. Il en résulte des arriérés de paiement conséquents dans les régions qui sont dans l'incapacité totale de payer de tels salaires.

Chapitre 20

LES RELATIONS BUDGÉTAIRES ENTRE L'ADMINISTRATION CENTRALE ET LES COLLECTIVITÉS LOCALES

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	757
Cadre général du système budgétaire chinois	758
Structure du système actuel	759
Conséquences pour les caractéristiques des finances locales	762
Principaux problèmes posés par les relations budgétaires entre administrations	766
Caractère imprécis de l'attribution des responsabilités et des dépenses au niveau local	766
Inefficacité et incapacité d'assurer une augmentation durable des recettes fiscales régionales	768
Manque de cohérence dans les relations entre les niveaux de l'administration	769
Les disparités régionales et les effets du système budgétaire actuel	769
Effets du système de partage des impôts sur les disparités budgétaires régionales	770
Conclusion	772
Notes	775
Bibliographie	777
Tableaux	
20.1. Affectation des recettes fiscales (2000)	760
20.2. Structure des recettes des administrations locales depuis 1994	764
20.3. Importance des transferts entre administrations	764
20.4. Structure des recettes fiscales des administrations centrale et locales en 1999	765
20.5. Structure des dépenses des collectivités locales (en %)	765
20.6. Part de l'administration centrale et des collectivités locales dans les principaux postes de dépenses	767
20.7. Variation du ratio des recettes budgétaires au PIB selon les régions (en pourcentage)	770
20.8. Disparités budgétaires entre quelques régions (1998)	770
20.9. Analyse des recettes et des transferts budgétaires pour quelques provinces	771
20.10. Part des divers types de transfert dans le total	772
Figures	
20.1. Structure du système budgétaire en Chine	758
20.2. Part des administrations centrale et locales dans les recettes budgétaires	762
20.3. Part des administrations centrale et locales dans les dépenses publiques	763
Encadrés	
20.1. Evolution des relations budgétaires entre niveaux de l'administration	759

LES RELATIONS BUDGÉTAIRES ENTRE L'ADMINISTRATION CENTRALE ET LES COLLECTIVITÉS LOCALES*

Introduction

L'amélioration des relations entre administration centrale et collectivités locales constitue un élément important de la réforme budgétaire en Chine depuis le début des réformes économiques en 1979. Ces relations ont subi pendant les vingt dernières années quatre grands changements, qui ont toutefois préservé l'unité du système dans son ensemble. Ces réformes ont mis en place une forme de « fédéralisme » budgétaire dans lequel les administrations locales ont des responsabilités et des incitations clairement définies pour collecter les recettes et exécuter les dépenses conformément aux normes fixées à l'échelle nationale. Les objectifs ultimes de ces réformes consistent à stimuler le développement de l'économie chinoise, à améliorer la distribution du revenu et l'affectation des ressources et à appuyer les résultats macro-économiques. La poursuite des réformes budgétaires visant à améliorer les relations entre les échelons de l'administration est nécessaire pour soutenir la croissance de l'économie chinoise au cours du siècle qui vient, ainsi que pour faciliter son ajustement à la libéralisation des échanges et de l'investissement et achever le passage à l'économie de marché.

Dans ce contexte, le présent chapitre se centre sur la situation actuelle et les problèmes des finances locales en Chine. Pour déterminer et analyser les caractéristiques et les difficultés dans ce domaine, la première section étudie le processus de réforme budgétaire depuis 1979 et présente le cadre actuel des relations entre administration centrale et collectivités locales. La suivante examine les principales caractéristiques des finances locales et les problèmes qu'elles posent sous l'angle de ces relations. Le chapitre étudie ensuite la disparité croissante entre régions en ce qui concerne les recettes fiscales et les effets du système actuel de relations entre administrations sur ce phénomène. On pourra ainsi tirer des conclusions et mettre en évidence les domaines où une réforme s'impose en Chine.

Globalement, l'analyse propose deux conclusions en ce qui concerne les relations budgétaires entre les échelons de l'administration.

- Premièrement, un problème sérieux de déséquilibre entre les recettes budgétaires des collectivités locales et leurs responsabilités en matière de dépenses semble se poser. En raison d'inadéquations dans la répartition des responsabilités et des fonctions entre les différents niveaux de l'administration, les dépenses des autorités locales ont régulièrement augmenté et elles dépendent étroitement des transferts et des recettes extrabudgétaires. Ce problème affecte non seulement le fonctionnement normal des administrations locales, mais aussi leur capacité de promouvoir le développement et de mener à bien la réforme de l'économie.
- Deuxièmement, le problème le plus sérieux des relations entre niveaux d'administration tient à la grande disparité entre régions, qui s'explique par les différences marquées entre bases d'imposition et taux de croissance selon les provinces. Le système actuel de transferts s'est avéré totalement

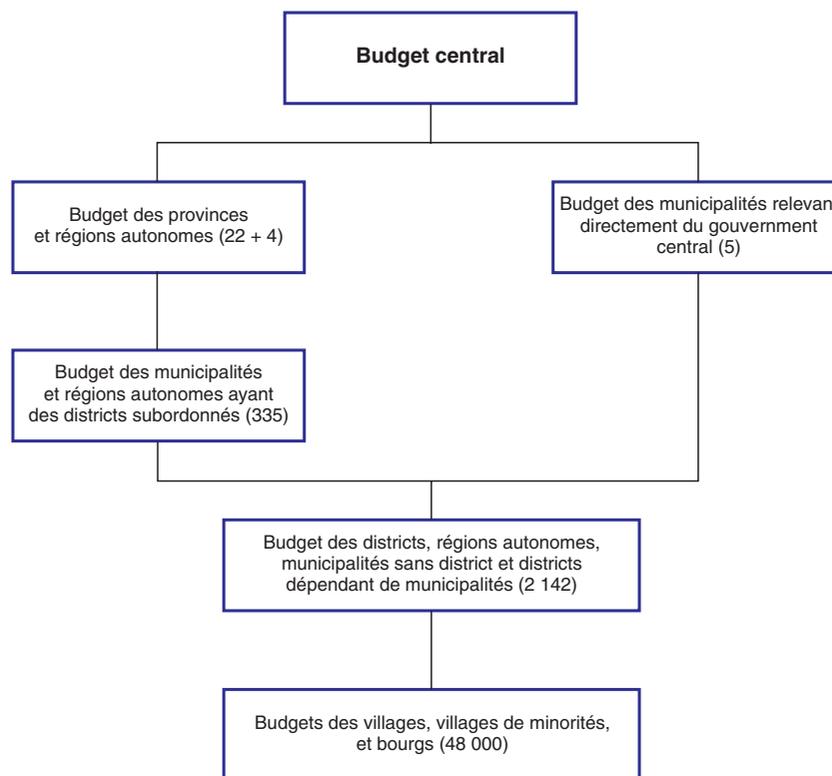
* Ce chapitre a été rédigé par Mme Wei Wang, Research Fellow, Centre de recherche sur le développement du Conseil des affaires d'Etat, Chine, sous la supervision de Charles Pigott, Economiste principal, Division des économies non membres, Département des affaires économiques, OCDE.

incapable de s'attaquer à ces différences, étant donné que la plupart des affectations sont fondées sur la croissance des recettes locales et que le rôle des transferts généraux visant à réduire les différences régionales a été strictement limité.

Cadre général du système budgétaire chinois

La hiérarchie administrative de la Chine comporte cinq niveaux, avec un total d'environ 50.000 entités. La structure budgétaire, qui correspond à cette hiérarchie, se compose de l'administration centrale et de quatre échelons inférieurs que l'on désigne par l'expression de collectivités locales. Ces collectivités comprennent 1) trente et une administrations au niveau provincial, dont vingt-deux provinces, quatre municipalités dotées d'importants pouvoirs indépendants, qui relèvent directement de l'administration centrale, et cinq régions autonomes ; 2) plus de 335 préfectures et villes au niveau préfectoral ; 3) plus de 2 142 districts, districts autonomes et villes au rang de district et 4) environ 48 000 bourgs, villes et districts urbains. Les trois derniers échelons, que l'on appelle niveaux infrarégionaux d'administration, sont placés sous l'autorité du niveau provincial (voir figure 20.1).

Figure 20.1. Structure du système budgétaire en Chine



Source : Ministère des finances de Chine : Le système budgétaire en Chine, www.mof.gov.cn.

Le système actuel de relations entre les divers échelons représente l'aboutissement de quatre grandes réformes de l'administration budgétaire (voir encadré 20.1). La première a été entreprise en 1980 et la dernière, qui forme la base du système actuel, a été mise en place en 1994. Chacune de ces réformes a remodelé fondamentalement les relations budgétaires entre les niveaux de l'administration. L'objectif général des réformes était la décentralisation dans la mise en œuvre des politiques budgétaires fondée sur des règles de plus en plus explicites fixant la répartition des recettes et l'attribution des responsabilités en matière de dépenses.

Encadré 20.1 **Evolution des relations budgétaires entre niveaux de l'administration**

De 1980 à 1993, en vertu du principe de « simplification de l'administration et de décentralisation » et du principe consistant à « offrir des incitations aux collectivités locales et à l'administration centrale », les relations budgétaires ont été restructurées dans le sens d'un système « d'autosuffisance » en trois étapes.

Premièrement, en 1980, un système de partage des recettes appelé « répartition des recettes et des dépenses entre les différents échelons de l'administration, en permettant à chacun d'entre eux d'être responsable de son financement » a été mis en place. Dans le cadre de ce système, des règles de partage entre administrations ont été instaurées par le gouvernement central, en vertu desquelles les relations entre provinces et municipalités étaient régies par la province, ce principe étant étendu aux échelons inférieurs. Selon ce système, toutes les recettes n'étaient plus automatiquement versées à l'administration centrale. Celle-ci définissait les recettes de chaque impôt comme « recettes centrales fixes » (allant à l'Etat), « recettes locales fixes » ou « recettes partagées ». Les recettes partagées étaient réparties entre l'administration centrale et les collectivités locales selon des contrats négociés mais flexibles.

Deuxièmement, en 1985 un système baptisé « répartition des impôts par type, vérification et approbation des recettes et des dépenses, en laissant la responsabilité à chaque niveau de l'administration » a été mis en œuvre.

Enfin, à partir de 1988, le système de contrat budgétaire ou de responsabilité budgétaire (*caizheng baogan zhi*) a été largement pratiqué. Selon ce système, les gouvernements provinciaux négociaient chacun un quota fixe d'impôts avec l'administration centrale, les recettes supérieures à ce montant étant conservées à l'échelon local. Ce nouveau système incitait fortement les collectivités locales à dissimuler au pouvoir central les informations sur leurs recettes afin de ne pas subir un « effet de cliquet » étant donné que ces données seront utilisées au moment de la renégociation des contrats. En outre, comme les bénéficiers de nombreuses firmes nouvelles dans le cadre des entreprises de bourgs et de villages, en pleine expansion, allaient aux « actionnaires locaux », les collectivités étaient incitées en permanence à faire supporter leur déficit par l'administration centrale et à soustraire les bénéficiers à l'impôt. Le système souffrait donc d'une grave asymétrie, étant donné que les collectivités locales absorbaient les recettes excédentaires alors que les déficits étaient couverts par l'administration centrale.

En vertu de la réforme décrite ci-dessus, le système consistant à rendre chaque échelon responsable de ses finances a entraîné une baisse régulière des ressources de l'administration centrale (voir figure 20.1). Cette situation a abouti à la réforme radicale du système budgétaire qui a été lancée en 1994.

Structure du système actuel

Le système actuel de relations budgétaires entre niveaux administratifs a été défini par la réforme de 1994 qui visait à appuyer l'instauration d'une économie socialiste de marché. Le point central de cette réforme est le système national de partage des impôts, qui établit un réseau à plusieurs échelons de mécanismes pour la collecte et la répartition des recettes. Toutefois, le partage des responsabilités et des diverses dépenses qui en découlent entre l'administration centrale et les collectivités locales n'a pas fait l'objet d'un réexamen.

Les principales caractéristiques de la répartition des responsabilités dans le système actuel sont les suivantes :

- Les recettes sont partagées entre l'administration centrale et les collectivités locales selon le principe « aligner la responsabilité sur la capacité financière ». Les impôts jugés nécessaires à la protection des intérêts nationaux et à la réalisation de l'ajustement macro-économique, appelés « impôts centraux », vont entièrement à l'administration centrale (voir tableau 20.1). Les impôts directement liés au développement économique sont classés comme « impôts partagés » et divisés entre les administrations centrale et locales, et ceux qui se prêtent à prélèvement par les collectivités locales entrent dans la catégorie des « impôts locaux ». Les organismes fiscaux nationaux sont responsables de la collecte des impôts centraux et partagés, alors que les impôts locaux sont prélevés par les organismes fiscaux qui dépendent des collectivités locales.

Tableau 20.1. Affectation des recettes fiscales (2000)

Catégorie	Impôt	Part de l'administration centrale %
Impôts centraux	Droits d'accise internes	100
	Droits de douane	100
	TVA et accise sur importations	100
	Revenus des dépôts portant intérêt	100
Impôts locaux	Impôt sur le revenu des personnes physiques	0
	Taxe d'utilisation des terrains urbains	0
	Taxe d'occupation des terres agricoles	0
	Taxe de régulation visant à orienter l'investissement vers l'acquisition d'immobilisations	0
	Taxe sur les plus-values foncières	0
	Taxe sur la propriété bâtie	0
	Taxe immobilière urbaine	0
	Taxe d'utilisation des véhicules et des bateaux	0
	Droit de timbre	0
	Taxe d'abatage	0
	Taxe sur les banquets	0
	Impôts agricoles et taxe sur l'élevage	0
	Impôts partagés	TVA interne
Taxe sur le chiffre d'affaires		
– chemins de fer, siège de banques ou de compagnies d'assurance		100
– autres		0
Impôt sur le revenu des entreprises		
– chemins de fer, sièges d'institutions financières et de compagnies d'assurance propriété de l'État		100
– autres		0
Impôt sur le revenu des banques étrangères ou à capitaux étrangers		100
Impôt sur le revenu des institutions non bancaires étrangères ou à capitaux étrangers		0
Taxe sur les ressources		
– payée par les sociétés pétrolières offshore		100
– autres		0
Taxe de construction et d'entretien urbains		
– payée par les chemins de fer, sièges de banques ou de compagnies d'assurances		100
– autres		0
Taxe sur les valeurs mobilières		
– prélevée sur les transactions mobilières	88	
– autres transactions	0	

Source : Administration nationale des impôts, *Système fiscal de la République de Chine*.

- L'administration centrale est responsable des dépenses consacrées à la défense nationale, à la conduite des relations internationales, à la gestion des organismes centraux, ainsi que de celles qui portent sur la restructuration économique et les ajustements liés aux politiques macro-économiques. Les administrations locales ont la responsabilité de la gestion de leurs organismes et du soutien au développement social et économique dans leur juridiction. En pratique, ce partage laisse au niveau local la plupart des responsabilités en matière d'éducation, de santé et de mesures sociales.
- Les écarts entre les responsabilités en matière de dépenses et les recettes sont comblés par un système de transferts entre administrations, dont les détails sont examinés plus loin.
- Les décisions relatives au contenu de tous les budgets sont très centralisées. En particulier, 1) les impôts et leurs taux sont tous fixés par l'administration centrale, les collectivités locales n'ayant que des droits limités pour déterminer les taux de quelques impôts locaux ; 2) les administrations locales n'ont pas le droit d'accorder d'exonérations, ni de dégrèvements par rapport à la législation fiscale

pertinente et 3) elles n'ont pas le droit d'émettre des titres de dette, ni d'emprunter auprès de la Banque populaire de Chine. Les déficits de financement pour les dépenses des collectivités locales sont en principe couverts par des transferts ou subventions de l'administration centrale – ou, s'ils s'avèrent insuffisants, par des réductions de dépenses.

- Les budgets sont coordonnés à l'échelle nationale, mais gérés séparément au niveau de l'administration centrale et des quatre échelons locaux. Le budget national se compose du budget de l'administration centrale et de ceux des collectivités locales. Comme le stipule la Loi budgétaire de la République populaire de Chine, les projets de budget annuels et les comptes définitifs de l'Etat doivent être examinés et approuvés par l'Assemblée populaire nationale (APN). Les projets de budget des collectivités locales sont examinés par les assemblées populaires locales à l'échelon correspondant, bien que celles-ci n'aient qu'un rôle limité dans le contrôle et la gestion des budgets. Les projets d'ajustement des budgets centraux et locaux ainsi que les comptes définitifs doivent aussi être examinés et approuvés par les commissions permanentes de l'APN et les assemblées locales (voir le chapitre 19 sur la gestion des budgets du secteur public).

Le système de transferts entre administrations se compose de cinq éléments dont l'importance relative est en train de changer :

- un facteur de base fondé sur les recettes collectées en 1993, l'année précédant les réformes, dont l'importance dans la détermination des transferts totaux diminue ;
- un reversement de recettes égal à 30% de la hausse de la TVA et des autres impôts indirects par rapport à l'année précédente (en plus des 25% fixés par le dispositif de partage des recettes) ;
- des subventions et dotations spéciales préaffectées pour des centaines de catégories, comme l'achat de céréales, les subventions aux prix et les transferts destinés à combler le déficit des caisses locales de retraite ;
- des transferts généraux, appelés paiements de transfert pendant la période de transition, semblables à ceux qui sont communément utilisés dans les pays de l'OCDE ;
- enfin, des transferts divers.

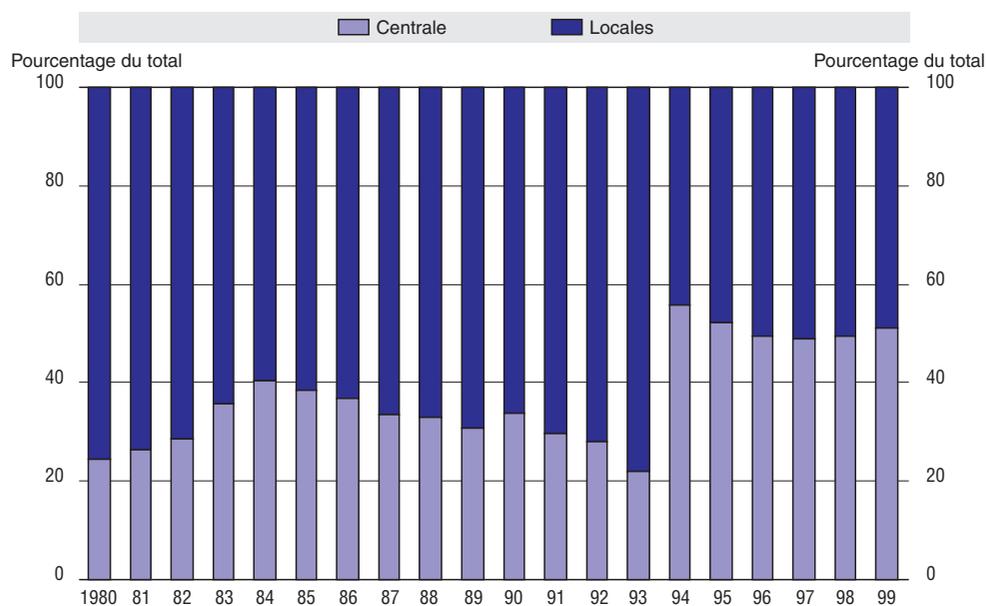
Dans l'ensemble, le système de transferts constitue un « hybride » entre le mode antérieur de répartition des recettes et le dispositif actuel. En particulier, le deuxième élément de la liste ci-dessus est semblable au système d'alignement d'avant 1993 dans lequel les provinces en croissance rapide bénéficiaient de reversements proportionnellement plus élevés que celles qui progressaient moins vite. Les troisième et quatrième éléments reflètent le passage plus récent à un système fondant les transferts sur les besoins locaux. Toutefois, dans la pratique, les subventions et dotations spéciales (troisième élément) sont généralement réparties selon diverses considérations économiques, sociales, administratives et politiques qui n'ont souvent qu'une relation assez lointaine avec les besoins fondamentaux. Quant aux transferts généraux, ils ne représentent encore qu'une petite partie du total, même si leur importance grandit.

La réforme de 1994 a été suivie par d'importants changements dans l'évolution des recettes et des dépenses pour les administrations au niveau central et local. Pendant la plus grande partie de la période de réformes, les recettes et les dépenses, même si elles augmentaient très rapidement, ne suivaient pas la croissance du PIB. Par conséquent, le ratio des recettes et dépenses des administrations au PIB a régulièrement baissé entre 1980 et 1994, les rentrées tombant en 1994 à un plancher tout juste supérieur à 10 % du PIB. Cette chute, et le niveau général relativement bas des recettes fiscales, étaient inhabituels en comparaison des normes internationales. En effet, dans les pays de l'OCDE par exemple, le ratio des recettes des administrations au PIB est passé de 26.9 % en 1965 à 36.5 % en 2000. La baisse de ce ratio en Chine est due principalement à trois facteurs :

- le changement d'orientation dans la répartition du revenu national donnant moins de place aux administrations et plus aux individus et aux entreprises¹.
- la baisse de la part dans l'économie des entreprises d'Etat, qui constituaient la principale base d'imposition, et la chute de leur rentabilité, dues à l'intensification de la concurrence et, plus récemment, à leurs problèmes structurels ;
- les carences dans la collecte des impôts et l'absence de discipline fiscale qui ont abouti au sous-paiement marqué de certains impôts.

La baisse des recettes a pesé sur la capacité des autorités à promouvoir le développement et poursuivre les réformes économiques. Elle a aussi eu des effets notables sur les relations budgétaires entre les niveaux de l'administration. La part des recettes de l'administration centrale a fléchi en même temps que le ratio des rentrées totales entre 1980 et 1994, tombant au niveau exceptionnellement bas de 22 % en 1993 (figure 20.2). Or l'un des principaux objectifs de la réforme de 1994 consistait à réduire ce déséquilibre. Ainsi la part de l'administration centrale est montée à plus de 55.7 % immédiatement après la réforme de 1994, pour se stabiliser par la suite à environ 50 % en 1998-1999 après avoir légèrement baissé en 1995-1997. Parallèlement, les recettes fiscales globales ont nettement augmenté, à un rythme plus de deux fois supérieur à la croissance du PIB nominal depuis 1994, atteignant près de 13.3 % du PIB en 2000. Cette rapide progression reflète les efforts énergiques déployés pour améliorer le recouvrement auprès des entreprises privées et d'autres secteurs qui s'acquittaient relativement mal de leurs obligations.

Figure 20.2. **Part des administrations centrale et locales dans les recettes budgétaires**



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

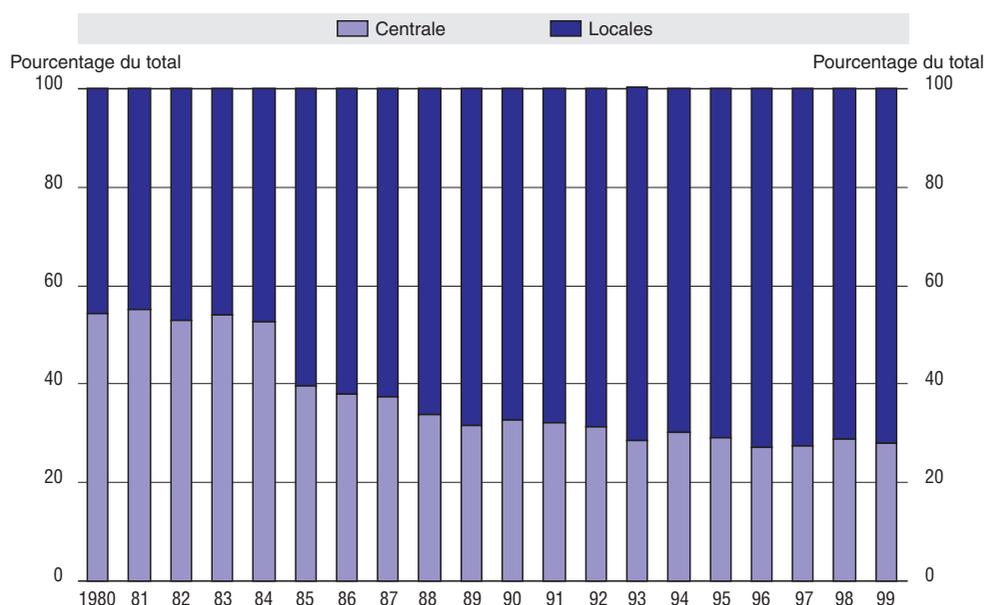
Conséquences pour les caractéristiques des finances locales

Les réformes de 1994 sont en très grande partie responsables de plusieurs caractéristiques importantes des finances des collectivités locales et de leurs relations avec l'administration centrale.

Premièrement, la décentralisation budgétaire est relativement marquée en Chine. Les deux critères communément utilisés pour mesurer ce phénomène sont la part des budgets locaux dans le budget national consolidé, et la place dans ces budgets des recettes prélevées à l'échelon local comparée à celle

des transferts de l'administration centrale. Entre 1994 et 1999, la part des recettes locales dans le total perçu à tous les échelons a varié entre 44,3 et 49,4 %, soit un chiffre proche des ratios que l'on constate dans plusieurs pays développés à structure fédérale comme les États-Unis et l'Allemagne². La part des dépenses locales dans le total avoisine 70 % (figure 20.3), ce qui est relativement élevé par rapport aux autres pays en transition et à certains pays développés³. La proportion des transferts de l'administration centrale dans le total des recettes locales est restée à 40 % depuis 1994, niveau qui est également élevé par rapport aux normes internationales. Or, comme les collectivités locales représentent un pourcentage élevé des ressources budgétaires totales de la Chine, les problèmes de financement de ces échelons administratifs ont eu une grande influence sur l'efficacité et l'efficience globales du système budgétaire et de la politique suivie dans ce domaine.

Figure 20.3. Part des administrations centrale et locales dans les dépenses publiques



Source : Annuaire statistique de la Chine, 2000

Deuxièmement, les administrations locales ont absorbé une proportion croissante des dépenses publiques totales, mais leur part dans les recettes a fluctué. Ainsi la part des dépenses budgétaires des collectivités locales dans le total a augmenté rapidement, passant de 45,7 % en 1980 à 67,4 % en 1990, pour atteindre 68,5 % en 1999 (figure 20.3). Le niveau élevé et la hausse constante de ces dépenses indiquent que les collectivités locales ont pris des responsabilités accrues au cours des deux dernières décennies. La raison de cette augmentation est examinée plus loin. En revanche, la répartition des recettes entre l'administration centrale et les collectivités locales a varié pendant les quatre vagues de réformes budgétaires. Au cours de la dernière, la part des recettes des collectivités locales dans le total est tombée d'environ 30 % à quelque 15 % entre 1994 et 1999 avec l'amélioration de la situation budgétaire de l'administration centrale.

Troisièmement, les collectivités locales dépendent énormément des transferts de l'administration centrale et des sources extrabudgétaires. Au niveau de l'administration locale en Chine, trois types de ressources peuvent être utilisées pour faire face aux besoins croissants qu'entraînent leurs responsabilités et les plans ambitieux de développement. Comme le montre le tableau 20.2, leurs recettes budgétaires constituent l'élément principal des ressources des collectivités locales, et leur part dans le total des recettes locales a régulièrement augmenté, passant de 36,8 % en 1994 à 44,1 % en 1998. Les transferts de l'administration centrale sont une autre importante source de financement pour les collectivités locales, même si leur part dans le total des recettes locales est tombée de 38 % en 1994 à 29,4 % en 1998. Compte

tenu de la part des transferts dans les dépenses de l'administration centrale et de leur ratio au PIB (tableau 20.3), ils constituent désormais le principal instrument de redistribution des ressources budgétaires. D'un autre côté, les collectivités locales dépendent presque autant de sources extrabudgétaires. Bien que le gouvernement considère les financements extrabudgétaires comme des ressources budgétaires, ceux-ci sont gérés hors budget. En Chine, les ressources extrabudgétaires, qui comprennent les surtaxes, taxes et redevances versées au gouvernement et aux unités administratives, ont augmenté rapidement, passant de 2.6 % du PIB en 1978 à 4 % en 1998⁴. Les collectivités locales ont pris la part du lion dans ces financements depuis 20 ans. Ainsi en 1998, le total des recettes s'élevait à 308.2 milliards de CNY, dont près de 95 % allaient aux administrations locales. Entre 1994 et 1998, les apports extrabudgétaires locaux représentaient environ 25 % des recettes totales de l'Etat. Cette évolution montre que les collectivités locales ont accru leur dépendance vis-à-vis des ressources extrabudgétaires.

Tableau 20.2. **Structure des recettes des administrations locales depuis 1994**
en 100 millions de CNY

	Recette totales	Recettes budgétaires	Dont : Recettes fiscales	Transferts	Recettes extra- budgétaires	Ratio (%)	Ratio (%)	Ratio (%)	Ratio (%)
	(1)=(2)+(4)+(5)	(2)	(3)	(4)	(5)	(3)/(2)	(2)/(1)	(4)/(1)	(5)/(1)
1994	6 280.0	2 311.6	2 294.9	2 389.2	1 579.2	99.3	36.8	38.0	25.2
1995	7 608.7	2 985.6	2 832.8	2 534.2	2 088.9	94.9	39.2	33.3	27.5
1996	9 415.1	3 746.9	3 449.0	2 722.5	2 945.7	92.0	39.8	28.9	31.3
1997	9 961.8	4 424.2	4 002.0	2 856.7	2 680.9	90.5	44.4	28.7	26.9
1998	11 286.6	4 984.0	4 438.5	3 321.5	2 981.1	89.1	44.1	29.4	26.5
1999	n.d.	5 594.9	4 959.9	n.d.	n.d.	88.7	n.d.	n.d.	n.d.

n.d.: non disponible.

Notes : Recettes totales : total des recettes budgétaires locales, des transferts de l'administration centrale et des recettes extrabudgétaires.

Recettes budgétaires locales : recettes fiscales moins subventions pour couvrir les pertes des entreprises d'État plus certaines taxes officielles.

Source : *Annuaire statistique de la Chine* (2000); *Annuaire des finances publiques de la Chine* (1999).

Tableau 20.3. **Importance des transferts entre administrations**

Transfert	1996	1997	1998	1999
Transferts totaux (milliards de CNY)	271.6	285.4	332.3	409.5
Ratio au PIB (%)	4.0	3.8	4.2	5.0
Part des dépenses centrales (%)	49.9	45.7	41.4	41.7
Part des recettes locales (%)	42.1	39.2	40.1	42.3

Source : *Annuaire des finances publiques pour les cinquante ans de la Chine nouvelle* ; *Annuaire statistique de la Chine*, 2000.

Quatrièmement, les impôts locaux ne constituent pas la source principale des recettes revenant aux collectivités locales. Les impôts représentent pourtant la principale source de recettes budgétaires de l'Etat depuis 1985. Pour les administrations publiques et l'administration centrale, la part des recettes fiscales dans les recettes budgétaires totales était respectivement de 93.3 et 97.8 % en 1999. En revanche, pour les collectivités locales, cette part a diminué, passant de 99.3 en 1994 à 88.7 en 1999.

La TVA et la taxe sur le chiffre d'affaires des entreprises constituent les principaux prélèvements pour les administrations publiques, représentant respectivement 36.3 et 15.9 % du total des recettes en 1999 (voir tableau 20.4). Pour l'administration centrale, la principale source de recettes est la TVA, dont la part était de 50.3 % cette même année. Les trois plus importants impôts qui vont en totalité à l'administration centrale représentent en plus 30 % environ de ses recettes totales. Les recettes des collectivités locales sont sensiblement moins concentrées que celles de l'administration centrale. En effet près de 50 % d'entre

elles proviennent de la TVA et de la taxe sur le chiffre d'affaires. Le reste est généré par les onze impôts locaux et la part locale des impôts partagés et de la taxe sur le chiffre d'affaires. Les trois principaux prélèvements locaux sont l'impôt sur le revenu des personnes physiques, la taxe d'utilisation des terrains urbains et les impôts sur l'agriculture, qui représentaient ensemble 27.6 % des recettes locales.

Tableau 20.4. **Structure des recettes fiscales des administrations centrale et locale en 1999**
Part en pourcentage du total des recettes collectées

Impôts	Total	Administration centrale	Administration locale
Total des recettes	100	100	100
Taxe sur la valeur ajoutée (TVA) [P]	36.3	50.3	20.2
Taxe sur le chiffre d'affaires [P]	15.9	4.2	29.5
Taxe sur la consommation (TC) [C]	7.7	13.9	0
Droits de douane [C]	5.3	9.8	0
TC & TVA sur importations [C]	5.2	9.7	0
Impôt sur le revenu des entreprises [P]	11.5	7.8	15.7
Impôt sur l'agriculture [L]	4.0	0	7.3
Taxe sur les transactions sur titres [P]	2.6	3.8	1.4
Impôt sur le revenu des personnes physiques [L]	3.9	0	8.4
Taxe d'utilisation des terrains urbains [L]	5.5	0	11.9
Autres	2.1	0.5	5.6

Notes : [P] = impôt partagé [C] = impôt central [L] = impôt local.

Les impôts sur l'agriculture comprennent l'impôt agricole, la taxe sur l'élevage, l'impôt sur les terres cultivées, l'impôt sur certains produits agricoles et la taxe sur les contrats.

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

Enfin, les dépenses des collectivités locales sont centrées sur le fonctionnement des services d'éducation, de santé, de culture et les autres besoins sociaux, sur les équipements et sur l'administration locale. Comme le montre le tableau 20.5, les dépenses consacrées au développement économique représentent la plus grande part des dépenses budgétaires pour tous les niveaux de l'administration, même si la proportion est tombée de 58.2 % en 1980 à 38.7 % en 1998. Or, dans les pays de l'OCDE, la part de ces dépenses varie entre 5 et 19 %. Le chiffre beaucoup plus élevé en Chine traduit la priorité plus grande que, pour des raisons compréhensibles, les autorités donnent à la promotion du développement économique dans leur politique budgétaire.

Tableau 20.5. **Structure des dépenses des collectivités locales (%)**

Poste	Part dans le total		
	1991	1994	1998
1. Dépenses d'équipement	8.4	7.3	10.1
2. Fonds d'innovation et de promotion des nouveaux produits	5.1	7.3	6.4
3. Subvention aux prix	14.8	5.5	4.5
4. Dépenses administratives des collectivités locales	13.6	16.6	16.1
5. Dépenses de fonctionnement pour la culture, l'éducation, la science et la santé	27.2	28.2	24.9
6. Dépenses de fonctionnement pour le Département de l'industrie, du commerce et des communications	0.1	1.6	1.0
7. Dépenses de protection sociale	2.9	2.3	2.1
8. Aides à l'agriculture et au développement	9.6	8.8	7.2
9. Autres	18.3	22.4	26.8
Total	100	100	100

Note : Les dépenses administratives comprennent celles consacrées à la sécurité publique, aux poursuites judiciaires et aux tribunaux.

Source : *Annuaire des finances publiques de la Chine, 1999.*

Au niveau local, 60 % environ des dépenses budgétaires étaient consacrés au soutien du développement économique et à l'administration. Les dépenses totales des collectivités locales ont progressé de 16.3 % pendant la période 1991-1999. Les dépenses consacrées à l'équipement, à l'innovation et à la promotion de nouveaux produits, ainsi qu'au fonctionnement de l'administration locale, ont crû encore plus rapidement, et leur part dans le total a augmenté respectivement de 1.5, 0.9 et 2.5 points pendant cette période. Toutefois, les sommes affectées par les collectivités locales à la culture, l'éducation, la science et la santé, qui constituaient leur principale responsabilité au début des années 80, ont progressé moins rapidement que les dépenses totales (d'1.1 point en moyenne entre 1991 et 1998), et leur part a diminué.

Principaux problèmes posés par les relations budgétaires entre administrations

Pour faire face aux exigences de l'économie axée sur le marché, le gouvernement chinois a annoncé l'an dernier la mise en place d'un nouveau système budgétaire national dans l'intervalle de trois à cinq ans. Etant donné que les collectivités locales représentaient plus de 70 % des dépenses budgétaires et environ 50 % des recettes, un élément crucial de la réforme à venir consistera à délimiter les problèmes et les domaines de réforme à l'échelon local. L'instauration d'un système efficace de gestion des finances locales et de relations saines entre les niveaux de l'administration devra constituer un élément fondamental du nouveau système.

Caractère imprécis de l'attribution des responsabilités et des dépenses au niveau local

La définition des responsabilités en matière de dépenses dans la réforme budgétaire de 1994 en est encore au stade des principes, sans que les détails et les garanties institutionnelles aient été clairement précisés. En conséquence, les dépenses des collectivités locales ont gonflé et dépassent aujourd'hui leurs recettes fiscales. Etant donné que leurs dépenses représentent à l'heure actuelle plus de 70 % de toutes celles des administrations, il semble bien que les collectivités locales aient assumé des responsabilités beaucoup plus grandes que l'administration centrale.

En général, il faudrait allouer les dépenses budgétaires aux différents niveaux de l'administration en fonction de leur responsabilité dans la fourniture de services publics, et éviter de faire passer la responsabilité d'un échelon à un autre. Des réformes s'imposent pour les raisons suivantes :

- Premièrement, *la dilution des responsabilités s'est généralisée* depuis le début de la réforme de 1994, avec pour conséquences une confusion et des chevauchements dans l'affectation des dépenses. Sur le papier, la répartition des responsabilités en matière de dépenses entre les niveaux de l'administration concorde manifestement avec la théorie des finances publiques et les pratiques optimales à l'échelle internationale. Dans la pratique, toutefois, les activités et les dépenses correspondantes aux niveaux central et local se ressemblent beaucoup (voir tableau 20.6). A l'exception de quelques postes de dépenses qui relèvent explicitement soit de l'administration centrale, soit des collectivités locales, la plupart sont répartis entre les différents niveaux, même si l'importance du partage varie selon le poste. Certes, on ne peut éviter totalement le partage des responsabilités, surtout dans les domaines concernant le développement économique comme l'investissement en biens d'équipement et la recherche-développement (R&D). Toutefois, les collectivités locales partagent aussi certaines responsabilités qui devraient être assumées par l'administration centrale, par exemple en matière de redistribution du revenu national et de défense nationale.
- Deuxièmement, *les autorités locales mènent toujours des activités qui n'incombent pas normalement aux administrations dans les autres pays*. Certaines de ces activités sont le legs des périodes d'avant les réformes et du début de celles-ci, où les collectivités locales étaient encore impliquées dans la fourniture de biens et de services qui aurait dû être assurée par le secteur privé. En 1998 par exemple, les subventions et autres paiements aux entreprises d'Etat déficitaires s'élevaient à 27.9 milliards de CNY et les dépenses de subvention aux prix atteignaient 34.8 milliards de CNY. L'ensemble de ces deux postes représentait 8.4 % des dépenses des administrations locales.

Tableau 20.6. **Part de l'administration centrale et des collectivités locales dans les principaux postes de dépenses**

Part en pourcentage du total des dépenses de chaque catégorie

Poste de dépense	Administration centrale	Administrations locales
	Ratio	Ratio
1. Dépenses d'équipement	43.9	56.1
2. Fonds de roulement des entreprises d'État	50.7	49.3
3. Fonds d'innovation et de promotion des nouveaux produits	23.1	76.9
4. Dépenses de prospection géologique	98.8	1.2
5. Dépenses administratives	6.9	93.1
6. Dépenses de fonctionnement du Département de l'industrie, du commerce et des communications	38.2	61.8
7. Dépenses de fonctionnement pour la culture, l'éducation, la science et la santé	11.2	88.8
8. Dépenses de défense nationale	99.3	0.7
9. Dépenses pour les forces de l'ordre		
10. Dépenses sociales	3.7	96.3
11. Aides à l'agriculture	10.9	89.1
12. Subventions aux prix	51.1	48.9
13. Dépenses de construction et d'entretien dans les villes	0	100
14. Fonds d'aide aux régions moins développées	0	100
15. Autres	26.3	73.6
Total	28.9	71.1

Note : Toutes les données renvoient à 1998.

Source : *Annuaire des finances publiques de la Chine*, 1999.

- Troisièmement, les dépenses des collectivités locales ne sont pas affectées d'une manière efficiente, et les collectivités locales ne parviennent donc pas à alimenter financièrement des domaines importants dont elles ont pourtant la principale responsabilité. La structure des dépenses budgétaires le montre clairement. En 1998 par exemple, les parts des dépenses des collectivités locales consacrées à l'éducation, à la sécurité sociale et à la santé étaient inférieures aux niveaux respectifs de 30.5, 20 et 10.1 % constatés dans un pays en transition comme la Hongrie. La part plus faible des dépenses de la Chine dans ces domaines est due en partie au pourcentage relativement élevé des dépenses qui incombent aux collectivités locales.

- Quatrièmement, les dépenses des collectivités locales ont été souvent affectées en vertu des politiques de réforme et de planification de l'administration centrale. Les mandats donnés aux autorités locales dans le cadre de ces politiques leur ont souvent été imposés sans qu'on leur accorde les ressources financières pour les mener à bien. En 1998 par exemple, l'administration centrale a décidé de placer toutes les entreprises d'Etat dans l'extraction de charbon, la géologie, ainsi que certaines universités, sous la responsabilité des collectivités locales, les firmes pétrochimiques étant sous le contrôle du gouvernement central. En raison de cette politique, dix-huit houillères, qui comptaient 141 953 employés en activité et en retraite, ont été transférées à la province du Hunan. Or, malgré les subventions de l'administration centrale, les autorités de cette province doivent toujours assumer la lourde charge des dépenses de sécurité sociale et des autres prestations pour ces employés et retraités, en particulier parce que ces dix-huit entreprises, à cause de leur inefficience, sont incapables de dégager des recettes suffisantes. On peut prendre comme autre exemple la politique en matière de prix et d'achats publics pour les céréales. En effet les collectivités locales sont tenues d'apporter aux fonds de soutien du prix des céréales une contribution d'1.1 contre 1 pour l'administration centrale. De plus, elles sont aussi obligées de combler les pertes subies par les entreprises publiques de commercialisation des céréales dans le cadre de leurs achats aux prix officiellement garantis.

Pour ces raisons, il est nécessaire que la Chine précise et rationalise les responsabilités en matière de dépenses, non seulement pour les collectivités locales, mais aussi pour l'administration centrale. La mise en place d'attributions et de responsabilités mieux conçues dans ce domaine, accompagnée d'une

affectation plus efficiente des ressources budgétaires, aidera les autorités locales à se débarrasser de charges inutiles et à accroître leur capacité de fournir des biens et services publics à la société.

Inefficacité et incapacité d'assurer une augmentation durable des recettes fiscales régionales

Bien que le partage des impôts instauré par la réforme de 1994 ait amélioré la répartition des recettes entre les niveaux de l'administration, les autorités locales n'ont pas été autorisées à ajuster leurs prélèvements en fonction de leurs besoins. En raison du nouveau système d'affectation des recettes mis en place par la réforme de 1994, la part de l'administration centrale dans le total a augmenté. En revanche, l'absence de révision des affectations a creusé un important déficit dans le budget de certaines collectivités locales, en particulier au niveau des districts et des bourgs. Toutefois, l'administration centrale a accru ses transferts aux collectivités locales depuis la réforme de 1994. Ainsi, en 1999, le montant total des transferts s'élevait à environ 4 100 millions de CNY, ce qui représentait près de 70 % des recettes de l'administration centrale pour la même année, et 42 % des recettes totales des collectivités locales. Le déficit existant au niveau de ces dernières laisse entendre qu'elles n'ont pas été dotées de dispositifs institutionnels suffisants pour s'autofinancer et atteindre l'équilibre entre leurs responsabilités en matière de dépenses et leur capacité de dégager des recettes.

Le nouveau système de partage des impôts (SPI) a affaibli la base des recettes locales et le risque de déficit s'est rapidement accru. Dans le cadre du système de contrat budgétaire, les autorités locales tiraient d'importants revenus des taxes versées par les entreprises des bourgs et villages (EBV). En vertu du SPI cependant, elles perçoivent maintenant une moindre part de la TVA. En effet, plus l'échelon est bas, plus les recettes de la TVA sont faibles, étant donné que la majeure partie va à l'administration centrale et que chaque niveau en prélève une part pour son compte. En conséquence, l'augmentation des recettes fiscales aux échelons inférieurs a été moins forte qu'au niveau de la province. Une autre question importante qui se pose pour les finances locales concerne le risque budgétaire. En 1998 par exemple, dix-huit districts dans la province du Hubei ont déclaré un déficit, dont le montant cumulé s'élevait à 273,5 millions de CNY. Quatre d'entre eux affichaient un déficit supérieur à 50 % de leurs recettes, et pour le plus déficitaire, le trou représentait 123 % de ses recettes.

La réforme de 1994 n'a donné aux autorités locales que des pouvoirs limités pour la détermination de leurs impôts. Elles peuvent seulement modifier le taux et la base de quelques taxes de moindre importance, et toutes les autres décisions en matière de recettes doivent être prises par l'administration centrale. Ce facteur les a continuellement incitées à lever des recettes en dehors du système budgétaire officiel, sous forme de redevances et de taxes qui abondent des fonds extrabudgétaires gérés au niveau local. En fait, si la part des recettes extrabudgétaires de l'administration centrale dans le total est tombée de 50,4 % en moyenne en 1989-1993 à 7,9 % en 1994-1999, cela n'a pas été le cas pour les collectivités locales. A leur niveau, la part de ces recettes s'est maintenue à environ 40 % pendant la période 1989-1999.

En un sens, l'augmentation des rentrées extrabudgétaires a fait beaucoup pour soutenir le fonctionnement des collectivités locales et leurs plans de développement. Toutefois, elle a eu des effets négatifs plus importants sur elles, mais aussi sur l'administration centrale. Ce sont les suivants : 1) réduction de la base normale d'imposition, ce qui constitue l'une des principales raisons de la contraction budgétaire en Chine ; 2) destruction de la discipline budgétaire et encouragement à un comportement irresponsable en matière de coûts et 3) incitation à la corruption et attitude de méfiance vis-à-vis des autorités. Heureusement, l'administration centrale a déjà pris certaines mesures en vue de réduire l'utilisation des recettes extrabudgétaires. Le document numéro 29 du Conseil des Affaires d'Etat émis en 1997 représente l'une des mesures importantes qui visent à préciser et à limiter le pouvoir de fixer les redevances et taxes. Une autre action significative a été lancée récemment par la décision sur les « Impôts et taxes ruraux » qui cherche à encourager les provinces à s'inspirer de l'expérience de réforme entreprise par celle d'Anhui. Jusqu'à présent toutefois, l'administration centrale n'a pas établi de plan global de réforme pour s'attaquer à la question des rentrées extrabudgétaires.

De plus, les autorités locales n'ont pas le droit d'emprunter pour faire face à leurs besoins croissants de dépenses. En fait, elles utilisent fréquemment des méthodes indirectes. La pratique la plus courante

consiste à emprunter auprès d'une entreprise locale (servant de « guichet »), en lui accordant une garantie pour lui permettre d'obtenir le crédit. Par exemple Yichang, capitale d'une préfecture dans la province du Hubei, a pu emprunter jusqu'à 1.08 milliard de CNY en 1998 par l'intermédiaire d'institutions financières locales.

Manque de cohérence dans les relations entre les niveaux de l'administration

La réforme instaurée à partir de 1994 visait à établir un cadre budgétaire à plusieurs niveaux fondé sur un système de partage des impôts. Or, après six années de mise en pratique, ce cadre n'a pas été totalement appliqué en matière de partage. Le programme de réforme de 1994 ne définissait que l'attribution des impôts entre l'administration centrale et les autorités provinciales et laissait à chaque province le pouvoir de déterminer le mode de partage de ses impôts avec les échelons inférieurs. La relation de partage a été établie en principe, bien que le système de contrat budgétaire conserve une certaine existence dans les rapports entre l'administration centrale et les provinces. Toutefois, les relations entre administrations à l'intérieur des provinces présentent des caractéristiques diverses.

L'absence de lignes directrices sur l'attribution des douze taxes locales et la répartition de l'impôt local partagé entre les divers niveaux au-dessous de la province a donné lieu à des modes de partage différents. Quelques provinces ont simplement appliqué la formule aux échelons inférieurs, tandis que d'autres, et certaines préfectures, ont ajouté leur prélèvement au système. Ainsi les autorités de la province du Guizhou prélèvent 10 % sur les 25 % de la TVA qui sont conservés au niveau local et 50 % de la portion additionnelle des quatre impôts locaux – sur l'occupation des terres, les transferts de biens immobiliers, le revenu des baux fonciers et l'utilisation des ressources.

Une autre question importante se pose pour les finances locales, celle des objectifs de croissance des recettes. Ceux-ci ont été mis en place par le Ministère des Finances pour 1994 en vue d'empêcher les autorités provinciales de gonfler leurs recouvrements de 1993 (l'administration centrale ayant décidé de prendre 1993 comme année de base pour la réforme du SPI et de garantir que les collectivités locales recevraient au moins un montant égal au niveau de 1993 après la réforme) et d'assurer une croissance suffisante des recettes en 1994 et par la suite. Bien que le ministère n'ait pas publié de tels objectifs après 1994, il semble que cette pratique se soit poursuivie aux niveaux infranationaux et qu'elle ait constitué l'incitation la plus puissante au recouvrement dans les échelons inférieurs à la province. Par exemple, le district de Puding, secteur de la province du Guizhou classé par les autorités nationales comme région pauvre, s'est vu assigner par son administration provinciale l'objectif d'augmenter ses recettes de 20 % pour 1997. Pour atteindre cet objectif, le service financier du district a dû établir des contrats fixant la croissance des recettes à un niveau compris entre 15 % et 25 % par an pour les onze bourgs et villes qui y sont rattachés. Les fonctionnaires des collectivités villageoises et des bourgs qui atteignaient ces objectifs étaient récompensés et ceux qui n'y parvenaient pas étaient sanctionnés par une amende.

A partir de l'analyse qui précède, on peut conclure que le dispositif de contrat budgétaire à l'intérieur des provinces a été en grande partie responsable des problèmes que posent les relations entre administration centrale et collectivités locales. Le système actuel de répartition des impôts au niveau des provinces n'est pas un véritable mécanisme de partage, et il faudra engager de nouvelles réformes pour l'améliorer.

Les disparités régionales et les effets du système budgétaire actuel

Si les ressources globales des collectivités locales ont augmenté au cours des années, leur répartition entre régions n'a pas été égalisée. On peut constater les disparités régionales en prenant les indicateurs suivants :

- **Ratio des recettes budgétaires à la production** : on constate des variations sensibles du ratio des recettes au PIB entre les trente et une provinces. En 1998 par exemple, la différence entre le ratio le plus

élevé et le plus faible était d'environ 16.9 % (voir tableau 20.7). Ce tableau indique que les régions orientales ou côtières enregistrent un ratio plus élevé que celles du Centre ou de l'Ouest (à l'exception de la province du Yunnan du fait de son importante industrie du tabac).

- **Recettes et dépenses budgétaires par habitant** : le tableau 20.8 indique que les recettes et dépenses par habitant sont beaucoup plus élevées dans la région orientale que dans les régions centrale et occidentale. Dans la région de Shanghai par exemple, où ces ratios sont les plus hauts du pays, les recettes et les dépenses sont respectivement 14.6 et 8.8 fois plus élevées que dans la province du Guizhou, où les ratios sont les plus bas.
- **Ecart de taux de croissance des recettes budgétaires** : de 1994 à 1998, les recettes des administrations locales ont augmenté au taux moyen annuel de 16.2 %. Dans la plupart des provinces orientales, notamment celles de Shanghai et de Guangdong, l'accroissement était supérieur à la moyenne nationale, alors qu'il était généralement inférieur dans les provinces centrales et à peu près égal à la moyenne dans celles de l'Ouest.

Tableau 20.7. **Variation du ratio des recettes budgétaires au PIB selon les régions**

En pourcentage

	1994		1998	
Trois provinces où le ratio est le plus élevé	Yunnan	26.6	Yunnan	22.9
	Shanghai	17.5	Shanghai	18.0
	Tianjin	13.7	Pékin	17.9
Trois provinces où le ratio est le moins élevé	Tibet	3.4	Tibet	6.0
	Anhui	6.8	Sichuan	6.8
	Xinjiang	7.0	Jiangxi	7.97

Source : *Statistique des finances publiques pour les cinquante ans de la Chine nouvelle ; Annuaire statistique de la Chine, 2000.*

Tableau 20.8. **Disparités budgétaires entre quelques régions (1998)**

Régions	Recettes budgétaires par habitant (CNY)	Dépenses budgétaires par habitant (CNY)	Taux d'augmentation des recettes budgétaires (moyenne annuelle 1994-1998) (%)
<i>Est</i>			
Shanghai	2 606.4	3 218.4	17.5
Guangdong	902.9	1 163.3	16.5
Tianjin	1 061.8	1 444.3	15.8
<i>Centre</i>			
Sichuan	233.4	379.3	7.9
Hunan	241.8	422.1	10.9
Anhui	258.6	393.2	24.1
<i>Ouest</i>			
Shaanxi	260.5	463.8	17.3
Gansu	215.6	500.1	13.2
Guizhou	179.9	366.4	15.9

Source : *Statistiques des finances publiques pour les cinquante ans de la Chine nouvelle ; Annuaire statistique de la Chine, 2000.*

Effets du système de partage des impôts sur les disparités budgétaires régionales

L'aggravation des disparités régionales en matière de développement économique pose depuis longtemps un problème majeur à la Chine. Il existe de nombreuses explications théoriques de ces disparités, notamment les différences dans l'affectation des ressources, la structure industrielle et les

politiques économiques. Il est toutefois certain que les faiblesses du système budgétaire actuel n'ont guère contribué à réduire ces disparités.

Dans le système actuel, comme on l'a vu, les recettes locales proviennent principalement du partage de la TVA et de l'impôt sur le revenu des entreprises. En général, la base de ces deux impôts englobe les secteurs secondaire (industrie manufacturière) et tertiaire (services). Cela peut expliquer que les provinces côtières, dans lesquelles ces secteurs génèrent une part relativement élevée du PIB, enregistrent aussi un ratio comparativement important des recettes locales au PIB (tableau 20.9). En revanche, le PIB des provinces centrales et orientales est relativement plus concentré dans les activités primaires, surtout l'agriculture, qui sont généralement moins imposées que les autres secteurs. On peut constater un phénomène similaire pour les prélèvements locaux, comme l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Ainsi les provinces côtières enregistrent un revenu moyen des ménages plus élevé, donc un rendement proportionnellement plus important au titre de cet impôt, que celles du Centre ou de l'intérieur.

Tableau 20.9. **Analyse des recettes et des transferts budgétaires pour quelques provinces**

Région	Ratio au PIB (%)			Rang dans les recettes	Transferts de l'administration centrale (100 millions de CNY)
	Secteur primaire	Secteur secondaire	Secteur tertiaire		
<i>Littoral</i>					
Pékin	4.0	38.9	57.1	5	106.7
Shanghai	1.9	48.4	49.6	2	216.8
Guangdong	12.1	50.4	37.5	1	196.4
Jiangsu	13.2	50.7	36.1	4	192.6
<i>Centre</i>					
Anhui	25.9	43.6	30.5	13	98.8
Hubei	16.9	49.0	34.1	12	136.5
Henan	24.5	45.6	29.8	8	136.1
Sichuan	25.6	41.8	32.7	10	124.2
<i>Ouest</i>					
Shanxi	18.0	42.7	39.2	20	63.3
Gansu	21.0	44.1	34.9	27	71.6
Guizhou	29.7	39.7	30.5	24	70.9

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

En théorie, l'égalisation de la répartition des recettes et des dépenses est l'une des fonctions importantes des transferts inter-régionaux dans le système actuel. Toutefois, le système actuel de transferts mis en place par la réforme de 1994 n'a pas beaucoup contribué à réduire les disparités régionales, en particulier la répartition inégale des écarts entre les recettes et les besoins en matière de dépenses.

Dans le système antérieur à la réforme de 1994, les transferts de l'administration centrale aux provinces se composaient de trois éléments : des subventions fixées par quotas, des dotations préaffectées et d'autres subventions. Depuis la réforme, deux nouveaux types de transfert, « reversement de recettes » et « transfert de transition », ont été mis en place, les trois éléments décrits ci-dessus étant conservés.

Parmi les cinq types de transfert, les subventions fixes visaient, dans le cadre de l'ancien système, à garantir aux collectivités locales le même niveau de recettes qu'en 1993. Or, comme les recettes ont augmenté au cours du temps, ces subventions ont peu à peu diminué. Ainsi, entre 1996 et 1998, le ratio des subventions fixes au total des transferts a baissé de 0.7 %, tombant à 3.4 %. Par conséquent, ces concours hérités du système antérieur ne peuvent absolument pas contribuer à égaliser la répartition des recettes.

Le reversement de recettes est devenu le principal élément des transferts aux provinces. En 1998, il représentait 62.7 % du total (voir le tableau 20.10). Le montant de ce reversement est fondé sur l'augmentation des recettes collectées par les provinces. En conséquence, les provinces qui connaissent la croissance la plus rapide, et qui peuvent donc plus facilement accroître leur collecte, sont les principales bénéficiaires de ce dispositif. En fait, le reversement a surtout comme résultat d'inciter les collectivités locales à collecter les impôts qui vont à l'administration centrale.

Tableau 20.10. **Part des divers types de transfert dans le total**

Types	%		
	1996	1997	1998
Transferts totaux	100.0	100.0	100.0
Reversement des recettes	71.7	70.5	62.4
Subventions fixes dans l'ancien système	4.1	4.1	3.4
Subventions préaffectées	18.0	18.1	26.4
Transfert de transition	1.3	1.3	1.8
Autres	4.9	5.8	5.7

Source : *Statistiques des finances publiques pour les cinquante ans de la Chine nouvelle.*

Les subventions destinées à un usage spécifique ou dotations préaffectées constituent un autre élément important des transferts, qui représentait en 1998 26.4 % du total. En Chine, ces fonds sont utilisés par l'administration centrale comme instrument pour réguler le comportement des collectivités locales et orienter leurs dépenses en fonction de ses priorités. Presque tous les postes de dépenses des collectivités locales sont financés en partie par ces subventions. Dans la pratique, leur répartition n'est fixée par aucun règlement. Elle dépend habituellement d'une part de négociations entre la collectivité locale et les organes de l'administration centrale, d'autre part des autres ressources budgétaires locales, étant donné que les autorités locales sont toujours tenues de fournir une subvention proportionnelle sous la forme d'un certain montant de leurs recettes. Là encore, le système avantage les régions riches et pénalise les régions pauvres.

Le transfert de transition est le seul élément du mécanisme qui soit conçu pour égaliser les ressources budgétaires. Malheureusement, c'est la plus petite composante des transferts, puisqu'il ne représentait que 1.8 % du total en 1998. Il est donc évident qu'il n'a que peu d'effets égalisateurs par rapport aux autres éléments du système.

Ce phénomène est démontré par le fait que la répartition des transferts entre les provinces est semblable à celle des recettes budgétaires (voir dernière colonne du tableau 20.9). Plus une province est riche, plus forte est son pourcentage des transferts. Cela montre à nouveau que le système actuel favorise les régions ayant atteint un niveau élevé de développement et ne comporte pas de mécanisme permettant d'égaliser les ressources budgétaires entre régions.

Conclusion

Les caractéristiques et problèmes budgétaires des collectivités locales analysés ci-dessus montrent que les objectifs du système de partage des impôts à plusieurs niveaux mis en place en 1994 n'ont pas été totalement atteints et qu'une nouvelle réforme s'impose. Les principales priorités dans ce domaine sont les suivantes.

- **Définir précisément les responsabilités et les dépenses qui en découlent pour les divers niveaux de l'administration.** La définition des responsabilités des administrations selon leurs fonctions dans l'économie de marché est une étape cruciale pour que la Chine puisse mettre en place un système efficient de partage des impôts, et elle constitue donc un préalable à l'optimisation et à la rationalisation de la structure des dépenses pour tous les niveaux de gouvernement.

- **Améliorer les impôts locaux et appliquer le SPI au niveau de l'administration provinciale.** La multiplication des catégories de prélèvements et l'absence de principes régissant le partage des impôts locaux ont beaucoup freiné la mise en œuvre de la réforme du SPI. Il est donc nécessaire et urgent de renforcer les recettes locales en rationalisant les catégories de prélèvement et en donnant aux autorités provinciales une certaine latitude dans la détermination des impôts locaux et de leurs taux.
- **Réformer le mécanisme de transfert** pour parvenir à une répartition plus égale des ressources budgétaires entre régions. D'une part, cela implique de simplifier le système existant et de regrouper les cinq transferts actuels en deux catégories, subventions d'égalisation et dotations préaffectées. D'autre part, cela suppose de fonder la formule de transfert sur les besoins et ressources économiques locaux, et non plus sur les bases d'imposition existantes.
- **Réviser la loi budgétaire pour donner une assise institutionnelle aux relations entre administrations.** Un dispositif institutionnel solide définissant les relations budgétaires entre administrations ne ferait pas qu'instaurer la confiance dans le gouvernement central. Il aurait une conséquence plus importante en ce sens qu'il limiterait le pouvoir des divers niveaux et services de l'administration en matière d'affectation des ressources budgétaires et améliorerait leur gestion afin qu'ils parviennent à une plus grande efficacité par rapport au coût.

NOTES

1. Selon les données des comptes nationaux chinois fournies par le Bureau national des statistiques, la part du budget des administrations dans le revenu national disponible brut est tombée de 33.9 % en 1978 à 17.5 % en 1998, alors que celle des entreprises et des personnes physiques a augmenté de 16.4 % pendant la même période.
2. En Allemagne et aux Etats-Unis, la part des recettes des collectivités locales dans le total était respectivement de 52 % et 51 % en 1998.
3. Selon les statistiques de l'OCDE, la part des dépenses budgétaires locales dans le total en Allemagne et en Suisse dépassait 70 % et était comprise dans la plupart des pays entre 50 et 60 %. Dans des pays en développement comme le Brésil, la Russie et l'Inde, elle représentait environ 50 %, ou même moins.
4. Voir l'Annuaire statistique de la Chine pour 2000 et l'Annuaire des finances publiques de la Chine pour 1999.

BIBLIOGRAPHIE

Références en Anglais

- Arora et Norregaard: *Intergovernmental fiscal relations: The Chinese System in Perspective*.
- Banque mondiale (2000): «China managing public expenditures for better results—Country Economic memorandum». Report No. 20342-CHA, Document de la Banque mondiale.
- Bernstein, Thomas P. et Lu Xiaobo (2000): «Taxation without representation: Peasants, the central and local States in the reform China». *The China Quarterly*, 2000.
- Blanchard, Olivier et Andrei Shliefer (2000): «Federalism with and without Political Centralisation: China versus Russia». Working Paper 7616, National Bureau of Economic Research, Etats-Unis.
- Chung, Jae Ho (2000): «Regional Disparities policy choices and State Capacity in China». *China Perspectives*, No.31 septembre-octobre 2000.
- Ehtisam Ahmad, Keping Li et Thomas Richardson (2000): «Decentralisation in China?» Conférence sur la décentralisation budgétaire.
- A. Lavrov, J. Litwack, D. Sutherland (2001): «Fiscal federalist relations in Russia: A case for Subnational Autonomy». (CCNM/OCDE).
- OCDE (2001): «Managing Public Expenditure: Some Emerging Policy issues and a framework for Analysis». Document de travail du Département des affaires économiques (ECO/WKP (2001)11), OCDE.
- OCDE (2001): «Contributions des systèmes financiers à la croissance dans les pays de l'OCDE». Document de travail du Département des affaires économiques No. 280 (ECO/WKP (2001) 6).
- Richardson, Thomas: «Recent Development in China's Intergovernmental Finance System».
- Wong, Christine P.W. (2000): «Central-Local Relations Revisited—The 1994 tax-sharing reform and public expenditure management in China». *China Perspectives*, No.31 septembre-octobre 2000.

Références en chinois

- Académie des sciences de Chine: Rapport sur le développement des régions chinoises.
- Bureau national des impôts de la RPC: *Tax Yearbook of China (Annuaire fiscal de Chine)*.
- Centre de recherche sur le développement du Conseil des affaires d'Etat (1998): «Fiscal Policy Issues in the Economic Restructuring Process. Research on the Strategic Restructuring of the State Owned Economy».
- Cheng Jianguo: «Prospect of the Tax Sharing System Reform in China». *China Economic Times*, janv. 19, 2001.
- Ministère des Finances de la RPC : *Le système budgétaire en Chine* : www.mof.gov.cn.
- Ministère des Finances de la RPC : *Annuaire des finances publiques de la Chine* (1999).
- Ni Hongri et Chen Dong: «Policy and Reform of Fiscal and Taxation: Retrospect of the Ninth Five-year Periods and Prospect of the Tenth Five-year Period». *Cai Zheng Yan Jiu* No.9, 2000
- Research on Local Fiscal Risk *Cai Zheng Yan Jiu* No.4, 2000
- Yang Canming: «Fiscal Policy Alternatives for the Tenth Five-Year Planning». *Revue Cai Zheng and Taxation* No.5, 2000

Zhang Juliang: «Some Thinking on Improving the Current Governmental Transfer Payment System». *Revue Cai Zheng and Taxation* No.12, 2000

Zhang Hongli, Lin Guifeng et Xia Xiande: «Ear-marked Grants of Central Government to Local Government». *Cai Zheng Yan Jiu* No.5, 2000

Zhu Qiuxia: «Purpose Alternatives of the Fiscal System Reform in China—Analysis on the Fiscal Relations between Central and Local Government Since Tax Reform in 1994». *Revue Cai Zheng and Taxation* No.4, 1998

Zhou Ye An: «International Comparison on Local Fiscal Revenue and Expenditure». *Cai Zheng and Taxation* No.7, 2000

Chapitre 21

LE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL DE LA CHINE : PERSPECTIVES ET POLITIQUES

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	781
Des disparités anciennes et marquées.....	781
Les clivages géo-économiques en Chine	782
Une diversité plus économique que sociale.....	783
Un processus de convergence à l'œuvre dans les années 80, interrompu dans les années 90.....	784
Facteurs influant sur les divergences de performances économiques des régions	787
Rôle de la politique régionale	787
Rôle des autres facteurs.....	788
Stratégies et développement territorial.....	790
Les stratégies du passé : la planification centralisatrice et la décentralisation créatrice de marché	790
La voie actuelle : la recherche d'un développement équilibré	794
Incidences de l'adhésion de la Chine à l'OMC sur le développement régional	797
Un modèle EGC à deux régions	797
Incidence nationale	799
Effets régionaux.....	799
Éléments d'information ressortant des études réalisées, par secteur d'activité.....	800
Approche typologique	801
Développement régional et renforcement de l'interdépendance économique : l'expérience des pays de l'OCDE	804
Conclusion : les priorités pour la Chine, à la lumière de l'expérience acquise par les pays Membres de l'OCDE.....	807
Réforme des finances publiques locales.....	807
Réforme du système d'éducation et de formation à l'échelon local	808
Création d'un véritable marché unique intérieur.....	809
Notes	811
Bibliographie	813
Tableaux	
21.1. L'écart de développement entre zones urbaines et rurales.....	782
21.2. Disparités entre provinces : indicateurs économiques, 1999	784
21.3. Disparités entre provinces : indicateurs sociaux et fracture numérique.....	785
21.4. Répartition spatiale des différentes zones offrant des conditions préférentielles aux investisseurs étrangers (1979-1994)	787
21.5. Part de l'investissement dans la création de capital dans trois régions, selon les périodes de planification	788

21.6.	Bénéfices et passif des entreprises industrielles du secteur d'État par province en 1999	789
21.7.	Infrastructures et taux d'urbanisation (1998)	790
21.8.	Mesures préférentielles en faveur de l'IDE dans les régions du Centre et de l'Ouest.....	797
21.9.	Principaux effets macro-économiques sur le Guangdong et le reste de la Chine, 2010	799
21.10.	Typologie des provinces chinoises	802
21.11.	Degré d'intégration des économies régionales chinoises à l'économie mondiale	803

Figures

21.1.	Évolution de la dispersion, mesurée par la variance du logarithme du PIB par habitant, 1978-1998.	786
-------	---	-----

Encadrés

21.1.	La dimension régionale du système de planification de la Chine.....	791
21.2.	Zones économiques spéciales et zones économiques de développement	793
21.3.	La stratégie de développement de l'Ouest	794
21.4.	Le modèle EGC chinois à deux régions	798

Carte

21.1.	Politique de développement provincial de la Chine	796
-------	---	-----

LE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL DE LA CHINE : PERSPECTIVES ET POLITIQUES*

Introduction

Ce chapitre vise à évaluer dans quelle mesure la libéralisation des échanges et de l'investissement risque d'accentuer encore le renforcement des disparités régionales observé en Chine depuis 1990, et à recenser les solutions les mieux adaptées en se fondant sur l'expérience de l'OCDE. En fait, l'adhésion de la Chine à l'OMC devrait se traduire dans l'ensemble par une amélioration de la croissance, mais risque aussi d'avoir des effets redistributifs considérables d'ordre individuel et sectoriel, mais aussi territorial. En particulier, l'écart risque de se creuser entre les zones côtières et l'intérieur du pays, et entre les villes et les campagnes, et de nouveaux clivages peuvent apparaître entre le nord et le sud et à l'intérieur des grandes agglomérations urbaines. Pour assurer la stabilité sociale et politique nécessaire au pays, il faut réduire ces disparités, ce qui suppose l'adoption d'une stratégie de développement équilibrée et durable.

Cette stratégie doit notamment viser à désenclaver certains territoires (en installant des infrastructures de transports et de communications), à permettre une plus grande mobilité des personnes, des biens et des capitaux, et à développer ainsi un marché intérieur, à assurer la stabilité macro-économique, à établir un cadre institutionnel permettant de concilier transition et développement, et à fournir aux territoires des ressources suffisantes pour qu'ils assument les responsabilités qui leur ont été confiées.

Ce chapitre est divisé en quatre parties. La première étudie la nature et l'ampleur des disparités territoriales en Chine. La deuxième analyse les mesures mises en œuvre ces vingt dernières années par les autorités chinoises pour atténuer ces disparités, en s'appuyant sur l'expérience de certains pays de l'OCDE. La troisième évalue les effets que pourrait avoir la libéralisation des échanges et des investissements sur ces disparités. La quatrième présente les principaux enseignements à tirer de l'expérience acquise par les pays de l'OCDE en matière de politiques de développement régional. Enfin, la conclusion propose un ensemble de recommandations à suivre pour que cette libéralisation favorise le développement territorial en Chine.

Des disparités anciennes et marquées

Les disparités de développement en Chine sont anciennes. Aujourd'hui, elles sont très inquiétantes : l'écart absolu (d'après le PIB par habitant) entre la province la plus pauvre (Guizhou) et la plus riche (Shanghai) est de 1 à 14 (Démurger, 2000). Après les réformes lancées en 1978, l'écart entre les revenus par habitant des provinces s'est atténué dans un premier temps, puis s'est de nouveau élargi dans les années 90.

* Ce chapitre a été rédigé par Sylvie Démurger, chercheur au Centre d'études et de recherches sur la Chine, Clermont-Ferrand (France), et Gilles Lelong, sous la direction de Bernard Hugonnier, Directeur du Service du développement territorial de l'OCDE. Il comprend des informations tirées d'un rapport rédigé pour l'OCDE par, Mme Shantong Li, Directeur général du Département de stratégie du développement, Centre de recherche sur le développement du Conseil des Affaires d'État de la Chine.

Les clivages géo-économiques en Chine

Les inégalités de développement en Chine varient en fonction de l'échelle géographique utilisée et de l'indicateur retenu pour les mesurer. Lin et coll. (1999) proposent plusieurs manières de décomposer les principales sources de disparités en Chine, en se servant d'un indice décomposable (indice de Theil) qui permet d'apprécier les contributions relatives des divers clivages géographiques au niveau global d'inégalités territoriales.

La décomposition des disparités globales des revenus régionaux en disparités internes du revenu par habitant dans les zones rurales et urbaines et en disparités des revenus urbains-ruraux permet de constater que l'opposition rural/urbain explique plus de la moitié des inégalités territoriales observées en Chine pendant toute la période de la réforme. Cette opposition, déjà forte lorsqu'elle est mesurée par des indicateurs macro-économiques, s'accroît encore si l'on utilise des indicateurs sociaux. Le différentiel est compris entre 2.5 et 11 pour tous les indicateurs macro-économiques – PIB, revenu, consommation, épargne par habitant (voir tableau 21.1).

Tableau 21.1. **L'écart de développement entre zones urbaines et rurales**

Indicateur (par habitant)	Revenu réel (1995)	Épargne (1995)	Consommation (1995)
Rapport : villes/pays	2.79	11.4	3.41

Source : Xu (1997) et Li (1999, tableau 3).

L'utilisation d'indicateurs sociaux amplifie ce clivage villes/campagnes. Lorsqu'on utilise un indicateur de revenu au sens large – englobant les transferts sociaux (prestations d'assurance-maladie et d'éducation, assurance-chômage, allocations de logement et prestations-vieillesse) – l'écart entre les zones urbaines et rurales est de 4 à 1. La pauvreté touche 17.6 % de la population dans les zones rurales, mais seulement 0.4 % dans les zones urbaines (Gustafsson et Li, 1998). Les habitants des zones rurales consacrent 62.40 RMB par an à leur santé, contre 179.68 RMB pour les habitants des zones urbaines. Soixante quatorze pour cent des ménages urbains disposent d'installations sanitaires, contre 7 % seulement des ménages ruraux. Enfin, 78 % des foyers urbains sont équipés d'un réfrigérateur, mais seulement 11 % des foyers ruraux. En matière de services de santé, l'écart est toutefois moins marqué, du fait des mesures mises en place au cours de la période de pré-réforme.

La dichotomie zones urbaines/zones rurales et la disparité entre les provinces côtières et celles de l'intérieur se recouvrent souvent, car les régions occidentales et centrales sont essentiellement rurales. Dans les cinq provinces côtières les plus prospères (Guangdong, Fujian, Zhejiang, Jiangsu et Shandong), le taux de croissance moyen par habitant entre 1980 et 1996 était compris entre 6.4 % et 9.2 % par an dans les zones rurales, et entre 5.5 % et 7.9 % dans les zones urbaines. Les valeurs correspondantes enregistrées dans 11 autres provinces¹ étaient de 3.9 % à 7.3 % dans les zones rurales et de 3.6 % à 6.5 % dans les zones urbaines (Gang et coll., 1997). Le revenu par habitant dans les provinces les plus riches, en parité de pouvoir d'achat, est à présent de deux à trois fois supérieur à celui des provinces les plus pauvres.

Les disparités entre les provinces révèlent non seulement l'opposition entre Chine côtière et Chine intérieure, mais aussi, plus subtilement, la partition de la Chine en macro-régions économiques. On peut ainsi diviser le territoire chinois en quatre macro-régions (Naughton, 1999 ; Giroir, 1999 et Gipouloux, 1998).

Les « municipalités » ou villes-provinces (Pékin, Shanghai et Tianjin) sont des centres commerciaux, industriels et administratifs prospères et ouverts sur l'extérieur : 85 % de la main d'œuvre y sont employés dans les secteurs secondaire et tertiaire et le PIB par habitant est près de deux fois supérieur à celui des provinces côtières les plus dynamiques. La présence des entreprises d'État les plus prospères y fournit des possibilités de sous-traitance aux entreprises rurales qui se développent dans la périphérie.

Les trois provinces du Nord-Est (Heilongjiang, Jilin et Liaoning) constituent le cœur industriel de la Chine. C'est un espace en pleine restructuration, confronté à des défis similaires à ceux des économies en transition d'Europe centrale et orientale. La structure de la production est de modèle soviétique, dominée par l'industrie lourde. Les mesures de discrimination prises à l'encontre des entreprises privées persistent. Les infrastructures de transport sont, elles, de type colonial, orientées vers l'extraction et l'exportation de matières premières et dominées par l'axe ferroviaire Harbin/Dalian.

Les sept provinces côtières (Shandong, Fujian, Guangdong, Zhejiang, Jiangsu, Hainan et Hebei) ont un revenu supérieur à la moyenne nationale et doivent leur récent dynamisme à la politique de réformes et d'ouverture mise en œuvre depuis 1978. Leur succès est dû à l'essor remarquable des entreprises rurales depuis le début des années 1980 et au rôle déterminant joué par l'investissement direct étranger (IDE).

Enfin, les six provinces centrales agricoles (Anhui, Hubei, Hunan, Henan, Jiangxi et Shanxi) et les douze provinces occidentales (Shaanxi, Mongolie intérieure, Xinjiang, Tibet, Qinghai, Ningxia, Gansu, Sichuan, Yunnan, Guizhou, Chongqing et Guangxi) ont un niveau de revenu et de PIB par habitant inférieur à la moyenne nationale. La structure de la propriété est principalement étatique, les secteurs secondaire et tertiaire y emploient entre 30 et 40 % de la main-d'œuvre. Certaines de ces régions (comme le Shaanxi) possèdent d'importantes ressources minières et (parfois) d'autres ressources naturelles. Ces provinces bénéficient toutefois d'un important potentiel touristique encore insuffisamment exploité. Traversées notamment par la célèbre route de la soie, elles abritent un très riche patrimoine architectural et culturel.

On peut aussi prendre en compte les disparités infra-provinciales en se servant de données au niveau des districts (Lin et coll., 1999). On constate ainsi que, en 1992, les disparités de revenu par habitant étaient plus faibles dans la plupart des provinces que les disparités concernant l'ensemble du pays. Les seules exceptions sont les provinces du Guangdong, du Yunnan, du Gansu et du Sichuan. De plus, on observe dans les grandes métropoles une tendance à la ségrégation socio-spatiale entre, d'une part, les centres-villes et périphéries prospères et, d'autre part, les « hameaux » peuplés de travailleurs immigrés répartis par origine provinciale (hameaux du Xinjiang ou du Henan à Pékin, par exemple) et situés loin du centre (He, 2000).

Une diversité plus économique que sociale

La fracture territoriale entre les régions côtières et l'intérieur diffère toutefois selon l'indicateur retenu (Pairault, 1999). Les indicateurs macro-économiques accentuent les clivages géo-économiques. Les écarts de PIB par habitant régionaux exprimés en PPA révèlent des différentiels de 1 à 9 (PNUD, 1999). Shanghai a un niveau de PIB par habitant exprimé en PPA équivalant à celui de la Corée du Sud ou de l'Argentine. Le Fujian a un PIB équivalant à celui de l'Afrique du Sud ou de la Thaïlande. Enfin, le Tibet a un PIB équivalant à celui du Cameroun et le Gansu à celui du Mozambique.

Les provinces côtières les plus dynamiques concentrent les meilleures infrastructures, la majorité des entreprises de bourgs et de villages et l'essentiel de l'investissement direct étranger : plus de 85% de l'IDE et du commerce extérieur chinois sont concentrés dans les provinces côtières. A l'inverse, plus de la moitié des 80 millions de Chinois les plus pauvres vivent dans les provinces occidentales (Sichuan, Gansu, Guizhou, Yunnan, Qinghai, Shaanxi, Ningxia, Tibet et Xinjiang). Cette partie du pays attire moins de 5 % de l'IDE réalisé en Chine (tableau 21.2).

Le rang reste le même s'il est fondé sur l'Indice de développement humain (IDH) (voir tableau 21.3), malgré quelques écarts, négatifs pour le Shanxi, la Mongolie intérieure, le Liaoning, le Hunan, le Sichuan, le Shaanxi, le Guizhou, et positifs pour le Fujian, le Jiangxi, le Qinghai et le Ningxia. Ces écarts suggèrent une moindre hétérogénéité sociale.

L'apparente homogénéité sociale masque en fait de fortes disparités, assez bien mises en évidence par le recours à des indicateurs plus spécifiques. Pour l'espérance de vie et le taux de scolarisation, les résultats sont aussi concentrés que ceux du PIB ; il existe une corrélation forte avec le PIB par habitant

Tableau 21.2. **Disparités entre provinces : indicateurs économiques, 1999**

Provinces	PIB (millions de CNY)	PIB par habitant (CNY)	Salaire annuel moyen (CNY)	IDE (millions d'USD)	Entreprises rurales ¹
Pékin	217 446	19 846	14 054	1 975	96
Tianjin	145 006	15 976	11 056	1 764	114
Hebei	456 919	6 932	7 022	1 042	788
Shanxi	150 678	4 727	6 065	391	317
Mongolie intérieure	126 820	5 350	6 347	65	385
Liaoning	417 169	10 086	7 895	1 062	439
Jilin	166 956	6 341	7 158	301	249
Heilongjiang	289 741	7 660	7 094	318	149
Shanghai	403 496	30 805	16 641	2 837	150
Jiangsu	769 782	10 665	9 171	6 078	821
Zhejiang	536 489	12 037	11 201	1 233	814
Anhui	290 859	4 707	6 516	261	496
Fujian	355 024	10 797	9 490	4 024	530
Jiangxi	196 298	4 661	6 749	321	307
Shandong	766 210	8 673	7 656	2 259	1 281
Henan	457 610	4 894	6 194	521	858
Hubei	385 799	6 514	6 991	915	657
Hunan	332 675	5 105	7 269	654	922
Guangdong	846 431	11 728	12 245	11 658	1 178
Guangxi	195 326	4 148	6 776	635	344
Hainan	47 123	6 383	6 865	484	27
Chongqing	147 971	4 826	7 182	239	144
Sichuan	371 161	4 452	7 249	341	586
Guizhou	91 186	2 475	6 595	41	128
Yunnan	185 574	4 452	8 276	154	235
Tibet	10 561	4 262	12 962		2
Shaanxi	148 761	4 101	6 931	242	391
Gansu	93 198	3 668	7 427	41	149
Qinghai	23 839	4 662	9 081	5	23
Ningxia	24 149	4 473	7 392	51	49
Xinjiang	116 855	6 470	7 611	24	75

1. Nombre de travailleurs pour 10 000 actifs.
Source : *Annuaire statistique de la Chine* (2000).

($R = 0.78$ pour l'espérance de vie et $R = 0.70$ pour le taux de scolarisation). Les provinces intérieures et reculées du Gansu, du Yunnan, du Qinghai, du Guizhou et du Ningxia accusent le déficit le plus important en matière de scolarisation.

En revanche, la corrélation avec le taux de croissance est peu avérée en ce qui concerne les niveaux de formation et d'alphabétisation ; le coefficient de corrélation est relativement faible ($R = 0.38$ en 1997) (Pairault, 1999). Au nom des priorités stratégiques et de l'impératif d'industrialisation, les politiques d'éducation ont privilégié les provinces du Nord et de l'Ouest. Les provinces du Sud-Est, aujourd'hui les plus dynamiques, ont longtemps été délaissées et affichent des performances très médiocres sur le plan de l'alphabétisation.

Un processus de convergence à l'œuvre dans les années 80, interrompu dans les années 90

Le lancement des réformes en 1978 a conduit à une réduction progressive de la dispersion du revenu par habitant au cours de la décennie qui a suivi. Toutefois, dès la première moitié des années 90, le niveau global des disparités a recommencé de s'accroître, notamment du fait de l'aggravation de la fracture territoriale entre provinces côtières et provinces intérieures.

Tableau 21.3. **Disparités entre provinces : indicateurs sociaux et fracture numérique**

Provinces	Rang IDH ¹	Services de santé ²	Analphabétisme (%)	Nombre d'ordinateurs pour 100 habitants
	1995	1999	1999	1997
Pékin	2	477	6.45	12.20
Tianjin	3	310	8.03	5.00
Hebei	12	303	11.42	1.57
Shanxi	14	268	9.14	1.35
Mongolie intérieure	22	319	16.44	1.13
Liaoning	7	288	7.18	1.45
Jilin	13	251	6.81	0.84
Heilongjiang	10	200	9.77	0.86
Shanghai	1	364	8.68	8.60
Jiangsu	6	190	16.79	2.22
Zhejiang	5	373	15.70	3.08
Anhui	19	109	20.28	1.05
Fujian	8	306	18.46	2.24
Jiangxi	23	190	13.15	1.78
Shandong	9	164	20.15	1.77
Henan	16	124	16.31	1.09
Hubei	17	190	14.98	1.36
Hunan	20	273	11.13	2.68
Guangdong	4	174	9.23	9.05
Guangxi	18	283	12.35	1.58
Hainan	11	323	14.58	1.60
Chongqing		313	14.75	4.00
Sichuan	21	382	16.77	1.80
Guizhou	29	262	24.46	1.20
Yunnan	26	283	24.34	1.58
Tibet	30	490	66.18	n.d.
Shaanxi	25	292	18.29	0.91
Gansu	27	353	25.64	2.20
Qinghai	28	472	30.52	1.78
Ningxia	24	265	23.32	1.06
Xinjiang	15	372	9.77	0.99

n.d. : non disponible.

1. IDH : Indice de développement humain.

2. Nombre d'hôpitaux, de cliniques, de maternités et de dispensaires pour 1 million d'habitants.

Source : PNUD (1995) et *Annuaire statistique de la Chine* (2000).

La convergence relative des années 80

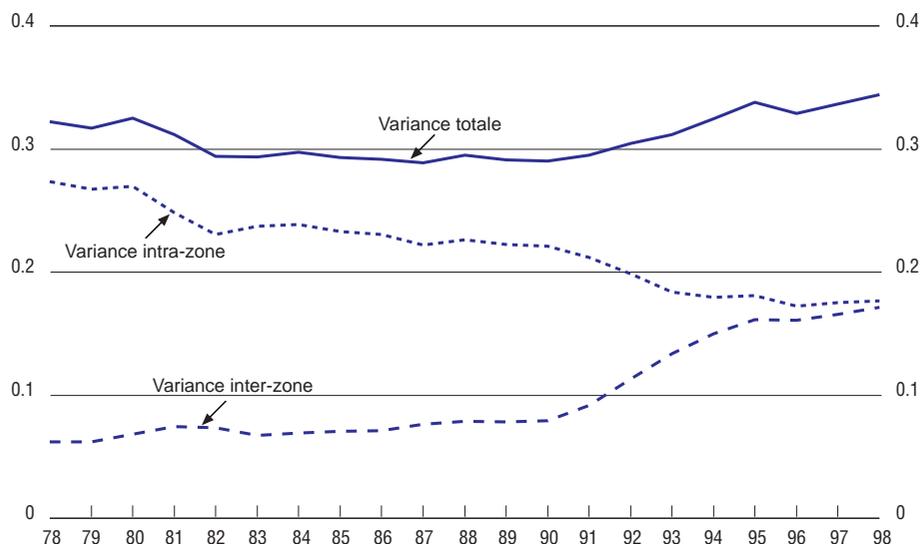
Quels que soient les indicateurs d'inégalité retenus (indice de Gini, de Theil, coefficient de variation ou variance du logarithme), l'évolution de la dispersion du PIB par habitant entre les provinces chinoises atteste l'existence d'une certaine convergence dans les années 80 (voir en particulier Lin et coll., 1999 ; Démurger, 2000 et Zhang, 2001)².

La figure 21.1 indique ainsi, à l'aide de la variance du logarithme, une faible tendance à la réduction de la dispersion entre provinces du PIB par habitant jusqu'en 1990. Celle-ci s'explique par divers phénomènes : le plus grand rôle joué par les mécanismes du marché, la hausse des prix agricoles par rapport aux prix des produits manufacturés, la vitalité remarquable des entreprises rurales, qui ont permis l'augmentation du taux de croissance dans les provinces rurales et, au moins jusqu'à la moitié des années 80, la réduction du clivage villes/campagne.

Comme l'indique la figure 21.1, la réduction des inégalités à l'intérieur des trois grandes zones régionales (littoral, Centre et Ouest), mesurée selon leur variance intra-régionale respective, a fait plus que compenser l'accroissement des disparités entre ces zones (variance inter-régionale) jusqu'à la fin des années 80. Elle reflète notamment un rattrapage par rapport aux trois municipalités (Pékin, Tianjin et

Shanghai) qui ont eu des taux de croissance relativement faibles au cours de la première décennie de réformes. Inversement, les provinces côtières du Sud, qui partaient d'un niveau de revenu inférieur à la moyenne nationale, ont enregistré une croissance très rapide. Les politiques de discrimination positive adoptées en leur faveur ont encouragé le développement d'une industrie dynamique, grâce à l'investissement direct étranger et aux entreprises rurales, qui a conduit à un bouleversement sans précédent dans l'histoire de la hiérarchie économique d'entités régionales (Naughton, 1999). L'essor remarquable de provinces telles le Guangdong ou le Fujian illustre ce bouleversement.

Figure 21.1. **Évolution de la dispersion, mesurée par la variance du logarithme du PIB par habitant, 1978-1998.**



Source : Démurger (2000). Données actualisées par l'auteur.

L'évolution depuis les années 90

Comme l'illustre la figure 21.1, la convergence a continué de s'améliorer au début des années 90 à l'intérieur des trois grandes régions, mais un renversement de tendance s'est produit pour l'ensemble du territoire chinois et entre les régions. Il s'explique en particulier par les difficultés croissantes des entreprises de bourgs et de villages, ainsi que par l'adoption de mesures en faveur du développement urbain qui ont contribué à accentuer l'écart entre zones urbaines et zones rurales.

Cette politique relativement généreuse de subventions aux revenus urbains a été financée par une double ponction sur les revenus ruraux, comportant, d'une part, une hausse de la fiscalité locale pesant sur les ménages agricoles et, d'autre part, une hausse de la taxe inflationniste sur les revenus ruraux du fait d'une politique monétaire anormalement accommodante. Cette politique disposait de canaux de transmission particulièrement sensibles dans les provinces rurales, en raison des différences de productivité et de la hausse naturelle du prix des biens non échangeables. Elle a provoqué une baisse du pouvoir d'achat dans certaines provinces.

La persistance de distorsions des prix a aussi contribué à un renouveau de protectionnisme régional à la fin des années 80, essentiellement à l'initiative des provinces de l'intérieur (Lee, 1998). Les barrières douanières, tarifaires ou non, ont entravé le commerce interrégional et donc réduit les possibilités de développement des régions les moins avancées. Comme l'a noté Lee (1998), le protectionnisme local n'a pas subsisté dans les années 90 mais des éléments indiquent qu'il reste des barrières régionales, surtout sur les marchés des capitaux, mais très peu sur les marchés de produits (sauf sur quelques produits comme

les véhicules automobiles et la bière). En outre, les obstacles aux investissements et aux fusions/acquisitions entre provinces semblent beaucoup plus importants.

Enfin, le processus de divergence entre provinces côtières et municipalités, d'une part, et provinces intérieures, d'autre part, n'a cessé de s'aggraver, avec un véritable effet d'hystérèse de l'avantage comparatif régional, notamment en matière d'attraction de l'investissement direct étranger. L'IDE reste le principal déterminant de l'évolution des disparités territoriales en Chine. La corrélation entre croissance régionale et IDE est très forte. Les facteurs institutionnels (garantie de la propriété personnelle et familiale, par exemple), des infrastructures de transport et du capital humain au sens large (englobant la santé publique et l'éducation), qui jouent un rôle considérable dans la croissance régionale (Démurger, 2001) contribuent aussi fortement à attirer l'IDE (Banque mondiale, 1997, et Oman, 1999).

Facteurs influant sur les divergences de performances économiques des régions

Rôle de la politique régionale

Bien que l'accent ait été mis sur la coopération régionale et sur la coordination du développement régional dans presque tous les documents de planification, du sixième au dixième Plan quinquennal, les mesures en faveur des zones économiques spéciales figurant dans le septième Plan quinquennal et l'ouverture de la zone de Pudong à Shanghai, ainsi que l'extension des mesures d'ouverture inscrites dans le neuvième Plan quinquennal, ont eu davantage de conséquences sur le développement régional. La répartition des différentes zones ouvertes dans les trois régions (littoral, Centre et Ouest) a beaucoup favorisé l'investissement direct étranger. Le tableau 21.4 montre que l'est du pays comporte le plus grand nombre de villes et de zones ouvertes. L'ouverture a eu aussi un effet considérable sur les différences entre les performances économiques des régions, en raison de la libéralisation des échanges et de l'investissement, et d'autres formes de coopération internationale.

La région de l'Ouest, moins développée, comporte toujours des disparités villes/campagnes dues aux forces du marché. Les investissements en capital fixe se sont également déplacés entre ces trois régions. On ne dispose pas de données détaillées sur l'épargne dans les différentes régions, mais les données sur les investissements en capital fixe témoignent de mouvements des investissements et des capitaux de la région de l'Ouest, relativement peu développée, vers l'Est, stimulés par une recherche de rendement plus élevé. Ces mouvements sont aussi liés à l'attribution des crédits par le système bancaire qui résulte du plan. Le tableau 21.5 montre ce déplacement des investissements en capital fixe entre les trois régions à différentes périodes de planification. On peut constater une augmentation de la part de la région de l'Est, portée de 26.9 % (dans le troisième Plan quinquennal, à son point le plus bas) à 54.2 % (dans le huitième

Tableau 21.4. Répartition spatiale des différentes zones offrant des conditions préférentielles aux investisseurs étrangers (1979-1994)

Type de zone	Est	Centre	Ouest	Ensemble du pays
Zone de libre-échange	13			13
Zone économique spéciale	5			5
Zone de développement économique et technologique	26	4	2	32
Pudong, zone nouvelle	1			1
Villes côtières ouvertes	14			14
Zones côtières de développement économique (municipalités, districts)	260			260
Villes fluviales ouvertes (essentiellement le long du Yangzi)		6	3	9
Villes frontalières ouvertes (municipalité, district, ville)	2	5	6	13
Zones frontalières de coopération économique	3	4	6	13
Autres villes ouvertes (capitales de province ou de région autonome)	2	8	8	18

Source : Publication en chinois sur l'histoire et les perspectives du développement économique de la Chine, 1979-2020. Directeur de la publication : Wang Mengkui ; directeurs de publication adjoints : Wang Huijiong et Li Shantong.

Tableau 21.5. **Part de l'investissement dans la création de capital dans trois régions, selon les périodes de planification**

Région	1953-1957 Premier plan quinquennal	1958-1962 Deuxième plan quinquennal	1963-1965 Période d'ajustement	1966-1970 Troisième plan quinquennal	1971-1975 Quatrième plan quinquennal
Est	36.9	38.4	34.9	26.9	35.5
Centre	28.8	34.0	32.7	29.8	29.9
Ouest	18.8	22.0	25.6	34.0	24.5
Région	1976-1980 Cinquième plan quinquennal	1981-1985 Sixième plan quinquennal	1986-1990 Septième plan quinquennal	1991-1995 Huitième plan quinquennal	1996-1998. Trois premières années du neuvième plan quinquennal
Est	42.2	47.7	51.7	54.2	52.5
Centre	30.1	29.3	24.4	23.5	23.2
Ouest	19.9	17.2	15.8	14.7	15.6

Source : *Statistiques annuelles sur les investissements en capital fixe de la Chine (1950-1995)*.

Plan quinquennal, à son point le plus haut), alors que la part de la région de l'Ouest est ramenée de 34.0 % (dans le troisième Plan quinquennal, à son point le plus haut) à 14.7 % (dans le huitième Plan quinquennal, à son point le plus bas).

Rôle des autres facteurs

Diversité des performances des entreprises d'État selon les régions

De manière générale, les performances des entreprises industrielles d'État ne sont pas satisfaisantes. C'est notamment le cas dans l'ouest du pays. Il semble que les performances des entreprises d'État aient été meilleures en 2000, mais les données ne sont pas encore disponibles. Le tableau 21.6 présente les principaux indicateurs de performances des grandes entreprises industrielles d'État en 1999. Il montre que celles de l'Est du pays obtiennent de meilleurs résultats que celles de l'Ouest, c'est-à-dire qu'elles ont en général des rapports actif-passif plus bas et des rapports bénéfices-coûts industriels plus élevés que la moyenne nationale.

Développement des entreprises non étatiques dans différentes régions

La Chine a encouragé le développement progressif de différents régimes de propriété des entreprises. Les années 80 ont vu l'apparition de nombreuses entreprises de bourgs et de villages. Avec la révision de la Constitution en 1999, des entreprises placées sous différents régimes de propriété ont obtenu un statut juridique équivalent. La Constitution révisée dispose que « l'économie non étatique, sous forme d'entreprise individuelle ou d'entreprise privée dans le cadre établi par la loi, sont des éléments essentiels de l'économie socialiste de marché ». Comme indiqué aux chapitres 2 et 5, les entreprises non étatiques de l'Est ont une production à valeur ajoutée beaucoup plus élevée que celles des régions du Centre et de l'Ouest.

Recettes et dépenses budgétaires des différentes régions

Le système budgétaire chinois n'a cessé d'évoluer depuis la fin des années 70. S'il était bien adapté à la période de la planification centralisée, il répond de moins en moins aux besoins que crée l'économie socialiste de marché émergente. La structure du système fiscal et les pratiques budgétaires n'ont pas suivi le mouvement de décentralisation économique de la période de réforme. Il faut apporter de nouvelles améliorations au système fiscal en élargissant l'assiette fiscale, en révisant les taux d'imposition et les catégories d'impôts, en précisant les droits et responsabilités respectifs des autorités centrales et locales. De manière générale, l'administration centrale reçoit des recettes fiscales plus élevées que la somme des recettes des administrations provinciales, alors que les dépenses totales des administrations locales sont plus élevées que celles de l'administration centrale. Pour l'ensemble du pays, le rapport des dépenses

Tableau 21.6. **Bénéfices et passif des entreprises industrielles du secteur d'État par province en 1999**

	Bénéfices/coûts de production	Actif/passif (%)	Part du secteur d'État dans la production industrielle (%) ¹
Moyenne nationale	2.89	61.98	48.6
Pékin	3.63	60.16	73.0
Tianjin	-1.60	65.92	31.8
Hebei	3.20	59.92	55.0
Shanxi	0.59	65.54	67.0
Mongolie intérieure	-0.65	61.54	84.0
Liaoning	0.76	59.96	66.0
Jilin	1.55	66.78	84.0
Heilongjiang	15.43	64.88	83.0
Shanghai	5.57	50.95	51.0
Jiangsu	2.61	60.30	31.0
Zhejiang	5.25	52.24	21.0
Anhui	0.83	61.31	64.0
Fujian	6.36	60.62	33.0
Jiangxi	-1.09	70.34	81.0
Shandong	3.24	62.87	40.0
Henan	1.12	65.56	51.0
Hubei	1.94	65.03	60.0
Hunan	0.12	70.21	66.0
Guangdong	5.80	57.22	28.0
Guangxi	-0.02	69.81	69.0
Hainan	-0.63	73.73	72.0
Chongqing	-2.36	67.50	71.0
Sichuan	0.57	63.66	66.0
Guizhou	0.36	69.02	81.0
Yunnan	8.80	52.81	81.0
Tibet	14.42	35.60	78.0
Shaanxi	-0.95	69.77	77.0
Gansu	-1.85	69.83	78.0
Qinghai	-0.75	66.48	87.0
Ningxia	-0.90	67.78	78.0
Xinjiang	-0.16	63.35	88.0

1. Seules les entreprises dotées de systèmes comptables indépendants sont prises en compte (ce qui exclut les entreprises dont les revenus commerciaux sont inférieurs à 5 millions de CNY).

Source : Zhongguo tongji nianjian (2000), *Annuaire statistique de la Chine*, p. 433.

des administrations locales à celles de l'administration centrale est de 2.18. Dans les provinces de Jilin, de la Mongolie intérieure, du Guizhou, du Yunnan, du Tibet, du Gansu, du Qinghai, du Ningxia et du Xinjiang, le rapport dépenses/recettes budgétaires est plus élevé que le rapport national. À l'exception du Jilin, elles sont désignées comme des régions pauvres de l'Ouest. Cette question est traitée de façon plus détaillée au chapitre 20.

Différences dans le développement des infrastructures et l'urbanisation

Les différences qui existent en matière de développement des infrastructures et d'urbanisation sont manifestes depuis plusieurs années. Le tableau 21.7 compare les infrastructures et le taux d'urbanisation en 1998.

Différences dans le développement des ressources humaines

Bien que le gouvernement chinois ait prêté attention au développement des ressources humaines dans les régions de l'Ouest, où les taux de croissance des indices des ressources humaines sont généralement plus élevés que la moyenne nationale, les grandes disparités qui existaient dans ce domaine avant la création de la République populaire de Chine, ainsi que les autres facteurs socio-économiques

Tableau 21.7. **Infrastructures et taux d'urbanisation (1998)**

	Voies ferrées (km/10 ⁴ km ²)	Routes (km/10 ⁴ km ²)	Longueur des routes postales (km/10 ⁴ km ²)	Longueur des lignes longue distance en câbles optiques (km/10 ⁴ km ²)	Appareils téléphoniques (pour 100 habitants)	Taux d'urbanisation
Total pays	82.2	1 331.7	2 972.8	202.19	10.5	28.3
Est	220.2	3 853.0	11 392.9	490.94	17.1	33.8
Centre	184.3	2 267.8	3 835.3	366.76	7.7	26.6
Ouest	35.9	712.6	1 456.1	117.31	5.4	20.7

Source : Données d'un numéro spécial d'informations statistiques du Guide du développement régional à l'Ouest, *China Social Science Publisher* 2000.

en jeu avant et après le début de la réforme économique expliquent pourquoi le développement des ressources humaines dans les régions de l'Ouest diffère encore largement de celui qui est observé à l'échelle nationale. La population de l'Ouest représente par exemple 27 % de la population totale, mais rassemble près de 54 % des habitants illettrés de l'ensemble du pays. Cette situation entrave considérablement le développement socio-économique de la région.

La région de l'Ouest est également sous-développée sur le plan des capacités scientifiques et technologiques. Les progrès de l'instruction, ainsi que l'accroissement des capacités scientifiques et techniques, favorisent le développement du capital humain. L'amélioration de la qualité de la main-d'œuvre est essentiel au développement de l'Ouest du pays. Dans un rapport de la Banque mondiale³ sur la province du Gansu, il est souligné que l'accroissement de la mobilité de la main-d'œuvre et l'évolution rapide de la structure de l'emploi dans la province du Gansu dépendront largement de l'amélioration des enseignements fondamentaux. Ce qui importe avant tout, c'est de donner de meilleures qualifications aux enseignants. Cette observation vaut non seulement pour la province du Gansu, mais aussi pour d'autres provinces et régions autonomes de la partie occidentale du pays.

Stratégies et développement territorial

Deux grandes stratégies ont été mises en œuvre par les autorités chinoises au cours des cinquante dernières années : la planification centrale de la période de pré-réforme, et la « décentralisation créatrice de marché », de la période des réformes. En lançant les réformes, les autorités chinoises n'avaient pas bien pris conscience de la nécessité d'un développement régional équilibré, et ce n'est que récemment qu'elles ont choisi une nouvelle orientation, par crainte des tendances centrifuges et de la manifestation de certains irrédentismes par les minorités nationales.

Les stratégies du passé : la planification centralisatrice et la décentralisation créatrice de marché

La planification centralisatrice : 1950-1980

Aucune des trois formes de stratégies de développement de la période de pré-réforme – déconcentration par l'industrialisation du « Grand bond en avant », développement autonome des régions au lendemain du Grand bond en avant, ou centralisation redistributrice du « Troisième Front » – n'a permis de réduire notablement les disparités territoriales (Yang, 1997).

Après l'échec du Grand bond en avant et la période de famine qui a suivi en 1960-62, les autorités chinoises ont encouragé l'autosuffisance économique des régions. Cette politique d'autarcie se fondait à la fois sur un idéal égalitariste et sur des considérations de sécurité nationale. Les provinces devaient se doter de systèmes industriels relativement indépendants et parvenir à l'autosuffisance sur le plan de la production industrielle et alimentaire.

Encadré 21.1. **La dimension régionale du système de planification de la Chine**

Le système de planification centralisée de la Chine avant les années 80 était assez différent du modèle soviétique de planification, très centralisé, alors que le système chinois avait subi plusieurs cycles de centralisation et de décentralisation depuis 1956. Les autorités régionales avaient ainsi acquis une certaine expérience de la planification selon l'ancien modèle soviétique.

Pendant le premier Plan quinquennal (1953-57), la Chine a créé un niveau administratif intermédiaire de coopération régionale situé entre le niveau de l'État et celui des provinces. Six régions administratives intermédiaires ont ainsi été créées : le Nord-Est (Liaoning, Jilin, Heilongjiang), le Nord (Pékin, Tianjin, Hebei, Shanxi, Mongolie intérieure), l'Est (Shanghai, Jiangsu, Zhejiang, Anhui, Fujian, Jiangxi, Shandong), le Centre-Sud (Henan, Hubei, Hunan, Guangdong, Guangxi), le Sud-Ouest (Sichuan, Guizhou, Yunnan, Tibet) et le Nord-Ouest (Shaanxi, Gansu, Qinghai, Ningxia, Xingjiang). Pendant cette période, 156 grands projets ont été lancés. La répartition de ces projets favorisait largement les régions de l'intérieur (par exemple la région du Nord-Est, avec 56 projets, et la région du Sud-Ouest, avec 33 projets). Le deuxième Plan quinquennal (1958-62) correspondait au « Grand bond en avant »*. La politique régionale visait à créer un système économique indépendant et autosuffisant réparti de façon équilibrée dans chaque région et province administratives. Le nombre de projets (de grande, moyenne ou faible envergure) a atteint 210 000 et une stratégie d'ajustement a été mise en place à partir de 1963-65. Dans le troisième (1963-67) et le quatrième Plan quinquennal (1968-72), l'accent a été mis sur la défense. La construction d'un « troisième front » a été préconisée et les projets ont concerné pour une part importante le Yunnan, le Guizhou, le Sichuan, le Shaanxi, le Gansu et la partie occidentale du Henan, du Hubei et du Hunan. Jusqu'à la période couverte par le cinquième Plan quinquennal (1976-80), un déplacement des implantations d'activités et des investissements s'est produit en faveur de la partie orientale du pays. Parmi les 22 grands projets liés à des équipements importés, neuf concernaient la partie orientale et six la partie occidentale. L'ampleur excessive de la création de capital pendant cette période a provoqué l'adoption rapide de nouveaux ajustements

Depuis le lancement de la réforme économique et l'ouverture au monde extérieur à la fin des années 70, la Chine a commencé à réformer progressivement son système de planification. Des mesures régionales sont explicitement mentionnées dans le document de planification depuis le sixième Plan quinquennal (1981-85), y compris dans le dixième, le plus récent (2001-2005). Les mesures régionales correspondent à plusieurs grandes orientations ; en outre, les notions utilisées et les politiques régionales ont évolué pendant cette période. Les principaux aspects sont les suivants :

- Différents types de classification des régions ont été envisagés. L'une des solutions consiste à utiliser des catégories telles que régions côtières, régions intérieures, régions peuplées par des minorités, etc. Cette solution découle de notions traditionnelles utilisées dans le cadre de l'ancien système de planification (maintenues dans le sixième Plan quinquennal). L'autre consiste à utiliser des catégories géographiques, régions de l'Est, du Centre et de l'Ouest. A ces catégories s'ajoute celle des régions pauvres peuplées par des minorités. La relation zones rurales/zones urbaines devient un sujet d'étude, cette notion apparaissant pour la première fois dans le septième Plan quinquennal (1986-90).
- Bien que la Chine ait élaboré cinq plans quinquennaux avant la mise en place des réformes et l'ouverture au monde extérieur, il n'existait pas de politiques régionales à proprement parler, et les avantages apportés par les mesures de dimension régionale ne concernaient que certaines régions. La mise en place de politiques sectorielles était fortement encouragée. L'industrie lourde constituant le fondement de l'économie, le secteur de la sidérurgie, et celui de la construction de machines, entre autres, étaient favorisés, mais cette manière de privilégier des secteurs-cibles n'entrait pas dans le cadre d'une politique de développement régional. La « construction du troisième front » était orientée vers des objectifs de défense plutôt que vers une politique régionale explicite. L'attribution de dotations budgétaires (ou transferts) était la principale politique macro-économique avant les années 80. Depuis le début des réformes économiques et l'ouverture, la classification des régions a progressé, et des déclarations de politique régionale ont été faites avant le dixième Plan quinquennal. L'accent est mis de moins en moins sur des mesures sectorielles et de plus en plus sur des mesures régionales. Cependant, il n'existe pas de prise de position cohérente sur les régions dans les documents de planification qui vont du sixième au neuvième Plan quinquennal. Il n'existe pas non plus d'intégration des politiques macro-économiques, sociales, environnementales et industrielles. Dans le dixième Plan quinquennal, le développement de l'ouest du pays est décrit comme un objectif prioritaire ; une certaine intégration des politiques sectorielles des régions de l'Est, du Centre et de l'Ouest est prévue. Il convient d'étudier le développement régional de la Chine dans le cadre d'une

Encadré 21.1. **La dimension régionale du système de planification de la Chine (suite)**

politique macro-économique coordonnée (aspects budgétaires, monétaires et commerciaux), de la politique sociale (réduction de la pauvreté, redistribution du revenu), de la politique environnementale (développement durable) et de la politique industrielle.

* Nom donné à la politique de développement lancée en Chine à la fin de 1957, qui visait à accélérer le processus de développement, grâce à un taux de croissance industrielle de 20 à 30 %. Le succès de cette politique est très difficile à évaluer en raison d'autres événements qui se sont produits simultanément (d'après *The MIT Dictionary of Modern Economics*, troisième édition établie par Pearce, D.W., The MIT Press, 1989).

La stratégie du Grand bond en avant (1958-60) a consisté à encourager l'accumulation de capital et le développement urbain. Elle exigeait une ponction sur les revenus des paysans à travers le système redistributif des prix agricoles et industriels et les limitations administratives à la mobilité des travailleurs ruraux. La concentration du capital dans les agglomérations urbaines et le système du *hukou* ont eu pour conséquence de réduire le stock de capital disponible par travailleur rural et de provoquer des sureffectifs dans la main-d'œuvre agricole. Ces deux effets ont abouti à une réduction de la productivité apparente du travail en zone rurale et à l'élargissement de l'écart entre villes et campagnes (Cook, 1999).

La stratégie du « Troisième Front », mise en œuvre au milieu des années 60, répondait à des considérations de sécurité et de défense stratégique. Elle prévoyait le déplacement massif d'entreprises industrielles vers les provinces intérieures, ainsi que la construction d'entreprises nouvelles, grâce à la centralisation des décisions d'investissement, qui permettait de redistribuer les ressources productives entre les provinces. Cependant, l'incidence de cette politique sur les disparités territoriales est restée limitée, en raison du manque de rigueur économique de la plupart des projets élaborés dans ce cadre, qui a conduit au gaspillage des fonds et à des résultats médiocres sur le plan économique (Yang, 1997). Dans les années 60, la politique du « Troisième Front » a entraîné le gaspillage de plus des deux tiers de la formation brute de capital fixe de la Chine et n'a eu qu'un effet marginal sur les taux de croissance des provinces du Centre et du Nord (Naughton, 1999).

La décentralisation créatrice de marché : 1980-90

La Constitution de 1982 a marqué l'ouverture d'une nouvelle ère, en prévoyant d'importants transferts de pouvoirs aux provinces, devenues les forces motrices de la transition économique et politique de la Chine (Montinolla, Qian et Weingast, 1995). Les provinces sont désormais libres de déterminer le niveau des prix dans le cadre du système des marchés publics locaux, celui du salaire minimum régional, celui de l'investissement régional et des tarifs douaniers dans le cadre de leurs nouvelles compétences commerciales. Grâce aux réformes mises en œuvre, les provinces (et/ou les villes) ont acquis le pouvoir d'approuver les investissements directs étrangers dans certains secteurs industriels sans l'autorisation préalable du pouvoir central. Au début des années 90, elles ont lancé un vaste programme de restructuration et de privatisation du secteur public local. Un droit de la concurrence est également en voie d'élaboration au niveau régional.

La gouvernance locale a été incontestablement améliorée elle aussi. Le poids de l'appareil central du Parti a été réduit et, même si la désignation des dirigeants locaux nécessite l'accord préalable du centre, ceux-ci agissent toujours plus indépendamment de Pékin (Li et Lian, 1999). La première élection directe d'une municipalité a eu lieu en 1998. A cette occasion, la fondation Carter d'Atlanta a contribué à l'installation de systèmes informatiques pilotes pour le dépouillement des votes dans les villages où se sont tenues les élections.

Alors que le rôle des guildes et autres corporations (telles la célèbre « guilde des transporteurs de Nankin » pendant l'entre-deux guerres) était plutôt un caractère propre aux provinces côtières, l'essor

spectaculaire de la presse locale et des associations villageoises témoigne du rôle croissant joué par la société civile dans les provinces rurales et intérieures. Malgré la recrudescence des traditionnelles révoltes paysannes contre l'impôt, un règlement juridictionnel des différends entre élites et populations locales est apparu, avec notamment un essor considérable du contentieux fiscal (Bianco, 2000).

La décentralisation faisait aussi intervenir une stratégie de discrimination positive en faveur des provinces côtières du sud. Cela a été notamment l'objectif de la politique « d'ouverture sur l'extérieur », mise en œuvre à partir des années 1980 par la création des « zones économiques spéciales ». Si elle a été accompagnée d'un incontestable effet de propagation à l'intérieur des provinces côtières (Démurger, 2000), la conséquence dominante de cette politique de discrimination positive a cependant été l'aggravation de la fracture territoriale entre les côtes et l'intérieur.

Encadré 21.2. Zones économiques spéciales et zones économiques de développement

Les zones économiques peuvent être définies comme des aires géographiques à l'intérieur d'un territoire, dans lesquelles certaines activités économiques sont encouragées grâce à l'application de politiques et de réglementations fiscales préférentielles. Alors que la création de zones économiques spéciales (ZES) relève de la compétence de l'État central, celle des zones de développement relève des provinces.

Dans les années 1980, cinq zones économiques spéciales – Shenzhen, Zhuhai et Shantou dans la province du Guangdong, Xiamen dans la province du Fujian, et l'île de Hainan – ont été créées à l'initiative du Conseil des Affaires d'État. Ces espaces ont notamment été choisis à cause de leur localisation côtière et surtout de la proximité de Hong Kong, Chine, de Macao et du Taïpeh chinois.

Ces zones, bénéficiant de privilèges fiscaux et dotées dans les années 1980 et 1990 d'infrastructures de qualité, devaient servir de laboratoire aux réformes. Elles devaient en outre être le point de départ d'un phénomène de propagation géographique vers les provinces de l'intérieur, grâce aux transferts de technologie liés à l'IDE. Les flux d'IDE dans ces zones ont été multipliés par 30 de 1980 à 1995. Comme on l'a déjà constaté dans le cas d'espaces similaires créés dans les pays Membres de l'OCDE, l'attractivité de ces zones pour l'IDE s'explique moins par leurs réglementations fiscales que par leur localisation géographique, la qualité de leur main-d'œuvre et de leurs infrastructures et leur relative sécurité juridique. Bénéficiant de la hausse des coûts à Hong Kong, Chine et dans le Taïpeh chinois, ces ZES ont su mettre en place des marchés locaux de capitaux, dont des marchés de capital-risque. Des bourses ont été créées à Shenzhen et à Shanghai (Pudong). La zone de développement économique de Dalian, mise en place par la province du Liaoning dans les années 90, s'est dotée de pépinières de « start-ups » à la pointe du progrès technologique.

Les performances économiques de ces zones sont remarquables. L'essor des échanges extérieurs et les transferts de technologie liés aux IDE ont généré une hausse considérable de la productivité multifactorielle, source d'un taux de croissance largement supérieur à la moyenne nationale (déjà très élevée). Ainsi Shenzhen a connu de 1985 à 1995 un taux de croissance annuel de 35,5 % en termes réels alors que la Chine connaissait, elle, un taux de croissance de 10 %. L'effet de propagation géographique de la croissance vers les provinces avoisinantes (par le biais des transferts de technologie et de l'apprentissage par la pratique), même s'il est perceptible, reste limité (Ge, 1999).

Les réformes ont abouti à une répartition fiscale entre les provinces qui est très déséquilibrée. De manière générale, les provinces les plus riches (provinces côtières) peuvent tirer des revenus plus élevés des taxes locales (prélevées auprès des entreprises dynamiques des secteurs secondaire et tertiaire installées sur leur territoire) et engager des dépenses plus importantes pour améliorer l'environnement des entreprises en construisant des infrastructures de qualité, en donnant de nouvelles qualifications à la main-d'œuvre, etc. En revanche, les provinces les plus pauvres (non côtières) sont piégées à l'intérieur d'un cercle vicieux entraîné par le faible niveau des recettes et des dépenses et l'inadéquation du dispositif de péréquation mis en place (voir le chapitre 20 consacré aux relations fiscales entre autorités centrales et autorités locales).

La voie actuelle : la recherche d'un développement équilibré

La réduction des disparités entre provinces côtières et intérieures est désormais au cœur des priorités des autorités chinoises. Celles-ci sont résolues à mettre un terme au creusement de la fracture territoriale en permettant aux provinces de l'intérieur de mieux exploiter leurs avantages comparatifs, notamment l'abondance de matières premières. Cet objectif est clairement affiché dans l'exposé des motifs des huitième, neuvième et dixième plans quinquennaux. Plus récemment, un programme général de développement de l'Ouest a été élaboré dans le cadre du dixième Plan quinquennal (encadré 21.3). Pour réaliser cet objectif, les pouvoirs publics ont recours à deux types d'instruments, la politique d'infrastructures et la politique fiscale.

Politique de développement des infrastructures

Les pouvoirs publics chinois se sont lancés dans un vaste programme d'infrastructures visant à désenclaver les provinces intérieures. Le poids des dépenses d'infrastructures dans le PIB chinois est passé de 1.26 % à 4.5 % dans les années 1990. Dans le cadre du dixième plan, 800 milliards de RMB devraient être dépensés pour financer les infrastructures et attirer les investisseurs étrangers. Cette politique d'infrastructures lourdes et légères a été mise en œuvre à deux niveaux, celui de l'État central et celui des provinces.

Encadré 21.3. **La stratégie de développement de l'Ouest**

Lancée en 1999 par le gouvernement chinois, la campagne de développement de l'Ouest a été officialisée en mars 2000 par la création d'un « bureau » spécifique qui dépend directement du Conseil des Affaires d'État et qui est dirigé par le président de la Commission d'État chargée de la planification du développement. Cette stratégie vise à réduire les écarts de revenus et de développement entre les provinces de la côte et celles de l'Ouest en créant un environnement favorable au développement des activités économiques dans les 12 provinces de l'Ouest concernées, qui sont la Mongolie intérieure, le Shaanxi, le Gansu, le Qinghai, le Ningxia, le Xinjiang, le Tibet, le Sichuan, la municipalité de Chongqing, le Guizhou, le Yunnan et le Guangxi.

Les objectifs de cette stratégie sont les suivants :

- Promouvoir le développement des infrastructures, au moyen essentiellement de financements de l'État central.
- Attirer les investissements par la mise en place de politiques préférentielles, notamment fiscales.
- Favoriser la protection de l'environnement, en particulier dans les zones exposées à l'érosion.
- Promouvoir un environnement propice au développement d'activités liées à la science et la technologie et à l'attraction de la main-d'œuvre qualifiée.
- Favoriser l'implication des provinces côtières dans le développement de leurs voisines.

Certaines mesures ont déjà été annoncées et mises en place depuis le 1^{er} janvier 2001, pour une période de dix ans. Elles incluent en particulier des dépenses publiques supplémentaires, un soutien politique renforcé et des taux d'imposition plus bas. Près de 100 milliards de RMB par an devraient ainsi être dépensés par l'administration centrale dans la région occidentale, avec un financement qui prendra la forme d'obligations, de prêts bancaires et d'autres investissements. L'impôt sur les bénéfices des sociétés sera réduit de 33 % à 15 % pour les entreprises locales et étrangères. Les entreprises privées seront dotées d'une plus grande autonomie dans leurs opérations commerciales, ce qui devrait les mettre sur un pied d'égalité avec les entreprises d'État. Enfin, diverses mesures incitatives devraient être mises en place pour attirer l'investissement dans les industries à forte intensité de capital telles que l'énergie, le transport et les télécommunications.

Pékin a réussi à donner la priorité aux infrastructures lourdes sans négliger le développement des infrastructures légères. Parmi les projets récemment approuvés par la Commission d'État chargée de la planification dans le cadre du dixième Plan quinquennal figurent la construction de 150 000 kilomètres de nouvelles autoroutes dans les provinces de l'Ouest et la mise en place de 955 kilomètres de voies de chemin de fer reliant Xi'an (Shaanxi) et Hefei (Anhui)⁴. D'autres projets concernent les réseaux de télécommunications et des barrages en Chine occidentale. Pour pouvoir tenir leurs promesses, les autorités centrales voudraient émettre un emprunt d'un montant de 12 milliards d'USD afin de financer des gazoducs et des centrales électriques (chiffre officiel fourni par la Commission d'État chargée de la planification). Un gazoduc de 4 200 kilomètres est aussi en cours de construction entre le bassin de Tarim dans le Xinjiang et Shanghai. Enfin, Pékin cherche à favoriser la coopération entre les entreprises de bourgs et de villages de l'intérieur et celles des provinces côtières et à mettre en place des « zones de projets technologiques » afin de favoriser la dissémination des innovations des provinces côtières les plus dynamiques vers les provinces de l'intérieur.

Les provinces du Centre et de l'Ouest ont privilégié les infrastructures de transport et de télécommunications afin de pouvoir exploiter leurs abondantes ressources naturelles : métaux non ferreux dans le Gansu, mines de potasse dans le Qinghai, pétrole dans le Xinjiang, charbon et gaz naturel dans le Shanxi, le Shaanxi et la Mongolie intérieure, ressources hydrauliques dans le Sichuan et le Guizhou, et phosphore dans le Yunnan, le Guizhou et le Hubei.

L'ensemble de ces politiques a eu pour résultat de relancer le développement de certaines régions de l'Ouest et du Centre, tandis que la hausse des coûts dans les provinces côtières avait tendance à déplacer les investissements vers les provinces de l'intérieur, incitant de nouvelles industries, y compris des entreprises occidentales, à s'implanter en Chine de l'Ouest.

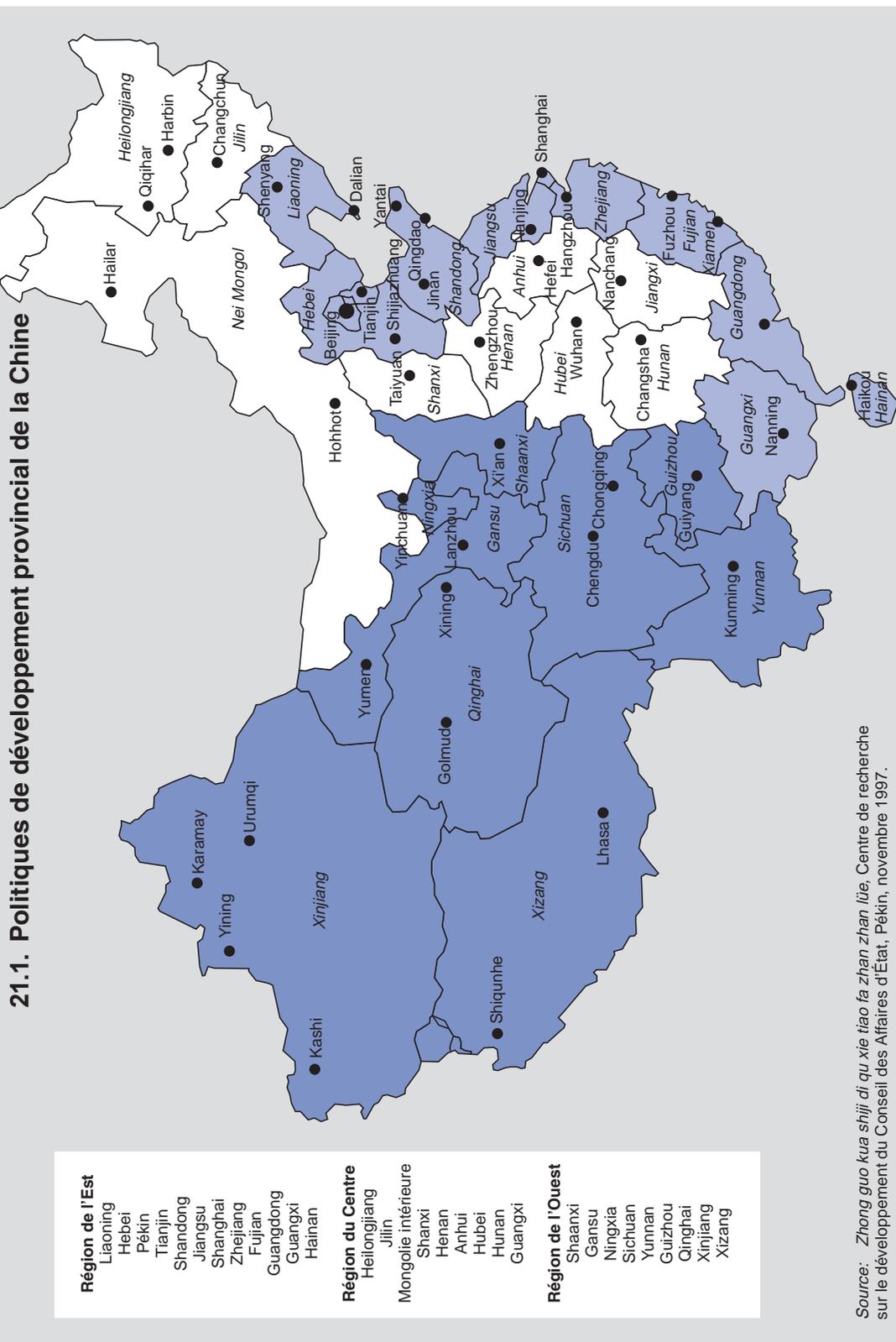
Mesures fiscales

Les autorités centrales ont recouru massivement à des mesures fiscales. Les privilèges jusque-là consentis aux ZES ont été étendus aux grandes agglomérations de l'intérieur telles Chongqing et Wuhan. Ces mesures fiscales de discrimination positive, également génératrices d'importantes distorsions, ne peuvent guère compenser le désavantage comparatif constitué par l'enclavement géographique. Des infrastructures inadéquates et de qualité médiocre, combinées à des opportunités relativement moins nombreuses dans les provinces reculées, rendent ces mesures fiscales beaucoup moins attractives pour les entrepreneurs qu'elles ne le sont dans les provinces côtières.

La réforme fiscale de 1994, et celle qui a commencé en 1999, ont tenté de pallier les insuffisances du processus de décentralisation en renforçant le poids budgétaire de l'État central (voir chapitre 20). La part des budgets locaux dans le budget de l'ensemble des administrations publiques est passée de 70 % à 50 % dans la deuxième moitié des années 90 (Zhang, 1999). Un nouveau dispositif de péréquation horizontale a été mis en place en 1995. Il se fonde sur des transferts budgétaires des provinces dont le PIB par habitant dépasse de 25 % au moins la moyenne nationale vers les provinces dont le PIB est inférieur de 25 % au moins à cette moyenne.

En dépit de ces dispositions, les ressources des provinces les plus pauvres restent assez limitées. La latitude dont disposent les autorités locales est néanmoins assez importante, puisqu'elles reçoivent aussi des fonds extrabudgétaires. Ce type de financement vient accentuer les inégalités globales qui contribuent aux disparités régionales, dans la mesure où la capacité qu'ont les provinces de mobiliser des fonds dépend essentiellement de l'activité et des revenus industriels locaux. Les réformes fiscales ne semblent donc pas à même de compenser la décentralisation, de sorte que les provinces rurales apparaissent pénalisées. C'est sans doute pour cette raison que le Premier ministre Zhu Rongji a annoncé en mars 2001 un plan de réforme visant à unifier le régime fiscal qui s'applique aux agriculteurs au moyen d'un prélèvement simple de 7 % sur l'ensemble de leurs revenus. Cette réforme suppose une réorganisation des administrations locales et le versement de subventions par l'administration centrale.

Sur le plan des dépenses, le résultat est sensiblement le même, puisque le processus de décentralisation s'est accompagné du transfert aux autorités locales de certaines responsabilités en matière



de dépenses. Ainsi, l'enseignement relève maintenant pour l'essentiel de la compétence des autorités locales. Comme les provinces pauvres ne peuvent obtenir des revenus aussi élevés que les provinces riches, la décentralisation des dépenses entretient aussi les inégalités.

Des mesures préférentielles en faveur de l'investissement direct étranger sont également prises (voir tableau 21.8).

Tableau 21.8. **Mesures préférentielles en faveur de l'IDE dans les régions du Centre et de l'Ouest**

1. L'IDE, qui permet de tirer parti des avantages des ressources humaines et naturelles des régions du Centre et de l'Ouest en conformité avec la politique nationale de développement industriel, fait partie de la catégorie des investissements encouragés et bénéficie de conditions préférentielles pour l'importation d'équipements et de technologies (exemption de droits de douane et de la taxe sur la valeur ajoutée).
2. Les conditions d'approbation et le degré d'ouverture au marché des projets d'IDE faisant partie de la catégorie restreinte ou placés sous contrôle étranger peuvent être plus ouverts dans les régions de l'Ouest et du Centre que dans les régions de l'Est.
3. Le gouvernement central mettra en place un groupe de projets essentiels dans les régions du Centre et de l'Ouest en matière d'agriculture, de conservation de l'eau, de transport, d'énergie, de matières premières et de protection de l'environnement afin d'attirer l'IDE, et apportera un soutien sans réserve pour la mise à disposition de fonds complémentaires et d'autres mesures connexes.
4. Les grandes et moyennes entreprises d'État et les entreprises militaires se convertissant à des activités civiles dans les régions du Centre et de l'Ouest sont encouragées à attirer l'IDE à des fins d'innovation technologique.
5. Les entreprises à investissement étranger de l'est du pays sont encouragées à investir dans les régions du Centre et de l'Ouest. Les entreprises recevant de tels investissements peuvent bénéficier d'un traitement préférentiel si la part des investissements étrangers dépasse 25 %.
6. L'autorisation donnée par le gouvernement d'ouvrir à titre expérimental de nouveaux secteurs et de nouvelles industries à l'IDE peut s'appliquer simultanément dans l'Est ainsi que dans le Centre et l'Ouest du pays. Les capitales de province des régions du Centre et de l'Ouest peuvent expérimenter l'ouverture à l'IDE de certaines activités d'échanges, de commerce extérieur et d'organisation de voyages. L'IDE bénéficiera des mêmes mesures préférentielles dans les capitales provinciales, les villes frontalières, les villes situées le long du Yangzi, les zones de développement économique et technologique, ainsi que les nouvelles zones de développement technologique et la zone de développement agricole de Shaanxi Yangling des régions du Centre et de l'Ouest. Les autorités provinciales des régions du Centre et de l'Ouest auront la possibilité d'autoriser l'IDE à hauteur de 30 millions d'USD.
7. Depuis le 1^{er} janvier 2000, les entreprises à investissement étranger appartenant à la catégorie des investissements encouragés des régions du Centre et de l'Ouest peuvent bénéficier d'un taux d'impôt sur le revenu des entreprises de 15 % pendant trois ans à compter de l'expiration des mesures fiscales préférentielles. Pour les entreprises qui sont aussi considérées comme des entreprises de technologie avancée ou orientées vers l'exportation, et dont les exportations annuelles représentent plus de 70 % de la valeur totale de la production, le taux de l'impôt sur le revenu peut être réduit de moitié, sans toutefois être inférieur à 10 %.
8. Les banques étrangères sont encouragées à installer des bureaux de représentation ou des succursales dans les régions du Centre et de l'Ouest.
9. Le gouvernement central a publié un « Catalogue des secteurs avantageux pour l'investissement direct étranger dans les régions du Centre et de l'Ouest.

Source : Bureau du Conseil des Affaires d'État chargé du développement des régions de l'Ouest (2000), *Guojia Zhichi Xibu Dakaita de Youguan Zhengce Cuaoshi* (politiques et mesures publiques en faveur du développement des régions de l'Ouest).

Incidences de l'adhésion de la Chine à l'OMC sur le développement régional

Pour étudier les conséquences possibles de l'adhésion de la Chine à l'OMC, on a suivi trois méthodes différentes. La première consiste à se servir des résultats d'un modèle d'équilibre général calculable (EGC) à deux régions construit par le Centre de recherche sur le développement du Conseil des Affaires d'État ; la deuxième est d'analyser les données fournies par les nombreux travaux de recherche et d'analyse déjà réalisées ; la troisième consiste à classer les 31 régions de Chine en six grandes catégories, en fonction de leur spécialisation économique, pour déterminer plus clairement les conséquences qu'aura la libéralisation sur chacune d'elles.

Un modèle EGC à deux régions

Pour étudier l'incidence de l'adhésion de la Chine sur les régions dans un cadre exhaustif et cohérent, l'analyse utilise un modèle chinois d'équilibre général calculable (EGC) à deux régions. La cohérence du

cadre de modélisation permet de rapprocher un grand nombre d'éléments et d'examiner les incidences possibles selon différentes perspectives. Le modèle vise à chiffrer l'incidence de l'adhésion de la Chine à l'OMC et à fournir des données empiriques pour la compréhension des défis et des possibilités que comporte cette adhésion pour les différentes parties.

Encadré 21.4. **Le modèle EGC chinois à deux régions**

Le modèle EGC chinois utilisé ici est proche du modèle d'équilibre général appliqué largement utilisé au cours des deux dernières décennies pour analyser l'incidence des réformes commerciales (voir Derivis, de Melo et Robinson, 1982 ; de Melo, 1988 ; Shoven et Whalley, 1992 ; de Melo et Tarr, 1992 ; Hertel, 1997). La désagrégation du modèle par régions, qui définit Guangdong et le reste de la Chine comme des agents endogènes, et autorise des comparaisons entre les régions et entre le niveau national et le niveau régional, permet de différencier les incidences des réformes, notamment commerciales, sur les régions côtières et celles de l'intérieur.

Le modèle EGC comporte une caractéristique importante, le traitement explicite de deux régimes distincts de commerce extérieur. Comme l'a fait observer Naughton (1996), la Chine a mis en place deux régimes commerciaux distincts en 1986-87. L'un est le régime de promotion des exportations, extrêmement ouvert, auquel participent la plupart des entreprises à investissement étranger et certaines entreprises nationales. L'autre est le régime commercial traditionnel, qui ne cesse d'évoluer. Depuis les années 90, le régime de promotion des exportations a progressé rapidement, et représente plus de la moitié des exportations. De toute évidence, il est très important de disposer d'un traitement explicite de ces deux régimes d'échanges internationaux dans le modèle pour analyser le comportement en matière de commerce extérieur et l'incidence des différentes évolutions de la politique commerciale dans une telle économie.

Le modèle EGC chinois à une seule région étant étendu à un contexte multirégional, deux régions sont définies : la province de Guangdong et le reste de la Chine. La structure de la demande et de la production et les échanges inter-régionaux de marchandises et de services sont pris en compte dans les deux cas. La mobilité inter-régionale des facteurs et les transferts intergouvernementaux sont également introduits dans le modèle. La province de Guangdong se trouve dans le sud de la Chine, près de Hong Kong, Chine et de Macao. C'est la plus grande province de Chine, elle représente près de 40 % des échanges internationaux du pays. Son développement depuis 1978 et sa structure économique pourraient servir à représenter les régions côtières de Chine.

Le modèle suppose une mobilité imparfaite des facteurs entre les régions, afin de prendre en compte les mesures et les facteurs institutionnels qui limitent les déplacements régionaux des facteurs, ainsi que les préférences des habitants sur le plan de la localisation. Les mouvements de capitaux sont motivés par les taux relatifs du loyer de l'argent observés d'une région à l'autre et l'élasticité constante de la transformation, tandis que le mouvement de la main-d'œuvre est déterminé par le revenu réel relatif observé d'une région à l'autre, et par l'élasticité constante de la transformation. Le revenu réel de la main-d'œuvre est défini comme le salaire auquel s'ajoute le revenu des transferts intergouvernementaux nets par habitant.

D'après l'accord sino-américain d'accès aux marchés, on simule les quatre aspects suivants des engagements pris en vertu des règles de l'OMC : 1) réduction des droits sur les produits industriels ; 2) élimination des contingents sur les produits industriels d'ici 2005 ; 3) libéralisation des échanges de produits agricoles, c'est-à-dire réduction des droits, introduction d'un système de contingents tarifaires pour les produits agricoles ; 4) suppression progressive des contingents de textiles et de vêtements découlant de l'Arrangement multifibres, en application de l'Accord de l'OMC sur les textiles et les vêtements. L'analyse ne donne donc, au mieux, qu'une idée partielle de la question. Compte tenu des données disponibles et des limitations des techniques de modélisation, d'autres aspects majeurs des engagements pris dans le cadre de l'OMC ne sont pas pris en compte, comme la réduction des obstacles aux échanges de services et aux investissements étrangers, la protection des droits de propriété intellectuelle, la protection de l'accès aux marchés, la mise en application des engagements et la coopération au titre du règlement des différends.

Une projection pour les dix années à venir à partir d'un scénario de référence est établie dans un premier temps : elle détermine une trajectoire de croissance de référence, en l'absence de réformes

commerciales ou autres. On suppose que la Chine restera autosuffisante en matière de céréales et que les contingents d'importation des produits agricoles progresseront de 3 % par an de 2001 à 2010.

Incidence nationale

A l'annexe 2 figurent les principaux indicateurs d'efficience et les autres indicateurs macro-économiques décrits par ce modèle dans le contexte de l'adhésion de la Chine à l'OMC.

Effets régionaux

Les avantages apportés par la libéralisation des échanges ne seront pas répartis également entre les régions. Plus la part des productions industrielles provinciales relativement favorisées par l'adhésion à l'OMC sera importante, plus les bénéfices seront élevés pour la région. A l'inverse, plus la part des productions provinciales des industries relativement désavantagées dans le cadre de l'OMC sera importante, plus les bénéfices seront faibles pour la province. En outre, les provinces qui dépendent davantage du commerce extérieur seront aussi plus avantagées par l'adhésion à l'OMC, en particulier celles dont les échanges entrent pour l'essentiel dans le cadre du régime commercial traditionnel.

La répartition inégale des avantages apportés par l'adhésion à l'OMC est confirmée par le tableau 21.9. Les résultats de la simulation montrent que le PIB réel de la province du Guangdong augmentera de 5.7 % en 2010 par rapport à la situation de référence, tandis que le PIB réel du reste de la Chine ne progressera que de 0.56 %. La hausse du PIB à Guangdong est de 122 milliards de RMB, ce qui représente 55 % de la hausse du PIB national.

Tableau 21.9. **Principaux effets macro-économiques sur le Guangdong et le reste de la Chine, 2010**

Variation par rapport au scénario de référence

	Guangdong	Reste de la Chine
VE (% du PIB)	5.09	0.36
PIB	5.71	0.56
Consommation	4.81	0.68
Investissement	7.95	0.01
Exportations	15.66	18.06
Importations	13.03	18.57
Exportations inter-régionales	-4.13	2.46
Importations inter-régionales	2.46	-4.13
Excédent commercial	-18.90	14.31
Déflateur du PIB	-0.28	-0.07
Revenu des ménages par habitant		
Zones urbaines	1.14	1.28
Zones rurales	2.20	0.56
Population active	2.32	-0.16

Note : VE : variation équivalente du gain de bien-être de Hicks.
Source : Résultats de simulation.

Le modèle montre que la croissance de l'investissement au Guangdong qui résulte de l'accession à l'OMC est plus forte que celle de la consommation privée, tandis que, dans le reste de la Chine, elle est proche de zéro. Les différences de croissance de l'investissement dans le Guangdong et le reste de la Chine résultent de l'évolution des flux nationaux de capitaux, entraînés par les taux relatifs du loyer de l'argent des différentes régions. La croissance économique plus rapide et l'expansion des secteurs d'exportation dans le Guangdong fera monter le rendement local des facteurs de production, attirant ainsi de nouveaux capitaux. En revanche, le reste de la Chine connaîtra une augmentation des sorties nettes de capitaux. Pour cette raison, son excédent commercial augmentera de 14.3 % d'ici 2010, mais le rapport investissement/PIB baissera.

L'expansion des échanges internationaux est importante dans les deux économies. L'accroissement des exportations et des importations est plus faible dans le Guangdong que dans le reste de la Chine. Deux

facteurs expliquent cette situation. Premièrement, la part des importations agricoles au Guangdong est beaucoup plus faible que la moyenne nationale. La libéralisation des échanges agricoles dans le cadre de l'OMC ne provoquera pas de hausse spectaculaire des importations agricoles dans cette province. Deuxièmement, la dépendance du Guangdong à l'égard des exportations est plus forte que celle du reste de la Chine. Même un léger accroissement des exportations pourrait provoquer une forte hausse des prix dans cette région. Compte tenu de la mobilité imparfaite des facteurs entre les régions, la croissance relativement rapide des coûts affaiblirait la compétitivité des produits du Guangdong, d'où un ralentissement relatif du développement des exportations.

Les évolutions des échanges inter-régionaux et des excédents commerciaux sont entraînées par les flux de capitaux inter-régionaux. L'afflux plus grand de capitaux dans le Guangdong aura pour effet de réduire ses exportations vers le reste de la Chine et d'accroître ses importations en provenance du reste de la Chine. L'excédent commercial du Guangdong baissera de 19 %. Compte tenu de la part élevée des exportations relevant du régime de promotion dans les exportations totales, la dépendance des exportations à l'égard des biens intermédiaires importés d'autres régions est faible. Comme semblent l'indiquer les résultats de la simulation, il est probable que le développement des échanges internationaux provoquera un fort accroissement des échanges inter-régionaux.

L'accélération de la croissance économique entraîne un renforcement des revendications de la main-d'œuvre. La hausse des salaires dans le Guangdong provoquera un déplacement de main-d'œuvre du reste de la Chine vers le Guangdong. La population active et la population totale du Guangdong, renforcées par les migrations en provenance du reste de la Chine, auront augmenté de 2.3 % d'ici 2010, tandis que la population active fléchira de 0.16 % dans le reste de la Chine.

Les résultats de cette simulation incitent à penser que les régions côtières profiteront davantage du développement des échanges et de l'accroissement des exportations de produits à forte intensité de main-d'œuvre, alors que les provinces de l'intérieur, en particulier les provinces à vocation agricole, risquent d'enregistrer des pertes.

Éléments d'information ressortant des études réalisées, par secteur d'activité

Il ressort des études répertoriées à l'annexe 2 que la libéralisation profitera aux secteurs à forte intensité de main-d'œuvre. Cette constatation, conforme à la théorie de l'avantage comparatif, conduit à des projections d'accroissement de la production, de l'emploi et des exportations dans les industries légères et la production agricole non céréalière. Inversement, les industries exigeantes en terres et en capital enregisteront probablement une baisse de leur production, remplacée par des importations. Ce sera sans doute le cas de la filière céréalière et de l'industrie automobile.

Dans le secteur agricole, les activités assez fortes consommatrices de main-d'œuvre (production de fruits et légumes et aquaculture, par exemple) pourront bénéficier de la libéralisation. En revanche, la production céréalière souffrira de la concurrence étrangère venant notamment des grands producteurs mondiaux comme les États-Unis et l'Australie. Dans ce contexte, la libéralisation des échanges risque d'apparaître comme un nouveau facteur de détérioration des conditions de vie des agriculteurs et de contribuer à l'élargissement du fossé entre zones rurales et urbaines, d'autant que les revenus ruraux n'ont pas augmenté depuis 1997.

Dans les secteurs industriels, c'est l'industrie légère qui devrait tirer le plus grand profit de la libéralisation, et tout particulièrement les secteurs du textile et de la confection qui apparaissent comme les principaux bénéficiaires, quelles que soient les simulations effectuées. Secteur très consommateur de main-d'œuvre peu qualifiée, la confection représente déjà une large part des exportations de la Chine (15 % en 1999), grâce à une croissance remarquable dans les années 90^s. Premier exportateur mondial de vêtements depuis 1994, la Chine couvrait 16.7 % des exportations mondiales de vêtements en 1998. Les simulations les plus optimistes prévoient une nouvelle augmentation importante de ce pourcentage sous l'effet de l'abandon progressif de l'Arrangement multifibres d'ici 2005 ; cependant, certaines estimations indiquent des gains à court terme plus modestes, en raison des nombreuses clauses de sauvegarde encore imposées au-delà de l'horizon 2005.

A l'inverse, dans les secteurs à forte intensité de capital et/ou de technologie, l'impact attendu est négatif, en raison du coût plus élevé du capital. Ce devrait être le cas notamment pour l'industrie lourde, mais également pour des secteurs actuellement très protégés comme l'automobile⁶. Enfin, les services, peu pris en compte dans les simulations, devraient bénéficier légèrement de la libéralisation des échanges à l'horizon 2010.

Au-delà des résultats des modèles EGC, des analyses plus descriptives laissent cependant présager des coûts d'ajustements à court terme, qui pourront être importants dans certains secteurs. Si les effets anticipés à long terme sont nettement positifs grâce aux gains d'efficacité résultant d'une concurrence étrangère accrue, c'est cette même concurrence qui, à court terme, risque d'entraîner une crise du secteur financier chinois actuellement très protégé. Par ailleurs, des pertes devraient être enregistrées par les services publics (éducation, transport et santé) du fait de la baisse attendue des recettes de l'Etat liée aux obstacles tarifaires.

Approche typologique

L'examen sectoriel des gains et pertes attendus de la libéralisation des échanges conduit naturellement à différencier les effets sur les zones rurales et sur les zones urbaines. La Chine restant aujourd'hui encore un pays très rural, avec en moyenne 75 % de la population employée en zone rurale en 1999, il est important de distinguer ces effets. Lorsque l'on examine le découpage par province, on constate que, même dans les provinces du Nord-Est, bassins industriels traditionnels de la Chine de la pré-réforme, l'emploi rural représente plus de la moitié de l'emploi total (tableau 21.10). Cette distribution fortement rurale de la population employée implique que, quelles que soient les régions considérées, la mesure de l'impact de la libéralisation sur les zones rurales est d'une importance cruciale. En ce qui concerne les populations rurales, la question principale qui ressort des analyses par secteur est de déterminer si l'effet négatif attendu sur la production céréalière et sur les revenus agricoles pourra être compensé par l'impact positif attendu sur l'industrie textile qui est largement développée dans les zones rurales par le biais des entreprises de bourgs et de villages (EBV). Pour ce faire, il faudrait que ces activités industrielles rurales parviennent à absorber la main-d'œuvre excédentaire émanant du secteur agricole (voir chapitres 2 et 3). Ainsi, c'est dans les emplois non agricoles que les disparités entre provinces apparaissent les plus marquées. Si des provinces comme le Guangdong ou le Fujian paraissent *a priori* plus rurales (au-dessus de la moyenne), près de la moitié de l'emploi rural est fourni par les EBV, soit nettement plus que la moyenne nationale de 25 % en 1999. Inversement, c'est dans les provinces les plus reculées que l'industrie rurale est la moins développée, comme dans le Sud-Ouest. Dans ce cadre, si la main-d'œuvre potentiellement excédentaire dans les zones rurales se trouve loin des bassins d'emploi (liés à l'industrie textile par exemple), la question de la mobilité de la main-d'œuvre et de la migration risque de se poser très fortement.

Les provinces peuvent être classées en six grands groupes régionaux, selon une répartition qui tient compte non seulement de la classification officielle tripartite (littoral, Est et Ouest), mais également des caractéristiques économiques communes de certaines provinces. Les six groupes, comme indiqué au tableau 21.10, sont les suivants :

- *Municipalités* (Pékin, Tianjin et Shanghai) ;
- *Littoral* (Hebei, Jiangsu, Zhejiang, Fujian, Shandong, Guangdong et Hainan) ;
- *Nord-Est* (Liaoning, Jilin et Heilongjiang) ;
- *Centre* (Shanxi, Anhui, Jiangxi, Henan, Hubei et Hunan) ;
- *Nord-Ouest* (Mongolie intérieure, Shaanxi, Gansu, Qinghai, Ningxia, Xinjiang et Tibet) ;
- *Sud-Ouest* (Sichuan, Chongqing, Guizhou, Yunnan et Guangxi).

Tableau 21.10. Typologie des provinces chinoises

Zone	Municipalités	Littoral	Nord-Est	Centre	Sud-Ouest	Nord-Ouest	Ensemble du pays
Population en % (1999)	3.0	31.0	8.6	28.6	19.5	9.3	
Superficie en %	0.4	9.2	8.2	10.7	14.2	57.3	
Composition du PIB (1999)							
Secteur primaire	3.1	14.5	15.1	21.6	24.8	21.9	167
Secteur secondaire	45.8	49.3	48.8	44.4	40.7	41.6	46.5
dont : Industrie	39.8	43.0	42.9	38.5	33.6	31.6	40.0
Secteur tertiaire	51.1	36.1	36.1	34.0	34.5	36.4	36.8
Structure de l'emploi (1999)							
Part de l'emploi rural dans l'emploi total	34.4	75.6	53.7	78.6	84.5	69.5	75.0
Part des EBV dans l'emploi rural	60.7	35.9	34.0	25.2	13.2	29.2	27.1
Part des entreprises d'État dans l'emploi urbain	55.5	49.0	55.3	55.6	60.8	63.4	55.0
Part du secteur primaire dans l'emploi total	14.6	46.3	44.4	58.0	65.7	57.7	53.6
Répartition des principales cultures (1999)							
Céréales	1.3	30.1	13.8	29.5	16.4	8.9	
Coton	0.3	22.2	0.1	38.4	2.1	37.0	
Fibres	0	6.5	31.5	42.0	14.4	5.6	
Structure industrielle							
Part de l'industrie légère dans la production industrielle (1999)	36.1	50.3	21.7	36.2	42.5	25.0	42.0
Part de l'extraction minière dans l'industrie régionale (1995)	2.2	8.1	31.9	13.5	9.9	25.6	12.4
Part de l'industrie chimique dans l'industrie manufacturière régionale (1995)	6.3	7.9	9.0	7.1	8.3	8.7	7.7
Part de l'industrie textile dans l'industrie manufacturière régionale (1995)	9.4	17.8	3.6	9.1	3.6	8.9	11.8
Industrie textile							
Répartition de la valeur ajoutée (1995)	11.5	64.7	2.8	14.4	3.1	3.5	
Répartition de la valeur ajoutée apportée par EBV (1998)	8.8	76.8	2.9	9.7	1.0	0.9	

Note : L'industrie « textile » recouvre les secteurs du textile, de la confection et du cuir.

Source : *Annuaire statistique de la Chine* (2000), *Annuaire des entreprises de bourgs et de villages de la Chine* (1999) et recensement industriel 1995.

Les deux dernières zones (Nord-Ouest et Sud-Ouest) englobent les douze provinces considérées comme provinces de l'Ouest dans le cadre de la stratégie de développement de l'Ouest.

Comme le suggère le tableau 21.11, le degré d'intégration des provinces chinoises dans l'économie mondiale, mesuré par le commerce extérieur et les flux d'IDE, varie grandement d'une zone à l'autre. Les taux d'exportation sont trois à quatre fois plus élevés le long de la côte que dans les provinces du Centre ou de l'Ouest. Ils soulignent à la fois l'intégration nettement plus prononcée des provinces côtières dans le commerce international et leur dépendance envers les exportations, essentiellement de produits manufacturés. Si l'on se réfère au ratio des exportations sur l'offre globale⁷, mesurée par la somme du PIB et des importations, l'écart de taux d'ouverture entre la côte et l'intérieur est réduit, notamment pour les municipalités qui apparaissent fortement exportatrices, mais il révèle symétriquement le faible contenu en importations de l'offre dans les provinces intérieures. En 1999, la quasi-totalité du commerce extérieur de la Chine restait ainsi le fait des provinces côtières et des municipalités, malgré une légère diversification régionale des investissements directs étrangers (qui demeurent néanmoins concentrés à 80 % dans ces deux zones). Si le poids des régions côtières dans le commerce extérieur de la Chine comme dans l'IDE s'est légèrement réduit au cours des années 90, il n'en demeure pas moins nettement supérieur à son poids dans la structure économique de la Chine, et bien sûr dans l'emploi.

La présence limitée des provinces du Centre et de l'Ouest sur les marchés est imputable, non seulement aux politiques moins favorables à leur égard, mais également à leur moindre dynamisme économique. On peut dès lors se demander si la libéralisation peut constituer une opportunité pour ces

Tableau 21.11. **Degré d'intégration des économies régionales chinoises à l'économie mondiale**¹

Part de chaque groupe dans :	Exportations			Importations		Taux d'ouverture ²		Investissement direct étranger
	Totales	Manufacturées	Entreprises à capitaux étrangers	Totales	Entreprises à capitaux étrangers	En % du PIB	En % de l'offre totale	
Municipalités	18,0	13,3	18,4	30,5	24,9	37,9	24,5	16,5
Littoral	69,1	70,7	73,8	58,5	65,9	29,5	24,3	67,1
Nord-Est	5,2	5,2	5,6	4,8	5,5	9,6	9,0	4,2
Centre	3,8	5,9	1,3	2,6	2,4	3,4	3,3	7,7
Sud-Ouest	2,2	3,1	0,6	2,0	1,0	3,6	3,5	3,5
Nord-Ouest	1,8	1,7	0,4	1,6	0,4	5,2	5,0	1,1
Total	100	100	100	100	100			100

1. Chiffres de 1999, sauf pour les exportations manufacturées (données de 1997).

2. Les taux d'ouverture mesurent le ratio des exportations sur, respectivement, le PIB et la somme du PIB et des importations.

Source : *Annuaire statistique de la Chine* (2000) ; *Almanach des relations économiques et commerciales de la Chine avec l'étranger* (1998).

provinces en termes à la fois de croissance et d'intégration dans l'économie mondiale. Pour répondre à cette question, il est nécessaire d'examiner plus en détail la structure économique de ces régions, afin de mettre en avant leurs potentiels et leurs faiblesses et d'évaluer les chances de gains et/ou les risques de perte associés à l'adhésion de la Chine à l'OMC pour ces économies régionales particulières.

Le tableau 21.10 fournit une synthèse statistique de la structure économique par grande zone et fait apparaître les caractéristiques très différentes de chacune d'elles. Compte tenu des résultats sectoriels des simulations effectuées sur l'impact attendu de l'adhésion à l'OMC d'une part, et de la structure des différentes économies régionales d'autre part, on voit naturellement apparaître des « gagnants » et des « perdants » dans le découpage régional, en fonction des gains et pertes par secteur. D'un côté, les municipalités et les provinces côtières, caractérisées par un poids relativement faible du secteur primaire et des industries d'extraction, et inversement important des entreprises de bourgs et de villages, de l'industrie légère et plus particulièrement du textile, devraient être à même de bénéficier de la libéralisation commerciale, en développant leur avantage comparatif dans une industrie légère susceptible d'absorber la main d'œuvre rurale excédentaire⁸. De l'autre côté, la capacité des provinces du Nord-Est, du Centre et de l'Ouest de tirer parti de la libéralisation des échanges risque d'être plus limitée en raison de certains handicaps structurels et naturels.

Le **Nord-Ouest**, qui regroupe 10 % de la population chinoise sur 57 % du territoire, a pour caractéristique économique principale un poids très important de l'industrie lourde et étatique, notamment des industries d'extraction, qui sont liées à la richesse des ressources minérales de cette zone. Inversement, la géographie accidentée et les conditions naturelles arides qui caractérisent la région ne sont pas propices au développement d'une production agricole importante, en dehors de la culture du coton, dont la production représente plus du tiers de la production nationale. Ces caractéristiques donnent au Nord-Ouest un avantage comparatif dans les ressources naturelles, mais une trop forte spécialisation dans ce domaine peut conduire (et a conduit) à des effets négatifs. Ainsi, le socle industriel de la région demeure faible, avec une industrie légère très peu présente et nettement au-dessous de la moyenne nationale. Compte tenu de conditions naturelles peu favorables et de l'enclavement de la région, on ne peut pas anticiper un développement facile, ni spontané de cette industrie légère porteuse de croissance. Les problèmes de transport et d'accès au marché se posent par ailleurs tout particulièrement pour ces provinces.

La situation géographique des **provinces du Sud-Ouest** est peu favorable à leur développement économique. Enclavées, handicapées par un relief vallonné ou montagneux, elles ont peu bénéficié du développement industriel, que ce soit pendant la période de planification centralisée ou depuis la mise en place des réformes. Bénéficiant d'un climat tropical propice à l'agriculture, qui permet plusieurs récoltes par an, elles sont demeurées essentiellement agricoles. En 1999, près de 85 % de l'emploi restait rural.

Comme l'indique le tableau 21.10, l'emploi rural industriel (dans les entreprises de bourgs et de villages) est en effet très peu développé.

La question de l'enclavement des régions du Nord-Ouest et du Sud-Ouest est très importante dans le contexte à la fois de la mise en place du programme de développement de l'Ouest et de la libéralisation économique qui fera suite à l'adhésion à l'OMC. Du fait de ces conditions naturelles difficiles qui posent aux entrepreneurs des problèmes de coûts de transport et de rentabilité des investissements, la mise en place de politiques préférentielles risque de ne pas être suffisante pour générer des flux d'investissement vers ces provinces et permettre leur développement industriel. Ce problème d'enclavement signifie également que l'impact négatif de l'adhésion à l'OMC prévu sur les revenus ruraux risque d'être d'autant plus fortement ressenti dans les régions de l'Ouest, non seulement très dépendantes de l'agriculture, mais pour lesquelles il n'est pas simple de trouver d'autres solutions. En effet, l'une des conditions nécessaires à la réallocation du travail agricole vers l'industrie est l'existence d'un environnement propice au développement industriel.

La situation économique des **provinces du Nord-Est** est sensiblement différente de celles de l'Ouest, puisqu'il s'agit de la base industrielle de la Chine de la pré-réforme et que la part de la population rurale y est donc nettement inférieure à la moyenne nationale. Avec un poids de l'agriculture relativement faible, elles devraient de ce fait moins subir les effets négatifs attendus de la libéralisation sur le secteur agricole. En revanche, leur structure industrielle est essentiellement fondée sur l'industrie lourde, qui représentait près de 80 % de leur production industrielle en 1999, et notamment sur les industries extractives qui, à elles seules, représentaient près du tiers de la valeur ajoutée industrielle en 1995. A cela s'ajoute une forte présence des entreprises d'État, qui emploient encore plus de la moitié de la population active urbaine, dans ces mêmes industries. Les problèmes auxquels vont se heurter les provinces du Nord-Est sont donc très différents de ceux des provinces de l'Ouest, puisqu'il s'agira pour elles de faire face à une restructuration industrielle en zone urbaine dont le rythme risque d'être accéléré par l'adhésion à l'OMC. L'enjeu pour ces provinces, dont le niveau de revenu est relativement élevé, grâce à la politique préférentielle dont elles ont bénéficié au cours de la période de pré-réforme, consiste à développer de nouvelles industries sur un socle industriel déjà existant, mais peu efficace et dans l'ensemble obsolète, et à permettre l'absorption d'une main-d'œuvre *urbaine* très nettement excédentaire.

Fortement peuplées et plutôt rurales, les **provinces du Centre** s'inscrivent de manière générale dans la moyenne nationale, comme l'attestent les statistiques reportées dans le tableau 21.10. A ce titre, elles devraient donc, d'une part, subir l'impact négatif de la libéralisation des échanges sur le secteur agricole, mais être à même, d'autre part, de développer leur industrie légère déjà présente, essentiellement en accroissant leur part de la production nationale de textile.

En conclusion, l'analyse montre que trois groupes régionaux risquent de souffrir de la libéralisation (le Nord-Ouest, le Sud-Ouest et le Nord-Est) tandis que deux groupes devraient en tirer profit (les municipalités et la région côtière). Il en résultera un renforcement des disparités si aucune mesure n'est prise pour atténuer les effets négatifs de la libéralisation. La typologie proposée met l'accent sur l'importance de la différenciation des objectifs et des instruments de politique économique. Les provinces occidentales devraient avoir comme principaux objectifs de mettre fin à leur isolement et de se doter d'une structure industrielle, qui n'existe pas pour l'instant. Quant aux provinces du Nord-Est, leur priorité devrait être la restructuration du secteur industriel.

Développement régional et renforcement de l'interdépendance économique : l'expérience des pays de l'OCDE

Dans les pays de l'OCDE, le chômage est fortement concentré dans certaines régions et certaines localités. Certains types de régions semblent avoir une plus grande capacité d'adaptation ou de résistance que d'autres. Les statistiques montrent que, souvent, les taux de chômage restent plus élevés en moyenne dans les zones rurales que dans les zones essentiellement urbaines, en raison des obstacles structurels

liés à la faible densité de population, à l'absence de masse critique et à l'isolement géographique de nombreuses localités rurales. Dans la plupart des pays de l'OCDE, plus de 30 % des chômeurs habitent dans des régions rurales. Cependant, les régions rurales sont de plus en plus diverses et certaines enregistrent depuis peu d'excellents résultats, créant des emplois et des richesses à un rythme parfois plus rapide que les agglomérations urbaines.

Dans un contexte d'interdépendance économique grandissante et de mondialisation, les régions ne réagissent pas toutes de la même manière. Par exemple, les stratégies de mondialisation des entreprises renforcent aujourd'hui le processus d'urbanisation dans les zones urbaines et intermédiaires qui offrent les ressources et externalités variées nécessaires à la modernisation des structures économiques ou à l'innovation. Bien que les échanges mondiaux restent un puissant moteur de croissance dans la plupart des pays Membres (ils ont augmenté pendant plusieurs années deux fois plus vite que l'activité économique – sauf en 1998), ce sont surtout les régions les plus avancées (qui ont des activités exigeant beaucoup de compétences et de capital) qui tirent profit des activités conduites sur les marchés internationaux. Dans la plupart des grands pays, la diversification géographique des échanges reste limitée (aux États-Unis, 20 États seulement tirent plus de 10 % de leur PIB des exportations ; en France, cinq régions sur 28 réalisent plus de la moitié des exportations du pays). Les régions gagnantes sont celles qui possèdent une solide base d'exportation, associée à une répartition sectorielle des activités qui confère davantage d'importance à des secteurs mondialisés comme l'industrie pharmaceutique, les machines électriques et non électriques, les produits chimiques de base, les instruments scientifiques, le textile, l'électronique et les services aux entreprises.

La croissance de l'IDE est un autre phénomène associé à la mondialisation. Renforcé par la reprise économique, l'IDE représente des sommes très importantes ; dans l'Union européenne, il a ainsi augmenté trois fois plus vite que l'investissement national depuis 1980. Plusieurs facteurs déterminent l'attrait des régions pour les investisseurs : la proximité des marchés, la qualité et la disponibilité de la main-d'œuvre, la qualité des infrastructures (de transports et de télécommunications), la qualité de la vie, les similitudes culturelles et la présence d'autres entreprises (réseaux locaux). Dans ce cas, l'effet de polarisation favorise le regroupement. Il n'existe cependant pas de règles toutes faites à cet égard. Le dynamisme d'une région n'est pas une caractéristique permanente. L'expérience montre que le succès à long terme peut être assuré grâce des mesures bien conçues.

Au cours des vingt dernières années, la plupart des gouvernements des pays Membres de l'OCDE se sont dotés de politiques régionales de grande ampleur auxquelles elles continuent d'allouer des budgets importants. Beaucoup de pays considèrent qu'il faut avant tout réduire les déséquilibres et les disparités économiques entre les régions pour atteindre certains objectifs sociaux fondamentaux, comme la cohésion sociale et le soutien mutuel. Les États, fédéraux ou non, utilisent à l'heure actuelle différents mécanismes pour rétablir l'équilibre entre les régions et atteindre ces objectifs. Ces mécanismes font régulièrement l'objet de débats dans l'Union européenne (dans le cadre de la politique des fonds structurels par exemple). Parfois, le développement régional équilibré est un droit inscrit dans la Constitution ou dans le droit national (en Espagne, en Allemagne et en France par exemple) ; dans d'autres cas, l'harmonisation des conditions de vie, bien que ne figurant pas dans la loi, reste un objectif majeur du gouvernement central, comme dans les pays nordiques.

Bien que ces objectifs stratégiques ne soient pas remis en question, les instruments et les méthodes d'intervention adoptés presque partout pour les atteindre font l'objet de débats de plus en plus nombreux. On s'accorde maintenant à penser que les mesures fondées sur des mécanismes de redistribution qui comportent une assistance directe aux entreprises, une approche technocratique des infrastructures lourdes ou un soutien à des activités économiques en déclin sont peu susceptibles de stimuler la croissance et l'emploi dans les régions concernées et peuvent se révéler coûteuses et improductives.

Les échecs ou demi-échecs qu'ont connus les pays Membres de l'OCDE peuvent donner des renseignements utiles sur les difficultés rencontrées par les gouvernements (OCDE, 2001). On peut citer les exemples suivants :

- *Attribution inadéquate, par des voies bureaucratiques, d'une aide massive aux régions en retard.* L'Italie offre un bon exemple à cet égard, puisqu'elle a déployé des efforts considérables pour envoyer des fonds aux régions méridionales de son territoire (le Mezzogiorno) par le biais d'une agence gouvernementale bénéficiant d'un important budget⁹. Les résultats particulièrement médiocres obtenus par ce moyen (accroissement des disparités¹⁰ entre 1980 et 1995) témoignent d'une vision simpliste des motifs des retards de développement et de la conversion industrielle. Premièrement, la faible différence entre les salaires (négociés au niveau central) du nord et du sud n'ont pas favorisé les investissements dans le sud. Deuxièmement, les insuffisances du capital social dans le Mezzogiorno (où le sens de l'initiative individuelle est limité, de même que l'intérêt pour l'action collective) ont favorisé le développement de la dépendance à l'égard de l'aide et multiplié les obstacles au développement.
- *Interventions artificielles.* Les efforts de réindustrialisation de nombreux pays ont été axés sur un nombre limité de sites, l'objectif étant de circonscrire le développement industriel, de bénéficier d'effets d'échelle et d'occuper la main-d'œuvre qu'un secteur primaire déprimé ou des secteurs en cours de restructuration et en déclin avaient mise à disposition. Même à long terme, ces stratégies de « pôles de croissance » sont restées assez inefficaces. Souvent coûteuses, elles associaient des projets d'infrastructures de grande envergure, des zones de regroupement d'entreprises et des incitations fiscales onéreuses. Les investissements ainsi réalisés ont rarement tenu compte des cultures industrielles locales et régionales et, au mieux, ont transformé les sites concernés en îlots exportateurs. De nombreux exemples peuvent être donnés : la Lorraine et le sud de la France, les Pouilles et la Basilicate en Italie, la région wallonne en Belgique.
- *Lancement de vastes projets d'infrastructure ne tenant pas compte de la demande régionale.* Certains projets de construction d'autoroutes, d'aéroports, de ports et de ponts ont amélioré l'accès à des régions non urbaines, mais la capacité de ces régions à les utiliser a été surestimée.
- *Maintien d'une aide directe à des secteurs en déclin, par souci de protection des activités économiques locales.* De telles pratiques ont été employées à grande échelle dans les années 80 dans la majorité des pays d'Europe ; dans les secteurs industriels traditionnels, elles n'ont en général guère eu d'autres effets que de retarder le développement. Abandonnées presque partout, elles semblent cependant subsister dans les pays d'Europe récemment devenus membres de l'OCDE, comme la Pologne ou la République tchèque, ainsi qu'en Corée, sous forme de subventions bancaires ou de maintien de certaines entreprises dans le secteur public.
- *Vision à court terme.* On observe souvent des conflits entre les besoins d'infrastructures correspondant à un développement à long terme, qui concernent plutôt des régions en difficulté, et les impératifs immédiats de réduction des goulets d'étranglement, plus fréquents dans des régions plus fortes où la croissance se traduit par l'apparition d'une surcapacité de la demande. Dans les situations financières difficiles, on choisit plutôt de répondre aux besoins à court terme et d'allouer des fonds aux régions les plus prospères.

Ces diagnostics ne sont en général plus remis en question et de nouvelles orientations ont été adoptées un peu partout ces dernières années. Bien qu'elles varient d'un pays à l'autre en fonction de l'histoire, des conditions économiques ou des institutions politiques, ces mesures régionales réactualisées présentent des caractéristiques communes. Elles s'efforcent de donner une dimension régionale aux mesures prises pour encourager la compétitivité, en tenant compte de toutes les régions, en ajustant les procédures aux besoins particuliers de chacune, et souvent en leur conférant des responsabilités plus grandes en matière de développement économique. En d'autres termes, les politiques régionales n'ont plus pour rôle de redistribuer les produits de la croissance entre les régions. Leur priorité principale est d'optimiser les potentialités de chaque région et sa contribution à la croissance nationale.

806 La fragmentation des territoires se traduit par une évolution des objectifs, des cibles et des perspectives des politiques régionales. Les autorités nationales se préoccupent beaucoup moins d'atténuer

systématiquement les disparités de ressources et d'emplois entre les régions. Elles s'efforcent plutôt d'aider chaque région à recenser ses potentialités et à en tirer parti pour se développer. On reconnaît aujourd'hui qu'il n'existe pas de modèle unique de développement mais que les voies qui mènent à la croissance sont d'une grande diversité.

C'est pourquoi les politiques mises en place prennent souvent la forme de panoplies de mesures adaptées aux besoins et aux possibilités des territoires. Cependant, la tâche n'est pas facile. Il faut non seulement adopter des stratégies de développement conçues à l'échelon local (aide aux PME, entreprises commerciales, infrastructures et gestion des ressources) et des mesures permettant d'attirer les investissements étrangers, mais aussi tenir compte d'importants facteurs contingents comme i) la société fondée sur le savoir, ii) l'expansion de la « nouvelle économie », iii) la nécessité d'améliorer la qualité de la vie et iv) le développement de la coopération locale et institutionnelle, notamment entre les zones urbaines et les zones rurales adjacentes.

Conclusion : les priorités pour la Chine, à la lumière de l'expérience acquise par les pays Membres de l'OCDE

La tâche essentielle de la Chine aujourd'hui consiste à développer les zones rurales. Compte tenu de l'expérience des pays de l'OCDE, il faut mettre l'accent sur des mesures visant à :

- Améliorer l'accès aux zones rurales et leur attrait, par la mise en place et l'entretien d'infrastructures appropriées (transports, communications, santé, éducation, etc.).
- Diversifier la base économique en privilégiant des produits et un étiquetage correspondant à des créneaux spécialisés, de façon à rattacher ces produits spécialisés à l'image historique/culturelle de la région.
- Faciliter la création de PME par le développement de pépinières d'entreprises, et améliorer leur compétitivité en favorisant la mise en place de réseaux locaux d'entreprises.
- Améliorer le potentiel économique des villes petites et moyennes, afin de les encourager à se spécialiser et de favoriser la création de réseaux correspondant à une division spatiale et fonctionnelle du travail, de l'information, des services et des infrastructures.
- Parvenir à un consensus local sur les aménités rurales, créer les conditions d'une contribution plus significative des équipements publics au développement économique rural et fournir des incitations qui favorisent la mise à disposition d'aménités au moyen de mécanismes du marché.
- Encourager la constitution de partenariats entre les villes et les districts afin de favoriser l'établissement de projets conjoints dotés de financements suffisants.

De nombreux facteurs continuent de gêner le développement des régions rurales, mais il faudrait dans les plus brefs délais s'intéresser à trois d'entre eux : les finances publiques locales, les systèmes locaux d'éducation et l'intégration économique interne. Il faudrait entreprendre plusieurs grandes réformes pour que le développement de ces régions soit possible et que l'économie chinoise puisse tirer pleinement profit de la libéralisation des échanges et des investissements.

Réforme des finances publiques locales

Par rapport à d'autres pays, la Chine a un système budgétaire extrêmement décentralisé. Le processus de décentralisation tend à exacerber les disparités régionales. En outre, il est en fait d'une ampleur beaucoup plus grande que ne l'indiquent les données budgétaires, en raison de l'importance croissante des financements extrabudgétaires. Plusieurs réformes des finances publiques sont nécessaires pour

améliorer la prévisibilité et la transparence des finances publiques locales et favoriser la mise en place d'un système équitable de redistribution entre les provinces (voir chapitres 19 et 20).

Dans le cadre de ces réformes, il faut notamment définir avec clarté et précision de qui relèvent l'affectation des dépenses et des recettes, supprimer les redevances et prélèvements extrabudgétaires fixés de manière arbitraire et simplifier la fiscalité provinciale (27 taxes relèvent de la seule responsabilité des régions chinoises !). Le gouvernement central ne représente à l'heure actuelle que 10 % environ des dépenses totales en matière « de culture, d'éducation et de santé », catégorie qui englobe entre 80 et 90 % des dépenses sociales du budget de la Chine (Wong, 1995). Ces compétences devraient être déplacées du niveau local (bourgs, districts et municipalités) à des niveaux plus élevés de gouvernement (provinces ou État central).

Il faudrait aussi établir un programme officiel de transferts conditionnels/préaffectés pour atteindre certains objectifs bien définis comme la réduction de la pauvreté et l'instauration de niveaux minimaux de services fondamentaux (éducation, santé et sécurité sociale). Ces subventions visant à promouvoir les services publics locaux devraient être versées sur la base du coût et de la qualité des services rendus. Le gouvernement central devrait créer des mécanismes de contrôle pour ce type de subventions verticales.

Enfin, il faudrait remplacer le régime actuel par un système de péréquation horizontale dans le cadre duquel les autorités locales riches offriraient un soutien plus marqué à celles qui sont plus pauvres (comme le font les *Länder* allemands). Ce nouveau système ne devrait s'appuyer que sur les différences de capacité d'imposition. Les subventions apportées en faveur de la péréquation fiscale ne devraient être assorties d'aucune condition. Le système de péréquation devrait permettre à tous les gouvernements locaux de disposer de ressources financières adéquates, sans toutefois relâcher les contraintes auxquelles doivent faire face les budgets locaux. Pour qu'il soit efficace, il faudra aussi accroître le budget prévu au niveau central.

Réforme du système d'éducation et de formation à l'échelon local

Pour parvenir à un développement économique équilibré en Chine, il faut adopter une politique active d'éducation qui permette de donner à la population la formation nécessaire pour que le pays puisse répondre à ses besoins croissants de main-d'œuvre qualifiée. Il faudra en particulier s'efforcer de rendre universelle l'éducation de base et de développer la formation professionnelle et technique sur tout le territoire. Compte tenu de l'accentuation des disparités entre les provinces ainsi qu'entre les zones rurales et urbaines, et du niveau différent de fourniture et de qualité des services d'éducation, il faut reconsidérer les modalités de financement du système éducatif, notamment en ce qui concerne les régions défavorisées.

Le processus de décentralisation qui a accompagné les réformes conduites en Chine ces vingt dernières années a profondément modifié les modes de financement du système d'enseignement. Comme l'enseignement primaire et secondaire relève maintenant des compétences des autorités locales (niveaux inférieurs à celui du district), les financements dépendent beaucoup plus fortement de la capacité de ces autorités à mobiliser les fonds nécessaires auprès des populations locales, d'où une inégalité de fait qui dépend des niveaux de revenu.

Il existe bien un système de redistribution au profit des régions pauvres, mais ses effets restent très limités par rapport aux besoins. Ce système se fonde sur des subventions spéciales allouées en priorité aux régions défavorisées par les niveaux supérieurs d'administration (provinces ou État) pour répondre à des besoins particuliers concernant l'enseignement (entretien des locaux, formation des enseignants ou enseignement technique, par exemple).

En dépit des efforts considérables consentis ces dernières années pour diversifier les sources de revenu, le système d'enseignement chinois manque toujours de financement. Les dépenses d'enseignement ne représente que 2.5 % du PNB, ce qui place la Chine derrière d'autres pays au niveau de développement comparable. Compte tenu des problèmes de ressources auxquels font face les régions rurales et des frais de scolarité parfois élevés, il est plus nécessaire que jamais que le gouvernement

s'engage en faveur de l'enseignement de base pour que le système d'éducation aboutisse à un niveau minimal de résultats dans tout le pays. Il faudra notamment que Pékin augmente sensiblement les crédits affectés à l'enseignement de base, et que la priorité soit donnée aux régions défavorisées dans l'attribution de ces ressources (voir plus haut). En outre, il faudrait rendre systématique la redistribution des financements apportés par les administrations centrale et provinciales aux administrations locales de niveau inférieur, en particulier aux villages, pour atténuer les pressions budgétaires qui pèsent sur les régions les plus pauvres.

La loi de 1996 qui impose une scolarité obligatoire de neuf années (enseignement primaire et première moitié du secondaire) a fait monter les taux de scolarisation et réduit l'analphabétisme dans les cohortes les plus jeunes, mais de graves disparités subsistent encore, selon le lieu de résidence et le sexe. Les habitants des provinces occidentales et les femmes, par exemple, sont sur-représentés parmi les analphabètes, dont la proportion est de 15 % de la population totale, pourcentage qui atteint près de 40 % pour les femmes de la province de Qinghai. Dans ce contexte, il est important de fixer des objectifs prioritaires différenciés selon les régions, et de mettre l'accent, par des campagnes de sensibilisation et le versement de prestations sociales, sur les familles les plus défavorisées, et sur l'éducation des filles, qui, dans les zones rurales, sont encore trop nombreuses à quitter l'école après le cycle primaire, notamment à cause du coût élevé de la scolarité.

Enfin, il faut prêter une attention particulière à l'amélioration des conditions d'enseignement dans les régions défavorisées. La formation des enseignants des zones rurales reste encore souvent rudimentaire, et la variété des langues et des dialectes parlés dans certaines zones reculées (en raison de la présence de nombreuses minorités) constitue une difficulté supplémentaire.

Création d'un véritable marché unique intérieur

Compte tenu de l'importance de sa superficie et de sa population, mais aussi de celle des 31 provinces qui la constituent, la Chine ne peut être comparée à aucun autre pays. Il semblerait plus approprié d'établir des comparaisons avec l'Union européenne (UE) ou la zone de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA). Pour l'une comme pour l'autre, l'objectif est l'intégration, certes limitée aux échanges et aux investissements dans le cas de l'ALENA, mais beaucoup plus large dans le cas de l'UE, où elle englobe une quantité d'autres domaines.

L'UE rassemble 15 pays – bientôt une trentaine – qui cherchent, par un processus complet de convergence, à créer un véritable marché unique en Europe. La politique agricole et la politique régionale sont déjà placées sous la responsabilité de Bruxelles, qui consacre près de 1 % du PNB de l'UE à ces domaines. Les politiques des échanges et de la concurrence sont elles aussi centralisées, tandis que les politiques de la monnaie et des changes sont placées sous la seule responsabilité de la Banque centrale européenne. D'autres domaines de convergence des politiques sont à l'étude, comme la fiscalité, l'environnement, l'éducation ou les affaires sociales.

En outre, tout a été fait en Europe pour faciliter la libre circulation des marchandises, des services, des capitaux et des personnes, ainsi que l'implantation d'entreprises bénéficiant de conditions de fonctionnement relativement proches – et encore plus similaires à terme – quels que soient l'endroit où elles sont installées, tandis que la convergence s'étend aux domaines du droit de la concurrence, à la fiscalité et à la couverture sociale.

A l'autre extrémité du spectre, la Chine, engagée depuis des années sur la voie d'une vaste décentralisation, semble suivre un cheminement inverse, qui la conduit à fragmenter son marché en donnant aux provinces une autonomie accrue dans les domaines économiques, fiscaux et sociaux. La mobilité interne des marchandises, des capitaux, des personnes et des entreprises est encore limitée ; la fiscalité diffère beaucoup d'une province à l'autre, notamment du fait de l'existence de recettes extrabudgétaires ; dans certaines provinces, des services publics comme l'enseignement peuvent être

privatisés ; le droit de la concurrence relève de différents organes ; les règles et conditions d'établissement des entreprises diffèrent selon les provinces, de même que les régimes douaniers ; enfin, la capacité budgétaire de Pékin est insuffisante pour que le pays mette en œuvre une politique nationale de développement des infrastructures qui permette un véritable aménagement du territoire. Pour toutes ces raisons, il semble que la Chine ne soit pas sur la voie de la création d'un marché intérieur unique, mais plutôt d'une juxtaposition de provinces sans grande cohérence ni cohésion. En outre, l'aide apportée aux régions les plus pauvres est plutôt maigre par rapport aux fonds structurels de l'UE ; on peut faire la même remarque pour ce qui concerne l'agriculture, qui ne semble recevoir qu'un faible soutien par rapport à l'agriculture européenne.

Cette politique, qui paraît prendre le contre-pied des politiques d'intégration de l'Europe et de l'Amérique du Nord, pose des problèmes majeurs : difficulté pour les entreprises d'atteindre une envergure nationale et de devenir concurrentielle grâce aux économies d'échelle réalisées ; manque de souplesse des marchés intérieurs, y compris du marché du travail, la mobilité des facteurs de production étant une condition essentielle de l'efficacité du marché ; difficulté à adopter des réformes structurelles, en particulier des réformes de la réglementation, du fait du nombre (croissant) de réglementations provinciales ; accentuation des disparités entre régions côtières et de l'intérieur, et entre zones rurales et urbaines, susceptibles de provoquer à terme une certaine instabilité sociale, préjudiciable à l'amélioration du niveau global de prospérité de la Chine. De vastes réformes sont donc essentielles à la construction du marché intérieur unique qui manque à la Chine.

Pour créer un marché unique en Chine, il faut aussi que l'accès aux infrastructures et aux services publics soit le même sur tout le territoire, et que la constitution de partenariats locaux entre les collectivités locales soit favorisée, pour une plus grande cohérence des politiques locales. Sur ces deux plans, plusieurs mesures mises en œuvre dans les pays de l'OCDE pourraient être instructives. Au Canada, l'égalité d'accès aux services publics repose sur un programme de péréquation en faveur des provinces qui ne peuvent obtenir de recettes par d'autres moyens si elles veulent conserver une fiscalité raisonnable (OCDE, 2001). Des fonds spéciaux sont mis à la disposition de ces provinces pour leur permettre de fournir des services publics correspondant à leurs priorités et d'un niveau comparable à ce qui existe ailleurs. La constitution de partenariats locaux, placée au cœur de l'évolution récente de plusieurs pays de l'OCDE, a permis d'exploiter des synergies potentielles et d'assurer la coopération entre l'État central et les régions. C'est ce qui s'est produit notamment aux États-Unis, où le programme national de partenariat en faveur du développement rural (National Rural Development Partnership, NRDP) a pour but de « *promouvoir des partenariats entre les agences, entre leurs départements et avec le secteur privé pour faciliter les approches territoriales (grassroot) du développement avec l'appui financier et l'expertise des instances gouvernementales* ». (OCDE, 2001, p. 190).

NOTES

1. Liaoning, Jilin, Heilongjiang, Anhui, Henan, Hubei, Hunan, Sichuan, Shaanxi, Gansu et Ningxia.
2. L'évolution de la dispersion du PIB par habitant dans les provinces chinoises est bien documenté dans la littérature récente.
3. *China : Growth and development in Gansu province* (1988), étude de la Banque mondiale.
4. Le coût de ces projets est estimé à 2.8 milliards d'USD.
5. Les exportations de vêtements de la Chine ont plus que doublé depuis 1992, pour atteindre 30 milliards d'USD en 1999.
6. Ce secteur risque par ailleurs de souffrir d'autant plus de la concurrence qu'il est dans l'ensemble inefficace du fait de la petite taille des entreprises qui le composent, ce qui l'empêche de réaliser les économies d'échelle qui caractérisent généralement cette activité.
7. Le calcul de ce ratio permet de corriger en partie le taux d'ouverture mesuré par le seul rapport des exportations au PIB, dans la mesure où, en tenant compte des importations contenues dans les exportations, il facilite la comparaison entre les exportations (qui sont un chiffre d'affaires et non une valeur ajoutée) et le PIB.
8. On peut cependant souligner les risques associés à la restructuration anticipée du secteur financier, notamment pour les municipalités.
9. Ce type d'intervention régionale sans précédent a été abandonné en 1995 et des fonds d'origine européenne sont maintenant versés par différents ministères selon les procédures « habituelles ».
10. Le revenu par habitant du Mezzogiorno a baissé par rapport aux régions du centre et du nord. La production est également en baisse et le chômage, à la fin de la période, était cinq fois plus élevé que dans le nord du pays.

BIBLIOGRAPHIE

- Anderson, K. (1997), "On the Complexities of China's WTO Accession", *World Economy*, Vol. 20, septembre, pp. 749-772.
- Aubert, C. (1999), "Agriculture chinoise, des grains et des hommes", dans Larivière, J.P. (dir. pub.) : *La Chine et les Chinois de la diaspora*, CNED-SEDES.
- Barro, R.J. et X. Sala-i-Martin (1992), "Convergence", *Journal of Political Economy*, Vol. 100, n° 2, pp. 223-251.
- Bhattacharyya, A. et E. Parker (1999), "Labor productivity and migration in Chinese agriculture: a stochastic frontier approach", *China Economic Review*, Vol. 10, n° 1, pp. 59-74.
- Bianco, L. (2000), "La recrudescence de l'agitation rurale", dans Fabre, G. (dir. pub.): *Chine : le piège des inégalités*, La Documentation française, février, pp. 64-68.
- Carter, C. (2000), "China's trade integration and impacts on factor markets", dans *China's Agriculture in the International Trading System*, compte rendu de l'atelier de l'OCDE, Paris, 16-17 novembre.
- Cheng, J.Y.S. et M. ZHANG (1998), "An Analysis of Regional Differences in China and the Delayed Development of the Central and Western Regions", *Issues and Studies*, Vol. 34, n° 2, février, pp. 35-68.
- Cook, S. (1999), "Surplus Labour and Productivity in Chinese Agriculture : Evidence from Household Survey Data", dans *Journal of Development Studies*, Vol. 35, n° 3, février, pp. 16-44.
- Démurger, S. (2001), "Infrastructure Development and Economic Growth: An Explanation for Regional Disparities in China?", *Journal of Comparative Economics*, Vol. 29, n° 1, mars, pp. 95-117.
- Démurger, S. (2000), *Ouverture économique et croissance en Chine*, Études du Centre de développement de l'OCDE, Paris.
- Gang, F., D.H Perkins et L. Sabin (1997), "People's Republic of China: Economic Performance and Prospects", *Asian Development Review*, Vol. 15, n° 2, pp. 43-85.
- Ge W. (1999), "Special Economic Zones and the Opening of the Chinese Economy: Some lessons for Economic Liberalization", *World Development*, Vol. 27, n° 7, juillet 1999, pp. 1267-1285.
- Gipouloux, F. (1998), "Intégration ou désintégration", *Perspectives chinoises*.
- Giroir, G. (1999), "La crise des industries d'État et re-développement dans le Nord-Est chinois", dans Fur, A., P. Gentelle et T. Pairault (dir. pub.) : *Economie et régions de la Chine*, collection cursus.
- Gustafsson, B. et S. Li. (1998), "The Structure of Chinese Poverty, 1988", *The Developing Economies*, Vol. 36, n° 4, décembre, pp. 387-406.
- He, Q. (2000), "Migration paysanne et délinquance urbaine", dans Fabre, G. (dir. pub.): *Chine : le piège des inégalités*, La Documentation française, février, pp. 70-73.
- Ianchovichina, E., W. Martin et E. Fukase (2000), *Assessing the Implications of Merchandise Trade Liberalization in China's Accession to the WTO*, Banque mondiale, juillet.
- Fan, M. et Y. Zheng (2000), "The Impact of China's Trade Liberalization for WTO — A Computable General Equilibrium Analysis", CASS, *mimeo*, (Conference on Global Economic Analysis, Melbourne).
- Lee, P.K. (1998), "Local Economic Protectionism in China's Economic Reform", *Development Policy Review*, Vol. 16, n° 3, septembre, pp. 281-303.

- Li, S. (1999), "L'évolution des inégalités de revenu individuel dans la Chine en transition", *Revue d'Économie du Développement*, n° 1-2, juin, pp. 159-182.
- Li, S. et P. Lian (1999), "Decentralisation and coordination: China's credible commitment to preserve the market under authoritarianism", *China Economic Review*, Vol. 10, n° 2, pp. 161-190.
- Li, S. et F. Zhai (1999), "China's WTO Accession and Implications for National and Provincial Economies", Development Research Centre, *document photocopié*.
- Li, X. et A. Lejour (2000), "The Sectoral Impact of China's Access to WTO -- A Dynamic CGE Analysis", CASS and Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, *document photocopié*, juin.
- Lin, J.Y., F. Cai et Z. Li (1999), "Conséquences des réformes économiques sur les disparités régionales en Chine", *Revue d'Économie du Développement*, n° 1-2, juin, pp. 7-32.
- Maddison, A. (1998), *L'économie chinoise : une perspective historique*, Études du Centre de développement de l'OCDE, Paris.
- Montinolla, G., Y. Qian et B. Weingast (1995), "Federalism Chinese Style, The Political Basis for Economic Success in China", *World Politics*, n° 48, octobre, pp. 50-81.
- Morrison, W.M. (2001), "A Review of Major Studies that Examine the Economic Effects of China's Accession to the World Trade Organisation", document photocopié, février.
- Naughton, B. (1999), "Causes et conséquences des disparités dans la croissance économique des provinces chinoises", *Revue d'Économie du Développement*, n° 1-2, juin, pp. 33-70.
- O'Connor, D. (2000), "Rural industrial development in Vietnam and China: a study in contrasts", *Technical Papers*, Centre de développement de l'OCDE, avril.
- OCDE (2001), *Perspectives territoriales de l'OCDE 2001*, Paris.
- Pairault, T. (1999), "Développement et dynamiques provinciales", dans Fur, A., P. Gentelle et T. Pairault (dir. pub.) : *Économie et régions de la Chine*, collection *Cursus*.
- Park, A. (2001), "Trade integration and the prospects for rural enterprise development in China", *China's Agriculture in the International Trading System*, compte rendu de l'atelier de l'OCDE, Paris, 16-17 novembre 2000. OCDE, 2001
- PNUD (1999), *The China Human Development Report*, Oxford University Press.
- Qian, Y. et B. Weingast (1995), "China's Transition to Markets: Market-Preserving Federalism, Chinese Style", *Essays in Public Policy*, Hoover Institution.
- Qian, Y. et B. Weingast (1998), "From federalism Chinese style to privatisation, Chinese style", Centre For Economic Policy Research.
- Wang, Z. (1999), "The Impact of China's WTO Entry on the World Labor-intensive Export Market. A Recursive Dynamic CGE Analysis", *World Economy*, Vol. 22, May, pp. 379-405.
- Xu, L. (2000), "L'évolution des différences de revenus", dans Fabre, G. (dir. pub.): *Chine : le piège des inégalités*, La Documentation française, février, pp. 42-43.
- Yang, D. (1997), *Beyond Beijing - Liberalization and the regions in China*, *Routledge Studies in China in Transition*, Routledge, London & New York.
- Yang, Y. (1996), "China's WTO membership: What's at Stake?", *World Economy*, Vol. 19, novembre, pp. 661-682.
- Zhang, L., (1999), "Chinese Central-provincial Fiscal relationships, Budgetary decline and the Impact of the 1994 Fiscal reform: An Evaluation", *China Quarterly*, n° 157, mars, pp. 115-141.
- Zhang, W. (2001), "Rethinking Regional Disparity in China", *Economics of Planning*.

Références Internet sur la stratégie de développement de l'Ouest de la Chine

<http://www.westchina.gov.cn/english/index.htm> (Site officiel du « Office of the Leading Group for Western Region Development of the State Council »).

<http://www.chinadaily.net/highlights/west/index.html> (Site du *China Daily* consacré au programme de développement des provinces de l'Ouest).

http://english.peopledaily.com.cn/zhuanti/Zhuanti_13.html (Site du *People's Daily* consacré au programme de développement des provinces de l'Ouest).

Chapitre 22

PRIORITÉS DE POLITIQUE MACRO-ÉCONOMIQUE POUR BÉNÉFICIER DE LA LIBÉRALISATION DES ÉCHANGES ET DE L'INVESTISSEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Soutenir la croissance réelle tout en améliorant l'utilisation des ressources	820
Les forces qui sous-tendent les résultats macro-économiques récents	820
Le maintien d'une croissance suffisante pendant la libéralisation des échanges et de l'investissement	823
Conséquences pour les comptes extérieurs	826
Défis pour la politique budgétaire	829
L'état actuel des finances publiques	829
Le potentiel d'augmentation des recettes	831
Les perspectives des dépenses	834
La politique budgétaire est-elle viable ?	834
Régimes de change et de contrôle des capitaux en Chine	837
Le choix du régime de change	839
La nécessité d'une libéralisation graduelle du régime de contrôle de capitaux en Chine	842
Considérations qui orienteront la transition	844
Conclusions et conséquences pour les mesures à prendre.....	845
Notes	849
Bibliographie	853
Tableaux	
22.1. Ouverture au commerce international	821
22.2. Finances publiques	830
22.3. Recettes budgétaires de l'Etat en pourcentage du PIB	831
22.4. Croissance annuelle des recettes fiscales, 1994-1999.....	832
22.5. Scénarios des finances publiques	836
22.6. Parts de marché des changes en 1999	838
Figures	
22.1. Croissance de l'emploi.....	821
22.2. Balance des paiements courants et balance commerciale	827
22.3. Balances des paiements courants avant et après une grande libéralisation des échanges	827
22.4. Croissance des exportations chinoises et de leur marché	828
22.5. Scénarios des recettes fiscales	832

Encadrés

22.1. Conditions d'une situation budgétaire saine et viable	837
22.2. Le marché des changes en Chine	838
22.3. Avantages et inconvénients de plusieurs régimes de change (en situation de mobilité totale des capitaux).....	839

PRIORITÉS DE POLITIQUE MACRO-ÉCONOMIQUE POUR BÉNÉFICIER DE LA LIBÉRALISATION DES ÉCHANGES ET DE L'INVESTISSEMENT*

Les changements de grande ampleur que l'économie chinoise va connaître au cours de la présente décennie représentent d'importants défis pour les performances et les politiques macro-économiques. Des résultats macro-économiques solides – à savoir une croissance réelle suffisante accompagnée d'une faible inflation et de comptes extérieurs et budgétaires viables – apporteront un soutien important aux réformes économiques et faciliteront grandement les ajustements à la libéralisation des échanges et de l'investissement. Par contre, des conditions macro-économiques instables risquent de rendre ces changements encore plus difficiles. Dans le même temps, la libéralisation des échanges et de l'investissement, conjuguée aux autres réformes économiques, présentera des défis importants pour les politiques macro-économiques : une rotation de grande ampleur dans les marchés du travail avec le redéploiement des emplois, des pressions déflationnistes éventuelles dues au déplacement des travailleurs et à la chute des bénéfices dans les secteurs en déclin, des tensions accrues sur les finances publiques et une nécessité de plus en plus pressante pour les entreprises d'accéder aux marchés financiers internationaux. Ces problèmes apparaîtraient même si la libéralisation des échanges et de l'investissement progressait moins qu'on ne le prévoit actuellement. Toutefois, comme dans les autres domaines, elle affecte certaines priorités de la politique macro-économique.

Le présent chapitre examine trois aspects des politiques macro-économiques de la Chine pour la décennie qui commence. Ce sont, d'une part, les politiques qui visent à maintenir un équilibre interne entre la production potentielle et la demande globale et un équilibre externe de la balance des paiements, d'autre part, celle des finances publiques et enfin celle des régimes de change et de contrôle des capitaux.

L'analyse insiste sur trois grands défis macro-économiques. Le premier consiste à amener la croissance réelle à un niveau suffisant pour améliorer l'utilisation de la main-d'œuvre chinoise. Le deuxième est d'établir une position budgétaire viable tout en permettant une augmentation des dépenses pour satisfaire les besoins du développement économique. Le troisième, enfin, consiste à augmenter progressivement la flexibilité des régimes de change et des opérations en capital. Chacun de ces défis est étroitement lié aux évolutions et réformes structurelles examinées dans d'autres chapitres de cette étude. En effet, le maintien d'une croissance réelle suffisante exige non seulement une orientation appropriée des politiques macro-économiques, mais aussi les progrès des réformes financières, l'amélioration de la situation financière des entreprises et les autres mesures visant à s'attaquer aux conditions qui freinent aujourd'hui la transmission des politiques macro-économiques. Mettre en place une politique budgétaire qui à la fois soit saine et satisfasse les besoins de développement de la Chine exigera non seulement un meilleur recouvrement des impôts, mais également des efforts en vue de réduire les dépenses inutiles et de s'attaquer aux distorsions dans les relations budgétaires entre les différents niveaux de l'administration. Enfin, si la libéralisation des régimes de change et de contrôle des capitaux constitue un objectif incontournable, son rythme dépendra des réformes qui visent à améliorer les incitations à un comportement financier prudent et du développement des marchés financiers nationaux.

* Le présent chapitre a été rédigé par Charles Pigott, Economiste principal, Département des affaires économiques de l'OCDE, et Jian-Guang Shen, Banque de Finlande et consultant auprès du Département des affaires économiques de l'OCDE en 2001.

Soutenir la croissance réelle tout en améliorant l'utilisation des ressources

Cette section analyse les forces qui sous-tendent les résultats macro-économiques récents de la Chine, puis envisage les principaux problèmes auxquels l'économie risque de se heurter pendant les cinq ou dix années qui viennent. Si les résultats sur le plan intérieur et extérieur au cours des cinq dernières années apparaissent tout à fait favorables comparés à ceux de beaucoup d'autres économies de marché émergentes, ils masquent aussi certains problèmes.

Les forces qui sous-tendent les résultats macro-économiques récents

La Chine a connu une croissance enviable pendant la plus grande partie de la période de réformes. La croissance réelle du PIB mesurée par les chiffres officiels a été en moyenne de 9.2 % pendant les années 80 et a dépassé 10 % en 1990-1998. Certes, les chiffres officiels surestiment probablement la croissance effective¹, mais, même s'il en est ainsi, la performance de la Chine apparaît en gros comparable à celle des autres pays qui ont connu une expansion exceptionnellement rapide pendant la période de l'après-guerre, notamment le Japon et la République de Corée et, plus récemment, plusieurs autres « tigres asiatiques »². Les exportations et les importations ont progressé encore plus que le PIB depuis le milieu des années 80. En conséquence, l'économie de la Chine est aujourd'hui nettement plus ouverte aux échanges qu'elle ne l'était au commencement de la période de réformes, et davantage qu'un certain nombre d'autres grands pays en développement comme l'Inde et le Brésil (tableau 22.1). Cette ouverture relative de la Chine comparée à celle d'autres pays à un stade comparable de développement est encore plus marquée en termes d'investissement direct étranger (IDE). Dans le domaine de l'inflation, les résultats sont plus mitigés, étant donné que la Chine a connu plusieurs épisodes de surchauffe depuis le début des réformes au cours desquels, dans les cas les plus graves, la hausse de l'index des prix à la consommation (IPC) a dépassé 20 % (voir Oppers, 1997). La Chine n'a cependant pas connu les périodes prolongées de très forte inflation qu'ont subies certains autres pays en développement à diverses époques pendant les trente dernières années.

Toutefois, depuis le début des années 90, la croissance de la Chine a baissé régulièrement, atteignant un creux de 7.1 pour cent en 1999 pour remonter légèrement à 8 % en 2000 et 7.3 % en 2001. Ce ralentissement était dû en partie à l'essoufflement du boom cyclique en 1992-1994. La croissance réelle du PIB depuis 1996 n'a cependant été que de 8.25 % en moyenne, soit un rythme très inférieur à celui des quinze années précédentes. Tous les secteurs de l'industrie ont été touchés, mais le changement a été particulièrement marqué pour les entreprises collectives, qui auparavant fournissaient la plus grande contribution à la croissance réelle globale du pays. Ce ralentissement est d'autant plus remarquable que la Chine a été relativement épargnée par la crise asiatique et que la croissance des exportations est en général restée tout à fait robuste. L'inflation a pour l'essentiel disparu au cours de cette période, et a même été remplacée jusqu'à une date récente par une baisse de l'indice global des prix à la consommation. Ces conditions laissent penser que les résultats macro-économiques de la Chine ont subi un changement notable qui n'est pas seulement de caractère cyclique.

Les tendances de l'emploi (figure 22.1) renforcent cette impression³. Pendant la deuxième moitié des années 80, l'économie chinoise créait près de 13.6 millions d'emplois nets par an, mais l'augmentation est tombée à moins de 60 % de ce chiffre (8.1 millions) pendant la première moitié des années 90. Cette chute de la création d'emplois a touché principalement les zones rurales étant donné que les travailleurs désertaient les activités agricoles, et elle s'est produite malgré une forte croissance continue de l'emploi dans les entreprises de bourgs et de villages (EBV). Les créations d'emplois dans les EBV ont diminué à la fin des années 90 et l'effet sur l'emploi global a été accentué par les licenciements dans les entreprises d'Etat et d'autres firmes urbaines à partir de 1997 environ. Depuis 1995, l'emploi global a augmenté en moyenne de 6.7 millions par an, soit un rythme inférieur de plus de 50% à celui de la fin des années 80 et à peine suffisant pour suivre l'augmentation naturelle de la population active⁴. Ces tendances ont eu pour résultat global une augmentation marquée du sous-emploi dans les marchés du travail ruraux et urbains. Les estimations citées dans le chapitre 16 suggèrent que plus de 200 millions de travailleurs ruraux sont soit sans emploi dans le secteur rural, soit notablement sous-employés. La moitié de ces personnes

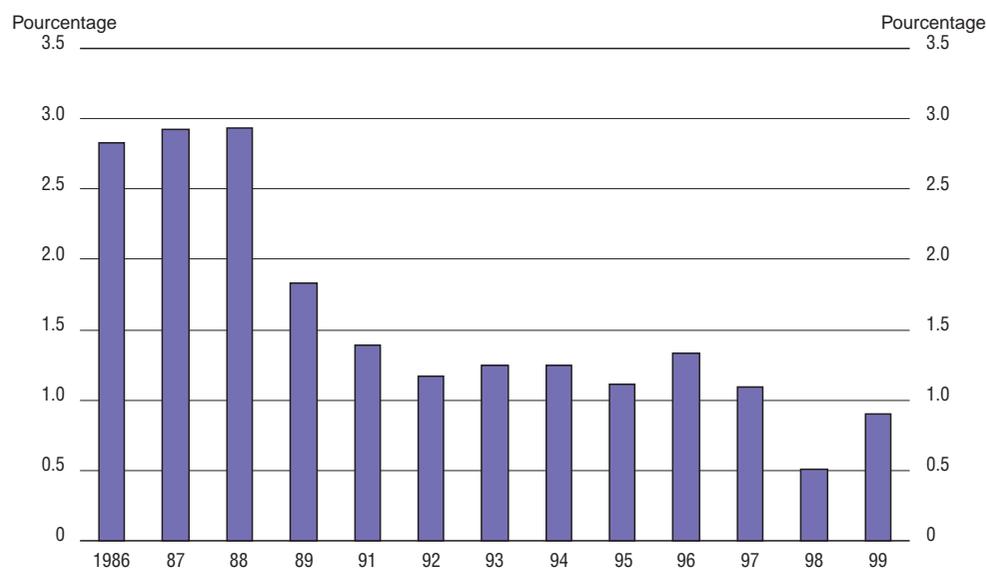
auraient trouvé du travail dans le secteur informel des villes, mais nombre d'entre elles sont probablement eux aussi sous-employées. Le taux de chômage parmi les travailleurs urbains dans le secteur officiel a aussi nettement augmenté et il atteint probablement aujourd'hui plus de 10 %⁵.

Tableau 22.1. **Ouverture au commerce international**
1999

	Exportations + importations en pourcentage du PIB (%)
Chine	37.8
États-Unis	18.9
Zone euro	25.7
Allemagne	48.1
Japon	16.8
Brésil	20.1
Inde	18.2
Indonésie	51.1
Russie	70.0
Mexique	59.4
Corée	64.9

Source : *Statistiques financières internationales*, Fonds monétaire international.

Figure 22.1. **Croissance de l'emploi**



Source: *Annuaire statistique de la Chine, 2000*

Une explication possible du ralentissement de la croissance, suggérée par l'expérience antérieure du Japon et de la République de Corée, serait que la Chine subit une baisse naturelle de sa croissance potentielle due au fait qu'il est plus difficile d'augmenter la productivité des facteurs. En effet, la croissance potentielle au Japon et en République de Corée a diminué à mesure que se sont évanouis les gains de productivité dus au transfert de la main-d'œuvre de l'agriculture vers des emplois plus productifs dans l'industrie et à l'absorption des technologies et du savoir-faire disponibles en provenance de l'étranger. Toutefois, il ne semble pas que ces conditions s'appliquent à la situation actuelle de la Chine, étant donné que la part de la main-d'œuvre employée dans l'agriculture est toujours très élevée et qu'il existe beaucoup de travailleurs sous-employés⁶.

Une explication plus plausible du ralentissement de la croissance tient à plusieurs conditions structurelles liées entre elles qui se sont accentuées au cours des années 90. La première est l'existence de surcapacités et de stocks excédentaires qui se sont accumulés au cours de la bulle des investissements pendant la période allant (en gros) de 1992 à 1994. Ces excès ont entraîné une chute des prix de produits industriels essentiels pendant une grande partie des années 1995-1999. Le changement de la politique de soutien à l'agriculture à partir de 1995 a amené la constitution d'importants excédents agricoles et une chute des prix du marché, même si l'effet sur les exploitants a été en partie atténué par les soutiens aux prix. La croissance des revenus ruraux a été encore amoindrie ces dernières années par le ralentissement de l'absorption des emplois dans les EBV. La deuxième condition tient à l'augmentation de l'endettement et à la chute des bénéfices qu'ont connus les entreprises d'Etat et les EBV pendant les années 90. Cette dégradation des résultats, qui s'explique en partie par la condition précédente, a été (en particulier pour les EBV) aggravée encore par la baisse de la demande d'exportations après la crise asiatique de 1997. Toutefois, la mauvaise situation financière de ces entreprises résulte plus fondamentalement de l'héritage de leurs «responsabilités politiques» – elles étaient obligées d'entretenir une main-d'œuvre excédentaire et de fournir des prestations sociales – conjugué à de graves inefficiences de leur fonctionnement dues à une échelle de production insuffisante, des équipements obsolètes, une technologie périmée et une organisation inefficace des activités⁷.

Le troisième facteur de ralentissement a été une "quasi-crise" de crédit pour une grande partie du secteur des entreprises, précipitée par le durcissement des normes de prêt des banques à partir de 1996 (voir le chapitre 14 sur le système financier). Ce resserrement constituait une réaction à l'accumulation des créances improductives du secteur des entreprises. Dans une grande mesure, cette accumulation s'explique par l'utilisation de prêts bancaires pour fournir en fait des subventions aux entreprises et ainsi retarder l'effet négatif sur la demande globale des problèmes structurels croissants qu'elles connaissaient. Cette utilisation des prêts bancaires a en fait aggravé les effets négatifs en contribuant à la prudence excessive que les banques manifestent actuellement.

Le résultat net de ces trois facteurs a été un ralentissement marqué de la croissance du revenu dans les zones rurales et une grave tension sur la trésorerie des entreprises. Le premier phénomène a déprimé la croissance de la consommation rurale – qui représente environ la moitié de la consommation totale – depuis le milieu des années 90. Quant à la dégradation de la situation financière des entreprises, elle a entraîné une nette baisse de l'investissement des entreprises d'Etat et non étatiques, même si ce déclin a été masqué en partie par l'augmentation des dépenses d'infrastructure de l'Etat. L'investissement des entreprises non étatiques a été particulièrement faible, en partie à cause des difficultés qu'elles éprouvaient à obtenir des crédits bancaires⁸.

Certaines des conditions qui déprimaient la croissance semblent s'atténuer. En particulier, les bénéfices des entreprises ont légèrement augmenté en 1999, à partir d'une base très faible, plus que doublé en 2000 et encore progressé en 2001 (voir le chapitre 4, figure 4.4). Les chiffres récents ne traduisent pas encore complètement la réduction substantielle des effectifs des entreprises d'Etat depuis 1997, en particulier parce qu'elles supportent une grande partie du coût des centres de réemploi auxquels les travailleurs licenciés de ces entreprises sont initialement transférés. Le réemploi des travailleurs qui sont actuellement dans ces centres (ou leur transfert au registre général du chômage s'ils ne peuvent pas trouver un emploi) devrait réduire les coûts des entreprises d'Etat et donner un nouveau coup de pouce aux bénéficiaires pendant les prochaines années. Concordant avec la hausse des bénéfices, l'enquête de la Banque populaire de Chine auprès des entreprises signale une nette amélioration de l'optimisme en 2000 et 2001, particulièrement en ce qui concerne les perspectives d'investissement et l'évaluation du niveau des stocks (voir la discussion au chapitre 4 sur les perspectives de l'industrie). En revanche, on ne constate pas la même amélioration dans les évaluations de l'utilisation des capacités et de l'accès aux prêts bancaires. De plus, on ne perçoit guère encore de signes d'une amélioration de la croissance des revenus ruraux ni d'une reprise appréciable de l'investissement des entreprises non étatiques.

Les autorités se sont efforcées de contrer les forces déflationnistes dues aux problèmes structurels par des politiques macro-économiques expansionnistes. Ainsi, elles ont procédé à six baisses de taux d'intérêt

depuis 1996, ramenant le taux de référence sur les prêts à un an d'environ 12 % à 5.85 % aujourd'hui ; les taux des dépôts bancaires à vue se situent actuellement juste au-dessous de 1 %. L'effet de ces baisses sur la demande globale a été cependant très amoindri par la prudence extrême dont les banques font actuellement preuve dans leurs prêts. La charge du soutien macro-économique de la demande a dans une large mesure incombé à la politique budgétaire. Ainsi, les dépenses d'infrastructure de l'Etat financées par l'emprunt ont apporté directement plus d'un point de pourcentage à la croissance annuelle du PIB en 1998-2000 et représenté la moitié des dépenses totales d'investissement. Leur importance a probablement été encore plus grande dans la mesure où elles ont aidé à empêcher un cercle vicieux de baisse de la demande et de dégradation de la situation financière des entreprises. Toutefois, comme on le verra dans la prochaine section, il se peut que la marge de stimulation budgétaire pour appuyer la croissance soit en train de se réduire.

Le maintien d'une croissance suffisante pendant la libéralisation des échanges et de l'investissement

On peut affirmer que le maintien d'une croissance suffisante constitue le défi principal pour la politique macro-économique de la Chine dans la décennie qui vient. Pour faire face à ce défi, il faudra que les politiques macro-économiques soutiennent la croissance conformément au potentiel de l'économie tout en contenant l'inflation et en assurant un équilibre satisfaisant des comptes extérieurs.

Le plan quinquennal en cours envisage une croissance moyenne du PIB de 7 % en 2001-2005. Si on se fonde sur les tendances récentes, ce chiffre est probablement proche du taux minimum qui sera nécessaire pour simplement maintenir le niveau actuel de sous-emploi. Toutefois, le taux de croissance suffisant pour atteindre les objectifs de développement à plus long terme dépend de deux conditions qui prennent une importance croissante. La première est qu'il faut améliorer l'utilisation des ressources humaines de la Chine en réabsorbant progressivement dans l'emploi productif la main-d'œuvre inemployée et sous-employée qui s'est accumulée au cours de la décennie passée. La deuxième est qu'il faut obtenir une croissance plus équilibrée entre les régions dans le cadre d'un processus plus vaste qui consiste à arrêter l'aggravation des inégalités de revenu entre provinces, et entre zones rurales et urbaines à l'intérieur des provinces, pour finalement les réduire. Le Programme de développement économique de l'Ouest montre que les autorités reconnaissent l'importance de cette tâche. La réalisation de ces conditions joue un rôle essentiel à la fois pour la qualité des résultats macro-économiques de la Chine et pour l'obtention d'une «croissance équitable».

Pour améliorer l'utilisation de la main-d'œuvre, il faudra à un moment ou à un autre porter le PIB réel de la Chine à un niveau nettement supérieur à son potentiel pendant un certain nombre d'années. Le taux de croissance nécessaire devra probablement être notablement supérieur au rythme enregistré depuis 1996⁶. En outre, les zones urbaines devront vraisemblablement assurer une plus grande part de la création d'emplois que dans le passé. De plus, même si on tient compte de la restructuration, de l'élan donné par l'adhésion à l'OMC et de leur développement futur dans les provinces de l'intérieur, les industries rurales ne pourront probablement pas retrouver le rythme de création d'emplois qu'elles avaient réalisé au point culminant du début des années 90 (voir le chapitre 2 sur les entreprises rurales et le chapitre 16 sur les politiques du marché du travail et les politiques sociales). Il sera cependant difficile d'atteindre une croissance suffisante pour améliorer l'utilisation des ressources avant que les problèmes structurels actuels ne soient notablement réduits. En effet, si on essayait de le faire maintenant par une nouvelle stimulation macro-économique, cela aboutirait vraisemblablement à de graves goulets d'étranglement et risquerait de déclencher des pressions inflationnistes.

A elle seule, la libéralisation des échanges et de l'investissement n'améliorera probablement pas beaucoup l'utilisation de la main-d'œuvre. Les études examinées dans l'annexe 2 suggèrent que l'accession à l'OMC dans des conditions comparables à celles de la Chine pourrait accroître le PIB réel d'un montant cumulé compris entre 1 et 5 % dans l'intervalle de 5 à 10 ans après l'accession. Cela signifie que la croissance réelle moyenne augmenterait pendant la décennie de 0.1 à 0.5 point par an. Les estimations basses sont généralement fondées sur des gains «statiques», comme les changements directs de la demande et la réaffectation des ressources entre activités, conséquence de ces nouveaux besoins, qui seront engendrés

par la libéralisation des flux commerciaux. Les estimations hautes prennent en compte les gains «dynamiques» potentiels, comme l'accélération de la croissance et de la productivité, ainsi que la libéralisation des obstacles non tarifaires. L'impact sur l'emploi qui en découlerait est modeste, même si l'effet global de la libéralisation stimule la croissance des secteurs relativement consommateurs de main-d'œuvre. Ces effets assez modérés s'expliquent par le fait que l'économie chinoise est déjà largement ouverte au commerce international par suite de la libéralisation depuis le milieu des années 80. Grâce en grande partie à cette évolution, on ne devrait pas craindre vraiment que la Chine subisse les fortes perturbations de tout le secteur industriel que la Russie a connues au cours de sa période de transition¹⁰.

La libéralisation des échanges et de l'investissement pourrait avoir d'importants effets indirects sur la croissance réelle, mais ceux-ci dépendront des autres réformes économiques. Elle aura probablement des effets mitigés sur les forces déflationnistes engendrées par les problèmes structurels existants et son impact global différera peut-être selon l'horizon temporel. Il est probable que l'emploi et les bénéfices augmenteront dans les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre, où les taux de profit sont inférieurs à la moyenne de l'ensemble de l'industrie. Toutefois, une grande partie des effets positifs ne se manifestera probablement pas avant que l'Arrangement multifibres ne vienne à expiration en 2005. La libéralisation des échanges et de l'investissement réduira en revanche l'emploi et les bénéfices dans l'automobile et les autres industries lourdes par rapport aux niveaux qu'elles auraient dû atteindre et ces effets se manifesteront vraisemblablement un peu plus tard¹¹. Or ces industries sont généralement plus rentables à l'heure actuelle que celles qui devraient bénéficier de la libéralisation et elles ont aussi plus largement recours au crédit extérieur.

L'effet net de la libéralisation sur les bénéfices globaux de l'industrie à moyen terme devrait être modéré et de plus en plus positif en allant vers le long terme, mais à deux conditions. La première est que les réformes visant à faciliter la restructuration du secteur des entreprises progressent et la seconde que la croissance du PIB réel ne diminue pas encore notablement par rapport au rythme des années récentes. Si ces conditions sont remplies, les bénéfices de l'industrie devraient continuer à remonter à mesure que les entreprises recueillent les fruits de leurs réductions de main-d'œuvre et de leurs autres efforts d'efficacité¹².

En revanche, si ces conditions ne sont pas remplies, en particulier si la restructuration des entreprises n'avance pas, on court le risque que l'effet négatif des secteurs affectés sur les dépenses globales n'annule l'impact positif de ceux qui bénéficieront de la libéralisation dans le moyen terme. Les réformes qui visent à s'attaquer aux faiblesses structurelles actuelles sont d'une importance cruciale pour limiter ce risque. Par exemple, une poussée de nouvelles créances improductives de la part des secteurs en déclin aurait des effets plus graves sur la capacité du système bancaire à fournir le crédit nécessaire au soutien de la croissance globale si les banques continuent de souffrir de fonds propres insuffisants et de faibles bénéfices. Comme l'indiquent les chapitres 4 et 5, il faudra une réorganisation et une restructuration de grande ampleur dans les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre pour obtenir les bénéfices potentiels de la libéralisation, et les secteurs qui sont touchés initialement devront aussi subir une restructuration complète avant de pouvoir retrouver la croissance. D'autres chapitres présentent les obstacles difficiles qui s'opposent actuellement à ces ajustements, tels que les contraintes administratives sur les fusions et acquisitions ainsi que les carences du régime des droits de propriété qui découragent les transferts de technologie.

Les effets «dynamiques» de la libéralisation sur les résultats macro-économiques sont potentiellement importants mais difficiles à évaluer. L'intensification de la concurrence et les possibilités d'accès au savoir-faire étranger créées par une plus grande ouverture de l'économie nationale peuvent engendrer des «cercles vertueux» en améliorant les compétences de gestion, la technologie et l'efficacité des firmes nationales. Si ces phénomènes se diffusent suffisamment, ils pourraient accroître notablement la productivité globale. La possibilité d'obtenir ces gains dynamiques dépend étroitement ici encore de la réussite de réformes plus vastes. En particulier, des progrès en matière de gouvernement d'entreprise, de protection des droits de propriété intellectuelle, d'efficacité de l'affectation du crédit et de concurrence seront nécessaires si on veut que les firmes nationales possèdent les capacités et incitations internes suffisantes pour exploiter les opportunités qu'offre l'ouverture aux marchés internationaux.

Le rééquilibrage du développement régional est essentiel à la fois pour améliorer l'utilisation de la main-d'œuvre et réaliser le potentiel de croissance globale de la Chine. En effet, on ne peut pas attendre des villes côtières qu'elles absorbent tous les travailleurs ruraux sous-employés sans qu'elles s'exposent à une pollution ou une congestion graves. Le déplacement des capitaux, par l'augmentation des investissements physiques, s'avérera nécessaire dans les provinces de l'intérieur pour obtenir le plein emploi. Le rééquilibrage du développement régional pourrait accroître le potentiel total de croissance en permettant de mieux exploiter les gains de productivité dus à la spécialisation régionale et d'obtenir une répartition géographique du travail et du capital plus efficiente. L'effet potentiel sur les coûts de main-d'œuvre des importantes différences de salaires entre les régions de l'intérieur et celles du littoral (et entre zones rurales et urbaines) est compensé au moins en partie par le manque d'infrastructures matérielles et la faiblesse relative du capital humain dans les régions de l'intérieur¹³. La mobilité des capitaux est aussi restreinte par les règlements et formalités excessivement coûteux imposés par les autorités locales, l'imprécision des droits de propriété, l'absence de transparence des lois et réglementations et la résistance des collectivités locales à l'acquisition de firmes de leur ressort par des entreprises d'autres provinces. L'élimination de ces obstacles permettrait d'exploiter plus facilement les faibles salaires des provinces de l'intérieur, ce qui augmenterait le rendement du capital et stimulerait la productivité globale de la main-d'œuvre¹⁴.

Comme ont montré les chapitres précédents, les effets directs de la libéralisation des échanges et de l'investissement accentueront, plutôt qu'ils les réduiront, les écarts actuels de croissance entre régions, du moins dans le moyen terme. En effet, la majorité de l'augmentation de l'investissement direct étranger dû à la libéralisation devrait aller aux provinces côtières. On assistera peut-être à une certaine progression de l'investissement direct étranger dans quelques zones urbaines bien situées du centre, mais elle sera probablement limitée en quantité et en portée géographique¹⁵. Comme l'indiquent les simulations présentées dans le chapitre 21 sur les perspectives et politiques régionales, les régions côtières tireront aussi un avantage disproportionné de l'augmentation des exportations provoquée par la libéralisation, étant donné que les industries à forte intensité de main-d'œuvre y sont actuellement concentrées. Le système actuel d'affectation des recettes et des dépenses entre l'administration centrale et les collectivités locales, qui tend en fait à orienter les ressources publiques vers les zones à plus forte croissance (voir le chapitre 20 sur les relations budgétaires entre niveaux de l'administration) risque d'aggraver encore les disparités régionales. L'analyse des chapitres 2 et 3 sur l'économie rurale implique que ces forces peuvent aussi creuser l'écart de revenu entre les travailleurs des villes et ceux dont les ressources dépendent de l'agriculture ou des industries rurales.

Enfin, si les réformes structurelles sont essentielles, la gestion macro-économique de la demande continuera de jouer un rôle important pour améliorer l'utilisation de la main-d'œuvre et obtenir une croissance mieux équilibrée entre régions. A long terme, les améliorations du côté de l'offre qu'entraîneront la réussite de l'ajustement à la libéralisation et la mise en œuvre de réformes plus vastes contribueront à soutenir la demande en accroissant l'apport de moyens de production et en augmentant la croissance de la productivité. Néanmoins, des inégalités dans le processus d'ajustement pourraient entraîner des fluctuations de la demande que les politiques macro-économiques devront corriger. Au moins pendant les premières années de mise en œuvre de la libéralisation, la politique macro-économique devra probablement continuer de soutenir la croissance de la demande pour contrer les forces déflationnistes engendrées par les problèmes structurels des entreprises et du secteur rural.

De plus, la politique macro-économique, tout en soutenant la croissance réelle, doit aussi rester vigilante dans la lutte contre les pressions inflationnistes. Les expériences de surchauffe que la Chine a connues soulignent les risques de création excessive de crédit et de forte inflation qui peuvent apparaître pendant les remontées conjoncturelles. Si les risques d'inflation semblent très faibles dans le contexte actuel caractérisé par une offre excédentaire dans de nombreux marchés de produits et par un apport limité de crédit, ils pourraient bien augmenter avec la libéralisation. En particulier, les entrées d'investissement étranger attendues, l'impulsion donnée aux dépenses des entreprises chinoises et l'augmentation des exportations due à la libéralisation – étant donné qu'elles seront vraisemblablement concentrées surtout dans les provinces côtières – sont susceptibles d'alimenter un boum de l'investissement qui pourrait amener une croissance excessive de la demande globale s'il n'était pas suffisamment freiné par les autorités.

Si la politique budgétaire a assumé en majeure partie la charge de la gestion de la demande ces dernières années, la politique monétaire devra vraisemblablement jouer un rôle plus important dans l'avenir. La Banque populaire de Chine a mis au point ses instruments «indirects», notamment le taux d'escompte et la gestion des réserves, pour servir de base à une gestion monétaire plus flexible et orientée vers le marché dans l'avenir. Cette politique, conjuguée aux réformes prudentielles et aux autres mesures financières prises depuis le milieu des années 90, visait en partie à éviter un retour à la perte du contrôle du crédit qui s'était produite au début des années 90. Toutefois, les mécanismes de transmission par lesquels la politique monétaire influence les signaux de marché qui orientent la demande ont été freinés par l'excessive prudence des banques signalée plus haut, mais ils sont aussi gênés par la flexibilité limitée des taux d'intérêt et le sous-développement des marchés financiers. Dans ces conditions, il devient difficile pour la politique monétaire de stimuler la demande sans porter atteinte aux normes prudentielles des banques ou tomber dans une expansion excessive. Compte tenu de ce contexte, l'amélioration de l'efficacité de la politique monétaire dépendra étroitement de la restauration de la santé financière des banques et de leur sens des responsabilités en tant qu'entités commerciales (de sorte qu'elles recommencent à prêter aux clients solvables tout en conservant des critères de prêt prudents). Il faudra aussi permettre aux taux d'intérêt de varier plus facilement en fonction des forces du marché.

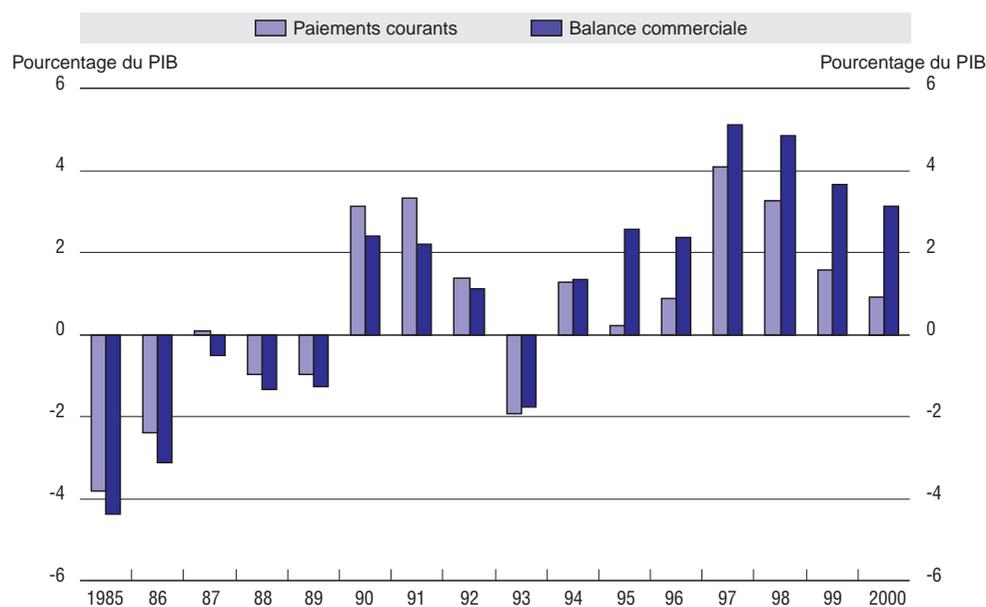
Conséquences pour les comptes extérieurs

La balance des paiements de la Chine est restée très saine au cours des dix dernières années. Les paiements courants enregistrent depuis 1993 un excédent, qui a atteint un maximum de 4 % du PIB en 1997, mais est depuis retombé à 1.9 % en 2000 (figure 22.2). Les excédents des paiements courants conjugués aux fortes entrées d'investissement direct étranger ont permis un solde positif de la balance des paiements pendant la plus grande partie de cette période. En conséquence, les réserves internationales de la Chine ont été presque multipliées par sept depuis 1993 et représentent aujourd'hui plus de 100 % de la dette extérieure et près de 12 mois d'importations. Ces chiffres sont relativement favorables par rapport aux normes internationales et historiques, de même que le ratio de la dette extérieure au PIB (environ 10 % actuellement).

Les conséquences à long terme de la libéralisation des échanges et de l'investissement sur le solde du commerce et des paiements courants sont difficile à évaluer. En effet, on a constaté des résultats macro-économiques mitigés après la libéralisation du commerce. Dans certains pays, la balance des paiements courants s'est dégradée alors que dans d'autres elle s'améliorait (figure 22.3). Cela montre bien que l'évolution des comptes extérieurs dépend des politiques et des circonstances qui accompagnent la libéralisation des échanges et de l'investissement. Les études empiriques sur l'effet de l'adhésion de la Chine à l'OMC suggèrent qu'elle augmentera nettement la croissance des importations et des exportations, mais par des montants comparables, et que donc l'effet net sur le solde commercial sera probablement modéré mais pourra être positif ou négatif (voir l'annexe 2).

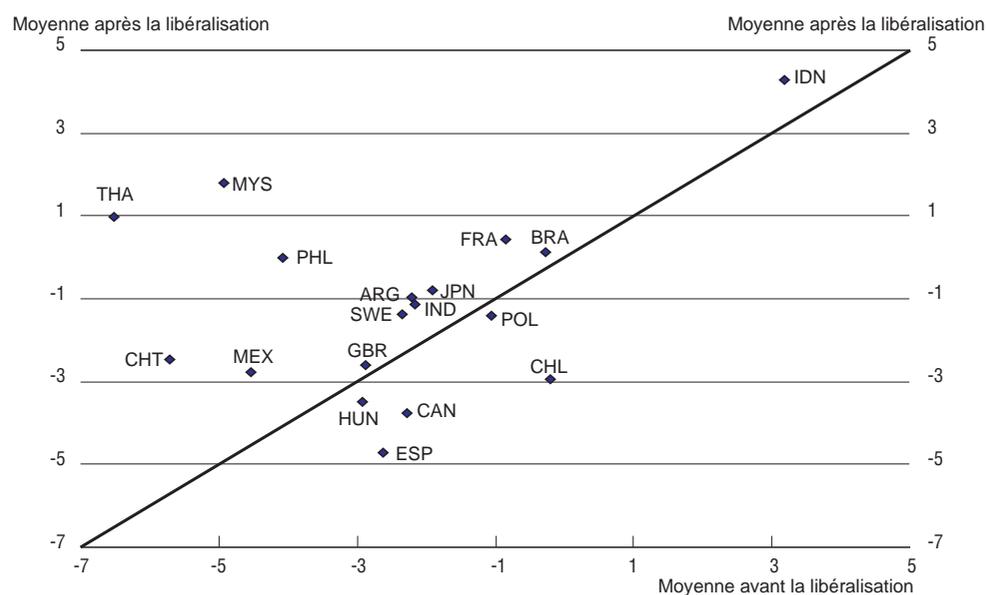
La libéralisation des échanges et de l'investissement pourrait cependant entraîner à moyen terme une nouvelle dégradation de la balance du commerce et des paiements courants. En effet, les projections de l'OCDE (OCDE, 2001) impliquent que l'excédent des paiements courants disparaîtra en grande partie d'ici 2003, même si on peut prévoir que les exportations continueront d'augmenter plus vite que leurs marchés¹⁶. La croissance rapide des importations envisagée s'explique en partie par la baisse des droits de douane et la réduction des autres obstacles commerciaux à partir de 2001, conjuguée à une forte progression continue des achats de biens d'équipement étrangers à mesure que les entreprises chinoises chercheront à moderniser leur capacité de production. Le solde commercial pourrait diminuer encore jusqu'à la fin de 2005 et, avec la poursuite du déclin de la balance des services amorcé depuis le milieu des années 90, pourrait entraîner un déficit des paiements courants d'ici le milieu de la présente décennie¹⁷. L'apparition d'un déficit constituerait certes un changement par rapport à la situation des années 90, mais il sera probablement modeste en comparaison de ce que les pays en développement ont souvent connu et en soi, il ne devrait pas présenter de risque important pour la viabilité des comptes extérieurs. En outre, le coup de pouce donné aux exportations par l'expiration de l'Arrangement multifibres devrait permettre de stabiliser le solde des paiements courants et pourrait même amener une amélioration après 2005.

Figure 22.2. Balance des paiements courants et balance commerciale



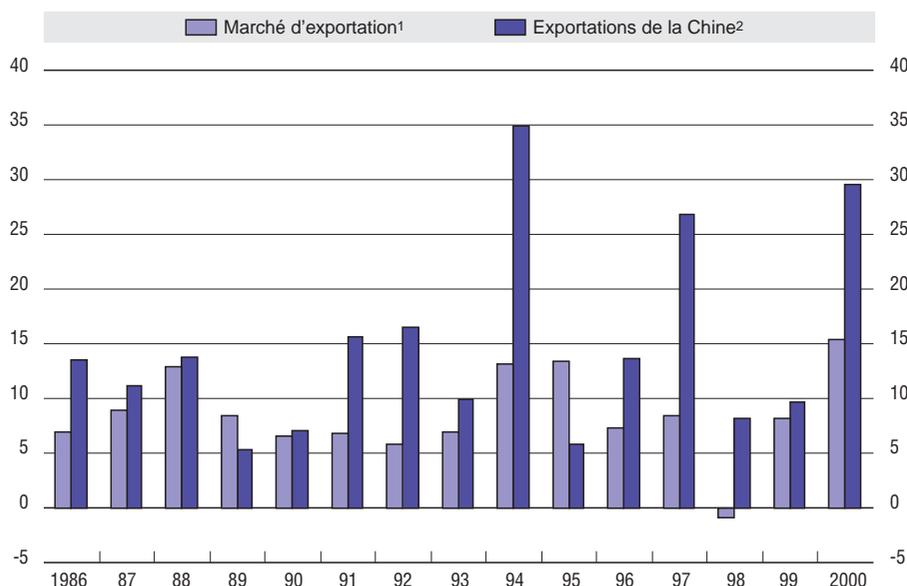
Source: FMI, Statistiques financières internationales.

Figure 22.3. Balances des paiements courants avant et après une grande libéralisation des échanges



Note : Avant la libéralisation, moyenne des cinq années précédant la libéralisation ; après la libéralisation, moyenne de l'année de la libéralisation et des quatre années suivantes. Balance commerciale pour : Chili, Espagne, France, Indonésie, Japon, Royaume-Uni, Suède et Taipei chinois.
 Source : FMI, Statistiques financières internationales, Recueil de données statistiques du Taipei chinois.

Figure 22.4. Croissance des exportations chinoises et de leur marché



Note : écart moyen (croissance des exportations chinoises – croissance du marché d'exportation) :

1990-2000 7.9

1995-2000 7.0

1. Croissance du marché d'exportation : croissance moyenne des partenaires commerciaux de la Chine, pondérée par leur part dans les exportations totales de la Chine.

2. Croissance annuelle des exportations réelles de marchandises. Les chiffres se fondent sur les estimations par le Secrétariat de l'OCDE du déflateur des prix pour les exportations

Source : OCDE.

La libéralisation comporte des conséquences potentiellement favorables pour des postes essentiels du compte des opérations en capital de la Chine. Les études suggèrent en effet que les entrées d'investissement direct étranger pourraient doubler à moyen terme à la suite de l'adhésion à l'OMC (voir le chapitre 10 sur les perspectives et politiques en matière d'investissement direct étranger). Les entrées d'investissement de portefeuille devraient aussi augmenter avec le développement de la bourse et des autres marchés financiers, mais le montant dépendra de l'ouverture de ces marchés aux capitaux étrangers.

Dans l'ensemble, donc, la libéralisation des échanges et de l'investissement ne semble pas en soi représenter une menace évidente pour les comptes extérieurs de la Chine. Pour préserver la viabilité de ces comptes, il faudra que les politiques macro-économiques et financières nationales réussissent à maintenir la demande globale dans les limites d'une croissance potentielle non inflationniste et à empêcher les excès financiers. Toutefois, un certain nombre d'incertitudes entourent les effets de la libéralisation, surtout si ces conditions ne sont pas remplies. Il est possible que la libéralisation, conjuguée à d'autres changements de l'économie nationale et internationale, entraîne une modification du taux de change (réel) d'équilibre. Ici encore, la théorie et les faits ne donnent pas de réponse claire : selon les circonstances, les termes de l'échange d'un pays peuvent soit s'améliorer, soit se dégrader après la libéralisation. L'effet sur le taux de change nominal dépend aussi du taux d'inflation interne par rapport à celui des partenaires commerciaux. On ne peut donc pas prédire sans risque la direction, l'ampleur ou le calendrier d'un changement de parité – s'il s'avère nécessaire. Toutefois, ces considérations font penser que la Chine aura besoin dans l'avenir d'accroître la flexibilité de ses dispositifs de change.

L'évolution du compte des opérations en capital est encore plus incertaine. En effet, les entrées d'investissement de portefeuille et de capitaux à court terme ne sont pas directement affectées par les engagements de la Chine envers l'OMC et leur évolution sera en grande partie déterminée par le régime de contrôle des capitaux. Comme on le verra dans la dernière section de ce chapitre, la Chine aura

vraisemblablement besoin d'assouplir en partie ces contrôles à moyen terme, mais d'en garder certains jusqu'à ce que les marchés financiers soient suffisamment développés et que le gouvernement d'entreprise et les disciplines imposées par les marchés extérieurs soient renforcés. Toutefois, la Chine ne restera probablement pas isolée encore longtemps des chocs financiers externes comme elle l'a été au cours de la crise asiatique de 1997. De plus, l'importance de la stabilité macro-économique et financière interne pour la viabilité des comptes extérieurs va vraisemblablement augmenter.

Défis pour la politique budgétaire

Comme le montrent de nombreux chapitres de cette étude, les finances publiques vont faire face à d'importantes nouvelles exigences pendant la décennie qui commence. Les besoins les plus immédiats tiennent à la nécessité de restaurer la solvabilité des institutions financières et de faciliter l'ajustement à la libéralisation des échanges et de l'investissement et aux autres réformes économiques. Il faudra aussi augmenter les dépenses consacrées à l'éducation, à la recherche-développement et aux autres programmes qui jouent un rôle important dans le développement économique mais ont été jusqu'à présent sous-financés, et, à plus long terme, il faudra assurer les pensions, l'assurance-maladie et les autres prestations destinées aux futurs travailleurs et retraités. Pour faire face à ces exigences, il faudra restructurer complètement les recettes et les dépenses et accroître la capacité de gestion de la dette.

La présente section est centrée sur trois questions qui concernent les perspectives des finances publiques de la Chine pendant les cinq à dix ans à venir. La première porte sur les contraintes qui pourraient limiter la capacité du pays à faire face aux coûts liés aux réformes économiques et aux ajustements à la libéralisation des échanges et de l'investissement. La deuxième concerne les conditions nécessaires pour qu'elle puisse gérer le coût des réformes sans mettre en péril la viabilité budgétaire à long terme. La troisième porte sur la capacité pour la politique budgétaire, étant donné ces conditions, de continuer à fournir une stimulation pour soutenir la demande globale.

L'état actuel des finances publiques

D'un point de vue purement macro-économique, les finances publiques de la Chine semblent plutôt favorables. Selon les définitions officielles, le déficit représentait environ 2.8 % du PIB¹⁸ en 2000. La dette publique interne s'élevait à 21 % du PIB et la dette extérieure officielle à environ 20 % (tableau 22.2). Si ces chiffres sont nettement plus élevés qu'au milieu des années 90, ils restent modérés par rapport aux normes des pays de l'OCDE et des autres économies de marché émergentes.

À regarder de plus près les chiffres qui sont à la base des grands agrégats, on constate un tableau moins favorable à trois égards. Premièrement, le montant de recettes que les autorités peuvent vraiment affecter à d'autres emplois est relativement limité. Les recettes des administrations publiques ne sont que légèrement supérieures à 20 % du PIB, comparées aux niveaux plus élevés observés dans les pays de l'OCDE et aussi dans beaucoup d'économies de marché émergentes (tableau 22.3). En outre, près de 30 % de ces recettes viennent des fonds d'assurance sociale et des taxes «extrabudgétaires» qui sont (pour l'essentiel) levées par les autorités locales pour financer des projets particuliers. Les recettes explicites («budgétaires») – qui constituent les ressources publiques les plus fongibles – ont diminué en pourcentage du PIB pendant la plus grande partie de la période de réformes et, malgré une remontée après la réforme fiscale de 1994, ne représentent encore que 14.6 % du PIB. Ce ratio est lui aussi relativement bas par rapport aux normes internationales. Le niveau d'imposition assez faible s'explique en partie par le recours aux impôts indirects sur les entreprises par rapport à l'impôt sur le revenu des personnes physiques et aux autres prélèvements directs, et par les impôts (explicites) proportionnellement plus faibles payés par les firmes non étatiques comparés à ceux qu'acquittent les entreprises d'Etat.

Les autorités locales et autres organismes publics collectent aussi un montant substantiel de recettes sous la forme de taxes ad hoc sur les exploitations agricoles, les entreprises locales et d'autres entités qui ne figurent pas dans les statistiques officielles ou ne sont pas sanctionnées par les lois ou codes fiscaux en

Tableau 22.2. **Finances publiques**
En pourcentage du PIB

	1994	1997	1999	2000 ¹
Recettes des administrations publiques ²	16.8	17.4	20.4	20.9
Budgétaires	11.2	11.6	13.9	14.6
Extrabudgétaires	4.0	3.8	3.9	3.8
Fonds d'assurance sociale	1.6	2.0	2.6	2.5
Dépenses des administrations publiques ²	17.5	17.7	22.3	23.6
Budgétaires	12.4	12.3	16.1	17.4
Extrabudgétaires	3.7	3.6	3.7	3.7
Fonds d'assurance sociale	1.4	1.8	2.5	2.5
Déficit	-0.7	-0.3	-1.9	-2.7
Budgétaire	-1.2	-0.7	-2.2	-2.8
Pour mémoire :				
Dette publique (interne)				21.0
Intérêts sur la dette publique				
Part dans le PIB				0.8
Part dans les recettes budgétaires				5.5

1. Les chiffres pour 2000 sont des estimations fondées sur des données partielles.

2. Les chiffres excluent les fonds et impôts budgétaires transférés entre administrations qui s'élevaient à environ 1.3 % du PIB en 1999. Les droits et taxes *ad hoc* non autorisés levés par les collectivités locales, dont le montant est inconnu, sont aussi exclus.

Source : *Annuaire statistique de la Chine, 2000* ; estimations du Secrétariat.

vigueur. Comme le montrent le chapitre 18 sur les politiques fiscales et le chapitre 20 sur les relations budgétaires entre administrations, ces prélèvements ont rapidement augmenté ces dernières années et représentent aujourd'hui des sommes très importantes¹⁹. Si on ajoute ces taxes aux recettes explicites, il est moins évident que l'administration chinoise collecte moins d'impôts que ses homologues des autres pays. Toutefois, ces recettes *ad hoc* sont encore moins fongibles que les prélèvements extrabudgétaires et les fonds d'assurance sociale. En outre, s'ils sont probablement utilisés dans une certaine mesure pour satisfaire des besoins sociaux qui sont sous-financés dans les budgets officiels, il semble qu'une bonne part d'entre eux soit détournée par des fonctionnaires pour leur usage personnel ou gaspillée autrement si on se place du point de vue de l'utilité sociale. La contradiction apparente entre l'insuffisance des recettes publiques pour faire face aux besoins du développement et les lourdes ponctions supportées effectivement par la plupart des segments de l'économie donne une bonne indication de l'inefficience générale du système fiscal.

Deuxièmement, la modestie des dépenses publiques est trompeuse du fait que certains domaines essentiels sont sous-financés. En particulier, les dépenses consacrées à l'éducation (Banque mondiale, 1997) et à la recherche-développement (voir le chapitre 6 sur les défis technologiques) sont relativement faibles. Ces limitations sont responsables au moins en partie du faible niveau de réussite scolaire de la Chine comparé à celui des pays de l'OCDE²⁰ et de la technologie dépassée utilisée dans beaucoup d'industries. Les dépenses consacrées à l'infrastructure (au moins jusqu'à une date récente) et à l'environnement n'ont pas non plus suivi suffisamment le développement de l'ensemble de l'économie. Il faudra vraisemblablement des recettes supplémentaires pour doter le Programme de développement économique de l'ouest et pour financer le soutien public que nécessitent les ajustements à la libéralisation des échanges et de l'investissement. En conséquence, le ratio des recettes au PIB devra probablement continuer d'augmenter si la Chine veut soutenir suffisamment son développement économique et faire face à ses besoins sociaux.

Troisièmement, les chiffres de la dette publique sous-estiment beaucoup les véritables obligations de l'Etat étant donné que les charges qu'il devra presque certainement assumer ne sont pas encore reconnues explicitement. La reconstitution des fonds propres des grandes banques d'Etat impliquera probablement un coût équivalent à 20 % environ du PIB. L'assainissement plus complet des bilans des institutions financières recommandé dans la présente étude pourrait coûter entre 30 et 60 % du PIB selon l'ampleur que prendront les créances improductives et d'autres conditions (voir le chapitre 14 sur le développement du système financier et les politiques de réglementation en la matière).

Tableau 22.3. Recettes budgétaires de l'État en pourcentage du PIB

1999

	Part
Chine ¹	20.4
Moyenne des pays de l'OCDE	37.8
États-Unis	31.0
Union européenne	45.0
France	50.5
Allemagne	44.5
Italie	44.9
Royaume-Uni	40.5
Japon	37.6
Autres économies de marché émergentes	
Brésil	31.7
Inde	18.8
Indonésie	17.3
Russie ²	29.8

1. Les données relatives à la Chine sont des estimations du Secrétariat (voir notes du tableau précédent sur les finances publiques).

2. Les données renvoient à 1998.

Note : Les données comprennent les contributions aux fonds d'assurance sociale.

Source : Fonds monétaire international ; compilations et estimations du Secrétariat de l'OCDE.

Ces considérations suggèrent que les contraintes effectives qui pèsent sur la politique budgétaire de la Chine sont plus importantes que ne le laissent entendre les chiffres officiels sur la dette et le déficit. En fait, le gouvernement chinois dispose pour l'instant de ressources fiscales insuffisantes pour étayer convenablement son développement ou faire face à ses besoins sociaux. Les fortes ponctions prévisibles sur les finances publiques ont suscité des doutes sur la capacité de la Chine à assumer totalement le coût de ses réformes ou à éviter une crise financière²¹. Toutefois, comme on le verra plus loin, la situation n'est pas aussi inquiétante et il reste une marge pour asseoir les finances publiques sur des fondations viables. Les véritables contraintes pour la politique budgétaire de la Chine dépendent moins des charges qu'elle devra assumer à court terme que de l'évolution de la capacité des autorités à faire face aux exigences essentielles, et à limiter les autres exigences, dans l'avenir.

Le potentiel d'augmentation des recettes

Les recettes fiscales de la Chine ont augmenté beaucoup plus vite que le PIB entre 1994 et 1999, soit de 15.8 % contre 11.9 % pour le PIB nominal (tableau 22.4). Les taxes sur le chiffre d'affaires sur les services des entreprises, qui ont progressé de 20 % par an au cours de cette période, ont fourni la plus grande part de l'augmentation totale, suivies par l'impôt sur le revenu des personnes physiques et l'impôt sur les bénéfices payé par les entreprises étrangères. Cette augmentation a été renforcée par celle des recettes en douane qui ont plus que doublé depuis 1999 à la suite de la lutte menée par les autorités contre la contrebande. En conséquence, les recettes fiscales en pourcentage du PIB ont dépassé en 1999 de deux points celles de 1995 et de près de trois points leur creux de 1996²².

L'augmentation des impôts en pourcentage du PIB s'explique en grande partie par l'amélioration du rendement des impôts sur les services, le revenu des personnes physiques et d'autres prélèvements pour lesquels la collecte et la discipline étaient jusqu'à présent particulièrement médiocres. Les impôts sur les entreprises ont été encore accrus par le développement plus rapide des services par rapport à l'ensemble du PIB et par la hausse de l'impôt sur le chiffre d'affaires frappant les services financiers, qui est passé de 5 % à 8 % à partir de 1997.

Il reste une marge importante pour accroître encore les recettes en pourcentage du PIB, et ce pour au moins deux raisons. Premièrement, les entreprises collectives et autres firmes non étatiques, bien qu'elles soient légalement soumises aux mêmes taux d'imposition que les entreprises d'Etat, payent en pratique

Tableau 22.4. Croissance annuelle des recettes fiscales, 1994-1999

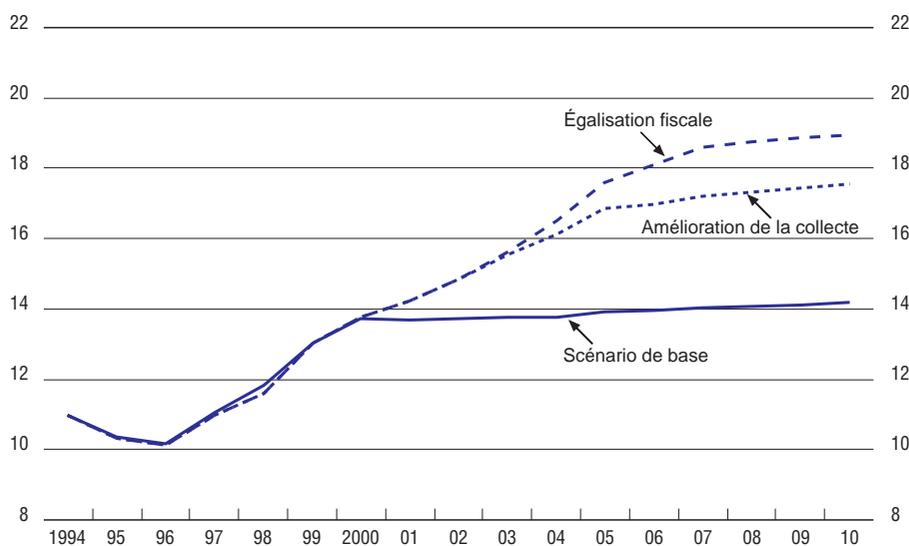
	Croissance annuelle moyenne (%)
Total	15.8
Taxes sur la valeur ajoutée	11.0
Taxes sur le chiffre d'affaires des entreprises	20.0
Impôts sur la consommation	11.0
Recettes en douane	15.5
Impôts sur les bénéfices des entreprises – Total	6.3
Entreprises d'État	0.9
Entreprises collectives	11.7
Entreprises à capitaux étrangers	35.3
Impôts sur le revenu des personnes physiques	41.5

Note : Les taxes sur la valeur ajoutée sont prélevées principalement sur l'industrie, alors que les taxes sur le chiffre d'affaires des entreprises sont prélevées sur les recettes des services et de certaines autres activités tertiaires.

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

beaucoup moins²³. Des estimations approximatives suggèrent que la taxe sur la valeur ajoutée collectée en 1999 représentait environ 75 % de l'obligation fiscale théorique des entreprises²⁴. Les firmes collectives paient aussi proportionnellement moins l'impôt sur le revenu que les entreprises d'Etat. On constate aussi un sous-recouvrement marqué de la taxe sur les entreprises (appliquée aux recettes dans les secteurs des services) et de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Deuxièmement, les recettes provenant des entreprises d'Etat et des firmes domestiques non étatiques ont été déprimées par la baisse des

Figure 22.5. Scénarios des recettes fiscales



Note : Tous les scénarios se fondent sur une croissance réelle du PIB de 7 % à partir de 2003-2005 et de 8 % à partir de 2005-2010, et sur une inflation de 2 % à partir de 2002. Les projections de recettes en douane se basent sur les estimations du Secrétariat pour la croissance des importations après l'OMC et sur la baisse du tarif moyen exigée par l'OMC. Le revenu des services et les revenus urbains sont supposés augmenter plus vite que le PIB conformément à l'expérience de la seconde moitié des années 90. Le «scénario de base» ne suppose aucune amélioration du recouvrement, aucun changement des dispositions fiscales en vigueur et une nouvelle augmentation limitée des bénéfices des entreprises. Le scénario «amélioration de la collecte» suppose que la TVA, l'impôt sur les entreprises et les impôts sur le revenu payés par les entreprises collectives augmentent pour s'établir à 90-95 % du montant exigible d'ici 2010 ; le ratio de l'impôt sur le revenu des personnes physiques acquitté par les ménages urbains passe de 4 % en 1999 à 8 % en 2010 par l'amélioration de la collecte et de l'observance et l'élimination de quelques exonérations ; enfin les bénéfices des entreprises progressent encore en pourcentage du PIB par rapport au scénario de base. Le scénario «égalisation fiscale» postule que les privilèges concernant la TVA, les bénéfices des entreprises et les droits à l'importation pour les entreprises à investissement étranger sont éliminés d'ici 2006 et que l'impôt sur le revenu des personnes physiques augmente encore pour atteindre 10 % du revenu des ménages urbains par l'élimination d'autres exonérations.

bénéfices qui sont tombés à des niveaux très bas pendant les années 90. Comme indiqué plus haut, les bénéfices remontent depuis 1998 et devraient progresser encore à mesure que (et à condition que) l'utilisation des capacités augmente, que les gains tirés des baisses d'effectifs, de la réduction de la dette et des autres réformes se manifestent.

La figure 22.5 donne une illustration approximative du potentiel d'augmentation des recettes fiscales en pourcentage du PIB selon diverses hypothèses portant sur la croissance des bases d'imposition, sur les possibilités d'amélioration de la collecte et sur d'autres facteurs. Ces scénarios visent seulement à illustrer les possibilités et non à prédire l'avenir. Il ne faudrait pas non plus prendre au pied de la lettre les augmentations des recettes au titre des divers impôts qui sous-tendent les scénarios : comme on le verra plus loin, il existe un certain nombre de moyens par lesquels on pourrait accroître le total des impôts d'un montant donné.

Le premier scénario (de base) suppose qu'il n'y a aucun changement de politique fiscale sauf ceux qui sont déjà en vigueur ou qu'exigera la libéralisation des échanges et de l'investissement²⁵, aucune amélioration notable du taux d'observance ou de collecte et seulement une légère remontée des bénéfices des entreprises en pourcentage du PIB après 2001. Les taxes à la valeur ajoutée et la plupart des autres impôts augmentent au même rythme que leur base dans ce scénario, soit au même rythme que le PIB nominal (voir la note de la figure 22.5). Les entreprises non étatiques continuent de payer proportionnellement moins d'impôts que les entreprises d'Etat, et les nouvelles firmes étrangères reçoivent les mêmes privilèges fiscaux que ceux qui sont actuellement accordés aux entreprises à investissement étranger existantes²⁶. Le ratio des recettes publiques augmente plus vite étant donné la nouvelle amélioration supposée des bénéfices des entreprises d'Etat et la croissance des services plus rapide que celle du PIB. Toutefois, l'accroissement des impôts se ralentit nettement en 2000-2010 par rapport au rythme des cinq années précédentes. Les recettes ne dépassent que légèrement 14 % du PIB en 2010 et n'excèdent que d'environ 1 point de pourcentage celles de 1999. Ce scénario doit être considéré comme pessimiste dans la mesure où il postule que la tendance récente à l'amélioration de la collecte et de l'observance s'interrompt et que les bénéfices des entreprises ne se rétablissent pas complètement.

Dans le deuxième scénario «amélioration de la collecte», la tendance à l'amélioration de la collecte et de l'observance constatée ces dernières années se poursuit et les bénéfices des entreprises augmentent encore en pourcentage du PIB après 2001. Le rendement de l'impôt sur le revenu des personnes physiques est doublé par rapport à sa base à cause de l'amélioration de la collecte et de l'élimination de certaines exonérations²⁷. Conjuguées, ces hypothèses impliquent une augmentation notable des impôts ainsi que des recettes publiques totales : les impôts progressent d'un peu plus de trois points de pourcentage entre 1999 et 2005 et s'accroissent encore d'un montant modeste d'ici la fin de la période de dix ans. Cette augmentation est due surtout à la hausse des versements au titre de la TVA et de l'impôt sur le revenu des entreprises en pourcentage du PIB. La croissance des recettes reste un peu plus lente que celle qui a été effectivement enregistrée en 1994-1999.

On pourrait obtenir d'autres augmentations des recettes par des modifications de la législation fiscale que les autorités ont admises en principe ou indiqué qu'elles envisageaient. Une mesure qui pourrait procurer des recettes importantes consisterait à égaliser le traitement fiscal entre les entreprises étrangères et les firmes domestiques en éliminant les privilèges dont les premières bénéficient actuellement²⁸. Cette réforme, conjuguée à l'élimination d'exonérations supplémentaires sur le revenu des personnes physiques, pourrait accroître les recettes de 1 à 1.5 point de pourcentage du PIB d'ici la fin de la décennie (le troisième scénario «égalité fiscale» de la figure 22.5 suppose que cette égalisation commence à s'appliquer en 2005).

Si ces scénarios ne donnent que des indications approximatives, ils suggèrent qu'il existe une marge importante d'augmentation des recettes par une application plus efficace de la législation fiscale existante et par l'égalisation du traitement pour toutes les entreprises. Si on peut souhaiter des changements plus fondamentaux de la structure fiscale pour d'autres raisons, ils ne paraissent pas essentiels pour obtenir une augmentation importante des recettes en pourcentage du PIB. Toutefois, pour faire en sorte que la ponction totale sur les ressources de l'économie n'augmente pas davantage, il faudra que les démarches visant à accroître les recettes s'accompagnent d'autres réformes en vue d'améliorer l'efficacité du système fiscal

et d'empêcher le recours des autorités locales à des prélèvements non autorisés qui provoquent des distorsions.

Les perspectives des dépenses

Les dépenses de la Chine ont augmenté encore plus que ses recettes au cours des dernières années. Les dépenses budgétaires ont atteint 17.4 % du PIB en 2000, soit un chiffre presque supérieur de 50 % au ratio de 1995, tandis que le total comprenant les déboursments hors budget s'élevait à environ 21 % du PIB. Ce sont les dépenses d'infrastructure, engagées en partie pour soutenir la croissance de la demande globale, qui ont progressé le plus rapidement et elles représentent près de 30 % de l'augmentation totale des dépenses budgétaires. Toutefois, pratiquement tous les autres grands postes de dépenses (excepté les subventions explicites de l'Etat aux entreprises, qui sont très basses) ont aussi monté plus rapidement que le PIB. En outre, on constate une hausse marquée des paiements d'intérêt au titre de la dette publique, même s'ils sont encore assez modestes – environ 5.5 % des recettes totales (budgétaires) et moins de 1 % du PIB.

Ces augmentations ont comblé en grande partie l'écart entre les dépenses que les études antérieures considèrent comme nécessaires pour amener les programmes sociaux de la Chine à un niveau comparable à celui des autres pays ayant un revenu par habitant similaire et pour exploiter suffisamment son potentiel de développement. En particulier, le rapport de la Banque mondiale (1997) proposait que les recettes totales budgétaires et extrabudgétaires soient portées à 20.2 % du PIB, soit à un niveau supérieur de 4.5 points de pourcentage à celui de 1994 mais d'un point de pourcentage seulement par rapport à celui de 2000. La croissance des dépenses d'infrastructure au cours des cinq dernières années a donc atteint dans une grande mesure l'objectif que recommandait la Banque mondiale.

Toutefois, les autres postes importants de dépenses n'ont pas progressé aussi vite que celles consacrées à l'infrastructure. En particulier, les sommes affectées à l'éducation et aux activités liées qui jouent un rôle essentiel dans le développement du capital humain et les capacités technologiques n'ont augmenté que d'environ 30 % du montant (3.6 % du PIB) recommandé dans le rapport de la Banque mondiale. Or, ces études antérieures ne prennent pas pleinement en compte les nouveaux besoins de dépenses qui sont apparus ces dernières années, en particulier l'accroissement prévisible des sommes affectées à la défense nationale ou les dépenses supplémentaires d'infrastructure et autres nécessaires pour soutenir l'initiative de développement économique de l'ouest. Elles ne comprennent pas non plus les financements publics destinés à faciliter l'ajustement à la libéralisation des échanges et de l'investissement, par exemple pour le soutien et le recyclage des travailleurs déplacés.

Bien que les incertitudes soient nombreuses, ces considérations laissent entendre que de nouvelles augmentations des dépenses publiques en pourcentage du PIB sont à la fois probables et souhaitables. Selon une estimation plausible mais probablement trop prudente, les dépenses budgétaires et extrabudgétaires doivent augmenter d'au moins 2 à 3 points de pourcentage du PIB pendant les cinq à dix années à venir. En outre, les sommes affectées à l'assurance sociale augmenteront probablement encore, peut-être d'environ 0.5 à 1 point de pourcentage du PIB (voir le chapitre 16 sur les politiques du marché du travail et les mesures sociales). Ces augmentations porteraient les dépenses des administrations publiques à près de 25 % du PIB (hors paiement d'intérêts sur la dette publique), mais impliqueraient une croissance nettement plus faible des dépenses en 2000-2010 que pendant les cinq dernières années²⁹. L'accroissement des dépenses publiques pourrait être plus important si les déplacements de main-d'œuvre et les autres ajustements liés à la libéralisation des échanges et de l'investissement et aux réformes en cours coûtent plus cher, ou si les autres dépenses doivent être augmentées plus rapidement, qu'on l'estime à l'heure actuelle.

La politique budgétaire est-elle viable ?

L'évolution des recettes et des dépenses fournit la base de quelques scénarios approximatifs concernant la situation budgétaire de la Chine au cours de la décennie actuelle. Comme dans le cas des recettes, ces scénarios budgétaires doivent être considérés comme des illustrations hypothétiques de la gamme des possibilités et des forces dominantes qui déterminent l'évolution du déficit et de la dette, et

non comme des prédictions. Chacun suppose que le gouvernement assainit les bilans des banques et des coopératives rurales de crédit. Afin d'évaluer les tensions budgétaires éventuelles, les scénarios sont fondés sur une estimation relativement pessimiste selon laquelle l'assainissement impliquera un coût égal à environ 50 % du PIB de 2000 (soit dans le haut de la fourchette présentée dans le chapitre 14) qui est étalé sur 2001-2003³⁰. Autre hypothèse critique, les institutions financières sont capables de maîtriser les futures créances improductives et par conséquent, l'Etat n'a pas à faire les frais d'un autre assainissement du système financier³¹.

Le premier scénario suppose que les recettes augmentent conformément à l'hypothèse de base décrite plus haut, dans laquelle les dispositions fiscales et les taux de recouvrement actuels restent en grande mesure inchangés. Les recettes des administrations publiques ne changent pas en pourcentage du PIB mais les dépenses augmentent plus rapidement à mesure que les autorités financent les besoins essentiels du développement décrits dans la dernière sous-section. Ce scénario et les autres intègrent aussi les coûts et les recettes qu'implique le premier pilier de «répartition» décrit dans la section du chapitre 16 consacrée aux prestations sociales, en vertu duquel la couverture est progressivement étendue et les taux de prestations abaissés si bien que les caisses restent en équilibre.

Ce scénario sert surtout à souligner un point déjà évident, à savoir que la Chine ne pourra vraisemblablement pas assurer des dépenses publiques suffisantes pour faire face à ses besoins de développement sans une nouvelle augmentation notable des recettes en pourcentage du PIB. Le budget primaire reste nettement déficitaire pendant toute la période et la dette publique continue d'augmenter. Elle n'atteint pas un niveau manifestement intenable même en 2010, mais elle se creuse encore et pourrait atteindre un tel niveau pendant la décennie suivante si l'écart entre les dépenses (hors intérêts) et les recettes devait subsister. En outre, le scénario est probablement trop optimiste, dans la mesure où l'augmentation de la dette est atténuée par le fait que le taux d'intérêt réel supposé sur la dette publique, tout en étant plus élevé que celui d'aujourd'hui, reste inférieur à la croissance de l'économie³². Selon un scénario plus réaliste, ce taux monterait très probablement à des niveaux plus élevés, étant donné que les investisseurs commenceraient à s'inquiéter vraiment de la viabilité des finances publiques.

Le deuxième scénario intègre le sentier de recettes du second cas analysé plus haut, dans lequel les impôts et les recettes des administrations publiques augmentent sensiblement en pourcentage du PNB. Les autres hypothèses, sur le niveau d'endettement nécessaire pour restaurer la santé financière et financer les pensions, sont les mêmes que dans le premier scénario. Dans le deuxième, le déficit primaire commence par augmenter pour diminuer peu à peu et on aboutit à un petit excédent d'ici la fin de la décennie. La dette publique intérieure atteint un maximum tout juste supérieur à 60 % du PIB (plus de 70 % si on inclut la dette extérieure) mais baisse ensuite de près de 10 points de pourcentage pendant le reste de la décennie. Les paiements d'intérêts sur la dette publique intérieure montent à 3.7 % du PIB (environ 21 % des recettes budgétaires) au milieu de la décennie puis retombent. Dans l'ensemble ce scénario est relativement optimiste, surtout si on tient compte des dettes massives du système financier qui sont reprises par l'Etat³³. Comme dans le premier scénario, l'augmentation de la dette et du service de la dette est modérée par l'écart positif entre la croissance réelle de l'économie et le taux d'intérêt versé sur la dette publique. Toutefois, la situation ne serait pas radicalement modifiée, tout en étant moins favorable, si le taux d'intérêt réel devait être égal au taux de croissance réel du PIB (voir le tableau 22.5). Or un taux réel de ce type est élevé par rapport à l'expérience de la Chine et de plus il implique un taux d'intérêt nominal sur la dette publique nettement supérieur à celui qui est actuellement offert sur les emprunts d'Etat.

Il est important de souligner que ce deuxième scénario n'est pas une prédiction. Il indique seulement qu'il devrait être possible de faire face aux dépenses supplémentaires nécessaires ou souhaitables par des augmentations de recettes qui paraissent faisables compte tenu des tendances récentes et des hypothèses plausibles quant à l'amélioration du recouvrement. Ce résultat n'est certes pas garanti et il ne se vérifiera probablement que si les réformes analysées dans les autres chapitres progressent suffisamment vite. Il faut en outre remplir deux conditions essentielles. Premièrement, les futurs prêts non productifs des institutions financières doivent être maîtrisés : de nouveaux sauvetages périodiques porteraient vraisemblablement la dette publique à des niveaux intenable ou exigeraient une très forte ponction fiscale qui pourrait

Tableau 22.5. **Scénarios des finances publiques**
En pourcentage du PIB

	2000	2005	2010
Scénario I (ratio d'imposition inchangé)			
Dettes publiques	21.7	69.5	74.5
Déficit budgétaire des administrations publiques	-2.5	-7.2	-8.1
Déficit primaire	-1.7	-3.2	-3.5
Dépenses des administrations publiques	23.6	28.5	29.6
Paiements d'intérêts sur la dette publique	0.8	4.1	4.6
Recettes des administrations publiques	21.1	21.2	21.5
Scénario II (amélioration de la collecte et de l'observance)			
Dettes publiques	21.7	60.7	50.1
Déficit budgétaire des administrations publiques	-2.5	-3.8	-3.0
Déficit primaire	-1.7	0.0	0.3
Dépenses des administrations publiques	23.6	28.1	28.3
Paiements d'intérêts sur la dette publique	0.8	3.7	3.3
Recettes des administrations publiques	21.1	24.4	25.3
Scénario III (poursuite de stimulus fiscal jusqu'à fin 2004)			
Dettes publiques	21.7	71.2	63.5
Déficit budgétaire des administrations publiques	-2.5	-6.5	-4.2
Déficit primaire	-1.7	-2.2	-0.2
Dépenses des administrations publiques	23.6	30.6	29.1
Paiements d'intérêts sur la dette publique	0.8	4.2	4.1
Recettes des administrations publiques	21.1	24.2	24.8
<i>Pour mémoire :</i>			
Scénario II avec taux d'intérêt réels plus élevés			
Dettes publiques	21.8	66.3	65.7
Déficit budgétaire des administrations publiques	-2.5	-5.8	-6.2
Déficit primaire	-1.7	-0.3	-0.2
Dépenses des administrations publiques	23.6	30.1	31.2
Paiements d'intérêts sur la dette publique	0.8	5.5	6.0
Recettes des administrations publiques	21.1	24.3	25.0
<i>Note :</i> Scénario I : le ratio recettes fiscales/PIB reste à peu près inchangé après 2000, les recettes budgétaires augmentent de 3.4 points de pourcentage du PIB entre 1999 et 2010, on postule un endettement d'environ 50 % du PIB de 2000 pour l'assainissement des dettes du système financier et les taux d'intérêts réels sur la dette publique sont d'environ 4.5 % contre une croissance moyenne du PIB réel de 7.5 %.			
Scénario II : comme le scénario I, sauf que les recettes fiscales augmentent davantage en pourcentage du PIB.			
Scénario III : comme le scénario II, mais les dépenses augmentent de 1 % supplémentaire du PIB chaque année pendant 2003-2005, puis retombent pour retrouver le niveau du scénario II en 2010.			
Scénario pour mémoire : comme le scénario II sauf que le taux d'intérêt réel est égal à la croissance du PIB réel à partir de 2003.			
<i>Source :</i> Calculs du Secrétariat de l'OCDE.			

empêcher le développement de l'économie réelle³⁴. Deuxièmement, il faut gérer avec prudence le coût des pensions et des autres mesures sociales et abaisser les taux de prestation progressivement à mesure que la couverture est étendue.

En outre, il est important aussi de continuer à améliorer les résultats financiers et la compétitivité des entreprises pour faire en sorte que les principales bases d'imposition se développent au moins aussi vite que le PIB. Comme on l'a déjà fait observer, les droits et taxes *ad hoc* actuellement imposés par les autorités locales doivent être sensiblement abaissés, voire supprimés, si on veut que l'augmentation des recettes fiscales postulée dans le scénario n'entraîne pas des charges excessives pour les entreprises et les individus. De plus, des efforts en vue de réduire le gaspillage, les doubles emplois et la mauvaise affectation des dépenses s'avéreront probablement nécessaires pour que l'accroissement des dépenses suffise à faire face aux besoins du développement³⁵. Si ces conditions ne sont pas remplies, les autorités continueront vraisemblablement à faire face à des arbitrages douloureux entre, d'une part, le financement nécessaire pour soutenir les réformes et le développement économiques et, d'autre part, la santé budgétaire. Ces arbitrages pourraient même devenir plus délicats. En revanche, la réussite de la mise en

œuvre des réformes est susceptible de créer une situation triplement gagnante dans laquelle les finances publiques sont établies sur une base viable, les recettes destinées à soutenir le développement de la Chine sont accrues, tandis que la charge totale de la ponction fiscale sur l'économie est réduite.

Encadré 22.1 Conditions d'une situation budgétaire saine et viable

- Les recettes fiscales augmentent suffisamment en pourcentage du PIB pour faire face aux besoins supplémentaires de dépenses.
- Le système financier applique des normes de crédit saines qui permettent de maîtriser la constitution de nouvelles créances improductives.
- Les réformes des pensions réussissent à instaurer des niveaux de prestations viables.
- Le gaspillage des dépenses courantes est réduit et les incitations qui poussent les autorités locales à imposer des prélèvements *ad hoc* sont maîtrisées.
- Les résultats des entreprises continuent de s'améliorer.

Enfin, le deuxième scénario permet aussi de mettre en évidence les contraintes qui peuvent empêcher la relance budgétaire de soutenir la croissance réelle. Ces contraintes sont dues à la nécessité de limiter le déficit primaire pour que la dette publique n'augmente pas sans cesse. Cela signifie que tout creusement du déficit primaire à court terme provoqué par la stimulation budgétaire doit être compensé à un moment donné par une contraction d'une ampleur comparable. Pour qu'une stimulation temporaire afin de soutenir la croissance profite à l'économie, il faut que la croissance de la demande globale ait été suffisamment rétablie pour supporter le choc négatif quand il faudra appliquer la contraction.

Dans le deuxième scénario, la contribution nette du budget à la croissance (que on peut mesurer approximativement par le changement du solde des administrations publiques en pourcentage du PIB) est beaucoup plus faible en 2001-2005 qu'en 1998-2000³⁶. La stimulation disparaît en grande partie d'ici 2001 pour céder la place à une contraction modérée à partir de 2004. Le troisième scénario offre une indication de l'effet qu'aurait la poursuite de la stimulation à un taux comparable à celui des années 1998-2000. Il se fonde sur les sentiers de recettes et de dépenses du deuxième mais suppose qu'une stimulation budgétaire équivalente à 1 % du PIB par an est ajoutée en 2001-2003 pour soutenir la croissance de la demande pendant la période où les ajustements à la libéralisation des échanges et de l'investissement seront probablement les plus intenses. La stimulation est ensuite supprimée pendant les cinq prochaines années à mesure que les dépenses reviennent au niveau du principal scénario. Dans cette hypothèse, la dette plafonne à plus de 70 % du PIB et reste encore proche de 60 % du PIB à la fin de la période.

Cette hypothèse suggère que, même s'il était possible de poursuivre la relance budgétaire un peu plus longtemps, son ampleur et sa durée seraient probablement modérées. En effet, étant donné les incertitudes qui entourent le rythme auquel on pourrait augmenter les recettes, les autres dettes que l'Etat devra peut être assumer et les taux d'intérêt, la marge disponible pour une poursuite de la simulation sera probablement moins grande que ne l'indiquent les scénarios.

Régimes de change et de contrôle des capitaux en Chine

Le système de change de la Chine est officiellement enregistré comme un régime de taux flottant avec convertibilité des paiements courants mais pas des opérations en capital. En 1994, les autorités ont aboli le double taux de change et mis en place des réformes importantes. Elles ont instauré un système de règlement obligatoire, dans lequel tous les gains en devises des entreprises chinoises doivent être revendus à des banques de change autorisées, les entreprises étant autorisées à acheter des devises sur présentation

d'un contrat commercial exigeant un paiement en monnaies étrangères (encadré 22.2). Le système a été révisé en 1996 pour permettre aux entreprises à capitaux étrangers de conserver leurs gains en devises. Après une série de nouvelles mesures visant à alléger les restrictions sur les transactions de change, la Chine a officiellement instauré la convertibilité des paiements courants pour le yuan à la fin de 1996.

Encadré 22.2. Le marché des changes en Chine

Depuis le début de 1994, le taux de change de la Chine est déterminé sur un marché interbancaire, le China Foreign Exchange Trading Centre (Centre de transactions sur les changes de la Chine - CFETC). En plus de son rôle principal qui consiste à offrir une plate-forme pour les transactions de change, le CFETC offre aussi des services de règlement. Les principaux acteurs du marché sont la Banque centrale, les banques de change et institutions financières non bancaires autorisées. Il y a au total 300 intervenants, y compris les banques étrangères. A chaque banque de change autorisée est assignée une marge de change dans le système de règlement. Ces banques sont tenues d'intervenir sur leur marché chaque fois que leur marge dépasse la limite.

Tableau 22.6. Parts du marché des changes en 1999

	Achat	Vente
Banques chinoises	60.0 %	81.1 %*
Banques étrangères	11.6 %	18.5 %
Banques centrales	28.4 %	..

* Plus de 50 % viennent de la seule Banque de Chine.

Source : Rapport sur le développement financier de la Chine, 2000.

Le développement du marché des changes en Chine est encore freiné par certains problèmes. La Banque de Chine, et dans une moindre mesure les autres banques entièrement détenues par l'Etat, dominent les transactions. A cause du système obligatoire de règlement et des autres contrôles sur les transactions, les conditions du marché ne reflètent pas vraiment l'offre et la demande de change sous-jacentes des intervenants ou de l'économie dans son ensemble. Le marché physique dans plusieurs centres domine les opérations et il se caractérise par la cotation publique et une centralisation des transactions sous l'égide de la CFETC. Toutefois, ce marché souffre de coûts élevés et d'autres restrictions, par exemple la limitation des horaires de séance et des lieux où les transactions sont autorisées. Les produits traités sur le marché des changes sont très simples. Seules des monnaies étrangères y sont négociées – le dollar des Etats-Unis, le dollar de Hong Kong et le yen. Les produits sont très élémentaires et il n'existe ni contrats à terme ni options.

Le marché est beaucoup trop dominé actuellement par la Banque centrale, l'action des autres intervenants étant grandement gênée par le contrôle des changes. Avec la libéralisation des échanges et de l'investissement, le besoin d'un accès plus facile aux devises et aux autres marchés financiers internationaux s'intensifiera vraisemblablement. Afin d'améliorer l'efficacité du marché des changes, il faut éliminer graduellement le système actuel de règlement obligatoire. Il devrait être remplacé progressivement par un système volontaire qui reflète plus exactement les besoins des intervenants et rende le taux de change plus sensible aux conditions du marché.

Comme le montre l'encadré 22.2, le taux de change de la Chine est géré par le China Foreign Exchange Trading Centre (CFETC). La mise en place de ce système a été marquée par des fluctuations et une appréciation graduelle du taux de change à partir de son niveau initial de 8.7 yuan pour un dollar des Etats-Unis en 1994 et pendant une partie de 1995. Toutefois, après 1995, et notamment pendant et après la crise asiatique, le taux a été en fait maintenu par les interventions de la Banque centrale à environ 8.3 yuan pour un dollar.

La parité pratiquement fixe du taux de change est soutenue par un système complexe de contrôle sur les opérations en capital appliqué au moyen de mesures administratives. La Chine a encouragé les entrées d'investissement direct étranger mais a strictement limité les investissements de portefeuille étrangers et

les emprunts à l'extérieur par les entreprises et les institutions financières, surtout à court terme. En conséquence, la dette extérieure de la Chine, qui est en majorité souveraine, est dominée par les emprunts à moyen et long terme.

La Chine est aujourd'hui confrontée au défi d'adapter ses régimes de change et de contrôle de capitaux pour appuyer son intégration dans les marchés internationaux. Comme on le verra plus loin, le choix du point d'arrivée est l'aspect le plus facile de cette tâche. Le problème le plus délicat est de gérer la transition jusqu'à ce point d'arrivée de façon à limiter les risques pour la stabilité économique, tout en prenant en compte la nécessité d'une plus grande flexibilité des taux de change, l'autonomie de la politique monétaire nationale, le besoin pour les entreprises chinoises d'accéder aux marchés financiers internationaux et le développement des marchés financiers nationaux.

Le choix du régime de change

Il existe approximativement huit dispositifs de change différents. Ils vont du «rattachement strict» dans le cas de la monnaie commune (où la monnaie du pays n'a pas de pouvoir libérateur) et de la caisse d'émission, en passant par un taux rattaché dans le cadre d'une bande («rattachement souple»), la parité glissante, la bande glissante, le flottement contrôlé sans évolution annoncée au préalable, jusqu'au flottement libre. Comme le formule Frankel (1999), aucun système de change n'est optimal pour tous les pays à toutes les époques. Le choix dépend du régime de contrôle des capitaux et du développement des marchés financiers nationaux – conditions qui ont aussi des conséquences importantes pour la stabilité financière de l'économie.

L'encadré 22.3 résume les avantages et inconvénients des quatre régimes de change qui s'appliquent le mieux au cas de la Chine : taux fixe et taux flottant, et deux dispositifs intermédiaires.

Encadré 22.3. **Avantages et inconvénients de plusieurs régimes de change (en situation de mobilité totale des capitaux)**

	Avantages	Inconvénients
Taux fixe	Monnaie stable, (au moins) en termes nominaux. Forte crédibilité potentielle	Pas d'autonomie monétaire quand les capitaux sont mobiles ; l'ajustement aux chocs réels externes incombe entièrement à l'économie nationale.
Parité glissante	Taux de change réels relativement stables.	Faible autonomie monétaire et capacité limitée d'amortir les chocs réels externes. Difficile de définir les règles du "glissement".
Flottement à l'intérieur d'une bande (zone cible)	Limite les fluctuations brusques.	Vulnérable aux attaques spéculatives.
Taux flottant	Donne une certaine autonomie à la politique monétaire et un peu de flexibilité pour compenser les chocs externes. Permet une politique monétaire orientée sur les besoins nationaux. Le taux s'ajuste aux chocs externes, isolant dans certains cas l'économie nationale.	Définition de la bande difficile. Risques de change pour les institutions financières et entreprises non financières du pays. Risque de fluctuations qui perturbent l'économie nationale.

Régime de taux fixe : stabilité mais flexibilité limitée

Le régime de taux fixe a l'avantage d'empêcher les fortes fluctuations de la valeur réelle et nominale de la monnaie. Or, d'amples variations du taux de change dans la situation actuelle de la Chine, où l'action des autres instruments macro-économiques est limitée et où les distorsions structurelles sont généralisées, pourraient entraîner des perturbations fâcheuses dans l'économie nationale. En outre, le taux fixe peut être utilisé comme ancrage nominal pour maîtriser l'inflation, étant donné que, dans un pays en développement, la Banque centrale manque parfois de crédibilité et d'indépendance pour lutter efficacement contre l'inflation. Le rattachement de la monnaie à un pays ou à un groupe de pays où les prix sont plus stables permet aux autorités «d'importer» de la crédibilité pour faire face à l'inflation (Herrendorf, 1997).

Toutefois, ce système peut poser des problèmes à la Chine, même sans libéralisation du contrôle des opérations en capital. En effet, comme la monnaie est rattachée au dollar des Etats-Unis, elle n'est pas assez souple pour réagir aux divers chocs internes et externes, ni aux modifications de la valeur du dollar contre les autres grandes monnaies, notamment le yen et l'euro. Or, il faut que les entreprises et banques chinoises se couvrent contre les risques de change dus aux mouvements entre ces grandes monnaies, particulièrement quand les fluctuations sont importantes, comme avant la crise asiatique de 1997.

Pendant cette crise, les autorités chinoises ont maintenu la parité fixe, en partie parce qu'une dévaluation aurait probablement déclenché de nouvelles baisses des autres monnaies asiatiques. Pourtant, quand les exportations chinoises ont souffert, le gouvernement a dû recourir à d'autres mesures, comme l'augmentation du remboursement de la taxe sur la valeur ajoutée en vue de stimuler les exportations³⁷. Ainsi, la stabilité du taux de change a en fait impliqué un coût sous forme de diminution des recettes budgétaires. Ces dernières années, l'excédent des paiements courants et les fortes entrées d'investissement étranger ont parfois exercé des tensions sur le yuan. Pour contrer ces pressions, la Banque centrale a dû intervenir afin de maintenir la parité fixe. Toutefois, de telles interventions doivent être stérilisées – ce qui n'est pas une tâche facile étant donné les limites des marchés financiers nationaux – ou alors viennent gonfler la monnaie centrale, au risque de menacer le contrôle du crédit intérieur par la Banque centrale.

Comme la libéralisation des échanges et de l'investissement va s'accélérer dans les prochaines années, la Chine sera encore confrontée à des chocs, certains nominaux, d'autres réels. Or, le principal inconvénient de la politique de taux fixe est qu'elle prive les autorités d'un moyen relativement souple de s'adapter aux chocs réels et de préserver les soldes extérieurs. Dans un régime de taux fixe, les prix et salaires nationaux doivent s'ajuster aux perturbations réelles externes. Les coûts de cette action, surtout quand le choc nécessite une baisse des prix et salaires intérieurs, peuvent être très douloureux. Ainsi, le maintien d'une parité fixe depuis la crise asiatique a peut-être aggravé la déflation interne en Chine ces dernières années.

En outre, il n'est pas possible d'avoir à la fois un taux de change fixe, une mobilité totale des capitaux et une politique monétaire indépendante et orientée sur les besoins du pays (c'est ce que on a appelé la «trinité impossible» de la politique monétaire). L'expérience récente montre que l'engagement envers un rattachement fixe dans le contexte d'une mobilité totale des capitaux doit devenir progressivement plus strict à mesure que les opérations en capital sont libéralisées. En fin de compte, cela signifie adhérer à une union monétaire ou adopter une caisse d'émission, deux mesures qui ne semblent ni probables ni souhaitables étant donné la taille de l'économie chinoise. De plus, une fois que les opérations en capital auront été libéralisées, le système de taux fixe obligera la Banque centrale à abandonner toute politique monétaire autonome. Or, comme on le verra plus loin, une politique monétaire orientée sur les besoins du pays s'avérera probablement nécessaire pour gérer convenablement la demande intérieure et la situation financière dans le court à moyen terme. Par conséquent, il faudra vraisemblablement adopter une politique de change plus flexible à mesure que le contrôle des capitaux sera allégé.

Régime de taux flottant : plus de flexibilité si les conditions financières sont bonnes

Un régime de taux flottant peut remédier à de nombreux inconvénients du système de taux fixe. En effet, il permet au pays de s'ajuster aux chocs externes et internes. La monnaie est libre de varier pour

compenser les divergences entre l'inflation du pays et celle de l'extérieur, donc de maintenir la compétitivité de l'économie sur les marchés internationaux. Les mouvements du taux de change jouent le rôle de soupape de sécurité, en s'ajustant pour refléter l'effet combiné de divers facteurs, comme les flux de capitaux transfrontières et les écarts entre taux d'intérêt internationaux et nationaux. En principe, un pays peut préserver la stabilité de son taux de change réel face à ces chocs par un ajustement du taux nominal. Dans le cadre d'un taux fixe, ce sont les prix et salaires intérieurs qui doivent s'adapter.

En théorie, après la libéralisation des opérations en capital, la politique monétaire se trouvera placée devant un arbitrage entre la politique de change et celle du taux d'intérêt. Le régime de taux flottant permettra à la Banque centrale de conserver une certaine autonomie pour que la politique monétaire puisse fixer les taux d'intérêt internes sur la base des exigences de l'économie nationale.

Toutefois, pour que le système de flottement réussisse, il faut aussi qu'il remplisse des conditions assez exigeantes. En particulier, les contrôles des capitaux doivent être notablement libéralisés si on veut que le marché des changes soit suffisamment efficient pour fixer le taux avec précision. Pour la Chine, des réformes visant à développer le marché de l'argent et des capitaux, restructurer et recapitaliser le secteur bancaire et améliorer le gouvernement d'entreprise s'avéreront probablement nécessaires pour que le taux flottant reflète convenablement les fondamentaux de l'économie et ne perturbe pas gravement l'économie nationale. A cet égard, il est essentiel de durcir les contraintes budgétaires qui pèsent sur les banques et entreprises d'Etat afin d'éviter que celles-ci ne soient incitées à prendre des risques de change excessifs. La nécessité de maîtriser le risque prudentiel quand la discipline financière intérieure est faible est l'une des raisons pour laquelle la Banque centrale s'est efforcée de limiter les positions de change ouvertes des entreprises et des institutions financières.

Pour que le régime de change flottant bénéficie à l'économie nationale, il faut que les taux d'intérêt puissent varier avec les conditions du marché et qu'ils ne soient plus réglementés. Sinon, l'écart de taux d'intérêt avec l'extérieur risque de fausser les signaux envoyés aux flux de capitaux internationaux, faisant dévier le taux de change par rapport à celui que justifieraient les fondamentaux de l'économie. Les marchés financiers nationaux sous-développés peuvent créer des distorsions similaires. Ils limitent aussi la capacité des autorités monétaires à isoler l'économie des entrées de capitaux spéculatifs ou d'autres pressions fâcheuses sur le taux de change, car, comme on l'a dit plus haut, il est difficile dans ces conditions de mener des opérations stérilisées sur le marché de change.

Ces considérations suggèrent que, comme dans le cas des Etats-Unis, de l'Union européenne et du Japon, c'est le taux flottant qui s'avèrera en fin de compte le plus approprié à la situation de la Chine. Toutefois, ce système n'est pas réalisable à présent et son application ne sera vraisemblablement pas souhaitable avant que la libéralisation du contrôle des capitaux et les autres conditions nécessaires à son instauration ne soient mises en place.

Dispositifs intermédiaires : flottement à l'intérieur d'une bande et parité glissante

Comme on l'a vu, la parité appliquée actuellement par la Chine devra probablement changer avant que les conditions d'un flottement libre ne soient établies. L'adoption d'une parité glissante, dans laquelle le taux de change varie avec le rapport des prix intérieurs à ceux des concurrents étrangers, ou d'un flottement à l'intérieur d'une bande, est tentante dans la mesure où elle combine certains des avantages de la parité fixe et du taux flottant. En théorie, la parité glissante peut assurer une stabilité relative du taux de change réel et éviter les gains ou pertes de compétitivité injustifiés quand les prix intérieurs ou extérieurs changent. En théorie également, le flottement dans le cadre d'une bande modérément large offre une plus grande flexibilité à la politique monétaire pour qu'elle contre les chocs externes, tout en évitant des fluctuations excessives de la valeur de la monnaie au-delà de celle que justifient les fondamentaux de l'économie.

Toutefois, ces dispositifs intermédiaires présentent d'importantes difficultés pratiques. Surtout dans les économies très ouvertes, la parité glissante court le risque d'entériner les chocs internes sur les prix et d'entamer la crédibilité de la détermination des autorités dans la lutte contre l'inflation. Le choix du panier

de monnaies auquel se rattacher et la mesure de l'inflation à laquelle il faut indexer le taux de change posent aussi des problèmes techniques délicats. Le régime de parité glissante donne ses avantages maximum quand le taux d'inflation interne est très différent de ceux des partenaires commerciaux. Ses avantages pour la Chine, dans une situation où l'inflation interne comme internationale est aujourd'hui très basse, sembleraient donc assez limités.

Les crises monétaires des années 90 montrent que les rattachements flexibles peuvent être très vulnérables aux «attaques spéculatives» quand le taux de change s'approche de la limite de la bande³⁸. Une bande plus large peut réduire ce risque (pas nécessairement) mais elle augmente aussi la vulnérabilité aux fluctuations de change injustifiées. Les crises européennes enseignent que le maintien d'un rattachement flexible pendant une longue période est très difficile quand les capitaux sont totalement mobiles.

Pourtant, un élargissement limité de la bande de fluctuations peut être une situation appropriée pour la Chine pendant la transition vers un régime de libéralisation du contrôle des capitaux et un flottement libre. Les autorités ont mené quelques expériences limitées d'élargissement de la bande ces dernières années. Cette politique, à condition qu'elle s'accompagne d'une certaine ouverture de l'accès au marché des changes et d'un assouplissement des restrictions sur les transactions, pourrait faciliter le développement de ce marché. De plus, une bande élargie donnerait plus de flexibilité pour faire face aux chocs externes, tout en évitant les problèmes que pose le maintien d'un taux flottant avant que les opérations en capital ne soient libéralisées et que les marchés financiers nationaux ne soient suffisamment développés. Elle pourrait aussi permettre de changer plus facilement le taux central quand les conditions le justifient – mais ce résultat n'est absolument pas certain. Comme Eichengreen et coll. (1998) l'affirment, le meilleur moment pour sortir d'un rattachement fixe dans un régime de contrôle des capitaux se situe avant que la confiance dans le système ait commencé à baisser et quand le pays bénéficie d'une situation nette favorable en ce qui concerne les mouvements de capitaux. Or, si ces conditions s'appliquent aujourd'hui à la Chine, rien ne garantit qu'elles ne changeront pas dans l'avenir.

La nécessité d'une libéralisation graduelle du régime de contrôle des capitaux en Chine

Les autorités chinoises ont adopté comme objectif final souhaitable la convertibilité des opérations en capital. En fait, elles affirmaient juste avant la crise asiatique de 1997 que cette mesure pourrait être prise au début de la décennie suivante. Cette crise les a toutefois amenées à reconsidérer ce projet et elles considèrent aujourd'hui la convertibilité des opérations en capital comme un objectif à long terme.

Les contrôles restent nécessaires dans le contexte actuel

On peut considérer les contrôles actuels des capitaux en Chine comme une politique «de second choix» dans laquelle le sous-développement des marchés, la grande fragilité financière, l'absence de discipline des marchés et l'asymétrie de l'information incitent à une prise de risques excessive et à d'autres comportements financiers imprudents. En Chine, les principaux acteurs des marchés ne possèdent souvent pas de mécanismes internes suffisants pour préserver les normes prudentielles et maîtriser les risques ; en particulier, les entreprises et banques commerciales d'Etat sont encore caractérisées par des structures de gouvernance peu solides et ne sont pas dans bien des cas soumises à des contraintes budgétaires strictes. Les carences de ces mécanismes et les problèmes qu'elles peuvent provoquer sont soulignés par le nombre important d'irrégularités financières, par exemple les risques excessifs pris par de nombreuses sociétés de crédit et d'investissement qui sont apparues ces dernières années. Ces problèmes montrent aussi la nécessité, malgré les grands progrès accomplis récemment, de renforcer encore les pouvoirs des autorités de contrôle financier.

Les contrôles des capitaux en Chine ont beaucoup isolé les marchés financiers nationaux de l'évolution des marchés internationaux et expliquent en grande partie pourquoi la Chine a pu échapper aux crises financières asiatiques de 1997. Ces crises illustrent bien le risque que présente une profonde libéralisation des contrôles de capitaux avant que ne soient mises en place à l'intérieur les fondations nécessaires que

sont une bonne discipline de marché, des marchés financiers suffisamment développés et des solides capacités de contrôle. Un certain nombre de crises monétaires et financières de la dernière décennie s'expliquent en partie par une libéralisation prématurée des opérations en capital avant que les distorsions financières internes n'aient été supprimées. On peut citer les crises de 1991-1992 en Finlande et en Suède, de 1994 au Mexique et de 1997 en Indonésie, Thaïlande et République de Corée (voir Furman et Stiglitz, 1998; Ariz et coll., 2000).

Le calendrier de la libéralisation du contrôle des capitaux en Chine dépend aussi du degré d'indépendance dont la politique monétaire aura besoin pour satisfaire les besoins de l'économie nationale. Comme on l'a vu plus haut, il faudra que la politique macro-économique puisse appuyer l'augmentation du taux de croissance réelle du PIB nécessaire pour améliorer l'utilisation de la main-d'œuvre, quand les réformes structurelles auront permis de mener cette politique sans créer de l'inflation. La politique monétaire devra assumer en grande partie ce soutien, étant donné les limites de la stimulation budgétaire si on veut maintenir des finances publiques saines. Une mobilité partielle des capitaux donne aux autorités une flexibilité un peu plus grande pour maintenir les taux d'intérêt au-dessous de leur niveau international tout en limitant les fluctuations de change qui risqueraient de perturber l'économie nationale.

Une libéralisation progressive s'avèrera nécessaire

Malgré la nécessité de maintenir des contrôles dans le contexte actuel, la libéralisation des opérations en capital s'imposera vraisemblablement de plus en plus avec la libéralisation des échanges et de l'investissement. Déjà les tensions sur le régime des opérations en capital de la Chine se manifestent clairement de plusieurs façons.

- Les contrôles existants imposent des coûts excessifs aux banques commerciales qui sont autorisées à opérer sur les changes. Seul le siège social a le droit d'intervenir sur le marché et les transactions permises sont fondées sur la position de change consolidée de l'ensemble de la banque. Quand les succursales reçoivent des ordres de change qu'elles ne peuvent pas satisfaire sur leurs réserves, elles doivent d'abord s'adresser au siège qui, si sa position consolidée est insuffisante, doit alors intervenir sur le marché. A cause de cette procédure compliquée, les succursales ont parfois des difficultés à exécuter à temps les ordres de leur clientèle et elles maintiennent donc des réserves de change plus élevées que cela serait nécessaire dans d'autres conditions.
- Les limites imposées aux positions et aux transactions des autres intervenants signifient que c'est en fait la Banque populaire de Chine qui domine le marché. En effet, sa part a été en moyenne de près de 25 % des transactions totales et elle a parfois dépassé 50 %.
- Les contrôles créent aussi des difficultés pour les entreprises chinoises. En effet, en vertu du système actuel de règlement obligatoire, les entreprises qui ont besoin de devises ne peuvent pas toujours ajuster suffisamment leurs avoirs en monnaie étrangère pour faire face à des besoins récurrents mais peu volumineux, ainsi qu'à des nécessités urgentes dans certains cas. En outre, les formalités exigées pour les transactions de change des entreprises peuvent être laborieuses au point de les exposer à des risques de change injustifiés.

En outre, le contournement des contrôles est généralisé. Les incitations pour y échapper sont souvent fortes et la capacité des banques de change et des autorités de contrôle à les appliquer est limitée. Cela a amené des abus généralisés, notamment la surfacturation des importations déclarées et la fraude par l'utilisation de liens avec Hong Kong, Chine. Les carences du contrôle se manifestent par l'importance du poste erreurs et omissions dans les comptes de la balance des paiements : ces dernières années, l'excédent des paiements courants plus les entrées nettes de capitaux enregistrées ont dépassé de beaucoup l'augmentation des réserves de change, ce qui indique de fortes sorties de capitaux non enregistrées. De nombreux autres exemples soulignent le caractère perméable des contrôles. Ainsi, les sociétés internationales de crédit et d'investissement ont beaucoup emprunté à l'étranger au commencement et au milieu des années 90. Or, nombre de ces emprunts n'ont été ni approuvés ni

enregistrés par l'Administration nationale des changes (dans les deux cas de Fujian et de Guangdong, le montant dépassait 6 milliards de dollars des Etats-Unis). Comme c'est généralement le cas avec de telles réglementations, la rigueur du système et les coûts élevés qu'entraîne le respect des contrôles encouragent la fraude et compliquent la tâche de mesurer avec précision les tendances sous-jacentes de la balance des paiements.

Question plus fondamentale, la poursuite du contrôle des capitaux est finalement incompatible avec l'objectif plus général de promouvoir l'intégration de la Chine dans l'économie mondiale. Dans le moyen terme, les investisseurs étrangers comme les entreprises nationales exerçant des activités internationales importantes auront probablement besoin d'un accès plus facile aux marchés financiers internationaux. La présence accrue des banques étrangères sur le marché chinois et la participation croissante des grandes entreprises et banques chinoises sur les marchés mondiaux effaceront vraisemblablement de plus en plus la distinction entre marchés financiers nationaux et internationaux et intensifieront les tensions sur le système actuel de contrôle (Xie, 2001). En revanche, une plus grande liberté donnée aux flux internationaux de capitaux pourrait contribuer beaucoup à accroître le volume, l'efficacité et la concurrence sur les marchés financiers nationaux. Les bourses de Chine et ses sociétés cotées peuvent bénéficier de l'investissement étranger, étant donné surtout que seul un nombre limité de firmes ont quelque chance de pouvoir figurer sur les marchés étrangers. Le développement des marchés des titres d'Etat et des autres obligations pourrait aussi profiter de l'ouverture de l'accès aux investissements étrangers.

Considérations qui orienteront la transition

La libéralisation du contrôle des capitaux pour établir la convertibilité des opérations en capital constitue donc le second objectif vers lequel les régimes de change et de contrôle devront aller dans les prochaines années. Les questions les plus difficiles concernent les modalités de cette transition et du passage à un taux de change plus flexible. L'expérience internationale n'offre pas de modèle spécifique pour mener à bien cette transition mais elle suggère qu'une libéralisation trop rapide ou trop tardive des opérations en capital présente des risques importants. Les risques d'une libéralisation prématurée sont aujourd'hui particulièrement grands pour la Chine à cause de la situation financière médiocre des entreprises et des institutions financières, de la faiblesse du gouvernement d'entreprise et du développement incomplet des capacités de réglementation et de contrôle financiers. Toutefois, les retards impliquent aussi des coûts potentiellement élevés, étant donné qu'ils freinent le rythme auquel on peut accroître la flexibilité du taux de change et profiter de la libéralisation des flux de capitaux pour développer les marchés financiers nationaux et toute l'économie.

La situation de la Chine suggère que les considérations suivantes joueront vraisemblablement un rôle important pour orienter la transition dans le moyen terme.

- Le montant important des sorties de capitaux non enregistrées laisse entendre que la rigidité du régime actuel encourage probablement la fraude. Une libéralisation partielle des contrôles pour donner aux entreprises et banques chinoises un accès plus facile aux devises, tout en améliorant les procédures de déclaration et d'application de la loi, pourrait aider à renforcer la discipline.
- Une libéralisation partielle sera probablement nécessaire aussi pour mettre en place un marché des changes plus efficient.
- En attendant que les distorsions actuelles du système financier national soient sensiblement réduites, les capacités des organismes de régulation financière à détecter et maîtriser les comportements imprudents joueront un rôle critique dans le rythme de la libéralisation des opérations en capital.
- La libéralisation, dans les années qui viennent, des entrées de portefeuille investies en bourse par la fusion des marchés qui sont à présent séparés, l'un réservé aux investisseurs étrangers, l'autre aux nationaux, et du marché des titres d'Etat contribuerait à leur développement. Les risques

devraient être limités, même si la fusion des bourses entraînerait au départ une baisse des cours des actions chinoises, qui semblent surévaluées en comparaison des normes internationales (voir le chapitre 15 sur les marchés des capitaux).

Ces considérations suggèrent qu'une libéralisation graduelle du régime de change et de contrôle des capitaux devrait commencer dans le court terme et progresser en coordination avec le développement des marchés financiers nationaux et des capacités de réglementation et de contrôle. Les principaux objectifs à court terme sont les suivants : mettre en place un marché des changes plus large et plus efficace dans lequel les principales banques prennent un rôle plus important de contrepartiste ; réduire la fraude et améliorer la déclaration des sorties de capitaux ; enfin commencer à libéraliser l'accès des étrangers aux marchés nationaux de capitaux. Plusieurs mesures aideraient à atteindre ces objectifs. La première consisterait à donner aux banques de change chinoises plus de souplesse dans leurs opérations sur devises, peut-être en permettant aux grandes succursales d'intervenir directement sur le marché, le siège restant responsable de leurs activités. La deuxième serait de donner aux entreprises domestiques plus de flexibilité pour conserver leurs gains en devises et acheter des monnaies étrangères quand elles en ont besoin. La troisième enfin comporterait la mise en œuvre des projets officiels visant à fusionner les segments étranger et national des marchés boursiers, tout en préparant l'entrée des investisseurs étrangers sur le marché des emprunts d'Etat dans quelques années.

Conclusions et conséquences pour les mesures à prendre

Les résultats macro-économiques joueront un rôle très important pour aider la Chine à appuyer les réformes économiques tout en assurant un ajustement satisfaisant à la libéralisation des échanges et de l'investissement. Un environnement macro-économique stable – croissance réelle robuste, faible inflation et comptes extérieurs viables – est essentiel pour faciliter le redéploiement de la main-d'œuvre, la restructuration des entreprises, le redressement du système financier et les autres ajustements structurels qu'il faut opérer pendant la décennie qui commence. Comme l'expérience des autres pays l'a montré à maintes reprises, un environnement macro-économique instable rend ces ajustements beaucoup plus difficiles et tardifs dans le meilleur des cas, et souvent même les empêche ou les annule. En Chine, la politique macro-économique doit non seulement éviter l'instabilité, mais aussi améliorer sur certains points les résultats récents afin de créer un environnement plus favorable à l'ajustement structurel. A cet égard, les principaux défis sont les suivants : assurer une croissance réelle suffisante dans le sens qui a été décrit plus haut, tout en maintenant l'équilibre des comptes extérieurs ; accroître suffisamment les ressources financières de l'Etat pour satisfaire les besoins de développement de la Chine ; donner une flexibilité adéquate aux régimes de change et des opérations en capital.

Ces défis sont rendus encore plus difficiles par la forte dépendance des résultats macro-économiques vis-à-vis de l'évolution structurelle de l'économie. Les forces déflationnistes qui sont actuellement engendrées par les problèmes structurels des entreprises et du secteur rural ne disparaîtront vraisemblablement pas de sitôt et dans certains domaines elles seront peut-être accentuées par les ajustements à la libéralisation des échanges et de l'investissement et aux autres réformes. En effet, ces ajustements feront apparaître des pressions de la demande inégales selon les secteurs et les régions. L'intégration géographique limitée de l'économie et la mobilité restreinte des facteurs peut encore aggraver les différences dans l'équilibre de l'offre et de la demande entre secteurs. Comme l'a montré l'expérience des pays de l'OCDE, notamment celle de nombreux pays européens, de telles inégalités structurelles compliquent grandement la gestion de la demande globale en rendant plus difficile le plein emploi des ressources sans que cela provoque des pressions inflationnistes inacceptables. Les limites de l'intégration, les déséquilibres des relations budgétaires entre administrations et les différences de traitement réglementaire entre entreprises selon qu'elles sont propriété de l'Etat, collectives, privées ou étrangères ont compliqué la tâche de mobiliser des recettes suffisantes. L'avancement de la libéralisation des opérations en capital et du taux de change sera nécessairement freiné tant que les carences du gouvernement d'entreprise et de la discipline financière créeront des incitations aux comportements imprudents.

Dans ces conditions, pour appuyer des résultats macro-économiques satisfaisants, il faudra vraisemblablement appliquer des politiques macro-économiques efficaces tout en faisant avancer les réformes structurelles. Afin que les instruments de politique macro-économique jouent leur rôle, il faudra qu'ils deviennent plus efficaces et plus souples qu'aujourd'hui. La nécessité de politiques macro-économiques visant à soutenir la demande globale subsistera probablement dans le court terme, mais il faudra peut-être s'attaquer dans l'avenir aux risques de surchauffe quand la situation des banques se sera améliorée et que les effets stimulants de la libéralisation des échanges et de l'investissement se multiplieront. La marge de recours à la politique budgétaire pour la gestion de la demande se rétrécira probablement à mesure que la dette augmentera avec la recapitalisation du système financier et les autres besoins de dépenses. La Chine devrait pouvoir éviter une crise financière à condition qu'elle puisse porter les recettes publiques à un niveau plus adéquat en pourcentage du PIB, maîtriser l'accumulation de créances improductives, mettre en place des programmes en vue de contenir les futures charges au titre des pensions et affecter les dépenses budgétaires de façon plus efficiente. La politique monétaire devra assumer un rôle plus grand dans la gestion de la demande, et son efficacité dépendra de la réussite des réformes financières dans la correction des carences actuelles de l'affectation du crédit, et de la flexibilité accrue du taux de change. L'intégration croissante de la Chine dans l'économie internationale et les changements concomitants dans les économies nationales augmenteront probablement la nécessité d'accéder aux marchés financiers internationaux et auront des effets importants, mais difficiles à prévoir, sur les prix relatifs et les autres forces qui influencent les comptes extérieurs. Pour faire face à ces changements, il faudra donner progressivement plus de flexibilité aux régimes de change et de contrôle des capitaux internationaux mais la libéralisation dans ces domaines dépendra des progrès accomplis dans les réformes financières nationales.

Pour permettre d'atteindre ces objectifs, l'analyse du présent chapitre a mis en évidence plusieurs recommandations concernant les priorités des politiques macro-économiques.

- *La réalisation d'une croissance réelle globale suffisante pour réduire progressivement l'excédent de travailleurs dans l'économie devrait constituer un objectif explicite de la politique économique.*

Il faudra probablement plus longtemps que cette décennie pour obtenir le plein emploi, mais la croissance réelle devra être supérieure au potentiel pendant un certain nombre d'années si on veut progresser suffisamment. La croissance nécessaire sera vraisemblablement supérieure au rythme des dernières années. Les politiques macro-économiques ne pourront probablement pas à elles seules atteindre cet objectif, du moins dans le court terme, mais il faudra accomplir de nets progrès dans les réformes du marché du travail, de l'entreprise et les autres changements structurels.

- *L'augmentation des recettes fiscales en pourcentage du PIB, conjuguée à des mesures visant à améliorer l'efficacité de leur affectation, doit constituer une priorité centrale de la politique macro-économique.*

Des recettes publiques plus importantes qui peuvent être déployées efficacement là où on en a le plus besoin sont essentielles pour financer les dépenses accrues qui seront nécessaires pour fournir un soutien suffisant au développement économique et étendre les programmes sociaux. Etant donné les exigences auxquelles le secteur public devra vraisemblablement faire face, il faudra probablement accroître les recettes pour maîtriser les risques qui menacent la solidité budgétaire. Les efforts en vue d'augmenter les recettes devront s'accompagner de mesures complémentaires destinées à accroître l'efficacité du système fiscal dans son ensemble, réduire les prélèvements non autorisés et améliorer l'affectation des recettes, mesures qui sont examinées dans d'autres chapitres de la présente étude.

- *La déréglementation des taux d'intérêt devrait être effectuée dans le court terme et s'étendre au moins aux taux de prêt des banques et aux taux d'intérêt sur les gros dépôts.*

Cette mesure, qui est aussi recommandée dans le chapitre 14 sur le développement du système financier, est essentielle pour améliorer l'efficacité de la politique monétaire dans le court terme et pour accomplir la libéralisation des régimes de change et des opérations en capital.

- *La poursuite du développement des marchés de l'argent et des titres d'Etat doit être hautement prioritaire dans le moyen terme.*

La création d'un marché monétaire plus large et plus flexible selon les suggestions du chapitre 14 sur le développement du système financier jouera un rôle déterminant pour l'amélioration du mécanisme de transmission de la politique monétaire. L'augmentation prévue de la dette publique nécessitera aussi un marché des titres d'Etat plus large et plus flexible, surtout pour le marché secondaire.

- *La flexibilité du régime de change doit être accrue progressivement, avec pour objectif à long terme l'instauration d'un taux flottant parallèlement à la libéralisation des opérations en capital et au développement des marchés financiers nationaux.*

La stabilité que donne le régime actuel continuera de jouer un rôle important pendant plusieurs années. Sur une période plus longue, l'accroissement de la flexibilité, surtout celle du taux de change réel, sera vraisemblablement nécessaire pour qu'il s'ajuste aux changements de l'économie nationale et internationale que provoqueront la libéralisation des échanges et de l'investissement et les autres évolutions. Il faudra un mécanisme plus souple pour faire varier le taux de change nominal si la Chine veut préserver ses comptes extérieurs tout en évitant les pressions spéculatives qui ont trop souvent accompagné les régimes de parité ajustable dans d'autres pays. A long terme, la Chine, comme les autres grandes économies, en viendra vraisemblablement à considérer un régime de taux flottant comme le plus souhaitable à cet égard.

- *Le régime de contrôle des capitaux doit être progressivement libéralisé, en commençant par des mesures à court terme visant à améliorer l'efficacité du marché des changes et en poursuivant l'action parallèlement au développement des marchés financiers nationaux, au renforcement du contrôle financier, à l'amélioration du gouvernement d'entreprise et de la discipline financière.*

Le contrôle actuel de capitaux doit être partiellement assoupli pendant quelques années pour donner aux entreprises un accès plus facile aux devises et pour créer un marché des changes plus large et plus efficace. Le relâchement des contrôles sur les flux d'investissement de portefeuille contribuerait à stimuler le développement des marchés nationaux d'actions et d'obligations, mais il faudra d'abord renforcer les mécanismes de contrôle pour s'attaquer aux abus. Si la libéralisation des opérations en capital doit certes s'effectuer parallèlement aux réformes du système financier, tout retard induit risque de ralentir le développement de ces marchés et de freiner la marche vers un régime de change plus flexible.

NOTES

1. Diverses études suggèrent que les chiffres officiels surestiment peut-être la croissance réelle moyenne de la Chine au cours de la période des réformes de 2 à 3 points de pourcentage environ. Les améliorations des méthodes statistiques au cours des années 90 et d'autres facteurs ont probablement réduit la surestimation en moyenne, mais le biais varie probablement avec la situation économique. Des estimations différentes élaborées par Rawski (2000) suggèrent que la croissance réelle en 1998 a peut-être été inférieure de plus de moitié au chiffre officiel de 8 %.
2. Les résultats de la Chine apparaissent aussi tout à fait respectables, mais non exceptionnels, si on considère la contribution modeste à la croissance que donnent les améliorations de la productivité comparée à celle de l'augmentation des intrants physiques (voir Young, 2000). Toutefois, la « croissance extensive » avec une augmentation faible ou nulle de la productivité en général est une caractéristique des économies à planification centrale et certaines données indiquent que la croissance dans les autres pays en développement d'Asie a suivi ce schéma (par exemple Krugman, 1994). Des études postérieures contestent cependant cette conclusion (voir Chen, 1997), et soulignent les difficultés qu'il y a à mesurer avec précision la croissance de la productivité.
3. Pour d'autres détails sur les tendances de l'emploi résumées ici, voir l'analyse au chapitre 16 sur les marchés et politiques du travail, et l'aperçu des ajustements de l'industrie au chapitre 4.
4. La création d'emplois a très probablement été inférieure à la croissance de la population active au cours des années récentes. La croissance moyenne de l'emploi en 1995-1999 a été d'environ 1.0 %. Les chiffres publiés par la Banque mondiale (Indicateurs du développement dans le monde de la Banque mondiale, 2000) prévoient que la population active augmentera de 0.8 % par an entre 1998 et 2010, mais le taux a probablement été un peu plus élevé ces dernières années, étant donné que la population active augmentait de 1.8 % en moyenne par an entre 1980 et 1998.
5. Étant donné que la couverture du système d'assurance-chômage est actuellement limitée, le taux officiel de chômage est très inférieur au taux effectif.
6. Le ralentissement de la croissance potentielle au Japon et en République de Corée s'est aussi produit à un stade nettement plus avancé de développement, comme l'indique le revenu par habitant, que celui de la Chine actuellement.
7. Voir les chapitres 4 et 5 respectivement consacrés aux perspectives de l'industrie et à la réorganisation de l'industrie.
8. Les statistiques chinoises ne font pas une séparation claire entre d'une part les investissements des entreprises d'Etat et d'autre part les dépenses d'infrastructure et autres investissements fixes des organismes gouvernementaux. La couverture de l'investissement des entreprises non étatiques est incomplète et il convient donc de considérer avec une certaine précaution les chiffres officiels. Sauf pour l'investissement fixe des entités gouvernementales, les données ne sont disponibles que sur une base annuelle, ce qui rend difficile d'évaluer les tendances récentes de l'investissement des entreprises non étatiques.
9. Il faudra probablement que la croissance de l'emploi revienne à un rythme proche de celui du début des années 90 pendant plusieurs années pour aller vers le plein emploi. Dans la mesure où la croissance de la productivité augmente avec la libéralisation des échanges et de l'investissement, la croissance du PIB réel nécessaire pour créer des emplois à ce rythme sera encore plus élevée que celle enregistrée au début des années 90.
10. L'ouverture de la Russie aux échanges au début des années 90 a été suivie par de fortes baisses des ventes et de la production et par une chute de la croissance réelle. Ce choc négatif était dû au fait qu'une grande partie de l'industrie russe n'était pas compétitive sur les marchés internationaux au taux de change en vigueur. En revanche, rien ne prouve que la monnaie chinoise soit fortement surévaluée.

11. La perte de parts de marchés que pourraient subir les producteurs nationaux d'automobiles – qui risquent de perdre le plus à cause de l'entrée dans l'OMC – devrait être compensée au moins en partie par la forte croissance de la demande intérieure d'automobiles (en fait, les études prévoient que la production de l'industrie automobile nationale continuera d'augmenter, même si le rythme est moins rapide qu'il l'aurait été en l'absence de l'OMC). Voir le chapitre 4.
12. Voir OCDE (2000), en particulier le chapitre 3.
13. Diverses études avancent que le rendement du capital est au moins annulé par des obstacles de ce type qui soit ne peuvent pas changer, soit ne changeront probablement que très lentement. Voir par exemple le chapitre 21. Les conséquences sont illustrées par les simulations de Zhai et Li (2000) présentées dans ce dernier chapitre : la libéralisation du commerce entraîne un déplacement des capitaux des régions intérieures à bas salaire vers la côte et un creusement de l'écart de croissance entre la côte et l'intérieur, à partir de l'hypothèse que la productivité totale des facteurs est nettement plus basse dans l'intérieur. Le résultat serait différent si les écarts de productivité totale des facteurs pouvaient converger avec le temps (par exemple si les obstacles régionaux à la mobilité des capitaux étaient réduits), car les capitaux iraient vraisemblablement des zones à haut salaire vers celles à bas salaire et l'écart de taux de croissance entre régions se rétrécirait. Dans ce scénario, la croissance réelle globale serait également plus élevée du fait de l'amélioration de la productivité du capital.
14. Ce phénomène a déjà lieu dans certains cas ; par exemple, les firmes textiles de Shanghai, encouragées par les autorités locales, ont délocalisé les activités qui ne nécessitent pas de travailleurs très qualifiés vers des sites de l'intérieur où les salaires sont nettement plus bas qu'à Shanghai.
15. Les entreprises étrangères sont déjà présentes dans plusieurs villes de l'intérieur, comme Wuhan dans la province du Hubei et Chongqing dans le Sichuan, et elles pourraient être encouragées par le développement de la région de la vallée du Yangzi et, dans le cas de Chongqing, par les retombées économiques du Barrage des trois gorges. Toutefois, les perspectives pour les autres grandes villes de l'intérieur sont moins évidentes. De toute façon, la plupart des observateurs pensent que les villes côtières comme Shanghai et Guangzhou continueront d'être de loin les plus grandes bénéficiaires d'investissement direct étranger après la libéralisation des échanges et de l'investissement
16. Ces projections supposent que presque tous les effets directs sur la libéralisation se produiront après 2002.
17. D'un point de vue macro-économique, la baisse du solde des paiements courants peut être considérée comme le résultat d'une remontée des investissements intérieurs à mesure que les bénéfices et la trésorerie des entreprises s'amélioreront. De même, l'excédent qui est apparu au milieu des années 90 était la contrepartie de la baisse de la consommation et des investissements internes. .
18. Estimations du Secrétariat de l'OCDE. Voir OCDE (2001a).
19. En fait, comme l'indique le chapitre 18, les prélèvements non autorisés qui n'apparaissent pas dans les statistiques officielles pourraient représenter au moins 5 % du PIB, et peut-être beaucoup plus.
20. La réussite scolaire dans les zones rurales est particulièrement basse, alors que celle des villes est plus comparable à celle de l'OCDE et d'autres économies émergentes. Pour une analyse plus poussée, voir le chapitre 16 sur les politiques du marché du travail et les politiques sociales.
21. Voir par exemple Lardy (2000).
22. Les recettes fiscales sont encore accrues par la politique, menée à partir de 2000, qui consiste à convertir certaines taxes extrabudgétaires en impôts. Cette conversion ne change cependant rien à la croissance des recettes totales.
23. Pour donner une idée du sous-paiement, le taux légal de TVA est de 17 % pour toutes les entreprises, mais le total des taxes collectées à ce titre ne représente que 11 % de la valeur ajoutée de l'industrie en 1999, soit à peu près le même taux que la moyenne pour 1994-1995. Ce chiffre sous-estime quelque peu le taux d'observance étant donné que les petites firmes paient un taux plus bas et que les entreprises à participation étrangère sont exemptées de TVA pendant leurs premières années d'activité en Chine. Pour une analyse plus détaillée de la différence d'imposition entre les entreprises d'Etat et les firmes non étatiques, voir OCDE (2000), chapitre 2 et l'appendice.
24. Cette estimation se fonde sur la comparaison entre le taux de TVA de 17 % appliqué à toutes les entreprises sauf les plus petites et la taxe qu'elle paie réellement. Ce chiffre concorde avec une estimation antérieure par la Banque mondiale (Banque mondiale, 1996) pour le milieu des années 90. Le ratio effectif de la TVA à la valeur ajoutée de l'industrie n'a augmenté que légèrement depuis cette époque.

25. Comme l'indique l'enquête sur les effets de l'OMC, le tarif effectif devrait baisser de près de 50 %, par rapport au taux d'environ 4 % en vigueur actuellement. Cette baisse est largement compensée par l'accélération prévue de la croissance des importations due à la libéralisation.
26. Les privilèges fiscaux accordés aux entreprises étrangères existantes expirent avec le temps et, s'ils sont souvent prolongés, ils ne seront probablement pas totalement remplacés ; en partie pour cette raison, les impôts sur le revenu acquittés par ces entreprises augmentent plus vite que le PIB nominal dans le scénario de base. L'engagement pris par les autorités d'adopter le traitement national suggère que les nouveaux investissements directs étrangers bénéficieront d'un traitement un peu moins favorable (mais cela dépendra aussi de la répartition de l'IDE entre secteurs).
27. L'étude de la Banque mondiale en 1997 estimait que l'impôt sur le revenu des personnes physiques pouvait être doublé en pourcentage du PIB par l'élimination de certaines exonérations, bien que le ratio de cet impôt au total des salaires fût à l'époque plus bas qu'aujourd'hui.
28. Ces privilèges sont les suivants : exonération de la TVA et de l'impôt sur le revenu des entreprises pendant plusieurs années après l'établissement (mesure qui, en pratique, est souvent prorogée) et droit à des importations hors taxes de biens d'équipement dont ne bénéficient pas les entreprises chinoises.
29. La croissance des dépenses budgétaires totales au rythme moyen de 1995-1999 (près de 18 %) jusqu'à la fin de 2005 augmenterait leur ratio au PIB de près de 7 points de pourcentage au-dessus du niveau de 2000 (cela suppose une croissance du PIB nominal de 10 % par an). Si les dépenses extrabudgétaires devaient rester constantes en pourcentage du PIB, les dépenses publiques totales atteindraient presque 29 % du PIB d'ici 2005. Une augmentation de cette ampleur semble improbable, si on tient compte à la fois des besoins prévus et des contraintes qu'imposeront vraisemblablement les recettes disponibles.
30. En termes de valeur actuelle, le coût supposé représente 45 % du PIB de 2000.
31. Les scénarios présentés ici sont compatibles avec ceux que donne Lardy (2000). Les résultats donnés par ce dernier sont beaucoup moins favorables parce qu'ils supposent que 20 % des nouveaux prêts des banques jusqu'à la fin de 2008 sont improductifs et que l'Etat doit en supporter le coût. Les évolutions plus optimistes décrites dans ce chapitre doivent être considérées comme dépendant de la capacité des banques à maîtriser les créances improductives, et non comme l'hypothèse qu'elles le feront nécessairement. Cela dépend de la réussite des autres réformes financières analysées dans les chapitres 7 et 14.
32. Si le taux d'intérêt réel sur la dette publique est inférieur au taux de croissance réel, un léger déficit primaire concorde avec une stabilisation du ratio de la dette publique au PIB.
33. C'est ce scénario qui correspond le plus au cas le plus optimiste décrit par Lardy (2000), dans lequel il suppose, comme ici, que les banques sont capables de maîtriser les créances improductives.
34. Comme le montre Lardy (2000), l'incapacité à maîtriser les créances improductives constitue le facteur le plus probable d'apparition d'une crise budgétaire en Chine. Pour prendre un exemple, si les pertes sur les nouveaux prêts des banques commerciales d'Etat dans les années qui viennent se montaient à 10 % (chiffres très inférieurs à leur incidence dans le passé), cela pourrait, selon des hypothèses raisonnables, aboutir à une charge amortie pour les finances publiques représentant plusieurs points de pourcentage du PIB par an. Si cette charge était financée par une augmentation des emprunts de l'Etat, la dette publique continuerait de monter pour atteindre des niveaux intenable en pourcentage du PIB. Si le financement se faisait par une hausse des impôts ou par une baisse des autres dépenses, le résultat serait vraisemblablement nuisible au développement de l'économie réelle.
35. Voir en particulier le chapitre 20 sur les relations budgétaires entre niveaux de l'administration.
36. Bien que la Chine n'établisse pas officiellement de budgets pluriannuels, cette évolution est compatible avec le budget pour 2001, qui implique une diminution modeste du déficit. Voir les projections pour la Chine dans les Perspectives économiques de l'OCDE 70 (2001a).
37. En vertu des pratiques commerciales internationalement reconnues, la Chine est autorisée à rembourser la taxe sur la valeur ajoutée versée sur les produits et les articles produits à l'intérieur qui sont exportés. En pratique, les autorités n'ont généralement reversé qu'une partie de la taxe payée mais ont augmenté progressivement le taux de remboursement depuis 1997.
38. Pour des analyses des crises monétaires dans l'Union européenne, voir Eichengreen et Wyplosz (1993) et Funke (1996).

BIBLIOGRAPHIE

- Ariyoshi, A., K. Habermeier, B. Laurens, I. Ötoker-Robe, J. Canales-Kriljenko, A. Kirilenko (2000), *Capital Controls: Country Experiences with Their Use and Liberalization*, International Monetary Fund Occasional Paper, No. 190.
- Aziz, J., F. Caramazza, R. Salgado (2000), «Currency Crises: In Search of Common Elements». International Monetary Fund Working Paper 00/67.
- Banque internationale pour la reconstruction et le développement (1997), *China* 2020.
- Banque internationale pour la reconstruction et le développement (2000), *Indicateurs du développement dans le monde*, 2000.
- Banque populaire de Chine (2000) *China Financial Outlook* 2000.
- Banque populaire de Chine (1998-2000) *Fiscal and Finance Issues*, divers numéros.
- Bureau national des statistiques de la Chine (2000), *Annuaire statistique de la Chine*.
- Chen, E.K.Y. (1997) "The total factor productivity debate: determinants of growth in East Asia", *Asian Pacific Economic Literature*, 11:1, mai.
- China Financial Development Report* 2000, Shanghai University of Economics and Finance Publishing House.
- Eichengreen, B., P. Masson, H. Bredenkamp, B. Johnston, J. Hamann, E. Jadresic, I. Ötoker (1998) «Exit strategies; Policy options for countries seeking greater exchange rate flexibility». International Monetary Fund Occasional Paper, 168.
- Eichengreen, B., C. Wyplosz (1993), "The Unstable EMS", *Brookings Papers on Economic Activity*, 1/1993, pp. 51-143.
- Fonds monétaire international (2000) *India: recent economic developments*, (décembre).
- Frankel, J. (1999) «No Single Currency Regime Is Right for All Countries or at all times». National Bureau of Economic Research Working Paper No. 7338.
- Funke, N. (1996) "La vulnérabilité des régimes de taux de change fixes: le rôle des facteurs économiques fondamentaux", *Revue économique de l'OCDE*; 0(26), pages 179-200.
- Furman, J., J. Stiglitz (1998) "Economic Crises: Evidence and Insights From East Asia", *Brookings Papers on Economic Activity*, No. 2, 1-135.
- Herrendorf, B. (1997) "Importing Credibility through Exchange Rate Pegging," *The Economic Journal* 107, pp. 687-694, (mai).
- Krugman, P. (1994) "The Myth of Asia's Miracle," *Foreign Affairs*, novembre.
- Lardy, N. (2000), "Fiscal Sustainability: between a rock and a hard place", *China Economic Quarterly*.
- OCDE (2000), *Réussir la réforme des entreprises en Chine*.
- OCDE (2001a), *Perspectives économiques de l'OCDE*, 70 (décembre).
- OECD (2001b), *Etudes économiques de l'OCDE: Brésil* (juin).
- Oppers, S.E. (1997), *Macroeconomic cycles in China*, International Monetary Fund Working Paper No. 97/135
- Rawski, T. (2000), *China by the numbers: how reform affected Chinese economic statistics*, disponible sur le site web de l'auteur: <http://www.pitt.edu/~tgrawsk>, (décembre).

Xie Ping (2001), «Optimal sequence of China's financial sector reform and opening-up to the rest of the world: an institutional perspective», polycopié, Banque populaire de Chine.

Young, A. (2000) *Gold into base metals: productivity growth in the People's Republic of China during the reform period*, National Economic Bureau of Economic Research Working Paper, No. 7856, août.

Zhai, F. and S. Li (2000), "Quantitative analysis and evaluation of the impact of entry to WTO on China's economy", *China Development Review*, Centre de recherches sur le développement du Conseil des affaires d'Etat de la République populaire de Chine

Annexe 1

**SYNTHÈSE DES ENGAGEMENTS DE LA CHINE
VIS-A-VIS DE L'OMC**

TABLE DES MATIÈRES

Principaux éléments des engagements de la Chine concernant l'accès aux marchés.....	857
Droits de douane	857
Mesures non tarifaires	858
Agriculture	858
Services	860
Engagements prévus dans le Protocole et le rapport du Groupe de travail	863
Cadre commercial	864
Politiques économiques	864
Aspects du régime de propriété intellectuelle qui touchent au commerce.....	865
Normes et mesures réglementaires	865
Mécanismes de sauvegarde et de mise en conformité	866
Notes	867
Tableaux	
A.1.1. Réduction des droits de douane après l'accession de la Chine à l'OMC	858
A.1.2. Liste des contingents tarifaires applicables aux produits agricoles.....	859
A.1.3. Engagements d'accès aux marchés de la Chine dans une sélection de secteurs de services.....	861

SYNTHÈSE DES ENGAGEMENTS DE LA CHINE VIS-A-VIS DE L'OMC

Les engagements de la Chine vis-à-vis de l'OMC représentent une synthèse des 37 accords bilatéraux signés avec les États-Unis, l'Union européenne et d'autres membres de l'OMC. Cette synthèse repose sur le principe de la nation la plus favorisée (NPF), aux termes duquel les concessions les plus favorables accordées à un pays dans un secteur donné sont automatiquement étendues à tous les autres membres. Les engagements intègrent également plusieurs accords bilatéraux avec le Groupe de travail de l'OMC concernant les modalités selon lesquelles la Chine mènera à bien ses obligations et ses responsabilités. La première partie de cette annexe rappelle les principales caractéristiques des engagements de la Chine consécutifs à son accession à l'OMC, et la seconde résume les principaux engagements énoncés dans le Protocole et le Rapport du Groupe de travail.

Principaux éléments des engagements de la Chine concernant l'accès aux marchés

Les engagements de la Chine concernant l'accès aux marchés portent notamment sur l'élimination ou la réduction des droits de douane et l'assouplissement de diverses restrictions non tarifaires, en particulier la suppression des obstacles aux importations de produits agricoles, et la réduction des contingents sur les échanges de services. Globalement, ces engagements sont nettement plus vastes que ceux d'autres pays en développement ayant accédé à l'OMC.

Droits de douane

Depuis le début des années 90, les taux moyens des droits de douane en Chine ont sensiblement diminué, passant de plus de 40 % aux environs de 15 %, mais restent relativement élevés par rapport à la moyenne des taux dans les pays membres de l'OMC, qui est de 6 %. Pendant la période qui a précédé son admission à l'OMC, la Chine a accepté de consolider ses droits pour tous les produits importés et de réduire substantiellement les droits applicables à de nombreux produits.¹ Lorsque la Chine aura rempli tous ses engagements, le niveau moyen de ses droits sur les produits agricoles aura diminué pour passer d'une moyenne de 18.9 % à une moyenne de 15 %. La fourchette des taux va de 0 à 65 %, les taux les plus élevés s'appliquant aux céréales. En ce qui concerne les produits industriels, la moyenne des droits sera ramenée de 14.8 % à 8.9 %, la fourchette dans ce cas allant de 0 à 47 %, les taux les plus élevés s'appliquant aux pellicules photographiques et aux véhicules automobiles et produits connexes. Certains droits ont été supprimés dès l'accession, la plupart des autres réductions interviendront d'ici la fin 2004, et en aucun cas après 2010.

Depuis son accession, la Chine participe également à l'Accord sur les technologies de l'information (l'«ATI») et supprime ses droits de douane sur des produits comme les ordinateurs, le matériel de télécommunications et les semi-conducteurs. Les droits de douane sur ces produits des technologies de l'information seront ramenés d'un niveau moyen de 13.3 % à 0 d'ici 2005. La Chine a également accepté des réductions tarifaires importantes sur les véhicules automobiles et les éléments de véhicules automobiles qui étaient très protégés de la concurrence des importations par des droits élevés et diverses restrictions non tarifaires. Les droits sur les véhicules automobiles redescendront de 80-100 % à 25 % et les droits sur les éléments de véhicules automobiles seront ramenés à un taux moyen de 10 % d'ici 2006 (voir tableau A.1.1).

Tableau A.1.1. Réduction des droits de douane après l'accession de la Chine à l'OMC

Secteur ou sous-secteur	Niveau en 2001 (%)	Niveau après l'accession à l'OMC (%)	Différence entre les taux convenus et les taux effectivement appliqués en 2001 (%)
Agriculture : moyenne	18.9	15 (1.1. 2005)	3.9
Produits industriels : moyenne	14.8	8.9 (1.1. 2005)	5.9
Produits des TI ¹	13.3	0 (1.1. 2005)	13.3
Automobiles	80-100	25 (1.7. 2006)	55-75
Textile et habillement	25.4	11.7 (1.1. 2005)	13.7
Acier	10.6	8.1 (1.1. 2004)	2.5

1. TI renvoie à technologies de l'information.

Source : Estimations du Secrétariat sur la base du protocole d'accession de la république populaire de Chine, Annexe 8 : Liste CLII, Partie I, Tarifs NPF.

Mesures non tarifaires

Hormis les réductions tarifaires, la Chine a également pris des engagements visant à éliminer les contingents, les licences d'importation, les prescriptions spécifiques en matière d'appel d'offres et les autres restrictions quantitatives qui limitent le commerce des produits industriels – certains dès l'accession, beaucoup d'autres dans les deux années qui suivent, et les dernières dans un délai de cinq ans. A titre d'exemple, tous les contingents applicables aux aéronefs civils, au matériel médical et aux produits des TI ont été éliminés dès l'accession. En ce qui concerne les véhicules automobiles et les principaux éléments de véhicules automobiles, les contingents augmenteront de 15 % par an (la valeur initiale des contingents s'établissant à 6 milliards d'USD) jusqu'à suppression complète de toutes les licences et de tous les contingents d'ici au 1^{er} janvier 2005.

La Chine libéralisera progressivement l'accès au droit de commercer et son étendue, de manière que, dans les trois ans à compter de son accession, toutes les entreprises en Chine – étrangères et nationales – aient le droit de faire le commerce de toutes marchandises sur l'ensemble du territoire douanier chinois².

L'adhésion officielle de la Chine, du fait de son appartenance à l'OMC, à l'Accord international sur les textiles et les vêtements (couramment appelé Arrangement multifibres ou AMF) est l'un des avantages directs qu'elle retire de l'accession en ce qu'elle bénéficie pour ses exportations d'un accès élargi aux marchés étrangers. Comme pour tous les Membres de l'OMC, les contingents bilatéraux existants sur les exportations de textiles et de vêtements de la Chine imposés dans le cadre de l'AMF doivent être progressivement supprimés d'ici le 31 décembre 2004. Cependant, une clause de l'accord bilatéral entre la Chine et les États-Unis, qui est reprise dans l'accord d'accession, prévoit un mécanisme de « sauvegarde » qui perdurera jusqu'en 2008, en vertu duquel les pays importateurs de textiles sont en droit de limiter les importations si celles-ci sont considérées comme ayant provoqué une perturbation sur le marché intérieur.

Agriculture

Outre la réduction des droits de douane sur les produits agricoles, la Chine a souscrit des engagements dans d'autres domaines portant sur des restrictions quantitatives à l'importation et des subventions nationales ayant pour effet de fausser les échanges.

Contingents tarifaires

Les restrictions quantitatives à l'importation appliquées à divers produits agricoles de vrac, comme le blé, le maïs, le riz, le sucre et le coton seront éliminées et remplacées par un système de contingents tarifaires en vertu duquel une quantité spécifiée sera autorisée à entrer en Chine assortie d'un droit de douane peu élevé (inférieur ou égal à 10 %), les importations au-dessus de ce seuil se voyant appliquer un taux plus élevé (tableau A.1.2). Les contingents seront augmentés annuellement jusqu'à la fin 2004, les

contingents applicables au soja et à l'huile de palme devant être supprimés en 2006 pour être remplacés par un taux uniforme de 9 %.

Les contingents tarifaires applicables à un certain nombre d'autres produits seront remplacés par un taux de droit unique s'appliquant indépendamment de la quantité importée. Ces produits comptent notamment l'orge, le soja, les graines de navette (colza), l'huile d'arachide, l'huile de graine de tournesol, l'huile de germe de maïs et l'huile de coton.

Droit de commercer

Pour de nombreuses marchandises, le droit d'importer sera étendu aux entités non étatiques et non plus réservé aux seuls agents publics. La Chine a accepté de mettre progressivement en place ces droits étendus sur trois ans. Les échanges de certains produits, comme le blé, le maïs, le riz, le coton et l'huile de soja, continueront d'être acheminés par le biais des entreprises commerciales d'État. Mais des engagements ont été pris en vue d'éliminer les monopoles des entreprises commerciales d'État en réservant une quantité minimale à l'intérieur des contingents d'importation aux entreprises commerciales non étatiques, comme le montre le tableau A.1.2. Le commerce d'État continuera toutefois pour un éventail de produits agricoles et autres produits clés, même si les règles de l'OMC imposent une discipline stricte sur la protection dont peuvent bénéficier les entreprises commerciales d'État.

Subventions à l'exportation et autres mesures de soutien interne

La Chine s'est engagée à ne pas avoir recours aux subventions à l'exportation pour les produits agricoles. Elle s'est également engagée à plafonner ou réduire les subventions intérieures à la production agricole³ causant des distorsions commerciales. Elle a accepté de limiter ses subventions agricoles à 8.5 % de la valeur de la production agricole, selon la mesure globale du soutien de l'OMC (MGS), tant pour le soutien général que pour chaque produit spécifique⁴.

Tableau A.1.2. Liste des contingents tarifaires applicables aux produits agricoles

Produit	Année ¹	Quantité visée par le contingent tarifaire (millions de tonnes métriques)	Taux à l'intérieur du contingent tarifaire (%)	Part réservée aux entreprises commerciales d'État (%)
Blé	2001	7.88	1-10	90
	2004	9.64	1-10	90
Maïs	2001	5.18	1-10	71
	2004	7.20	1-10	60
Riz	2001	3.32	1, 9	50
	2004	5.32	1, 9	50
Huile de soja ²	2001	2.12	9	42
	2005	3.59	9	10
Huile de palme ²	2001	2.10	9	42
	2005	3.17	9	10
Huile de colza	2001	0.74	9	42
	2005	1.24	9	10
Sucre	2001	1.68	20	70
	2004	1.95	15	70
Laine	2001	0.25	1	
	2004	0.29	1	
Coton	2001	0.78	1	33
	2004	0.89	1	33

1. Les chiffres indiqués sur la première ligne renvoient à des volumes ou à des taux correspondant à l'année civile 2001 ; l'année figurant à la deuxième ligne indique la date (renvoyant au 1^{er} janvier de l'année indiquée) où sera atteinte la quantité finale prévue pour le contingent.

2. Contingents tarifaires devant être éliminés au 1^{er} janvier 2006.

Source : Protocole d'accèsion de la République populaire de Chine, Annexe 8 : Liste CLII, Partie I, Section I-B Contingents tarifaires.

Services

La Chine a souscrit un série d'engagements en vue d'ouvrir progressivement, après son entrée à l'OMC, son secteur des services à l'investissement étranger et à la participation étrangère. Le tableau A.1.3 résume les principaux points des accords.

Le secteur des services financiers, dont l'accès était auparavant assez fermé à la participation étrangère, sera considérablement ouvert, notamment dans les secteurs de la banque et de l'assurance. Les engagements de la Chine, dans ces secteurs notamment, concernent les restrictions qui s'appliquaient expressément aux entreprises étrangères, et ne touchent pas directement les textes réglementaires et autres dispositions qui s'appliquent aux entreprises nationales aussi bien qu'étrangères.

- En ce qui concerne les activités bancaires, dès l'accession, les établissements financiers étrangers ont été autorisés à fournir des services de change à toutes les entreprises. Les établissements financiers étrangers seront autorisés à fournir des services en monnaie locale – dépôts, prêts et autres services – aux entreprises chinoises dans un délai de deux ans après l'accession. Dans un délai de cinq ans, les établissements financiers étrangers seront autorisés à fournir des services en monnaie locale également aux ressortissants chinois. Les établissements financiers non bancaires ont été autorisés dès l'accession à offrir des financements pour l'achat de véhicules automobiles.
- S'agissant des valeurs mobilières, les sociétés des établissements financiers étrangers seront autorisés à détenir jusqu'à 49 % du capital des sociétés chinoises de gestion de fonds dans un délai de trois ans après l'accession. Les maisons de titres étrangères seront autorisées à établir des coentreprises, dans lesquelles la participation étrangère minoritaire ne dépassera pas 33 %.
- Dans le secteur de l'assurance, les restrictions géographiques applicables aux entreprises étrangères seront totalement supprimées d'ici trois ans et l'éventail d'activités commerciales que les assureurs étrangers seront autorisés à pratiquer sera considérablement étendu. Les compagnies d'assurance étrangères seront autorisées à s'établir sous forme d'une filiale leur appartenant à 100 % dans un délai de deux ans après l'accession. Les compagnies étrangères d'assurance sur la vie seront tenus de s'établir sous forme de coentreprises, dans la limite d'une participation au capital de 50 %. Les restrictions qui s'appliquent actuellement aux activités de réassurance, des sociétés étrangères aussi bien que chinoises, seront également supprimées dans un délai de quatre ans.

La Chine s'est également engagée à ouvrir le secteur de la distribution, notamment le commerce de gros, le commerce de détail et le franchisage. Toutes les restrictions applicables aux activités de distribution menées par des entreprises étrangères seront éliminées pour la plupart des produits sur trois ans. Dans le secteur des télécommunications, les fournisseurs de services étrangers seront autorisés à investir jusqu'à 50 % du capital de coentreprises dans un délai de deux ans après l'accession, et les restrictions géographiques à leurs activités seront supprimées dans l'intervalle. Les services aux entreprises, y compris les services juridiques, services d'audit, services comptables, services informatiques, services de location et de crédit-bail seront également progressivement ouverts à la participation étrangère dans les six prochaines années.

Tableau A.1.3. Engagements d'accès aux marchés de la Chine dans une sélection de secteurs de services

Secteur ou sous-secteur concerné	Engagements de la Chine
Services financiers	
	<i>Couverture géographique</i>
Services bancaires et autres services financiers	<ul style="list-style-type: none"> • Pour les opérations en devises, il n'y aura aucune restriction géographique dès l'accession. • Pour les opérations en monnaie locale, la restriction géographique sera progressivement éliminée comme suit : dès l'accession, Shanghai, Shenzhen, Tianjin et Dalian ; dans un délai d'un an après l'accession, Guangzhou, Zhuhai, Qingdao, Nanjing et Wuhan ; dans un délai de deux ans après l'accession, Jinan, Fuzhou, Chengdu et Chongqing ; dans un délai de trois ans après l'accession, Kunming, Pékin et Xiamen ; dans un délai de quatre ans après l'accession, Shantou, Ningbo, Shenyang et Xi'an. Dans un délai de cinq ans après l'accession, toutes les restrictions géographiques seront éliminées.
	<i>Clientèle</i>
	<ul style="list-style-type: none"> • En ce qui concerne les opérations en devises, les établissements financiers étrangers seront autorisés, dès l'accession, à fournir des services en Chine sans restriction quant à la clientèle. • En ce qui concerne les opérations en monnaie locale, dans un délai de deux ans après l'accession, les établissements financiers étrangers seront autorisés à fournir des services aux entreprises chinoises. Dans un délai de cinq ans après l'accession, ils seront autorisés à fournir des services à tous les clients chinois. Les établissements financiers étrangers titulaires d'une licence leur permettant d'effectuer des opérations en monnaie locale dans une région de Chine pourront offrir leurs services aux clients de n'importe quelle autre région qui aura été ouverte à la prestation de ces services.
	<i>Licence</i>
	<ul style="list-style-type: none"> • Les établissements financiers étrangers dont le total des actifs dépasse 10 milliards de dollars EU (à la fin de l'année précédant le dépôt de la demande) sont autorisés à établir une filiale d'une banque ou d'une société financière étrangère en Chine. Ils sont également autorisés à établir en Chine une banque sino-étrangère constituée en coentreprise ou une société financière sino-étrangère constituée en coentreprise. Les établissements financiers étrangers dont le total des actifs dépasse 20 milliards de dollars EU (à la fin de l'année précédant le dépôt de la demande) sont autorisés à créer une succursale d'une banque étrangère en Chine. • Les conditions auxquelles doivent satisfaire les établissements financiers étrangers pour effectuer des opérations en monnaie locale sont les suivantes : avoir exercé leurs activités pendant trois ans en Chine et avoir réalisé des bénéfices pendant les deux années consécutives précédant la demande.
	<i>Financement d'achats de véhicules automobiles</i>
	<ul style="list-style-type: none"> • Les établissements financiers non bancaires étrangers sont autorisés dès l'accession à offrir des financements pour l'achat de véhicules automobiles.
Valeurs mobilières	<ul style="list-style-type: none"> • Les maisons de titres étrangères peuvent négocier directement (sans intermédiaire chinois) des actions de la catégorie B. • Dès l'accession, les fournisseurs de services étrangers seront autorisés à établir des coentreprises pour la gestion de fonds de placement en valeurs mobilières nationales. La part de l'investissement étranger sera limitée à 33 % dès l'accession et passera à 49 % dans un délai de trois ans après l'accession. Dans un délai de trois ans après l'accession, les maisons de titres étrangères seront autorisées à établir des coentreprises, dans lesquelles la participation étrangère minoritaire ne dépassera pas un tiers du capital, pour effectuer (sans intermédiaire chinois) la souscription d'actions de toutes catégories ainsi que de titres de la dette publique et de titres d'emprunt des entreprises, et la souscription et la négociation d'obligations et d'actions des catégories B et H, ainsi que l'introduction de fonds de placement.
Assurance	<i>Formes d'établissement</i>
	<ul style="list-style-type: none"> • Les compagnies étrangères d'assurance autre que sur la vie seront autorisées à s'établir sous forme d'une succursale ou d'une coentreprise dont elles pourront détenir 51 % du capital. • Dans un délai de deux ans après l'accession, elles seront autorisées à s'établir sous forme d'une filiale leur appartenant à 100 %. • Dès l'accession, les compagnies étrangères d'assurance sur la vie seront autorisées à détenir 50 % du capital d'une coentreprise créée avec le partenaire de leur choix.
	<i>Couverture géographique</i>
	<ul style="list-style-type: none"> • Dès l'accession, les compagnies étrangères d'assurance sur la vie et d'assurance autre que sur la vie et les courtiers en assurance étrangers seront autorisés à fournir des services à Shanghai, Guangzhou, Dalian, Shenzhen et Foshan. Dans un délai de deux ans après l'accession, ils seront autorisés à fournir des services dans les villes suivantes: Pékin, Chengdu, Chongqing, Fuzhou, Suzhou, Xiamen, Ningbo, Shenyang, Wuhan et Tianjin. • Dans un délai de trois ans après l'accession, il n'y aura plus aucune restriction géographique.

Tableau A.1.3. **Engagements d'accès aux marchés de la Chine dans une sélection de secteurs de services** (suite)

Secteur ou sous-secteur concerné	Engagements de la Chine
	<p><i>Champ d'activité</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Dès l'accession, les compagnies étrangères d'assurance autre que sur la vie seront autorisées à offrir une « police de base » d'assurance contre les grands risques commerciaux, qui ne sera soumise à aucune restriction géographique. • Dans un délai de deux ans après l'accession, les compagnies étrangères d'assurance autre que sur la vie seront autorisées à offrir toute la gamme de services d'assurance autre que sur la vie à des clients étrangers et nationaux. • Les assureurs étrangers sont autorisés à offrir des services d'assurance individuelle (et non collective) aux étrangers et aux citoyens chinois ; dans un délai de trois ans après l'accession, les assureurs étrangers seront autorisés à offrir des services d'assurance maladie, d'assurance collective et d'assurance-pension/assurance-rente aux étrangers et aux ressortissants chinois. <p><i>Licences</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Dès l'accession, des licences seront délivrées sans examen des besoins économiques ni limitation du nombre des licences. • Les conditions requises pour l'établissement d'une compagnie d'assurance étrangère sont les suivantes : <ul style="list-style-type: none"> – l'investisseur doit être une compagnie d'assurance étrangère établie depuis plus de 30 ans dans un pays Membre de l'OMC ; – il doit avoir un bureau de représentation en Chine depuis deux années consécutives ; – la valeur totale de ses actifs doit dépasser 5 milliards de dollars EU à la fin de l'année précédant le dépôt de la demande, sauf en ce qui concerne les courtiers en assurance. Pour ces derniers, la valeur totale des actifs doit être supérieure à 500 millions de dollars EU. Dans un délai d'un an après l'accession, cette valeur totale doit dépasser 400 millions de dollars EU. Dans un délai de deux ans après l'accession, elle doit être supérieure à 300 millions de dollars EU, puis à 200 millions de dollars EU dans un délai de quatre ans après l'accession. <p><i>Réassurance</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • L'obligation actuelle, qui impose aux assureurs nationaux et étrangers de céder 20 % de la prime brute qui leur est versée en Chine à la China Reinsurance Company, sera progressivement éliminée dans un délai de quatre ans après l'accession.
Distribution	<ul style="list-style-type: none"> • Dans un délai d'un an après l'accession de la Chine à l'OMC, les fournisseurs de services étrangers pourront établir des coentreprises pour participer aux activités de courtage et au commerce de gros de tous les produits importés et produits fabriqués dans le pays, à l'exception des produits mentionnés ci-après. En ce qui concerne ces derniers, les fournisseurs de services étrangers seront autorisés à effectuer la distribution de livres, de journaux, de magazines, de produits pharmaceutiques, de pesticides et de feuilles en plastique pour paillage dans un délai de trois ans après l'accession de la Chine, ainsi que la distribution d'engrais chimiques, d'huiles traitées et de pétrole brut dans un délai de cinq ans après l'accession. <p>Services de courtage et de commerce de gros</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dans un délai de deux ans après l'accession, la participation étrangère majoritaire au capital sera autorisée et aucune restriction géographique ou quantitative ne sera appliquée. <p>Services de commerce de détail (à l'exclusion du tabac)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dès l'accession de la Chine à l'OMC, des coentreprises de vente au détail pourront être immédiatement créées à Zhengzhou et Wuhan. Dans un délai de deux ans après l'accession de la Chine à l'OMC, la participation étrangère majoritaire au capital des coentreprises de vente au détail sera autorisée et des coentreprises de vente au détail pourront être créées dans toutes les capitales provinciales ainsi qu'à Chongqing et Ningbo. • Les fournisseurs de services étrangers seront autorisés à participer au commerce de détail de tous les produits, à l'exception des livres, des journaux et des magazines dans un délai d'un an après l'accession, au commerce de détail de produits pharmaceutiques, de pesticides, de feuilles en plastique pour paillage et d'huiles traitées dans un délai de trois ans après l'accession, et au commerce de détail des engrais chimiques dans un délai de cinq ans après l'accession. <p>Services de franchisage et autres</p> <ul style="list-style-type: none"> • Accès au marché dans un délai de trois ans après l'accession de la Chine à l'OMC.
Services professionnels	<p>Services juridiques</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les limitations géographiques et quantitatives seront éliminées dans un délai d'un an après l'accession de la Chine à l'OMC. • Tous les représentants devront résider au moins six mois par an en Chine. Le bureau de représentation n'emploiera pas de juristes chinois inscrits ailleurs qu'en Chine.

Tableau A.1.3. **Engagements d'accès aux marchés de la Chine dans une sélection de secteurs de services** (suite)

Secteur ou sous-secteur concerné	Engagements de la Chine
Services comptables, d'audit et de tenue de livres	<ul style="list-style-type: none"> Seuls les experts-comptables agréés titulaires d'une licence délivrée par les autorités chinoises peuvent établir des sociétés de personnes ou des cabinets d'experts-comptables constitués en sociétés. Les cabinets d'experts-comptables étrangers sont autorisés à s'associer à des cabinets chinois. Dès l'accession à l'OMC, la délivrance de licences aux étrangers qui auront réussi l'examen national chinois d'expert-comptable se fera suivant le principe du traitement national.
Services de conseil fiscal	<ul style="list-style-type: none"> Dans un délai de six ans après l'accession de la Chine, les entreprises étrangères fournissant des services de conseil fiscal seront autorisées à établir des filiales à capital entièrement étranger.
Services médicaux et dentaires	<ul style="list-style-type: none"> Les fournisseurs de services étrangers sont autorisés à créer des hôpitaux ou des cliniques sous la forme de coentreprises avec des partenaires chinois sous réserve de limitations quantitatives en fonction des besoins de la Chine, la participation étrangère majoritaire au capital étant autorisée. La majorité des médecins et du personnel médical des hôpitaux et cliniques constitués en coentreprises doivent être de nationalité chinoise.
Services informatiques et services connexes	<ul style="list-style-type: none"> Les ingénieurs agréés ou les personnes titulaires d'un diplôme universitaire du premier cycle (ou d'un niveau supérieur) et ayant trois années d'expérience dans ces domaines sont autorisées à fournir des services. Les fournisseurs de services de consultation en matière de systèmes et de logiciels et de services de traitement de données peuvent exister uniquement sous la forme de co-entreprises, la participation étrangère majoritaire au capital étant autorisée.
Communication	
Courrier	<ul style="list-style-type: none"> Dans un délai de quatre ans après l'accession, les fournisseurs de services étrangers seront autorisés à établir des filiales à capital entièrement étranger.
Télé-communications	<ul style="list-style-type: none"> Dès l'accession, les fournisseurs de services étrangers sont autorisés à établir des coentreprises pour fournir des services de télécommunication à valeur ajoutée, et à fournir des services dans les villes de Shanghai, Guangzhou et Pékin. La part de l'investissement étranger dans les coentreprises est limitée à 30 %. Dans un délai de deux ans après l'accession, il n'y aura plus de restrictions géographiques et la part de l'investissement étranger sera portée à 50 %.
Audiovisuel	<p><i>Distribution de vidéos et d'enregistrements sonores</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Les fournisseurs étrangers sont autorisés à établir des coentreprises contractuelles avec des partenaires chinois, pour la distribution de produits audiovisuels, à l'exclusion des films cinématographiques. La Chine autorise l'importation de films cinématographiques pour projection en salle sur la base du partage des recettes, le nombre de films étant de 20 par année. <p><i>Salles de cinéma</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Les fournisseurs de services étrangers sont autorisés à construire et/ou rénover des salles de cinéma avec des fournisseurs nationaux, la part de l'investissement étranger étant limitée à 49 %.
Services relatifs au tourisme et aux voyages	
Hôtels et restaurants	<ul style="list-style-type: none"> Dans un délai de quatre ans après l'accession, la création de filiales à capital entièrement étranger sera autorisée.
Services d'agences de voyages et d'organismes touristiques	<ul style="list-style-type: none"> Dès l'accession, les fournisseurs de services étrangers qui satisfont à certaines conditions sont autorisés à fournir des services par le biais d'agences de voyages et d'organismes touristiques constitués en coentreprises dans les centres de villégiature désignés par le gouvernement chinois, et dans les villes de Pékin, Shanghai, Guangzhou et Xi'an. Dans un délai de six ans après l'accession, la création de filiales à capital entièrement étranger sera autorisée et les restrictions géographiques seront supprimées.
<p>Source : « Rapport du Groupe de travail de l'accession de la Chine », Partie II – Liste d'engagements spécifiques concernant les services, WT/MIN(01)/3/Add.2.</p>	

Engagements prévus dans le Protocole et le rapport du Groupe de travail

Les négociations préalables à l'accession de la Chine à l'OMC se sont également déroulées dans le cadre multilatéral du Groupe de travail de l'accession de la Chine à l'OMC, dont l'objectif était d'assurer que la

Chine adapterait son régime commercial à l'ensemble des règles, pratiques et obligations prescrites dans les accords de l'OMC. Les résultats de ces négociations multilatérales ont été définitivement inscrits dans le protocole d'accession et le rapport du Groupe de travail qui définissent les modalités de l'accession de la Chine à l'OMC.

Cadre commercial

Administration du régime de commerce : La Chine s'est engagée à garantir l'administration uniforme et transparente de son régime commercial soumis à révision judiciaire. Les dispositions de l'Accord sur l'OMC et du Protocole, s'appliquent d'une manière uniforme sur l'ensemble du territoire douanier chinois, y compris les régions de commerce frontalier, les zones autonomes peuplées par des minorités, les zones économiques spéciales («ZES»), les villes côtières ouvertes, les zones de développement économique et technologique et les autres régions économiques spéciales, ainsi que dans les autres zones où des régimes spéciaux ont été établis en matière de droits de douane, de taxes et de réglementations (collectivement dénommées «régions économiques spéciales»). Les règlements locaux et les règles et autres mesures locales décidés ou appliqués à l'échelon infranational se conformeront aux obligations contractées en vertu de l'Accord sur l'OMC et du Protocole.

Régions économiques spéciales : Les importations des régions économiques spéciales recevront le même traitement que les autres importations. La Chine notifiera à l'OMC dans un délai de 60 jours toute modification des mesures commerciales se rapportant à ses régions économiques spéciales.

Arrangements commerciaux spéciaux : Dès son accession, la Chine éliminera ou rendra conformes à l'Accord sur l'OMC tous les arrangements commerciaux spéciaux, y compris les accords de troc, conclus avec des pays tiers et des territoires douaniers distincts, qui ne sont pas conformes à l'Accord sur l'OMC.

Droit de commercer : La Chine s'est engagée à libéraliser progressivement l'accès au droit de commercer, de manière que toutes les entreprises en Chine aient le droit d'importer et d'exporter toutes marchandises sur l'ensemble du territoire douanier chinois, à l'exception de certaines marchandises désignées qui continueront de faire l'objet d'un commerce d'Etat. Les autorités devront en outre garantir que les procédures en matière d'achat à l'importation des entreprises commerciales d'Etat soient pleinement transparentes et conformes à l'Accord sur l'OMC.

Politiques économiques

Non-discrimination : Les personnes physiques et les entreprises étrangères et les entreprises financées par des capitaux étrangers ne seront pas soumises à un traitement moins favorable que le traitement accordé à d'autres personnes physiques et entreprises en ce qui concerne : a) l'achat d'intrants et de biens et services nécessaires à la production de marchandises et les conditions de production, de commercialisation ou de vente de ces marchandises, sur le marché intérieur et à l'exportation ; et b) le prix et l'offre des biens et services fournis par les autorités nationales et infranationales et les entreprises publiques ou d'Etat, dans des secteurs tels que les transports, l'énergie, les télécommunications de base, d'autres secteurs d'utilité publique et pour tout ce qui touche aux facteurs de production.

Subventions : La Chine s'est engagée à mettre en œuvre l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (l'«Accord SMC»). Elle doit éliminer, dès l'accession, toutes les subventions à l'exportation ainsi que toutes les subventions liées à l'utilisation de marchandises nationales plutôt que de marchandises importées, à l'exception des subventions spécifiées dans l'Accord SMC.⁵ Les réductions de la taxe sur la valeur ajoutée ne s'appliqueront qu'aux produits exportés et non aux produits destinés à la consommation nationale.

Entreprises publiques et à capitaux publics : La Chine fera en sorte que toutes les entreprises publiques et à capitaux publics puissent effectuer des achats et des ventes sur la base de critères uniquement

commerciaux, par exemple le prix, la qualité, les possibilités de commercialisation et les quantités disponibles. En outre, le gouvernement de la Chine n'influencera ni directement ni indirectement les décisions d'ordre commercial prises par les entreprises publiques et à capitaux publics, y compris en ce qui concerne la quantité, la valeur ou le pays d'origine, pour toute marchandise achetée ou vendue, sauf d'une manière compatible avec l'Accord sur l'OMC.

Contrôle des prix : La Chine s'est engagée à permettre que les prix des biens et des services échangés soient, dans tous les secteurs, déterminés par le marché, à quelques exceptions près spécifiées dans l'accord d'accession, et que les pratiques de fixation des prix à plusieurs niveaux pour ces biens et services soient éliminées. La Chine publiera au journal officiel la liste des biens et services soumis au système de fixation des prix par l'État et les modifications qui y seront apportées.

Change et paiements : La Chine respectera ses obligations en matière de change conformément aux dispositions de l'Accord sur l'OMC et autres déclarations et décisions pertinentes de l'OMC. La Chine accepte la convertibilité du yuan renminbi pour les transactions courantes, conformément à l'Article VIII des Statuts du FMI, qui stipule que « aucun Etat membre n'impose, sans l'approbation du Fonds, de restrictions sur les paiements et transferts afférents à des transactions internationales courantes ».

Mesures concernant les investissements et liées au commerce : Dès son accession, la Chine a accepté de se conformer entièrement aux dispositions de l'Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce (Accord sur les MIC), qui prévoit la suppression des mesures restreignant les échanges ou faussant l'investissement, c'est-à-dire les prescriptions relatives à la teneur en éléments d'origine nationale, à l'équilibrage des échanges commerciaux ou encore celles qui limitent l'accès des entreprises aux devises ou le niveau de leurs exportations. La Chine s'est engagée à faire en sorte que l'octroi des licences d'importation, des contingents, des contingents tarifaires ou de tous autres moyens d'autoriser les importations, et du droit d'importer ou d'investir pour les autorités nationales et infranationales ne soit pas subordonné à l'existence de fournisseurs nationaux concurrents de tels produits ni à des prescriptions de résultat de quelque nature que ce soit, par exemple en matière d'éléments d'origine nationale, de compensations, de transfert de technologie, de résultats à l'exportation ou d'activités de recherche et développement en Chine.

Aspects du régime de propriété intellectuelle qui touchent au commerce

La Chine s'est engagée à appliquer dans son intégralité l'Accord de l'OMC sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) dès la date d'accession. Cet accord définit à la fois le champ d'application et les procédures d'application des droits de propriété intellectuelle dans divers domaines tels que la protection du droit d'auteur, les marques de fabrique ou de commerce, les brevets, les indications géographiques, les dessins et modèles industriels, les schémas de configuration de circuits intégrés, la protection des renseignements non divulgués, et le contrôle des pratiques anticoncurrentielles dans les contrats.

Les autorités ont dû également dès l'accession apporter des modifications à la Loi sur les brevets, à la Loi sur le droit d'auteur et à la Loi sur les marques de fabrique ou de commerce, ainsi qu'aux règlements d'application pertinents couvrant différents domaines de l'Accord sur les ADPIC. La Chine s'est également engagée à modifier les lois, règlements et autres mesures pertinentes conformément aux dispositions de l'Accord sur les ADPIC de façon à garantir le traitement national et le traitement NPF aux détenteurs de droits de propriété intellectuelle étrangers.

Normes et mesures réglementaires

Régime de licences d'importation et d'exportation : La Chine a accepté de mettre en œuvre l'Accord sur l'OMC et les dispositions de l'Accord sur les procédures de licences d'importation. Les procédures utilisées pour l'attribution des licences seront rendues transparentes et formulées et appliquées de façon à ne pas restreindre indûment les échanges. Les personnes physiques et les entreprises étrangères ou les

entreprises financées par des capitaux étrangers ne seront pas soumises à un traitement moins favorable que le traitement accordé à d'autres personnes physiques et entreprises en ce qui concerne la répartition des licences d'importation et d'exportation et des contingents.

Obstacles techniques au commerce : Dès son accession, la Chine rendra conformes à l'Accord OTC tous les règlements techniques, normes et procédures d'évaluation de la conformité. Dès son accession, la Chine fera en sorte que les mêmes règlements techniques, normes et procédures d'évaluation de la conformité s'appliquent à la fois aux produits importés et aux produits d'origine nationale.

La Chine a également été contrainte de notifier à l'OMC dans les 30 jours suivant son accession toutes lois, tous règlements et toutes autres mesures se rapportant à ses *mesures sanitaires et phytosanitaires*, y compris les produits visés et les normes, directives et recommandations internationales pertinentes.

Mécanismes de sauvegarde et de mise en conformité

Comparabilité des prix pour déterminer l'existence d'une subvention ou d'un dumping : La Chine a accepté d'autoriser tous les Membres de l'OMC à utiliser soit les prix chinois soit une autre méthode pour déterminer ce qui constitue une action de dumping, une subvention et les mesures compensatoires. Dans les actions anti-dumping, cette clause expirera quinze ans après l'accession.

Mécanisme de sauvegarde transitoire : La Chine a accepté d'autoriser les Membres de l'OMC à se prévaloir d'un dispositif de sauvegarde par produit visant à réguler le niveau des importations de produits spécifiques dans l'éventualité de perturbations du marché consécutives à une flambée des importations chinoises, pendant une période de douze ans après l'accession. Dans le secteur des textiles et de l'habillement, le mécanisme de sauvegarde restera en vigueur jusqu'à la fin 2008.

Mécanisme d'examen transitoire : Dans un délai d'un an après l'accession, les organes subsidiaires compétents de l'OMC examineront la mise en œuvre par la Chine de l'Accord sur l'OMC et des dispositions du Protocole. La Chine pourra également soulever des questions relatives à toutes réserves formulées ou à tous autres engagements spécifiques contractés par d'autres Membres dans le cadre du Protocole au sein de ces organes subsidiaires.

NOTES

1. Les engagements spécifiques de la Chine concernant l'accès aux marchés sont exposés en détail dans la Liste de concessions et d'engagements concernant les marchandises annexée au Protocole d'accession de la Chine à l'OMC.
2. L'annexe 2A du Protocole énumère les produits qui continuent de faire l'objet de commerce d'Etat, conformément aux dispositions contenues dans le Protocole. Aux termes de l'annexe, la Chine maintiendra le commerce d'Etat pour les importations de blé, de maïs, de riz, d'huiles végétales, de sucre, de tabac, d'huiles brutes et traitées, d'engrais chimiques et de coton. En outre, la Chine maintiendra le commerce d'Etat pour les exportations de thé, de riz, de maïs, de soja, de houille, d'huiles brutes et traitées, de soie et de soie écru, d'un certain nombre d'articles en coton, et de plusieurs types de produits dérivés du tungstène et de l'ammonium.
3. Dans l'Accord de l'OMC sur l'agriculture, les mesures de soutien interne qui ont, au moins, un impact minime sur les échanges dits "de la catégorie verte" sont exclues des engagements de réduction. Ces mesures incluent les services publics généraux, par exemple dans les domaines de la recherche, de la lutte contre les maladies, de l'infrastructure et de la sécurité alimentaire. Elles englobent aussi les aides directes aux producteurs, comme certaines formes de soutien du revenu, l'aide à l'ajustement structurel, les aides directes relevant de programmes de protection de l'environnement et de programmes d'aide régionale.
4. L'Accord de l'OMC sur l'agriculture limite le montant total de la MGS à 5 % dans le cas des pays développés et à 10 % dans le cas des pays en développement. Outre les mesures dites de la catégorie verte, d'autres mesures peuvent ne pas être prises en compte dans la MGS, à savoir : les aides directes dans le cadre de programmes de limitation de la production ; certaines aides publiques visant à encourager le développement agricole et rural dans les pays en développement ; et d'autres formes de soutien qui ne représentent qu'une faible proportion de la valeur de la production de produits individuels ou de la valeur de la production agricole totale.
5. L'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (l'Accord SMC) fait état des subventions « ne pouvant donner lieu à une action », qui comprennent les subventions portant sur des aides à la recherche industrielle et à une activité de développement préconcurrentielle, des aides aux régions défavorisées ou certains types d'aides accordées pour l'adaptation d'installations existantes à de nouvelles prescriptions environnementales imposées par la loi et/ou la réglementation.

Annexe 2

**SYNTHÈSE D'ÉTUDES SUR LES CONSÉQUENCES
DE L'ADHÉSION DE LA CHINE À L'OMC**

TABLE DES MATIÈRES

Résumé.....	871
Régime commercial de la Chine	872
Comparaison des principales conclusions des études sur les conséquences économiques de l'accession de la Chine à l'OMC.....	873
Conséquences macro-économiques	873
Conséquences sur l'industrie	877
Textile et habillement	877
Véhicules routiers	879
Conséquences sur l'agriculture	881
Obstacles non tarifaires.....	881
Études analysant le volet agricole de l'accord sino-américain de novembre 1999 sur le commerce	882
Autres facteurs.....	883
Services	883
Autres études	885
Conclusion	885
Limites du modèle GTAP pour analyser les conséquences de l'accession de la Chine à l'OMC.....	887
Notes	895
Bibliographie	899
Tableaux	
A.2.1. Évolution attendue du PIB et du bien-être économique de la Chine suite à son accession à l'OMC.....	874
A.2.2. Évolution attendue des exportations et des importations de la Chine suite à son accession à l'OMC.....	875
A.2.3. Conséquences attendues de l'entrée dans l'OMC sur les secteurs chinois du textile et de l'habillement.....	878
A.2.4. Conséquences attendues de l'entrée dans l'OMC sur le secteur chinois de la construction de véhicules routiers	880
Encadrés	
A.2.1. Synthèse des principales conclusions des études sur les conséquences de l'adhésion de la Chine à l'OMC.....	888

SYNTHÈSE D'ÉTUDES SUR LES CONSÉQUENCES DE L'ADHÉSION DE LA CHINE À L'OMC¹

Résumé

Cette annexe présente, à des fins de comparaison, une vue d'ensemble de plusieurs grandes études publiées entre 1996 et 2000 qui cherchent, en s'appuyant sur un modèle d'équilibre général calculable, à analyser les conséquences de l'accession de la Chine à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) sur l'économie du pays. La majorité des études recensées se fondent sur le projet GTAP (Global Trade Analysis Project) mené par l'Université Purdue. Ce projet modélise la production et les échanges mondiaux.

La présente annexe s'intéresse par ailleurs à une étude qui estime les conséquences, en termes de bien-être, des politiques commerciales protectionnistes de la Chine sur 25 secteurs de production. En effet, si cette étude ne traite pas spécifiquement de l'entrée de la Chine dans l'OMC, elle n'en est pas moins susceptible d'apporter un éclairage supplémentaire sur les effets possibles de la libéralisation des échanges en Chine. Cette annexe passe également en revue certaines études qui tentent de quantifier les obstacles au commerce de services en Chine, sans pour autant examiner spécifiquement les offres présentées par la Chine à l'OMC pour les services. Enfin, divers articles qui analysent certains aspects économiques de l'accession de la Chine sont signalés, même si les détails de leur analyse ne sont généralement pas disponibles.

Si ces études parviennent à des conclusions très différentes, la majorité d'entre elles s'accordent toutefois à considérer que l'économie chinoise retirera un grand bénéfice de l'accession du pays à l'OMC, notamment *via* les gains d'efficacité réalisés. Cela étant, la libéralisation des échanges ne fera probablement pas que des gagnants. La plupart des études s'attendent que le secteur des textiles et de l'habillement sera un grand gagnant de l'entrée de la Chine dans l'OMC du fait de l'élimination progressive des contingents sur les exportations de ce secteur qu'implique l'accession à l'OMC. En revanche, certains secteurs de l'industrie lourde, comme l'industrie automobile, et certains secteurs de l'agriculture exigeant beaucoup de terres (blé et maïs, par exemple), pourraient subir une contraction de leur activité.

La majorité des études circonscrivent leur analyse aux conséquences des réductions tarifaires proposées par la Chine et de la suppression des contingents sur les exportations chinoises de textiles et de vêtements. Elles ne couvrent généralement pas la totalité des mesures de libéralisation du commerce (comme l'élimination des obstacles non tarifaires et la réduction des restrictions sur les investissements étrangers) que la Chine s'est engagée à prendre dans le cadre de ses négociations commerciales bilatérales et multilatérales d'adhésion. En outre, sur les 36 accords bilatéraux conclus avec des Membres de l'OMC, seul l'accord sino-américain de novembre 1999 a été rendu public. *De ce fait, il y a tout lieu de penser que les conséquences probables de l'accession de la Chine à l'OMC sont largement sous-estimées par la plupart des études examinées ici.*

Cette annexe comporte trois sections. La première présente le régime de commerce de la Chine dans ses grandes lignes ainsi que les enjeux des négociations d'adhésion. La deuxième section présente, pour les comparer, les principales conclusions des études quant aux conséquences attendues de l'entrée dans l'OMC sur l'économie chinoise en général et sur différents secteurs en particulier. La troisième section, en forme de conclusion, évalue les modèles utilisés pour analyser les conséquences de l'accession de la Chine à l'OMC.

Régime commercial de la Chine

La Chine a entamé en 1986 les négociations d'adhésion avec le GATT (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce), puis avec l'OMC, qui lui a succédé. Dans la perspective de son adhésion, elle a progressivement réduit ses droits de douane et supprimé un certain nombre d'obstacles non tarifaires. Ainsi, en moyenne simple, le taux de droits de douane en Chine, qui était de 42.9 % en 1992, a été ramené à 23.6 % en 1996 et à 17.5 % en 1999 (en moyenne pondérée, les pourcentages sont légèrement plus élevés). Selon les chiffres indiqués par le gouvernement chinois, le niveau moyen des droits de douane a été ramené à 16.5 % en 1999 et à 15.3 % au début de 2001.

En dépit des réductions des obstacles au commerce intervenues récemment, la Chine reste un marché difficile d'accès pour de nombreuses entreprises étrangères car elles se heurtent aux politiques gouvernementales de protection et de promotion des producteurs et fournisseurs nationaux. De manière générale, les autorités chinoises cherchent par leurs politiques commerciales à encourager les importations de produits qu'elles considèrent comme bénéfiques au développement économique et à la croissance du pays (et qui, souvent, ne sont pas fabriqués localement) comme les produits de haute technologie, mais aussi les équipements et matières premières intervenant dans la fabrication des produits destinés à l'exportation. Pour encourager ces importations jugées prioritaires, les pouvoirs publics recourent souvent à des politiques commerciales préférentielles. Les marchandises et services qui ne sont pas considérés comme hautement prioritaires, ou qui sont en concurrence directe avec des marchandises et services proposés par des entreprises chinoises sont, eux, souvent exposés à tout un éventail d'obstacles tarifaires et non tarifaires. Ces politiques rendent difficile l'exportation directe de produits vers la Chine. De ce fait, pour accéder au marché chinois, nombre d'entreprises étrangères ont décidé d'ouvrir des usines sur place mais là aussi, les obstacles rencontrés sont nombreux. **Avant l'accession de la Chine à l'OMC**, les principaux obstacles rencontrés sur ce marché étaient notamment les suivants :

- *Droits de douane élevés sur certains produits.* Si le niveau moyen des droits de douane a baissé, ces droits restent élevés pour certaines marchandises, comme les véhicules automobiles et divers produits agricoles, puisqu'ils sont dans certains cas supérieurs à 100 %.
- *Restrictions sur le commerce de produits agricoles.* Pour freiner les importations de produits agricoles et ainsi, protéger les producteurs nationaux, la Chine avait avant son adhésion recours à divers obstacles non tarifaires, comme les contingents et les contingents tarifaires (application de droits de douane normaux aux produits agricoles importés jusqu'à ce qu'une quantité donnée soit atteinte et application de droits plus élevés au-delà), les restrictions sur les droits de commercialisation (octroi d'un droit exclusif d'importation à certaines entreprises ou agences), les licences ou des normes sanitaires et phytosanitaires (SPS) restrictives.
- *Mesures non tarifaires (MNT) restrictives sur les produits industriels.* Pour maîtriser le niveau des importations de certains produits manufacturés, la Chine appliquait des MNT (contingents, prescriptions en matière d'appel d'offres, licences d'importation, politiques de substitution aux importations, formalités d'enregistrement et de certification, etc.). Si, en vertu d'un accord sur l'accès à ses marchés conclu en 1992 avec les États-Unis, la Chine a abandonné, pour certains produits, plus de 1 000 mesures de contingent et licence, fin 1997, officiellement, 385 lignes tarifaires restaient soumises à des MNT.
- *Restrictions sur le commerce de services.* En Chine, les secteurs des services (banque, assurances, télécommunications et divers services professionnels) sont très réglementés et, jusqu'à l'entrée de la Chine dans l'OMC, étaient dans une large mesure fermés aux fournisseurs étrangers. Seuls quelques-uns sont aujourd'hui autorisés à proposer leurs services, mais uniquement dans certaines villes et à titre expérimental.
- *Manque de transparence de la législation et de la réglementation du commerce.* Les efforts déployés par les autorités chinoises pour améliorer la transparence n'ont pas permis d'aboutir à une situation totalement satisfaisante. Avant l'entrée de la Chine dans l'OMC, la législation et la réglementation du

commerce étaient souvent rédigées dans un langage abscons, n'étaient pas rendus publiques, étaient inégalement appliquées ou variaient d'une province à l'autre. De ce fait, les exportateurs avaient du mal à déterminer quelle législation et quelle réglementation s'appliquaient à leurs produits. En outre, les entreprises étrangères qui entendaient déposer un recours contre telle ou telle nouvelle loi ou réglementation relative au commerce éprouvaient des difficultés à approcher les autorités compétentes.

- *Droits de commercialisation.* En Chine, le nombre et le type d'entités autorisées à importer des marchandises étaient soumis à des restrictions. De ce fait, les entreprises chinoises comme les entreprises étrangères implantées en Chine ne pouvaient pas importer des marchandises comme elles l'entendaient. Les entreprises étrangères n'étaient pas autorisées à commercer avec la Chine sans passer par des intermédiaires.
- *Droits de distribution.* La plupart des entreprises étrangères étaient contraintes de passer par des intermédiaires pour commercialiser leurs marchandises.
- *Restrictions sur les investissements.* Les investisseurs étrangers étaient contraints d'accepter des clauses contractuelles prévoyant des transferts de technologie, la réexportation d'un pourcentage donné de leur production ou une certaine teneur en éléments d'origine locale. Par ailleurs, les entreprises étrangères établies en Chine ne bénéficiaient pas du traitement national (et étaient donc moins bien traitées que les entreprises nationales), étaient soumises à des contrôles des changes ainsi qu'à des restrictions sur la distribution et la commercialisation de leurs marchandises et étaient confrontées à l'absence de règle de droit.
- *Refus du traitement national et autres pratiques discriminatoires.* En plus d'imposer les obstacles tarifaires et non tarifaires énumérés plus haut, la Chine restreint, voire interdit l'accès de son marché aux entreprises de certains pays.

Comparaison des principales conclusions des études sur les conséquences économiques de l'accession de la Chine à l'OMC

Conséquences macro-économiques

Le tableau A.2.1 présente une synthèse des projections de dix des études examinées ici quant aux conséquences de l'accession à l'OMC sur le PIB et le bien-être économique de la Chine tandis que le tableau A.2.2 présente les conséquences de cette accession sur les exportations et les importations telles qu'elles sont anticipées par six études. Pour la plupart des études, l'entrée de la Chine dans l'OMC se traduira par une progression de son PIB, de son bien-être économique et de ses échanges.

L'ampleur de cette progression est néanmoins très variable selon les études du fait, entre autres, qu'elles n'utilisent pas toutes le même modèle, s'appuient sur des hypothèses différentes pour construire un scénario de référence et ne portent pas toutes sur la même période. D'autres facteurs peuvent expliquer l'hétérogénéité des résultats auxquels les études aboutissent, notamment :

- *Certaines études tiennent compte, d'autres non, de l'élimination progressive des contingents sur les exportations chinoises de textiles et de vêtements qu'implique l'accession de la Chine à l'OMC.* Les études qui tiennent compte de cette élimination dans leurs simulations concluent généralement à des progressions du PIB et des échanges commerciaux nettement plus élevées que celles qui ne le font pas². Ainsi, l'étude de Li et Lejour (1999) s'intéresse uniquement aux réductions de droits de douane auxquelles la Chine procédera (selon ses simulations, les droits seront ramenés à zéro d'ici à 2010). Li et Lejour estiment que ce scénario se traduira pour le consommateur par un gain de bien-être de 30 milliards de dollars d'ici à 2010, mais aussi par une baisse de 0.7 % du PNB. Pour analyser l'accord sino-américain de

Tableau A.2.1. Évolution attendue du PIB et du bien-être économique de la Chine suite à son accession à l'OMC

	PIB		Bien-être économique	
	Gains statiques	Gains statiques + dynamiques	Gains statiques	Gains statiques + dynamiques
Yang (1996). 3 scénarios : 1) adhésion en qualité de pays en développement, 2) adhésion en qualité de pays développé, 3) Ensemble des droits de douane ramenés à 10 % (évolution par rapport aux droits de douane de 1992) Année de référence : 2005 (dollars de 1992)	1) 4.0 % 2) 4.4 % 3) 7.7 %		1) 8 milliards d'USD 2) 19 milliards d'USD 3) 27 milliards d'USD	
Anderson (1997). Droits de douane de 1995 (en moyenne pondérée) ramenés de 30 % en 1995 à 16 % d'ici 2005. Année de référence : 2005 (dollars de 1992)			27 milliards d'USD (3.0 %)	
Bach <i>et coll.</i> (1997). Droits de douane (en moyenne pondérée) ramenés de 30.4 % en 1992 à 16.1 % en 2005. Année de référence : 2005 (dollars de 1992)			Entre 17 et 31 milliards d'USD, selon la manière dont les exonérations de droits sont modélisés.	
Wang (1997). Droits de douane de 1996 abaissés de 35 %. Année de référence : 1992 (dollars de 1992)			10 milliards d'USD	20 milliards d'USD
USITC (1999). Offres présentées par la Chine en avril 1999 (droits de douane uniquement)*. Année de référence : 1998 (dollars de 1998)	0.9 %	4.1 %	-2.9 milliards d'USD	20 milliards d'USD
Li et Lejour (1999). (droits de douane uniquement). Suppression de tous les droits de douane en 2010. Année de référence : 2020 (dollars de 1992)	-0.7		30 milliards d'USD	
Banque mondiale I (2000). Accord sino-américain de nov. 1999 (baisses par rapport aux droits de douane de 1997). Année de référence : 2005 (dollars de 1995)			28.6 milliards d'USD	
Fan et Zheng (2000). Accord sino-américain de nov. 1999 (droits de douane uniquement). Année de référence : 1998	0.06 %	0.6%		
Zhai et Li (2000). Abaissement de 40 %, entre 1998 et 2000, des droits de douane de 1997, suppression de certains obstacles non tarifaires et remplacement de l'ensemble des contingents sur les produits agricoles par des droits de douane uniformes de 10 %. Année de référence : 2005	1.5 %		1.2 %	
Lejour (2000). Abaissement de 50 % des droits de douane de 1995 et suppression de certains obstacles non tarifaires. 3 modèles tarifaires : 1) taux légaux ; 2) taux effectifs moyens ; 3) estimation des exonérations appliquées aux produits intermédiaires et aux biens d'investissement Année de référence : 2020 (dollars de 1995)	1) 2.1 % 2) 1.4 % 3) 1.7 %		1) 53 milliards d'USD 2) 10 milliards d'USD 3) 8 milliards d'USD	

* L'étude de l'USITC examine à part les conséquences, pour l'économie chinoise, de l'élimination des contingents sur les exportations de textiles et de vêtements et s'attend que l'élimination progressive de ces contingents d'ici à 2010 entraîne une hausse de 9.2 milliards de dollars du PIB et une amélioration du bien-être économique de 8.4 milliards de dollars.

nombre 1999 sur l'accèsion de la Chine à l'OMC, Fan et Zheng (2000) ne tiennent pas non plus compte de l'élimination progressive des contingents sur les exportations, et estiment que cette accession ne fera progresser le PIB réel de la Chine que de 0.06 %. Dans son étude (1999), l'USITC prend quant à elle le parti d'examiner à part les conséquences économiques de l'élimination des contingents sur les exportations. Selon ses estimations, le PIB et le bien-être économique de la Chine progresseront d'ici à 2010 de 9.2 et 8.4 milliards de dollars, respectivement, la valeur des échanges progressant quant à elle de 27.2 milliards de dollars. Il semblerait par conséquent que l'élimination des contingents sur les exportations chinoises de textiles et de vêtements soit appelée à avoir une incidence majeure sur l'économie de la Chine³.

Tableau A.2.2. **Évolution attendue des exportations et des importations de la Chine suite à son accession à l'OMC**

	Volume d'exportations		Volume d'importations	
	Gains statiques	Gains statiques + dynamiques	Gains statiques	Gains statiques + dynamiques
Yang (1996). 3 scénarios : 1) adhésion en qualité de pays en développement, 2) adhésion en qualité de pays développé, 3) Ensemble des droits de douane ramenés à 10 % Année de référence : 2005 (dollars de 1992)	1) 30 % 2) 35 % 3) 81 %		1) 36 % 2) 46 % 3) 119 %	
Anderson (1997). Droits de douane de 1995 (en moyenne pondérée) ramenés de 30 % en 1995 à 16 % d'ici 2005. Année de référence : 2005 (dollars de 1992)	61 milliards d'USD		47 milliards d'USD	
Wang (1997). Droits de douane de 1996 abaissés de 35 %. Année de référence : 1992 (dollars de 1992)	62 milliards d'USD	66 milliards d'USD	44 milliards d'USD	48 milliards d'USD
USITC (1999). Offres présentées par la Chine en avril 1999 (droits de douane uniquement)*. Année de référence : 1998	10.1 %	12.2 %	11.9 %	14.0 %
Fan et Zheng (2000). Accord sino-américain de nov. 1999 (droits de douane uniquement). Année de référence : 1998	5.7 %	5.4 %	7.3 %	9.1 %
Lejour (2000). Abaissement de 50 % des droits de douane de 1995 et suppression de certains obstacles non tarifaires. 3 modèles tarifaires : 1) taux légaux ; 2) taux effectifs moyens ; 3) estimation des exonérations appliquées aux produits intermédiaires et aux biens d'investissement Année de référence : 2020	26.9 %		25.8 %	

* L'étude de l'USITC examine à part les conséquences, pour l'économie chinoise, de l'élimination des contingents sur les exportations de textiles et de vêtements et s'attend que l'élimination progressive de ces contingents d'ici à 2010 entraîne une hausse des exportations et des importations de 16.3 et 10.9 milliards de dollars, respectivement.

- *Les études font des hypothèses différentes quant à l'ampleur des réductions des droits de douane auxquelles la Chine procédera et ne les intègrent pas toutes de la même manière selon les secteurs.* Les hypothèses de réduction des droits de douane varient selon les études de 26 % à 100 %. En outre, les études ne partent pas toutes de la même année de référence pour estimer l'ampleur des réductions de droits de douane⁴. Un examen des études révèle une corrélation étroite entre, d'une part, l'hypothèse du niveau de libéralisation retenue pour analyser les conséquences de l'adhésion de la Chine à l'OMC et, d'autre part, l'ampleur attendue des effets de la libéralisation sur l'amélioration du bien-être économique⁵. Par ailleurs, plusieurs études appliquent la même réduction des droits de douane dans tous les secteurs tandis que d'autres (notamment celles qui s'appuient sur l'accord sino-américain de novembre 1999 sur l'accession de la Chine à l'OMC) appliquent des réductions différenciées. Ces facteurs pourraient aussi influencer sur diverses estimations des conséquences de la libéralisation du régime de commerce de la Chine.
- *Certaines études prennent en compte, d'autres non, les exonérations tarifaires appliquées par la Chine à certains produits importés.* Plusieurs études, dont celles de Bach et coll. (1999), de la Banque mondiale (2000, étude II), et de Lejour (2000), montrent que le régime de commerce extérieur de la Chine est unique en son genre. Une forte proportion des marchandises importées qu'utilisent les entreprises tournées vers l'exportation et les entreprises à participation étrangère installées en Chine bénéficient d'un traitement tarifaire préférentiel : un grand nombre de ces marchandises sont totalement ou partiellement exonérées de droits. Ainsi, en 1998, selon les estimations de la Banque mondiale, seulement un quart des marchandises importées n'ont pas bénéficié de réductions des droits de douane, de sorte que les taux effectifs des droits de douane appliqués par la Chine semblent nettement inférieurs aux taux légaux. Plusieurs études estiment que la non-prise en compte de ces exonérations de droits pourrait conduire à largement surévaluer (ou, dans certains cas, sous-évaluer) les conséquences économiques des réductions de droits de douane consenties par la Chine⁶.

Certaines études tentent d'intégrer dans leurs simulations les exonérations tarifaires consenties par la Chine. Deux méthodes différentes sont utilisées. La première de ces méthodes consiste à appliquer le taux de droits effectif global (c'est-à-dire la valeur de tous les droits prélevés divisée par la valeur des importations) à l'ensemble des importations. La seconde méthode consiste à intégrer dans les simulations les exonérations tarifaires accordées à certains produits et à appliquer les taux légaux aux importations ne bénéficiant pas de mesures préférentielles⁷.

- *Certaines études mesurent de manière statique, d'autres de manière dynamique, les conséquences de la libéralisation du commerce.* Les estimations de la plupart des études portent sur les gains statiques de la libéralisation des échanges, c'est-à-dire les retombées économiques positives des gains d'efficacité nés d'une utilisation plus rationnelle des ressources. D'autres études, comme celles de Wang (1997), de l'USITC (1999) et de Fan et Zheng (2000) estiment à la fois les effets statiques et dynamiques de la libéralisation du commerce : les effets dynamiques rendent compte du surcroît de croissance qui peut naître de gains statiques générateurs de revenus et d'épargne supplémentaires, lesquels favorisent, par une augmentation du stock de capital, une croissance économique plus forte. Les gains dynamiques escomptés de la libéralisation du commerce sont en général nettement supérieurs aux gains statiques. Ainsi, l'USITC (1999) estime à 0.9 % les gains statiques du PIB de la Chine découlant des offres que celle-ci a présentées en avril 1999 en matière de droits de douane. Dès lors que l'on inclut les effets dynamiques, ce pourcentage passe à 4.1 %. Ce qui vaut pour le PIB vaut aussi pour le bien-être économique : dans le cadre d'un modèle statique, le bien-être économique de la Chine régresse de près de 3 milliards de dollars (consécutivement à une dégradation des termes de l'échange) alors que dans le cadre d'un modèle dynamique, le bien-être économique s'améliore de 20 milliards de dollars en raison d'une progression des revenus sur le long terme. Dans son analyse, Wang (1997) parvient à la conclusion que l'amélioration du bien-être économique de la Chine passe du simple au double selon que l'on utilise un modèle statique ou un modèle dynamique (10 milliards de dollars contre 20 milliards de dollars, respectivement). L'USITC (1999) estime pour sa part que l'élimination progressive des contingents de l'AMF se traduira par une augmentation des importations chinoises de biens d'équipement à forte intensité de capital et, *in fine*, par une progression plus importante de la productivité totale des facteurs pour l'économie dans son ensemble. Il se pourrait donc que les études qui se cantonnent aux gains statiques sous-estiment les retombées positives à long terme de l'entrée dans l'OMC pour la Chine.

Les études qui estiment que l'accession de la Chine à l'OMC entraînera une progression sensible du PIB expliquent ce phénomène de la façon suivante : les réformes engagées par la Chine la pousseront à davantage se spécialiser dans des domaines pour lesquels elle dispose d'un avantage comparatif et favoriseront *in fine* une affectation plus efficace des ressources. Par ailleurs, toujours selon ces études, la suppression des taux de droits élevés équivaudra à une dépréciation en termes réels et améliorera la compétitivité de l'industrie chinoise à l'international, cependant que l'élimination des contingents d'exportation frappant les secteurs chinois du textile et de l'habillement rendra ces derniers encore plus compétitifs et dopera leurs exportations.

Certaines études prévoient que l'intensification de la concurrence et la réaffectation des ressources des secteurs protégés et/ou moins compétitifs en direction des secteurs dans lesquels la Chine possède un avantage comparatif plus net déstabiliseront quelque peu, dans un premier temps, l'économie du pays. Ainsi, dans leur analyse et compte tenu de leurs hypothèses de travail relatives à l'ampleur de la libéralisation des échanges, Zhai et Li (2000) estiment que l'entrée de la Chine dans l'OMC fera migrer vers les villes quelque 9.6 millions d'ouvriers agricoles mais qu'en contrepartie, des millions d'emplois seront créés dans l'industrie légère (notamment dans les secteurs du textile et de l'habillement) et dans les services. Cette étude estime par ailleurs que la libéralisation des échanges aggravera les inégalités de revenus entre zones rurales et zones urbaines. La libéralisation des échanges, bénéfique sur le long terme, pourrait donc dans un premier temps se révéler quelque peu douloureuse pour certains secteurs et nécessiter des mesures gouvernementales pour amortir le choc de la transition.

Comme on l'a vu plus haut, la plupart des études consacrées aux conséquences de l'adhésion de la Chine à l'OMC ne tiennent pas compte dans leur analyse de tous les obstacles (tarifaires et non tarifaires) mis par

la Chine aux importations, ni des conséquences potentielles de la suppression desdits obstacles. Toutefois, une étude de 1994 de l'Institute for International Economics (IIE) a examiné les conséquences cumulées des obstacles tarifaires et non tarifaires sur 25 grands secteurs industriels de la Chine, d'où il ressort que la libéralisation totale de ces secteurs se traduirait pour le consommateur par des gains statiques de bien-être de 35 milliards de dollars, soit 6.2 % du PNB environ. Toujours selon cette étude, si l'ensemble de l'économie chinoise devait s'ouvrir aux échanges, les gains statiques de bien-être pourraient cette fois atteindre 79 milliards de dollars, soit 14 % du PNB. Même si elle date un peu (depuis 1994, la Chine a supprimé plusieurs obstacles non tarifaires), cette étude donne la pleine mesure des obstacles non tarifaires érigés par la Chine et laisse penser que leur suppression aurait probablement des conséquences significatives sur l'économie chinoise.

Conséquences sur l'industrie

Pour estimer les effets possibles, sur l'industrie de la Chine, de l'entrée du pays dans l'OMC, la majorité des études s'appuient sur des modèles qui s'inspirent de la théorie économique classique. Ainsi, la plupart des études indiquent que la Chine dispose d'un avantage comparatif dans les secteurs de production à forte intensité de main-d'œuvre, mais que pour les cultures exigeant beaucoup de terres et les secteurs à forte intensité de capital, cet avantage est moins évident. Ces études en tirent la conclusion que l'économie chinoise aurait tout intérêt à allouer davantage de ressources aux secteurs industriels à forte intensité de main-d'œuvre et à importer les produits pour lesquels elle ne possède pas d'avantage comparatif, à savoir ceux exigeant beaucoup de terres et ceux à forte intensité de capital. Diverses études pointent les nombreux obstacles au commerce érigés par la Chine dans le but de favoriser les secteurs qu'elle juge nécessaires à son développement économique, et estiment qu'en réalité, ces obstacles ne vont pas dans le sens d'une affectation optimale des ressources.

Si la suppression des obstacles au commerce devrait être globalement bénéfique à l'économie, il y a tout lieu de penser qu'elle fera aussi bien des « gagnants » que des « perdants » : certains secteurs connaîtront une expansion et d'autres, une contraction de leur activité⁸. Néanmoins, comme on l'a vu plus haut, la plupart des études circonscrivent leur analyse aux conséquences de la réduction des obstacles tarifaires et de l'élimination des contingents sur les exportations chinoises de textiles et de vêtements, sans mesurer l'incidence de la réduction des obstacles non tarifaires⁹. De ce fait, ces études ne rendent qu'imparfaitement compte des conséquences qu'aura l'adhésion de la Chine sur ses secteurs industriels¹⁰.

Si les conséquences de l'accession à l'OMC sur l'industrie chinoise sont diversement appréciées selon les études, cela tient en partie au fait qu'elles partent d'hypothèses différentes quant au degré de libéralisation qu'induirait cette adhésion. Ainsi, pour Fan et Zheng (1999), les conséquences de l'adhésion de la Chine à l'OMC sur tel ou tel secteur dépendent largement de la question de savoir s'il est tourné vers le marché national ou vers l'exportation : les conséquences de l'ouverture de la Chine au commerce seraient probablement négatives dans le premier cas et positives dans le second cas. La majorité des études prévoient que ce sont les secteurs des textiles et des vêtements qui auront le plus à gagner de la libéralisation du commerce en termes d'augmentation de la production et certains secteurs de l'industrie lourde, comme la construction automobile et les transports, ceux qui auront le plus à perdre¹¹. La fin de cette section examine les conséquences attendues de l'entrée dans l'OMC sur les secteurs du textile et de l'habillement, des services, des véhicules routiers et de l'agriculture. S'agissant des autres secteurs, le lecteur est invité à se reporter à l'encadré A.2.1.

Textile et habillement

La quasi-totalité des études indiquent que les secteurs chinois du textile et de l'habillement devraient retirer un très grand bénéfice de l'adhésion de la Chine à l'OMC, principalement du fait que les exportations de textiles et de vêtements sont aujourd'hui très sévèrement limitées par les contingents imposés par les pays développés¹². Dans le cadre de l'Accord sur les textiles et les vêtements (ATV) issu du Cycle d'Uruguay, les Membres de l'OMC se sont engagés à mettre progressivement fin, sur 10 ans (entre 1995 et 2005), aux systèmes de contingents réciproques qui étaient autorisés à l'époque de l'Accord multifibres (AMF)¹³.

On considère que les limites imposées aux exportations chinoises dans le cadre de l'AMF ont eu des incidences importantes sur la taille et la croissance du secteur chinois des textiles et des vêtements (dans la mesure où il est très tourné vers l'exportation). Par ailleurs, n'étant devenue Membre de l'OMC que récemment, la Chine n'a pas bénéficié du relèvement des contingents auquel on assiste depuis l'entrée en vigueur de l'ATV, en 1995, alors que les Membres actuels de l'OMC en ont profité pour accroître leurs exportations de textiles et de vêtements¹⁴.

Tableau A.2.3. **Conséquences attendues de l'entrée dans l'OMC sur les secteurs chinois du textile et de l'habillement**

Étude	Production	Effectifs	Exportations	Importations	Remarques
Yang (1996) 3 scénarios : 1) adhésion en qualité de pays en développement, 2) adhésion en qualité de pays développé, 3) Ensemble des droits de douane ramenés à 10 % . Année de référence : 2005	Vêtements : 1) 246 % 2) 253 % 3) 335 % Textiles : 1) 35 % 2) 37 % 3) 4 %				Il s'agit des deux seuls secteurs qui enregistreront une hausse de production suite à l'entrée dans l'OMC
Wang (1997). Année de référence : 1992 Prise en compte des gains statistiques et dynamiques			Textiles + vêtements : 62 milliards d'USD (soit 95 % de l'augmentation totale des exportations consécutives à l'adhésion à l'OMC)	18 milliards d'USD (soit 38 % de l'augmentation totale des exportations consécutives à l'adhésion à l'OMC)	Part dans les exportations mondiales multipliée par plus de deux (passage de 14 % à 30 %)
Wang (1999). Variations en pourcentage par rapport à l'année de référence : 2010	Vêtements : 44 % Textiles : 12 %	Vêtements : 39 % Textiles : 6 %	Vêtements : 67 % Textiles : 18 %	Vêtements : 37 % Textiles : 112 %	
Banque mondiale I (2000). 1995-2005 Croissance en pourcentage avec et sans adhésion à l'OMC	Vêtements : Sans adhésion : 7 % Avec adhésion : 264 % Textiles : Sans adhésion : 2 % Avec adhésion : 88 %		Vêtements : Sans adhésion : 5 % Avec adhésion : 375 % Textiles : Sans adhésion : 45 % Avec adhésion : 107 %	Vêtements : Sans adhésion : 58 % Avec adhésion : 818 % Textiles : Sans adhésion : 87 % Avec adhésion : 272 %	
Zhai et Li (2000). Année de référence : 2005 (dollars de 1995)	Vêtements : 63 milliards d'USD (74 %) Textiles : 47 milliards d'USD (26 %)	Vêtements : 3.6 mil. Textiles : 2.8 mil.	Vêtements : 59 milliards d'USD (214 %) Textiles : 22 milliards d'USD (64 %)	Vêtements : 1 milliard d'USD (124 %) Textiles : 19 milliards d'USD (86 %)	
Lejour (2000). baissement de 50 % des droits de douane : 3 modèles : 1) pas de réduction des droits ; 2) réduction des droits ; 3) exonérations Variations en pourcentage par rapport à l'année de référence (2020)	Vêtements : 1) 60 % 2) 55 % 3) 55 % Textiles : 1) -16 % 2) 1 % 3) 6 %				Les conséquences de la libéralisation sur le secteur des textiles sont étroitement corrélées à la manière dont les exonérations de droits sont modélisées.

En devenant membre de l'OMC, la Chine va pouvoir bénéficier de la suppression progressive des contingents AMF. Parmi les études examinées, beaucoup estiment que la réduction des obstacles au commerce va doper la production et les exportations chinoises de textiles et de vêtements dans la mesure où il s'agit d'un secteur à forte intensité de main-d'œuvre pour lequel la Chine possède par ailleurs un avantage comparatif¹⁵. Toutefois, l'accord sino-américain de novembre 1999 prévoit aussi que les États-Unis (et probablement, l'ensemble des Membres de l'OMC lorsque les négociations bilatérales auront été menées à bien) pourront appliquer des mesures de sauvegarde (pendant une période de 12 ans) visant à freiner les importations de textiles et de vêtements en provenance de Chine lorsqu'une hausse de ces importations cause, ou menace de causer une désorganisation du marché pour les producteurs nationaux. Si ce type de mesure était appliqué à l'encontre des importations chinoises, le bénéfice potentiel procuré par l'adhésion de la Chine en termes d'augmentation de la production et des exportations de textiles et de vêtements pourrait ne plus être aussi important, ou être retardé¹⁶.

Le tableau A.2.3 présente une synthèse des principales conclusions des études qui tiennent compte, dans leurs simulations des conséquences de l'accession de la Chine à l'OMC, de la suppression progressive des contingents AMF¹⁷. Il en ressort que l'entrée dans l'OMC pourrait avoir des conséquences importantes pour les secteurs du textile et de l'habillement, même si les études sont partagées quant à l'ampleur de ces conséquences (surtout sur le secteur du textile) en raison notamment de la diversité des hypothèses sous-jacentes utilisées. La quasi-totalité des études qui prennent en compte dans leur analyse les conséquences de la suppression des contingents AMF prévoient que les secteurs du textile et de l'habillement sont ceux qui auront de loin le plus à gagner, globalement, de l'accession de la Chine à l'OMC en termes d'augmentation de la production, des exportations et des effectifs. Yang (1996) va même jusqu'à prédire que les secteurs du textile et de l'habillement seront les seuls à connaître une expansion de leur activité, pratiquement tous les autres secteurs industriels ayant à pâtir de l'adhésion de la Chine à l'OMC. Wang (1997) estime que la valeur des exportations chinoises de textiles et de vêtements progressera de près de 62 milliards de dollars (en dollars de 1992) consécutivement à l'entrée dans l'OMC, accaparant ainsi 95 % de la hausse totale des exportations induite par la libéralisation des échanges, et que la part de la Chine dans les exportations mondiales de textiles et de vêtements sera multipliée par plus de deux (passant de 14 % à 30 %). Zhai et Li (2000) prévoient qu'à l'horizon 2005, les secteurs des vêtements et des textiles emploieront respectivement 3.6 et 2.8 millions de personnes de plus. D'ailleurs, toutes les études recensées au tableau A.2.3 anticipent une forte hausse de la production et des exportations de textiles et de vêtements¹⁸.

Le secteur des textiles (lorsqu'il est distingué de celui des vêtements) enregistre une augmentation de sa production dans la majorité des simulations présentées au tableau A.2.3, sauf dans le premier modèle de l'étude de Lejour (2000), où les droits de douane nominaux sont réduits de moitié. Cette réduction entraînerait une baisse de 16 % de la production textile en 2020 par rapport à l'année de référence, ou une augmentation comprise entre 1 et 6 % si l'on tient compte des exonérations tarifaires accordées aux importations de produits intermédiaires. Dans toutes les simulations, les importations de produits textiles connaissent une forte progression sous l'effet, notamment, du regain d'activité du secteur de l'habillement.

Véhicules routiers

Plusieurs études indiquent que l'accession de la Chine à l'OMC aura des répercussions importantes sur la production nationale de véhicules routiers, en premier lieu suite à la forte réduction des droits de douane sur les importations de véhicules routiers attendue de cette adhésion, mais aussi en raison du fait qu'il s'agit d'un secteur à relativement forte intensité de capital (par opposition à un secteur à forte intensité de main-d'œuvre, où l'avantage comparatif de la Chine est plus net). Le tableau A.2.4 présente les résultats des simulations de cinq études quant aux conséquences, sur le secteur chinois de la construction de véhicules routiers, de l'entrée du pays dans l'OMC. Dans pratiquement toutes les simulations, la production accuse une forte baisse. Ainsi, dans l'étude I de la Banque mondiale (2000), selon que la Chine entre ou non dans l'OMC, la production automobile recule de 4 % ou progresse de 190 % entre 1995 et 2005. Les études de Wang (1999) et de Zhai et Li (2000) chiffrent respectivement à 21 % et 15 % la baisse de la production

de véhicules automobiles par rapport à l'année de référence utilisée. Yang (1996) prévoit d'ici à 2005 une baisse de la production de matériel de transport dans deux scénarios (baisse des droits de douane de 26 % et de 36 %) par rapport à l'année de référence. En revanche, dans le scénario no 3, qui prévoit un abaissement de l'ensemble des droits de douane à 10 %, la production augmente de 27 % du fait de la baisse importante du coût des intrants intermédiaires¹⁹. Lejour (2000) estime qu'une réduction de 50 % des droits de douane nominaux ferait chuter la production chinoise de véhicules automobiles de 62 % mais que dès lors que sont prises en compte les exonérations tarifaires dont bénéficient les intrants intermédiaires (on estime en effet que les taux de droits effectifs sont inférieurs aux taux légaux), la baisse de la production n'est plus que de 30 % environ, soit deux fois moindre.

Wang (1999) estime que les effectifs employés dans la construction de véhicules automobiles chuteront de 24 %. Zhai et Li penchent plutôt pour une baisse de 15 % (soit 500 000 personnes). Toujours selon ces deux études, l'entrée dans l'OMC se traduira par une forte progression des importations de véhicules automobiles : +136 % selon Wang (1999) et +105 % (5 milliards de dollars) selon Zhai et Li (2000)²⁰. Les études de Wang (1999) et de la Banque mondiale (2000, étude I) estiment toutes les deux que la baisse de la production de véhicules automobiles n'empêchera pas les exportations de progresser grâce

Tableau A.2.4. **Conséquences attendues de l'entrée dans l'OMC sur le secteur chinois de la construction de véhicules routiers***

Étude	Production	Effectifs	Exportations	Importations	Remarques
Yang (1996) (matériel de transport). 3 scénarios : 1) adhésion en qualité de pays en développement, 2) adhésion en qualité de pays développé, 3) Ensemble des droits de douane ramenés à 10 % (évolution par rapport aux droits de douane de 1992)	1) -21 % 2) -15 % 3) 27 %				La production de matériel de transport progresse dans le scénario n° 3 par suite de la forte baisse des coûts des intrants intermédiaires
Wang (1999) (véhicules automobiles). Variation en pourcentage par rapport à l'année de référence (2010)	-21 %	-24 %	45 %	136 %	
Banque mondiale I (2000) (automobiles). Variation en pourcentage du taux de croissance entre 1995 et 2005 selon que la Chine adhère ou non à l'OMC	Sans adhésion : 190 % Avec adhésion : -4 %		Sans adhésion : 648 % Avec adhésion : 2,523 %	Sans adhésion : 25 % Avec adhésion : 556 %	
Zhai and Li (2000). Variation par rapport à l'année de référence (2005) en dollars de 1995	-9.8 milliards d'USD (-15 %)	-0.5 milliard d'USD (-15 %)	-0.1 milliard d'USD (-8 %)	5 milliards d'USD (105 %)	
Lejour (2000). (véhicules automobiles) Abaissement de 50 % des droits de douane 3 modèles : 1) pas de réduction de droits ; 2) réduction des droit 3) importations exonérées des droits. Variation en pourcentage par rapport à l'année de référence (2020).	1) -62 % 2) -31 % 3) -30 %				Les exonérations envisagées par les modèles 2 et 3 réduisent considérablement la baisse de production prévue en 1)

* Toutes les études n'utilisant pas la même classification pour les véhicules routiers, une certaine prudence s'impose pour l'interprétation des données.

aux gains d'efficacité induits par la libéralisation des échanges tandis que pour Zhai et Li (2000), cette libéralisation entraînera une baisse de 15 % (0.5 milliard de dollars) des exportations en valeur.

Conséquences sur l'agriculture

Les conséquences de l'adhésion de la Chine à l'OMC sur l'agriculture du pays semblent un peu plus difficiles à mesurer que les conséquences sur l'industrie. La complexité des politiques protectionnistes de la Chine dans le secteur de l'agriculture explique en grande partie cette situation. La production agricole nationale est protégée par des droits de douane élevés sur de nombreux produits agricoles importés, des subventions et tout un éventail d'obstacles non tarifaires. De manière générale, les obstacles non tarifaires et les subventions semblent nettement plus efficaces que les obstacles tarifaires pour ce qui est de freiner les importations de produits agricoles.

Plusieurs modèles économiques, dont le GTAP, ne contiennent aucune donnée sur les conséquences des obstacles non tarifaires érigés par la Chine. Les études qui circonscrivent leur analyse aux conséquences des obstacles tarifaires sur les produits agricoles ont tendance à conclure que l'accession de la Chine à l'OMC n'aura qu'un effet relativement mineur sur l'agriculture chinoise, tandis que les études qui étudient les conséquences des obstacles tarifaires, mais aussi celles des subventions et des obstacles non tarifaires, estiment que leur suppression, ou même leur simple réduction, aura une incidence significative sur la production et le commerce de certains produits de base.

Parmi les études passées en revue, nombreuses sont celles qui affirment que les politiques agricoles de la Chine ont amené les exploitants chinois à se détourner des productions végétales à forte intensité de main-d'œuvre (fruits et légumes, par exemple), pour lesquelles le pays possède un avantage comparatif, au profit de cultures exigeant beaucoup de terres (blé, maïs, oléagineux, par exemple), pour lesquelles elle ne bénéficie d'aucun avantage comparatif. Il semblerait que ces politiques visent avant tout à faire en sorte que la Chine puisse rester relativement autosuffisante pour son approvisionnement en céréales. Outre qu'elles empêchent une réaffectation des ressources vers des emplois plus productifs, ces politiques coûtent cher à l'économie chinoise dans la mesure où les prix intérieurs des produits agricoles (cas du maïs et du blé, notamment) sont supérieurs aux prix mondiaux²¹.

La plupart des études estiment que la part de l'agriculture dans la production et les exportations de la Chine est appelée à diminuer (dans le scénario de référence) et que l'adhésion de la Chine à l'OMC ne fera qu'accélérer cette tendance. L'ampleur de cette diminution est variable selon les études. Ainsi, Anderson (1997) note que la part de l'agriculture dans la production totale est en baisse sensible depuis les années 70. Il chiffre cette baisse à 46 % entre 1992 et 2005 (la part de l'agriculture passerait de 22 % à 13 %) ou à 42 %, selon que la Chine adhère ou non à l'OMC²².

Plusieurs études constatent une corrélation étroite entre, d'une part, la suppression des contingents AMF sur les exportations de textiles et de vêtements d'origine chinoise et, d'autre part, l'évolution de la production et des échanges agricoles de la Chine. Ainsi, Wang (1999) estime que la suppression des contingents AMF sur les exportations chinoises fera progresser de manière substantielle la production et les exportations de textiles et de vêtements de la Chine, ainsi que les effectifs employés dans ces secteurs. Pour Wang, l'expansion de l'industrie manufacturière, grosse consommatrice de main-d'œuvre, aura pour effet de capter la main-d'œuvre employée dans l'agriculture, de doper la demande intérieure de produits alimentaires, d'accroître les importations de produits agricoles et de provoquer un recul des exportations de ces mêmes produits. Toujours selon Wang, la production de blé, d'autres céréales et de fibres végétales (comme le coton), ainsi que les effectifs affectés à cette production, baisseront, cependant que les importations connaîtront une hausse sensible²³.

Obstacles non tarifaires

Certaines études tentent d'intégrer dans leur analyse les conséquences de la suppression des obstacles non tarifaires aux échanges de produits agricoles. Huang et coll. (1999), par exemple, se sont demandés

quelles seraient les conséquences de la libéralisation totale du secteur de l'agriculture chinois *via* la suppression progressive, entre 2000 et 2005, des droits de douane, des obstacles non tarifaires et des subventions protégeant sept produits céréaliers (riz, blé, maïs, soja, patate douce, pommes de terre et autres céréales) et sept produits d'origine animale (viande porcine, viande bovine, viande ovine, viande de volaille, œufs, lait et poisson). Les auteurs sont parvenus à la conclusion qu'en l'état actuel des choses, la Chine parviendrait à couvrir la quasi-totalité de ses besoins agricoles à l'aide de la production intérieure même si, pour de nombreux produits de base, les prix intérieurs resteraient supérieurs aux prix mondiaux. En cas de libéralisation totale du commerce, en revanche, les prix intérieurs de la plupart des produits céréaliers (à l'exception du riz) chuteraient en entraînant dans leur chute le revenu des exploitants agricoles, cependant que les importations de céréales (maïs, notamment) grimperaient en flèche. À l'horizon 2005, la consommation intérieure de céréales progresserait de 29.2 millions de tonnes sous l'effet de la baisse des prix, et ce surcroît de consommation serait en grande partie satisfait par un recours accru aux importations (+23.4 millions de tonnes par rapport à l'année de référence). À contrario, à l'exception du lait, la plupart des produits d'origine animale enregistreraient une augmentation de leur production, et tout particulièrement la viande porcine, les œufs et la viande de volaille, à qui profiterait la baisse des prix des aliments du bétail. Huang et coll. prévoient à l'horizon 2005 une hausse de 7.8 millions de tonnes des exportations nettes de produits d'origine animale.

Zhai et Li (2000) ont pour leur part simulé ce qui se passerait dans le cadre d'une libéralisation partielle du régime de commerce de la Chine dans le domaine de l'agriculture. En sus d'une baisse générale de 40 % des droits de douane par rapport à leur niveau de 1997, de la suppression des contingents AMF et de l'élimination progressive de neuf obstacles non tarifaires sur des produits industriels, les auteurs imaginent un scénario dans lequel les autorités chinoises accepteraient que les importations de produits agricoles augmentent progressivement entre 1998 et 2005 pour représenter 5 % de la production nationale totale, au lieu de 3 % aujourd'hui. Après 2005, tous les contingents sur les importations de produits agricoles seraient remplacés par des droits de douane uniformes de 10 %. Les auteurs estiment que la suppression des contingents agricoles aurait des conséquences sérieuses sur les secteurs très protégés : de nombreux produits enregistreraient une baisse de leurs prix intérieurs, laquelle baisse entraînerait bien souvent un recul de la production et des réductions d'effectifs dans de nombreux secteurs ainsi qu'une forte augmentation des importations. Ainsi, la production nationale de blé, de coton et de riz reculerait de 9.0 %, 22.6 % et 1.4 %, respectivement, et le nombre total d'ouvriers agricoles travaillant dans ces trois secteurs, de 12.8 millions. À contrario, le secteur des productions animales et des produits alimentaires transformés enregistreraient une augmentation de leur production et de leurs effectifs. Globalement, en 2005, les importations de produits agricoles progresseraient de 220 % par rapport à l'année de référence²⁴. Par suite de l'application de la totalité des clauses de l'accord d'adhésion à l'OMC, les revenus de la population active rurale reculeraient cependant que ceux de la population active urbaine progresseraient, aggravant ainsi les inégalités de revenus entre zones rurales et zones urbaines. Selon les projections de Zhai et Li (2000), l'accession de la Chine à l'OMC fera progresser le PIB de 1.5 % à l'horizon 2005, les deux tiers de cette progression, ou presque, résultant de la libéralisation du commerce pour les produits agricoles.

Études analysant le volet agricole de l'accord sino-américain de novembre 1999 sur le commerce

Deux des grandes études examinées ici analysent le volet agricole de l'accord sino-américain de novembre 1999 sur le commerce. Il s'agit en l'espèce de l'étude I de la Banque mondiale (2000) et de celle de l'OCDE (2000)²⁵. Selon l'interprétation de la première, l'accord sino-américain de novembre 1999 n'oblige la Chine à aucune mesure de libéralisation de ses échanges agricoles (hormis vis-à-vis des produits soumis principalement à des obstacles tarifaires élevés) dans la mesure où le niveau des consolidations applicables aux produits soumis à contingents tarifaires est considéré comme supérieur aux niveaux antérieurs de protection²⁶. La Banque mondiale en conclut logiquement que la libéralisation du secteur de l'agriculture ne devrait avoir, globalement, qu'un impact relativement mineur sur la production et les échanges agricoles de la Chine quoique l'application de l'ensemble des mesures de libéralisation devrait doper la production de viande, de bétail et de produits laitiers, et entraîner parallèlement une hausse des importations de viande, de bétail, d'oléagineux et d'autres produits agricoles. La réduction des droits de douane frappant les boissons et le tabac aura, selon les projections de la Banque mondiale, des incidences importantes sur

ce secteur puisqu'elle estime que la production chutera de 66.9 % et que les importations progresseront de 6 570.1 %.

L'étude de l'OCDE examine les conséquences de l'accord sino-américain sur l'accèsion de la Chine à l'OMC et de l'accord de mai 2000 entre la Communauté européenne et la République populaire de Chine sur la production et le commerce chinois de céréales, d'oléagineux et de certaines productions animales. Selon les estimations de l'OCDE, à l'horizon 2005, le volume de céréales et d'oléagineux importés s'inscrira en hausse de respectivement 2 et 2.5 millions de tonnes par rapport au scénario de référence (la Chine n'adhère pas à l'OMC). La baisse des prix des aliments du bétail n'entraînerait qu'une hausse modérée de la production de divers produits d'origine animale, comme la viande porcine²⁷.

Autres facteurs

Parmi les études qui examinent les conséquences des offres présentées par la Chine à l'OMC pour les produits agricoles, plusieurs citent un certain nombre de facteurs qui pourraient influencer sur les effets de la libéralisation du commerce sur la production et les échanges agricoles de la Chine. Par exemple, aussi bien Huang et Chen (2000) que Zhai et Li (2000) étudient les conséquences que leurs simulations pourraient avoir sur l'objectif, affiché par les autorités chinoises, d'un taux d'autosuffisance d'au moins 95 % pour l'approvisionnement en céréales. Zhai et Li (2000) estiment que ce taux d'autosuffisance restera très élevé (92.3 % en 2005) dans leurs simulations. En revanche, la libéralisation totale du commerce envisagée par Huang et coll. (2000) conduirait à ramener ce taux d'autosuffisance à 88 % en 2005, taux qui pourrait remonter à 97 % si les pouvoirs publics augmentaient le budget consacré à la recherche agricole. En conclusion, la prise de mesures gouvernementales visant à améliorer la productivité agricole serait de nature à influencer sur le niveau des importations suite à l'adhésion de la Chine à l'OMC.

L'étude de l'OCDE (2000) estime que la progression des importations chinoises de céréales et d'oléagineux qu'impliquera l'application par la Chine des mesures de libéralisation du commerce prévues par les accords sur le commerce qu'elle a signés avec les États-Unis et l'Union européenne dans la perspective de son entrée dans l'OMC serait nettement plus forte si la Chine cessait également ses subventions agricoles, qui faussent les échanges. Ainsi, l'OCDE estime qu'à l'horizon 2005, le volume des importations de céréales secondaires augmenterait de 0.7 million de tonnes du seul fait de l'application des accords bilatéraux susmentionnés, et de 7.0 millions tonnes si les subventions à la production nationale devaient aussi être éliminées. L'étude note par ailleurs que l'ampleur de la hausse des importations de produits alimentaires transformés dépendra en partie de la capacité de l'agriculture chinoise à améliorer sa productivité, l'un des moyens possibles étant le recours aux subventions. Le niveau de la production et des échanges agricoles de la Chine à l'issue de son adhésion à l'OMC sera donc largement tributaire de la question de savoir si la Chine pourra ou non subventionner son agriculture²⁸.

Services²⁹

Les services jouent un rôle de plus en plus important dans l'économie chinoise, puisqu'ils représentaient en 1998 33 % du PIB, contre 21 % en 1980³⁰. Aucune des études passées en revue ici n'analyse les engagements que la Chine a pris pour les services dans le cadre de ses négociations bilatérales et multilatérales, d'où l'absence de données permettant d'évaluer leurs conséquences potentielles³¹. Toutefois, dans la mesure où le secteur des services (banque, assurances, télécommunications, etc.) est aujourd'hui largement fermé aux entreprises étrangères, on peut raisonnablement supposer que les offres présentées par la Chine dans ce domaine auront un impact significatif sur nombre de ses secteurs de services et sur son économie en général, en termes de gains d'efficacité, notamment³². Par ailleurs, la libéralisation du commerce de services permettrait aux entreprises étrangères de commercialiser et de distribuer leurs services en Chine avec beaucoup plus de facilité, facteur que ne reflètent pas les études qui examinent principalement les conséquences des offres tarifaires présentées par la Chine.

Plusieurs études en équilibre général calculable intègrent les premières estimations qui ont été faites des conséquences économiques des obstacles au commerce de services érigés par différents pays, dont

la Chine³³. Les estimations des obstacles au commerce sont incorporées dans les modèles d'équilibre général calculable sous la forme 1) d'équivalents tarifaires générateurs de recettes, 2) de mesures entraînant une hausse des coûts ou 3) de mesures créatrices de rentes. Toutefois, pour la majorité d'entre elles, ces études ne fournissent que des estimations très grossières des conséquences de la réduction (à hauteur d'un certain pourcentage) ou de l'élimination pure et simple de certains obstacles au commerce de services³⁴. Ces études peuvent permettre de se faire une idée plus précise de l'ampleur des obstacles au commerce de services en Chine et les conséquences possibles, sur le bien-être économique, de la réduction de ces obstacles, mais elles doivent être interprétées avec prudence dans la mesure où leurs méthodes d'estimation des conséquences économiques des obstacles au commerce de services sont pour le moins imprécises³⁵. On distingue les études qui ne tiennent pas expressément compte dans le modèle des divers modes de fourniture de services et celles qui tiennent expressément compte dans le modèle de l'IDE dans les secteurs de services. Parmi les études appartenant au premier groupe, citons celles :

- du **Ministère australien des affaires étrangères et du commerce** qui, à partir de la version 4 de la base de données GTAP (année de référence : 1995) et d'estimations des équivalents tarifaires des obstacles au commerce de services,³⁶ chiffre à 9.8 milliards de dollars par an les gains de bien-être économique qui résulteraient d'une diminution de moitié des obstacles au commerce de services³⁷ ;
- de **Robinson et coll.**, qui s'appuie sur la version 4 de la base de données GTAP et des estimations des équivalents tarifaires des obstacles au commerce de services³⁸. Ce modèle fait par ailleurs appel à une fonction établissant un lien entre performances commerciales et productivité totale des facteurs (toute hausse des importations entraîne celle du niveau technologique). L'étude estime qu'une diminution de moitié des obstacles aux services améliorerait le bien-être économique de la Chine, en pourcentage du PIB, de 0.34 %, par an et même de 1.55 % si l'on inclut les gains de bien-être qui résultent de transferts de technologie ;
- de **Chada et coll.**, qui utilise la version 4 de la base de données GTAP et extrapole les données à l'année 2005 pour tenir compte de l'entrée en application des accords du Cycle d'Uruguay³⁹. L'étude estime qu'une réduction de 33 % des équivalents tarifaires pour les services se traduirait pour la Chine par des gains de bien-être économique de 11.8 milliards de dollars.

Parmi les études qui tiennent expressément compte dans le modèle des différents modes de fourniture des services, citons celles :

- de **Verikios et Zhang**, qui utilise une version modifiée de la base de données GTAP (version 4) incorporant un traitement bilatéral de l'IDE (modèle FTAP)⁴⁰. Le modèle FTAP pose par ailleurs comme hypothèses une mobilité des capitaux imparfaite, des rendements d'échelle croissants et une concurrence monopolistique de grands groupes dans tous les secteurs. Il fait une distinction entre les obstacles à la présence commerciale et ceux affectant d'autres modes de fourniture de services, ainsi qu'entre les obstacles non discriminatoires à l'accès au marché et les restrictions discriminatoires en matière de traitement national. Les obstacles aux services sont modélisés sous la forme d'équivalents fiscaux générateurs de rentes. L'étude examine les conséquences d'une libéralisation complète des échanges de services de communication et de services financiers dans une situation post-Cycle d'Uruguay (c'est-à-dire après 2005). Les auteurs estiment que la libéralisation des échanges de services de communication conduirait à un gain du bien-être économique de la Chine de 4.5 milliards de dollars et celle des échanges de services financiers, de services d'assurance et de services aux entreprises, à un gain de 2.0 milliards de dollars⁴¹ ;
- de **Dee et Hanslow**, qui utilise le même modèle FTAP que l'étude de Verikios et Zhang⁴². Les auteurs partent de l'hypothèse que les estimations des obstacles au commerce de services de communication et de services financiers (semblables à celles utilisées plus haut) sont transposables à la plupart des autres services (services liés au commerce, services de transport, services financiers, services aux entreprises et services de loisirs, notamment). Ils estiment à 90.9 milliards de dollars les gains de bien-être économique, à l'horizon 2005, qui résulteraient de la libéralisation complète du commerce de services en Chine⁴³.

Autres études

Cette section examine brièvement quatre autres articles s'intéressant à l'adhésion de la Chine à l'OMC, car les affirmations qu'ils avancent peuvent permettre de mieux cerner les conséquences économiques possibles de cette adhésion. A noter toutefois que trois études sur quatre ne précisent pas la méthodologie utilisée.

- En s'appuyant sur le modèle qu'il a mis au point (Country Linked System of models : CLS), le Ministère de l'agriculture américain (USDA) estime que l'accession de la Chine à l'OMC dans les conditions prévues par l'accord sino-américain de novembre 1999 sur l'accession de la Chine à l'OMC se traduira pour la Chine par une progression totale de ses importations nettes de maïs, de blé, de riz, de coton, de soja et ses dérivés de 1.5 milliard de dollars par an, en moyenne, entre 2000 et 2009 par rapport au scénario de référence (la Chine reste en dehors de l'OMC). Une grande partie de cette progression sera due aux mesures de libéralisation du commerce qui contraindront la Chine à remplacer ses contingents par des contingents tarifaires (et à les relever progressivement), à entrouvrir le commerce de produits agricoles à des acteurs privés, et à supprimer les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) restrictives⁴⁴.
- La Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) estime qu'à court terme, l'adhésion de la Chine à l'OMC n'aura qu'une faible incidence sur les flux d'IDE en direction de la Chine, les investisseurs attendant de voir les résultats des réformes. En revanche, à moyen terme, la CNUCED prévoit que les flux d'IDE pourraient passer d'une quarantaine de milliards de dollars actuellement à 60 milliards, voire à 100 milliards par an si les fusions et acquisitions internationales devaient devenir autorisées⁴⁵.
- Le Fonds monétaire international (FMI) estime que l'entrée de la Chine dans l'OMC entraînerait une baisse de 0.3 % du PIB réel chinois en 2001 (au moment où l'étude a été rédigée, 2001 devait être la première année où la Chine serait Membre de l'OMC), suivie d'une hausse de 0.1 % en 2002, de 0.6 % en 2003, de 0.6 % en 2004 et de 0.8 % en 2005. Le Fonds estime encore que les réductions des droits de douane entraîneront une progression des importations et une dégradation de 10.5 milliards de dollars du solde des opérations courantes en 2005. L'adhésion à l'OMC soumet plusieurs secteurs, notamment l'agriculture, la construction automobile, certains secteurs à forte intensité de capital (télécommunications, notamment) et le système bancaire à la pression de la concurrence. Le secteur chinois du textile retire un grand bénéfice de la suppression des contingents d'ici à 2005. A long terme, l'exacerbation de la concurrence entraîne des gains d'efficacité et une amélioration de la productivité totale des facteurs⁴⁶.
- Sur la base des engagements pris par la Chine envers les États-Unis en avril 1999, un article de Goldman Sachs a estimé que l'entrée de la Chine dans l'OMC se traduirait par une progression significative de la croissance économique du pays, mais aussi des investissements étrangers et des échanges commerciaux. De l'avis de Goldman Sachs, la libéralisation du commerce et l'ouverture aux échanges amélioreront la productivité et dopent la croissance annuelle du PIB de 0.5 % à l'horizon 2005. A cette date, le total des échanges de la Chine (exportations + importations) et les flux d'IDE seraient pratiquement multipliés par deux⁴⁷. Les réductions des droits de douane feraient progresser les importations de 65 milliards de dollars d'ici à 2005, la suppression des obstacles non tarifaires, de 20 à 30 milliards de dollars, et la hausse des flux d'IDE, de 20 milliards (équipements, matières premières, etc.). Au total, la hausse des importations d'ici à 2005 se chiffrerait entre 230 et 260 milliards de dollars. Enfin, la suppression des contingents AMF entraînerait le doublement de la production nationale de textiles et de vêtements, qui représenterait alors une valeur annuelle de 70 milliards de dollars⁴⁸.

Conclusion

La quasi-totalité des études examinées dans le présent rapport parviennent à la conclusion que l'entrée de la Chine dans l'OMC aura des retombées positives sur l'économie du pays. L'ampleur de ces retombées

est toutefois diversement appréciée selon les études. De la même façon, la réponse à la question de savoir quels secteurs pourraient bénéficier ou au contraire, pâtir de l'entrée de la Chine dans l'OMC n'est pas du tout la même d'une étude à l'autre. Il est difficile de dire quelle étude évalue de la manière la plus précise et la plus complète les conséquences de l'accession de la Chine à l'OMC sur l'économie du pays dans la mesure où, entre autres raisons, aucune n'intègre dans son analyse la totalité des offres présentées par la Chine lors de ses négociations bilatérales et multilatérales. S'il est difficile d'évaluer la pertinence des études examinées ici, c'est aussi parce que la plupart d'entre elles circonscrivent leur analyse aux conséquences économiques des offres de réductions tarifaires faites par la Chine et de la suppression des contingents sur les exportations de textiles et de vêtements d'origine chinoise, et passent sous silence les offres, pourtant non négligeables, présentées par la Chine en matière de réduction des obstacles non tarifaires (droits de commercialisation, droits de distribution, contingents, licences d'importation, mesures SPS restrictives, etc.) et de services. Or, de l'avis de nombreux analystes, ces offres pourraient avoir des conséquences plus importantes sur l'économie chinoise que les réductions tarifaires. Cette carence des études s'explique en partie par le manque de données sur les offres présentées par la Chine à l'OMC en matière d'obstacles non tarifaires et de services et sur les conséquences, traduites en équivalents tarifaires, de ces restrictions. Il y a donc tout lieu de penser que les études examinées ici sous-estiment largement les conséquences économiques et sectorielles réelles de l'entrée de la Chine dans l'OMC. Enfin, diverses hypothèses sous-jacentes aux modèles économiques en équilibre général calculable les plus courants sont pour certains aspects très éloignées de la réalité de l'économie chinoise. Il n'est donc pas sûr que ces modèles soient aptes à mesurer de manière précise les conséquences de la libéralisation du commerce sur l'économie chinoise.

Plusieurs études s'appuient, pour leurs simulations, sur l'accord sino-américain de novembre 1999 sur l'accession de la Chine à l'OMC ou sur le compte rendu qui a été fait d'un accord préliminaire qui aurait été conclu en avril 1999 (et qui était très proche de l'accord final de novembre 1999). Sur les 36 accords commerciaux bilatéraux que la Chine a conclus en vue de son accession à l'OMC, seul l'accord sino-américain a été rendu public dans son intégralité (en mars 2000). Avant que cet accord soit rendu public, le gouvernement américain avait diffusé une description détaillée de la plupart des aspects de l'accord, là où l'Union européenne et d'autres partenaires s'étaient contentés de diffuser une description générale de l'accord qu'ils avaient conclu, chacun pour leur part, avec la Chine. L'accord sino-américain fait date eu égard aux réductions tarifaires tout à fait considérables proposées par la Chine pour les produits industriels (niveau moyen des droits de douane ramené de 24.6 % à 9.4 %), à la «tarification» de la plupart des obstacles non tarifaires érigés dans le domaine de l'agriculture, et aux réductions significatives des droits de douane sur certains produits agricoles. Les études en équilibre général calculable qui s'appuient sur l'accord préliminaire d'avril 1999 ou sur l'accord de novembre 1999 incluent les études de l'USITC (1999), de la Banque mondiale (2000, étude I), de Fan et Zheng (2000) et de l'OCDE (2000). Toutefois, ces études ne s'intéressent pas aux conséquences des obstacles non tarifaires. Les études de Zhai et Li (2000) et de Lejour (2000) fournissent des estimations des conséquences des obstacles non tarifaires frappant certains secteurs industriels, mais pas de ceux frappant les produits agricoles, et ni l'une ni l'autre ne se livre à un examen détaillé de l'accord sino-américain de novembre 1999 sur l'accession de la Chine à l'OMC.

Plusieurs études tentent d'intégrer, dans le scénario de référence choisi, les réductions tarifaires auxquelles la Chine a procédé au cours des dernières années : pour prendre un exemple, beaucoup partent du taux moyen des droits de douane observé en Chine en 1997. Cette méthode permet d'estimer les conséquences que des abaissements ultérieurs des droits de douane auraient sur l'économie de la Chine à l'issue de son entrée dans l'OMC. Toutefois, le fait de ne pas tenir compte dans les simulations des réductions tarifaires auxquelles la Chine a d'ores et déjà procédé dans la perspective de son adhésion à l'OMC peut conduire à sous-estimer les conséquences de l'entrée de la Chine dans l'organisation.

Les analyses de Bach et coll. (1997), de la Banque mondiale (2000, étude II) et de Lejour (2000) montrent que les taux de droits effectivement appliqués en Chine sont nettement inférieurs aux taux légaux car les importations de biens d'investissement et d'intrants intermédiaires intervenant dans la fabrication de marchandises destinées à l'exportation bénéficient de droits de douane préférentiels. Il ressort de leurs analyses que la non-prise en compte des exonérations de droits dans les simulations peut conduire à

sous-estimer ou à surestimer, selon le cas, les conséquences des réductions tarifaires qu'impliquera l'entrée de la Chine dans l'OMC sur le bien-être économique du pays et sur l'évolution de la production dans divers secteurs.

La majorité des études qui analysent les conséquences économiques de l'entrée de la Chine dans l'OMC utilisent soit un modèle à un seul pays de l'économie chinoise, soit un modèle multirégional de l'économie mondiale. Le modèle à un seul pays inclut davantage d'informations sur les secteurs d'activité et examine les aspects propres à une économie, et c'est là son point fort. Ainsi, Zhai et Li (2000) introduisent dans leur modèle deux régimes de commerce différents : le trafic ordinaire et le trafic de perfectionnement.

Limites du modèle GTAP pour analyser les conséquences de l'accession de la Chine à l'OMC

L'un des modèles multirégionaux les plus couramment utilisés est le modèle GTAP (Global Trade Analysis Project). Le modèle GTAP standard permet d'estimer les conséquences macro-économiques et sectorielles d'un changement de politique (un abaissement des droits de douane, par exemple) sur une économie donnée (comme la Chine) et sur les autres régions et économies comprises dans le modèle. S'il a son utilité pour analyser les conséquences économiques possibles de l'entrée de la Chine dans l'OMC, le modèle GTAP (comme d'ailleurs la plupart des modèles multirégionaux) présente certaines limites, notamment lorsque l'on cherche à l'appliquer à la Chine :

- Le modèle GTAP contient des données sur les droits de douane en vigueur en Chine, mais ne fournit aucune estimation des équivalents tarifaires des obstacles non tarifaires érigés par la Chine (alors qu'il le fait pour plusieurs autres pays). Or, comme on l'a vu plus haut, en Chine, les obstacles non tarifaires représentent un obstacle de taille au commerce pour bon nombre de produits, notamment les produits agricoles, de sorte que la non-prise en compte de type d'obstacle ne peut que conduire à sous-estimer les conséquences macro-économiques et sectorielles probables de l'entrée de la Chine dans l'OMC.
- Le modèle GTAP part de l'hypothèse d'une concurrence parfaite. Or, si la Chine a bien, au cours des dernières années, procédé à de nombreuses réformes la mettant sur la voie de l'économie de marché, l'intervention de l'État reste forte. Les entreprises d'État sont à l'origine de près du quart de la production industrielle : les pouvoirs publics leur accordent un traitement préférentiel, qui prend la forme d'un accès prioritaire aux prêts bancaires et de droits exclusifs de commercialisation, de fourniture et de production dans certains secteurs. Le marché chinois est donc loin de se trouver dans une situation de concurrence parfaite.
- Le modèle GTAP part de l'hypothèse que les rendements d'échelle sont constants. Pourtant, diverses études montrent que la libéralisation du commerce permet d'importer davantage de biens d'équipement et par voie de conséquence, d'accroître la productivité et la croissance. Il se peut donc que les modèles du type GTAP sous-estiment les retombées positives de la libéralisation.
- Le modèle GTAP postule la mobilité intersectorielle de la main-d'œuvre. Or, en Chine, la mobilité de la main-d'œuvre est freinée par un certain nombre de politiques et facteurs économiques. Aussi le déplacement de ressources d'un secteur économique vers un autre par suite de la libéralisation du commerce est-il susceptible d'avoir, à court terme, des effets déstabilisants sur le marché de l'emploi chinois, ce que le modèle GTAP standard ne reflète pas nécessairement. La non-prise en compte de ce facteur peut conduire à surestimer les gains de bien-être induits par la libéralisation du commerce.
- Le modèle GTAP standard n'est pas un modèle de croissance endogène dynamique et risque donc de pas rendre compte des effets probables, sur la croissance chinoise, de la hausse des investissements étrangers en Chine au terme de son entrée dans l'OMC.

Encadré A.2.1. Synthèse des principales conclusions des études sur les conséquences de l'adhésion de la Chine à l'OMC

Étude	Modèle utilisé	Hypothèse retenue quant aux conditions d'entrée de la Chine dans l'OMC	Variations par rapport à l'année de référence et principales conclusions
Yang (1996) (dollars de 1992)	GTAP Scénario de référence : projections de l'économie mondiale entre 1992 et 2005 (avec prise en compte des accords du Cycle d'Uruguay).	Trois scénarios envisagés : 1) adhésion en qualité de pays en développement 2) adhésion en qualité de pays développé 3) adhésion en qualité de pays développé + abaissement de l'ensemble des droits de douane à 10 % maximum (via une réduction ou une stabilisation des taux).	C'est lorsque les droits sont ramenés à 10 % maximum que les gains nés de la libéralisation du commerce sont de loin les plus élevés. Gains de PIB : 1) 4.0 %, 2) 4.4 %, 3) 7.7 %. Gains de bien-être : 1) 18.0 milliards d'USD, 2) 19.1 milliards d'USD, 3) 27.4 milliards d'USD. Croissance du volume d'exportations : 1) 29.8 %, 2) 35.4 %, 3) 81.2 % Croissance du volume d'importations : 1) 35.9 %, 2) 45.5 %, 3) 119 %. Dans le cadre du scénario 3), les secteurs qui ont le plus à gagner de la libéralisation sont les vêtements, d'autres produits manufacturés et le matériel de transport et ceux qui ont le plus à perdre, les boissons et le tabac, les produits de la pêche, les machines et les équipements. Les conséquences sur la production agricole sont minimes.
Anderson (1997) (dollars de 1992)	GTAP Scénario de référence : projections de l'économie mondiale entre 1992 et 2005. Les simulations s'attachent à estimer les conséquences du Cycle d'Uruguay avec et sans adhésion de la Chine et du Taipei chinois.	Offres faites par la Chine à l'OMC en 1995 (le taux de droits, en moyenne pondérée, passe de 30 % en 1992 à 16 % d'ici à 2005).	A l'horizon 2005 : Valeur des exportations en hausse de 61 milliards de dollars en termes réels. Valeur des importations en hausse de 47 milliards de dollars en termes réels. Gains de bien-être de 26.6 milliards de dollars (3.0 %) Évolution de la balance commerciale entre 1992 et 2005 (en milliards d'USD) : produits agricoles (-13.3), autres produits primaires (-10.9), produits de l'industrie légère (58.6), produits de l'industrie lourde (-32.9) Les conséquences de l'entrée dans l'OMC sur l'agriculture chinoise sont minimes.
Bach, Martin et Stevens (1997) (dollars de 1992)	GTAP (scénario de référence : économie mondiale entre 1992 et 2005), sans prise en compte des conséquences des accords du Cycle d'Uruguay. Examine les conséquences de l'entrée dans l'OMC sur le bien-être économique de la Chine à partir des offres que celle-ci a faites à l'OMC en 1994 ; tient compte des exonérations de droits dont bénéficient certains produits importés.	Offre faite par la Chine en septembre 1994 (le taux de droits, en moyenne pondérée, passe de 30.4 % en 1992 à 16.1 % en 2005)	Sur la base des mesures standard de la restrictivité tarifaire, les gains de bien-être procurés à la Chine par ses offres tarifaires sont estimés à 22 milliards de dollars. Deux méthodes différentes de mesure des exonérations tarifaires aboutissent à des gains de bien-être de 17 et 31 milliards de dollars, respectivement.

Encadré A.2.1. Synthèse des principales conclusions des études sur les conséquences de l'adhésion de la Chine à l'OMC (suite)

Étude	Modèle utilisé	Hypothèse retenue quant aux conditions d'entrée de la Chine dans l'OMC	Variations par rapport à l'année de référence et principales conclusions
Wang (1997) (dollars de 1992)	GTAP (1992). Conséquences du Cycle d'Uruguay avec et sans entrée du Taipei chinois dans l'OMC.	Les réductions tarifaires opérées par la Chine en 1996 sont prises en compte. Les droits de douane sont réduits de 35 % supplémentaires.	<p>Conséquences de l'entrée de la Chine dans l'OMC :</p> <p>Gains statiques de bien-être = 10 milliards d'USD (2.6 % du PNB)</p> <p>Gains statiques et dynamiques de bien-être = 20.3 milliards d'USD (5.5 % du PNB)</p> <p>Hausse des exportations, en valeur, de 65.7 milliards d'USD</p> <p>Hausse des importations, en valeur, de 47.2 milliards d'USD</p> <p>La Chine augmente de manière significative ses exportations de marchandises à forte intensité de main-d'œuvre (textiles et vêtements, notamment) et importe davantage de produits intermédiaires manufacturés, de machines et d'équipements. La part de la Chine dans la production mondiale de textiles et de vêtements est multipliée par plus de deux.</p> <p>La valeur des importations nettes de produits agricoles augmente de 8.4 milliards d'USD.</p>
McKibbin et Wilcoxon (1998)	Modèle d'équilibre général dynamique intertemporel (DIGEM) : G3 (1991-2020), qui tient compte des flux financiers.	<p>1) Les taux de droits légaux de 1997 sont progressivement ramenés à zéro d'ici à 2010.</p> <p>2) La Chine met en œuvre des réformes financières qui améliorent le rendement des investissements réalisés dans le pays de 1 % en 1998, de 2 % en 1999 et de 3 % à partir de l'année 2000.</p>	<p>1) En 1998, l'industrie, en phase d'ajustement, est à l'origine d'un ralentissement de la croissance du PIB mais à partir de 1999, l'économie retrouve un rythme de croissance plus soutenu. En 2010, la croissance du PIB est en progression de 0.85 %. En termes réels, les exportations accusent dans un premier temps une baisse, puis repartent à la hausse. En termes réels, les importations augmentent de manière significative (de 3 % en 2010).</p> <p>2) Les flux financiers dirigés vers la Chine connaissent une forte hausse et dopent la croissance du PIB. En termes réels, les exportations diminuent et les importations augmentent.</p>
Wang (1999)	GTAP, l'accent étant mis sur les conséquences de la suppression des contingents AMF sur les exportations de la Chine. Période de référence : 1995-2010.	Après avoir réduit ses droits de douane en octobre 1997, la Chine procède à une nouvelle réduction sur les produits industriels (de 40 % d'ici à 2010) et remplace, à l'horizon 2005, les contingents sur les produits agricoles par des droits de douane uniformes de 15 %.	<p>D'ici à 2010 :</p> <p>Hausse de 1.8 % de la production totale.</p> <p>Hausse de 14.4 % des exportations.</p> <p>Hausse de 20.2 % des importations.</p> <p>Le secteur des vêtements est le grand gagnant.</p> <p>Le secteur de l'automobile est le grand perdant.</p>
USITC (1999) (dollars de 1998)	Version 4 de la base de données GTAP (année de référence : 1998)	Examine séparément les offres faites par la Chine aux États-Unis en avril 1999 et l'élimination progressive des contingents AMF.	<p>Conséquences des offres tarifaires d'avril 1999 :</p> <p>Effets statiques sur le PIB réel : + 0.9 %</p> <p>Effets statiques et dynamiques sur le PIB réel : + 4.1 %</p>

Encadré A.2.1. **Synthèse des principales conclusions des études sur les conséquences de l'adhésion de la Chine à l'OMC (suite)**

Étude	Modèle utilisé	Hypothèse retenue quant aux conditions d'entrée de la Chine dans l'OMC	Variations par rapport à l'année de référence et principales conclusions
			<p>Effets statiques sur le bien-être : -0.3 %</p> <p>Effets statiques et dynamiques sur le bien-être : +2.1 %</p> <p>Effets statiques sur le total des exportations : +10.1 %</p> <p>Effets statiques sur le total des importations : +11.9 %</p> <p>Effets statiques et dynamiques sur les exportations : +12.2 %</p> <p>Effets statiques et dynamiques sur les importations : +14.3 %</p> <p>La production d'articles d'habillement, de chaussures et de produits de l'industrie légère connaît une hausse marquée, cependant que la production d'oléagineux recule.</p> <p>Conséquences de la suppression progressive des contingents AMF d'ici à 2010 :</p> <p>Hausse de 9.2 milliards d'USD du PIB</p> <p>Hausse de 8.4 milliards d'USD du bien-être</p> <p>Hausse de 16.3 milliards d'USD des exportations</p> <p>Hausse de 10.9 milliards d'USD des importations.</p>
Li et Lejour (1999) (dollars de 1992)	Modèle d'équilibre général calculable propre à l'économie chinoise (1992-2020). Intègre les exonérations de droits dont bénéficient les importations, mais pas l'élimination progressive des contingents AMF.	Les droits de douane sont abaissés de 40 % entre 1992 et 2000 (afin d'officialiser les réductions opérées dans les faits) ; à partir de 2000, les droits de douane baissent chaque année de 10 % jusqu'à être totalement supprimés en 2010. Maintien des droits à taux zéro jusqu'en 2020.	Gains substantiels de bien-être (30 milliards d'USD par an), mais léger recul du PIB (-0.7 %). Les machines et le matériel électriques, ainsi que les textiles et les vêtements sortent gagnants de l'entrée de la Chine dans l'OMC, mais la plupart des autres secteurs subissent une légère contraction de leur activité.
Huang et al. (2000) (s'intéresse exclusivement au secteur de l'agriculture)	Modèle CAPSiM (CCAP Agriculture Policy Simulation and Projection Model). Modèle à un seul pays. La période de référence commence en 1995. Projections jusqu'en 2000 et examen des conséquences de l'entrée dans l'OMC sur la période 2000-2005.	Libéralisation progressive des échanges de 14 grands produits de base agricoles (7 produits céréaliers et 7 produits d'origine animale) à partir de 2000 et suppression de tous les obstacles au commerce d'ici à 2005.	Entre 2000 et 2005 : Si la Chine ne devient pas membre de l'OMC, la production intérieure parvient à couvrir la quasi-totalité des besoins agricoles du pays, même si pour de nombreux produits de base, les prix intérieurs restent supérieurs aux prix mondiaux. Si la Chine devient membre de l'OMC, les prix intérieurs de la plupart des produits céréales (à l'exception du riz) chutent, conduisant à une baisse généralisée des prix intérieurs et à une hausse des importations. Le prix des produits carnés augmente.

Encadré A.2.1. **Synthèse des principales conclusions des études sur les conséquences de l'adhésion de la Chine à l'OMC** (suite)

Étude	Modèle utilisé	Hypothèse retenue quant aux conditions d'entrée de la Chine dans l'OMC	Variations par rapport à l'année de référence et principales conclusions
			<p>Suite à la libéralisation du commerce, la Chine pourrait ne pas être en mesure de couvrir 95 % de ses besoins en céréales à l'aide de la production intérieure : de 98 % au milieu des années 90, le taux d'autosuffisance pourrait chuter à 88 % en 2005. Ce taux pourrait remonter à 97 % d'ici à 2020 moyennant une hausse du budget consacré à la recherche agricole.</p>
Ianchovichina et al. (2000) (Banque mondiale I)	GTAP (1995-2000)	Accord sino-américain de novembre 1999, par comparaison avec les taux de droits appliqués en 1997.	<p>Gains de bien-être pour le consommateur : 28.6 milliards d'USD</p> <p>Hausse marquée de la production de textiles et de vêtements et baisse de la production de véhicules automobiles, de boissons et de tabac.</p> <p>Nette hausse des exportations de textiles, de vêtements et d'automobiles, et forte baisse des exportations de boissons, de tabac et de divers produits agricoles.</p> <p>Nette hausse des importations de boissons, de tabac, de textiles, de vêtements et d'automobiles.</p> <p>Progression des salaires de la main-d'œuvre non qualifiée deux fois supérieure à celle des salaires de la main-d'œuvre qualifiée.</p>
Banque mondiale II (2000) (dollars de 1995)	GTAP-DE (modifié afin d'intégrer les exonérations de droits). Période de référence : 1995-2000	Offre faite par la Chine au Groupe de travail de l'accèsion à l'OMC en août 1998 de réduire les droits de douane sur les produits manufacturés de 20 % par rapport à 1997.	<p>Gains de bien-être dans le modèle GTAP : 35.6 milliards d'USD</p> <p>Gains de bien-être dans le modèle GTAP-DE : 24.4 milliards d'USD</p> <p>La non-prise en compte des exonérations de droits sur les importations peut conduire à largement surestimer les gains, notamment sectoriels, de la libéralisation du commerce.</p> <p>Dans le modèle GTAP-DE, la part de la Chine dans les exportations et les importations mondiales en 2005 s'inscrit en hausse de 1.8 % et 1.4 %, respectivement, par rapport au scénario de référence.</p> <p>Gains de bien-être en 2005 = 28.6 milliards d'USD.</p> <p>La part de la Chine dans la production mondiale de vêtements connaît une hausse sensible, de même que sa part dans les exportations mondiales d'automobiles et de plusieurs produits de haute technologie. Le niveau de protection de l'agriculture reste quasi inchangé mais pour certains produits agricoles, les importations connaissent une hausse.</p>
Fan et Zheng (2000)	Modèle d'équilibre général calculable (PRCGEM). Année de référence utilisée pour estimer les conséquences	Accord sino-américain de novembre 1999 sur l'accèsion de la Chine à l'OMC (variations par rapport aux taux de droits	<p>Les réductions tarifaires ont des conséquences minimes, mais néanmoins positives.</p> <p>En 1998 :</p>

Encadré A.2.1. Synthèse des principales conclusions des études sur les conséquences de l'adhésion de la Chine à l'OMC (suite)

Étude	Modèle utilisé	Hypothèse retenue quant aux conditions d'entrée de la Chine dans l'OMC	Variations par rapport à l'année de référence et principales conclusions
	de l'adhésion en 1998 : 1997	légaux appliqués en 1999). Prise en compte des réductions tarifaires, mais pas de la suppression des contingents AMF.	<p>Gains statiques de PIB = 0.06 %</p> <p>Gains statiques et dynamiques de PIB = 0.6 %</p> <p>Gains statiques des exportations = 5.7 %</p> <p>Gains statiques et dynamiques des exportations = 5.4 %</p> <p>Gains statiques des importations = 7.3 %</p> <p>Gains statiques et dynamiques des importations = 9.1 %</p> <p>Plus fort pourcentage d'augmentation de la production : compteurs (4.7 %)</p> <p>Plus fort pourcentage de baisse de la production : minerais métalliques (-2.1 %).</p> <p>Plus fort pourcentage d'augmentation des exportations : matériel électronique (10.7 %).</p> <p>Plus fort pourcentage d'augmentation des importations : bois (18.7 %).</p>
Zhai et Li (2000)	Modèle d'équilibre général calculable construit dans le cadre des travaux de l'OCDE sur le thème Echanges et environnement. Intègre les exonérations de droits sur les importations (1995-2010).	1) Application du taux effectif des droits de douane de 1997 et réduction des ONT + 2) application des accords du Cycle d'Uruguay + 3) baisse de 40 %, étalée entre 1998 et 2005, des droits de douane de 1997 et suppression des obstacles non tarifaires dans neuf secteurs industriels + 4) libéralisation des échanges de produits agricoles (1998-2004), suppression des contingents d'importation d'ici à 2005, remplacés par des droits uniformes de 10 % + 5) élimination progressive des contingents AMF d'ici à 2005.	<p>En 2005 :</p> <p>Hausse de 1.5 % du PIB</p> <p>Gains de bien-être : 1.2 %</p> <p>Hausse de 26.9 % des exportations</p> <p>Hausse de 25.8 % des importations</p> <p>Les gains globaux pour l'économie sont inégalement répartis : le bien-être de la population urbaine s'améliore et celui de la population rurale se dégrade.</p> <p>La production des secteurs agricoles très protégés et de certains secteurs industriels à forte intensité de capital (automobiles, instrumentation, coton, blé, etc.) enregistrerait un très net recul, tandis que divers secteurs à forte intensité de main-d'œuvre, notamment ceux des textiles et des vêtements, retireraient de grands avantages de l'entrée dans l'OMC.</p> <p>Quelque 9.6 millions d'ouvriers agricoles devront trouver à s'employer dans d'autres secteurs.</p>
Lejour (2000)	GTAP et WorldScan Examen de deux types d'exonérations tarifaires différents (1995-2020)	Droits abaissés de 50 %. Trois modèles tarifaires : 1) taux légaux, 2) tous les droits de douane abaissés des deux tiers pour revenir aux taux effectifs de 1995, 3) droits de douane abaissés	<p>En 2020 :</p> <p>Croissance du PIB : 1) 2.1 %, 2) 1.4 %, 3) 1.7 %</p> <p>Gains de bien-être (en milliards d'USD) : 1) 52.9, 2) 9.5, 3) 8.2.</p> <p>Dans les trois scénarios, c'est le secteur des</p>

Encadré A.2.1. **Synthèse des principales conclusions des études sur les conséquences de l'adhésion de la Chine à l'OMC** (suite)

Étude	Modèle utilisé	Hypothèse retenue quant aux conditions d'entrée de la Chine dans l'OMC	Variations par rapport à l'année de référence et principales conclusions
		uniquement pour les importations de biens intermédiaires et de biens d'investissement.	vêtements qui enregistre la plus forte hausse du volume de production et le secteur des véhicules automobiles, celui qui accuse la plus forte baisse. Les conséquences sur les différents secteurs sont plus ou moins importantes selon que l'on prend ou non en compte les exonérations de droits et selon la manière dont ces exonérations sont modélisées.
Walmsley et Hertel (2000) (dollars de 2000)	Modèle GTAP dynamique Période de référence : 2000-2020.	1) Offre faite par la Chine à l'OMC en août 1998 ; réductions tarifaires et élimination progressive, d'ici à 2005, des contingents sur les textiles. 2) Retard dans l'élimination progressive des contingents AMF.	Hausse cumulée du PIB réel = 8.6 % Gains cumulés de bien-être = 27.1 milliards d'USD Hausse cumulée des exportations = 35.2 % Hausse cumulée des importations = 39.4 % Le retard pris dans l'élimination progressive des contingents AMF ampute légèrement la croissance du PIB.
OCDE (2000)	Modèle Aglink de l'OCDE	Accord sino-américain de novembre 1999 et dispositions de l'accord sino-américain de mai 2000 relatives aux oléagineux. Objet de l'étude : céréales, oléagineux et certaines productions animales.	Les importations de céréales et d'oléagineux progressent de 2 et 2.5 millions de tonnes, respectivement. La demande intérieure de viande porcine et de viande de poulet progresse sous l'effet de la baisse des droits de douane. Ce surcroît de demande entraîne une augmentation des importations de viande de poulet alors que pour la viande porcine, il est satisfait par les producteurs nationaux, qui bénéficient de la baisse du coût des aliments. L'amélioration des revenus de la population urbaine s'accompagne d'une hausse de la demande de produits laitiers. L'entrée de la Chine dans l'OMC se traduirait par une forte hausse des importations de céréales si les subventions, qui faussent les échanges, étaient supprimées.
Autres études			
Zhang, Zhang et Wan (1998)	Modèle d'équilibre partiel calculable	Estimations des droits de douane et des équivalents tarifaires des obstacles non tarifaires (ONT) dans 25 "secteurs protégés". ONT estimés à partir de relevés des prix pratiqués par les entreprises commerciales chinoises.	En 1994, les mesures protectionnistes appliquées aux 25 produits ont entraîné des pertes de bien-être pour le consommateur de 35 milliards d'USD (6.2 % du PNB), ce qui laisse penser que la libéralisation sera très bénéfique. La libéralisation du commerce conduirait à ramener l'indice des prix à quai de ces produits de 1.00 à 0.68, et la valeur CAF des importations augmenterait de 37.6 %. L'indice des prix de produits intérieurs comparables serait ramené, lui, de 1.00 à 0.90. Coûts d'ajustement importants à court terme. Les entreprises protégées accuseraient une baisse de leur production de 40 milliards d'USD (soit 32 %) et 11.2 millions de personnes pourraient perdre leur emploi.

Encadré A.2.1. **Synthèse des principales conclusions des études sur les conséquences de l'adhésion de la Chine à l'OMC** (suite)

Étude	Modèle utilisé	Hypothèse retenue quant aux conditions d'entrée de la Chine dans l'OMC	Variations par rapport à l'année de référence et principales conclusions
Goldman Sachs (1999)	n.d.	Offre faite par la Chine en avril 1999.	La croissance du PIB gagne 0.5 %. Le total des échanges et des investissements est multiplié par près de deux d'ici à 2005.
USDA (2000).	Modèle CLS (Country Linked System of models) mis au point par l'USDA (2000--2009)	Accord sino-américain de novembre 1999. Axé principalement sur les conséquences (sur le maïs, le blé, le riz, le coton, le soja et ses dérivés) du relèvement des contingents tarifaires.	Sur la période 2000-2009, les importations nettes annuelles de la Chine augmentent en moyenne de 1.5 milliard d'USD par rapport à l'année de référence.
CNUCED (2000)	n.d.	n.d.	A moyen terme, les flux d'IDE dirigés vers la Chine pourraient atteindre 60, voire 100 milliards d'USD par an si les fusions et acquisitions internationales devaient devenir autorisées.
FMI (2000)	n.d.	Accord sino-américain de novembre 1999. Part de l'hypothèse d'une accession en 2001 et cherche à estimer ce qui changera selon que la Chine adhérerait ou non à l'OMC.	Le PIB recule de 0.3 % en 2001, puis progresse de 0.1 % en 2002, de 0.6 % en 2003, de 0.6 % en 2004 et de 0.8 % en 2005. Le solde des opérations courantes se dégrade à partir de 2002 : en 2005, il accuse une baisse de 10.5 milliards d'USD (les réductions tarifaires stimulent la demande). Toutefois, cette tendance s'inversera à partir du moment où les contingents sur les textiles et les vêtements seront supprimés et où les investissements étrangers en Chine augmenteront. A court terme, l'agriculture, l'industrie automobile, certains secteurs à forte intensité de capital et le système bancaire seront soumis à des pressions concurrentielles accrues, ces pressions ayant néanmoins pour avantage d'améliorer la productivité. A court terme, effets déstabilisateurs sur l'emploi et accroissement des inégalités de revenus, puis reprise des créations d'emplois.

NOTES

1. Cette annexe a été rédigée par Wayne Morrison, spécialiste du commerce international et de la finance (Congressional Research Service, Bibliothèque du Congrès, Washington), qui a travaillé sous la direction de George Holliday, Administrateur principal, Direction des échanges, OCDE.
2. Certaines études ne prennent pas en considération les conséquences de l'élimination des contingents, préférant s'intéresser aux mesures de libéralisation unilatérale du commerce auxquelles la Chine a dû s'engager comme condition de son accession à l'OMC.
3. D'autant que plusieurs des modèles utilisés intègrent, après les avoir estimées, les conséquences économiques des contingents sur les textiles et les vêtements originaires de Chine.
4. Comme on l'a vu plus haut, la Chine a, au cours des dernières années, largement libéralisé son régime commercial. Certaines des études sur les conséquences de l'accèsion à l'OMC tiennent compte de ces réductions de droits de douane, d'autres non. L'hétérogénéité des hypothèses quant à l'ampleur des réductions de droits de douane selon les scénarios (la Chine adhère ou bien n'adhère pas à l'OMC) pourrait se retrouver dans les résultats obtenus par les différentes études.
5. Ainsi, Yang (1996), qui étudie trois scénarios de libéralisation du commerce de la Chine, parvient à la conclusion que la progression du PIB et du bien-être économique de la Chine est d'autant plus importante que la libéralisation envisagée l'est.
6. Par exemple, selon l'étude II de la Banque mondiale (2000), la non-prise en compte des exonérations de droits d'importation dont bénéficient les marchandises entrant dans la fabrication de marchandises destinées à l'exportation peut conduire à surestimer d'environ 50 % les gains de bien-être de la Chine consécutifs à l'entrée de celle-ci à l'OMC. Dans leur analyse, Bach et coll. (1997) utilisent un "indice de restrictivité des échanges" pour mesurer les conséquences, en termes de bien-être, de droits de douane soumis à de fortes variations ; ils estiment que les gains de bien-être économique pourraient être de près de 50 % supérieurs à ceux obtenus par les simulations des conséquences de réductions des taux de droits légaux.
7. Les auteurs qui utilisent ces modèles reconnaissent qu'il leur est difficile d'estimer avec précision les exonérations de droits par secteur dans la mesure où les autorités chinoises communiquent peu de statistiques détaillées sur les exonérations de droits.
8. Parmi les secteurs qui auront à souffrir de la libéralisation du commerce, tous ne seront pas nécessairement perdants à long terme dans la mesure où les entreprises chinoises protégées (et, probablement, inefficaces) qui se retrouveront exposées à une plus forte concurrence pourraient devenir plus efficaces et plus compétitives à l'international. D'ailleurs, certaines études parviennent à la conclusion que si certains secteurs industriels protégés connaîtront une contraction de leur activité suite à l'entrée de la Chine dans l'OMC, les gains d'efficacité qu'ils réaliseront auront en contrepartie pour effet de doper leurs exportations.
9. La plupart des études assimilent les contingents sur les textiles et les vêtements à des taxes à l'exportation.
10. Ainsi, dans le cadre de l'accord sino-américain de novembre 1999 sur le commerce, la Chine s'est engagée à ramener ses droits de douane sur les automobiles à 25 % d'ici à 2006, ce qui représente une baisse significative puisque ces droits sont compris entre 80 et 100 % actuellement. Par ailleurs, la Chine a aussi accepté d'éliminer tout un éventail d'obstacles non tarifaires (ce qui aura aussi, probablement, des conséquences importantes sur l'industrie automobile chinoise), notamment les contingents, les restrictions sur les droits de commercialisation et de distribution et les prescriptions imposées aux investisseurs étrangers en matière de teneur en éléments d'origine nationale et de transferts de technologie.
11. Les conséquences sectorielles de l'accèsion de la Chine à l'OMC évaluées par les différentes études se prêtent difficilement à une comparaison directe dans la mesure où les études n'appellent pas toutes, ni ne classent, les marchandises de la même façon. Qui plus est, de nombreuses études indiquent l'évolution de la production, des

effectifs et des échanges en pourcentage par rapport à une année de référence, mais pas en valeur (ou, dans le cas des effectifs, en chiffres absolus), de sorte qu'il est difficile de se faire une idée de l'ampleur des conséquences que la libéralisation du commerce aura sur le secteur étudié dans son ensemble. Pour prendre l'exemple de l'industrie automobile, si ses importations partaient d'un niveau très bas, leur multiplication par deux aurait probablement des incidences très limitées sur les constructeurs nationaux.

12. Cela n'empêche pas la Chine d'être le premier exportateur de textiles et de vêtements.
13. L'AMF est entré en vigueur en 1974 et a été reconduit à six reprises. Jusqu'en 1995, il autorisait les membres du GATT (devenu l'OMC) à négocier avec d'autres pays des accords commerciaux bilatéraux prévoyant des contingents sur les textiles et les vêtements. L'AMF marquait une rupture par rapport aux règles de libre-échange appliquées par le GATT aux autres marchandises. Tout en n'étant pas membre du GATT, la Chine a été contrainte par les membres de cette organisation d'accepter des contingents. L'AMF a été remplacé par l'ATV en 1995. Pour autant, les pays qui ne sont pas Membres de l'OMC ne peuvent se prévaloir de la suppression progressive des contingents sur les textiles et les vêtements et sont donc soumis au même régime que celui qui prévalait sous l'AMF. C'est la raison pour laquelle la plupart des études qualifient généralement les contingents sur les exportations chinoises de textiles et de vêtements de contingents AMF.
14. Ainsi, l'accord sino-américain sur le textile en vigueur autorise un relèvement des contingents sur les exportations chinoises d'1 % par an seulement.
15. Selon l'USITC, une grande partie de la production chinoise de vêtements est le fait d'entreprises à participation étrangère installées en Chine, le secteur chinois du textile étant pour sa part dominé par des entreprises d'État peu efficaces.
16. Anderson (1997) estime qu'un gel des contingents AMF appliqués à la Chine à leur niveau de 1992 pourrait conduire à une diminution en valeur des exportations et des importations du pays de 6.0 et 3.9 milliards de dollars (dollars de 1992), respectivement, en 2005. Walmsley et Hertel estiment pour leur part que le fait de repousser à 2010 la suppression des contingents AMF au lieu de les éliminer comme prévu en 2005 pourrait entraîner à court terme une légère contraction du PIB chinois entre 2000 et 2020 et un redéploiement plus marqué des ressources productives vers d'autres secteurs, comme l'électronique.
17. Certaines études regroupent les textiles et les vêtements dans la même catégorie, d'autres non.
18. Le tableau fait aussi apparaître une augmentation des importations de vêtements en pourcentage, même s'il y a tout lieu de penser qu'elles partent d'un bas niveau.
19. Yang précise néanmoins qu'il a utilisé pour ses estimations le niveau des droits de douane appliqués en moyenne à l'ensemble des importations de matériel de transport (37.5 %), lequel niveau ne fait pas ressortir l'importance des droits de douane auquel sont soumis les véhicules automobiles. Yang affirme que si l'on désagrègeait le secteur des véhicules routiers en sous-secteurs, on constaterait probablement une baisse de la production de véhicules automobiles et une hausse encore plus nette de la production d'autres produits.
20. L'étude I de la Banque mondiale (2000) projette une progression de 556 % ou de 25 % des importations d'automobiles entre 1992 et 2005 selon que la Chine entre ou non dans l'OMC.
21. Parmi les études passées en revue, beaucoup indiquent que les prix du riz en Chine sont inférieurs au prix mondiaux et que par conséquent, l'accession de la Chine à l'OMC ne devrait pas modifier sensiblement le niveau des importations de riz.
22. L'étude d'Anderson (1997) utilise le modèle GTAP et ne prend donc pas en compte les conséquences des obstacles non tarifaires et des subventions.
23. Dans l'étude de Wang (1999), la production de blé, d'autres céréales et de fibres végétales baisse de 15.7 %, 8.8 % et 11.6 %, respectivement. Quant aux effectifs, ils régressent de 16.1 %, 9.2 %, et 12.9 %. Enfin, les importations bondissent de 108.3 %, 130.3 % et 150.0 %, respectivement.
24. Les importations de coton, en particulier, progressent de manière significative sous l'effet, entre autres, de la hausse d'activité des secteurs chinois du textile et de l'habillement.
25. A signaler également une étude réalisée en 2000 par le Ministère américain de l'agriculture (USDA). Cette étude s'intéresse plus particulièrement aux conséquences, pour le maïs, le blé, le riz, le coton, le soja et ses dérivés, des clauses de l'accord sino-américain sur l'accession de la Chine à l'OMC qui concernent les contingents tarifaires. Selon cette étude, à l'horizon 2005, l'entrée de la Chine dans l'OMC fera au total progresser la valeur des

importations de ces produits de près de 2 milliards de dollars par rapport au scénario de référence (la Chine n'adhère pas à l'OMC), les importations de maïs, de blé et de coton enregistrant les plus fortes progressions.

26. La Banque mondiale note qu'il est difficile d'évaluer l'ampleur des réformes agricoles qui seront rendues nécessaires par l'accession de la Chine à l'OMC. Il est ainsi malaisé d'évaluer les niveaux de protection qui régneraient en Chine si elle n'adhérait pas à l'OMC, dans la mesure où le pays recourt principalement à des obstacles non tarifaires pour freiner les importations de produits agricoles et que l'on ne sait pas très bien quelles sont les conséquences de ces obstacles. Qui plus est, jusqu'à présent, le niveau de protection à l'égard de certains produits agricoles a varié d'une année à l'autre, au gré des décisions administratives prises par les autorités chinoises quant aux quantités de produits importés (blé, notamment) admissibles. Il est arrivé que certaines années, les importations chinoises de blé et de maïs dépassent les niveaux de contingents tarifaires sur lesquels les États-Unis et la Chine s'étaient entendus dans le cadre de leur accord de novembre 1999.
27. Selon l'étude, la production de viande porcine progresserait de 800 000 tonnes (+2 %) par rapport au scénario de référence. L'auteur explique qu'actuellement, la production de viande porcine est surtout le fait de petites exploitations agricoles, mais prévoit que les réformes rendues nécessaires par l'accession à l'OMC conduiront à une montée en puissance des exploitations familiales et commerciales spécialisées.
28. Ce point fait encore l'objet de négociations au sein du Groupe de travail de l'accession à l'OMC.
29. Cette section s'inspire largement de l'étude de l'OCDE intitulée *Quantification des conséquences pour le bien-être national des obstacles au commerce de services. Tour d'horizon de différents ouvrages*, août 2000, référence TD/TC/WP(2000)24.
30. Ce pourcentage est plutôt faible si on le compare à celui constaté dans les pays développés, ou même dans de nombreux pays en développement. Cela montre qu'en Chine, le secteur des services est à l'état de sous-développement. Source : Banque mondiale, *Indicateurs du développement dans le monde*, 2000, p. 186.
31. Cette absence d'analyse est le reflet général du faible nombre de travaux consacrés aux conséquences de la libéralisation du commerce de services, qui s'explique par la difficulté qu'il y a à mesurer les conséquences économiques des obstacles non tarifaires (restrictions quantitatives et réglementation des investissements étrangers dans le secteur des services) auxquels se heurtent les fournisseurs de services étrangers. Qui plus est, par rapport aux données sur le commerce de marchandises, les données disponibles sur le commerce de services sont rares et incomplètes, surtout pour les pays en développement comme la Chine. Dans la mesure où l'objet principal de ces études n'est pas d'étudier les conséquences de l'accession de la Chine à l'OMC, elles ne figurent pas dans la partie du rapport examinant dans le détail les études qui sont, elles, consacrées aux conséquences de l'entrée de la Chine dans l'OMC, et on se bornera à en restituer le contenu général.
32. Ainsi, dans le rapport de 1998 du représentant au commerce des États-Unis sur les obstacles au commerce extérieur, on peut lire que «au jour d'aujourd'hui, le marché chinois des services reste pour ainsi dire fermé.» L'édition 1999 du rapport note que «la législation restrictive sur les investissements, le manque de transparence des procédures administratives et l'application arbitraire des textes réglementaires et législatifs constituent de sérieux freins aux exportations et aux investissements américains en Chine dans le secteur des services, et plus particulièrement des services financiers, des services de télécommunications, des services audiovisuels, des services de distribution, des services professionnels, des services de voyage et des services touristiques.»
33. Cette section s'inspire largement de l'étude de l'OCDE intitulée *Quantification des conséquences pour le bien-être national des obstacles au commerce de services. Tour d'horizon de différents ouvrages*, août 2000, référence TD/TC/WP(2000)24.
34. Certaines études restreignent leur analyse aux services tandis que d'autres s'intéressent aux conséquences des réductions (en pourcentage) des obstacles mis au commerce de marchandises et de services.
35. Dans la mesure où ces études ne traitent pas directement des offres présentées par la Chine à l'OMC pour les services, elle ne font pas ici l'objet d'un examen détaillé.
36. Ces estimations sont reprises d'une étude de Bernard Hoekman intitulée *Tentative First Steps, an Assessment of the Uruguay Round Agreement on Services*, Banque mondiale, Document de travail consacré à la recherche sur les politiques no 1455 (1995). Hoekman a établi ses estimations sur la base des engagements contractés par les Membres de l'OMC dans le cadre de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) en utilisant une pondération en trois catégories pour mesurer l'ampleur de la restrictivité des obstacles. Toutefois, les calculs d'Hoekman ne couvrent pas tous les obstacles au commerce de services. En outre, la méthode de pondération utilisée ne fait pas de distinction entre les obstacles selon leur incidence sur l'économie.
37. Ministère australien des affaires étrangères et du commerce. *Global Trade Reform: Maintaining Momentum*, 1999.

38. Robinson, S., Z. Wang et W. Martin, *Capturing the Implications of Services Trade Liberalisation*, document présenté à la deuxième conférence internationale sur l'analyse économique globale (Second Annual Conference on Global Economic Analysis), Ebberuk, Danemark, 1999.
39. Chadha, R., D. Brown et R. Stern, *Computational Analysis of the Impact on India of the Uruguay Round and the Forthcoming WTO Trade Negotiations*, University of Michigan, Discussion Paper No. 459, mars 2000.
40. Verikos, G. et X. Zhang. *Sectoral Impact of Liberalising Trade in Service*, document présenté à la troisième conférence internationale sur l'analyse économique globale (Third Conference on Global Economic Analysis), Melbourne, juin 2000.
41. Ces projections s'appuient sur des estimations des obstacles au commerce de services de communication et de services financiers effectuées par d'autres études.
42. Dee P. et K. Hanslow. *Multilateral Liberalisation of Services Trade*, Productivity Commission Staff Research Paper, mars 2000.
43. A noter que l'étude a constaté que sur les gains de bien-être escomptés d'une libéralisation complète du commerce de services, 68 % iraient à la Chine, ce qui montre le haut niveau de protection dont bénéficie le secteur des services en Chine.
44. USDA, Economic Research Service. *China's WTO Accession Would Boost U.S. Agricultural Exports & Farm Income*, Agricultural Outlook, mars 2000, p.11.16.
45. CNUCED. *Rapport sur l'investissement dans le monde, 2000 : Les fusions et acquisitions internationales et le développement*, 2000, p. 55.
46. FMI. *Perspectives de l'économie mondiale*, octobre 2000, encadré 1.3, p. 29-31.
47. En 2005, la valeur totale des échanges atteindrait 600 milliards de dollars.
48. Goldman Sachs, *Global Economics*, par Fred Hu, Paper No. 14, 26 avril 1999, p.1.

BIBLIOGRAPHIE

- Anderson, Kym.
On the Complexities of China's WTO Accession, World Economy, Vol. 20, septembre 1997, p. 749-772.
- Bach, Christian F., Will Martin et Jennifer A Stevens.
China and the WTO: Tariff Offers, Exemptions, and Welfare Implications, 17 avril 1997.
- Chadha, R., D. Brown et R. Stern.
Computational Analysis of the Impact on India of the Uruguay Round and the Forthcoming WTO Trade Negotiations, University of Michigan, Discussion Paper No. 459, mars 2000.
- CNUCED.
Rapport sur l'investissement dans le monde, 2000 : Les fusions et acquisitions internationales et le développement, 2000, p. 55.
- Dee P. et K. Hanslow.
Multilateral Liberalisation of Services Trade, Productivity Commission Staff Research Paper, mars 2000.
- Fan, Mingtai et Yuxin Zheng.
The Impact of China's Trade Liberalisation for WTO Accession – A Computable General Analysis, Chinese Academy of Social Sciences, 2000.
- FMI.
Perspectives de l'économie mondiale, octobre 2000, encadré 1.3, p. 29-31.
- Goldman Sachs.
Global Economics, par Fred Hu, Paper No. 14, 26 avril 1999, p.1.
- Huang, Jikun et Chen Chunlai (Centre for Chinese Agricultural Policy, Chinese Academy of Agricultural Sciences), Scott Rozelle (University of California, Davis), et Francis Tuan (ERS, USDA).
Trade Liberalisation and China's Food Economy in the 21st Century: Implications to China's National Food Security, 1999.
- Ianchovichina, Elena, Will Martin et Emiko Fukase.
Assessing the Implications of Merchandise Trade Liberalisation in China's Accession to the WTO, Banque mondiale, 26 juillet 2000.
- Ianchovichina, Elena, Will Martin et Emiko Fukase.
Introducing Export Processing Schemes into GTAP, Banque mondiale, novembre 2000.
- Lejour, Arjan.
China and the WTO: the Impact on China and the World Economy, CPB, the Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, mars 2000.
- Li, Xuesong et Arjan Lejour.
Impact of China Access to WTO – A Dynamic CGE Analysis, Chinese Academy of Social Sciences et CPB, Netherlands Bureau for Economic Analysis, octobre 1999.
- McKibbin, Warwick et Peter Wilcoxon.
The Global Impacts of Trade and Financial Reform in China, Asia Pacific School of Economics and Management, Working Paper 98-3, 1998.
- Ministère australien des affaires étrangères et du commerce.
Global Trade Reform: Maintaining Momentum, 1999.

OCDE.

Changes in China's Agricultural Trade Policy Regime: Impacts on Agricultural Production, Consumption, Prices, and Trade (préparé par Josef Schmidhuber), novembre 2000, référence CCNM/CHINA/CA(2000)22.

OCDE.

Quantification des conséquences pour le bien-être national des obstacles au commerce de services. Tour d'horizon de différents ouvrages, août 2000, référence TD/TC/WP(2000)24.

Robinson, S., Z. Wang et W. Martin.

Capturing the Implications of Services Trade Liberalisation, document présenté à la deuxième conférence internationale sur l'analyse économique globale (*Second Annual Conference on Global Economic Analysis*), Ebberuk, Danemark, 1999.

USDA, Economic Research Service.

China's WTO Accession Would Boost U.S. Agricultural Exports & Farm Income, *Agricultural Outlook*, mars 2000, p. 11.16.

U.S. International Trade Commission (USITC).

Assessment of the Economic Effects on the United States of China's Accession to the WTO, Publication 3229, septembre 1999.

Verikos, G. et X. Zhang.

Sectoral Impact of Liberalising Trade in Service, document présenté à la troisième conférence internationale sur l'analyse économique globale (*Third Conference on Global Economic Analysis*), Melbourne, juin 2000.

Walmsley, Terrie L. et Thomas W. Hertel.

China's Accession to the WTO: Timing is Everything. Centre for Global Trade Analysis, Université Purdue, septembre 2000.

Wang, Zhi.

The Impact of China and Taiwan Joining the World Trade Organisation on U.S. and World Agricultural Trade, *A Computable General Equilibrium Analysis*, Economic Research Services, USDA, 1997.

Wang, Zhi.

The Impact of China's WTO Entry on the World Labour-intensive Export Market. A Recursive Dynamic CGE Analysis, *World Economy*, Vol. 22, mai 1999, p. 379-405.

Yang, Yongzhen,

China's WTO Membership: What's at Stake? *World Economy*, Vol. 19, novembre 1996, p. 661-682.

Zhai, Fan, et Shantong Li.

The Implications of China's Accession to the WTO on China's Economy, Development Research Centre of the State Council, mai 2000.

Zhang, Shuguang, Yansheng Zhang et Zhongxin Wan.

Measuring the Costs of Protection in China, Institute for International Economics, novembre 1998.

Annexe 3

**GÉRER LE DÉVELOPPEMENT RAPIDE
DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR**

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	903
Contexte	904
Développement et accès	905
Une vision d'avenir	908
Restructuration	910
Formation à distance et autres dispositifs basés sur l'utilisation des technologies	912
Financement	914
Universités privées	917
Liens avec le marché du travail	918
Conclusion : le pilotage et l'expansion de l'enseignement supérieur	920
Instruments stratégiques de pilotage	921
Partage de la responsabilité de ces fonctions	925
Notes	929
Tableaux	
A.3.1. Répartition en pourcentage des effectifs scolarisés et des dépenses par niveau d'enseignement (temps plein et temps partiel)	915
A.3.2. Structure du financement de l'enseignement supérieur (province du Shaanxi)	915
A.3.3. Nombre d'entreprises et d'emplois par type, 1990 et 1998	918
A.3.4. Ventilation de l'emploi par secteur, 1978 et 2000	918
Encadrés	
A.3.1. La délivrance de diplômés à distance - La maîtrise en sciences de l'ingénieur de Stanford	913

GÉRER LE DÉVELOPPEMENT RAPIDE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR¹

Introduction

En 1998, l'OCDE a publié un rapport comparatif sur les premières années de l'enseignement supérieur². Cet examen thématique, qui porte sur les développements dans douze pays de l'OCDE, offre une analyse comparative, exhaustive et prospective, des moyens par lesquels les systèmes, les établissements et les apprenants s'adaptent, et devront continuer de s'adapter, à l'évolution de la situation – et tente notamment de répondre aux questions suivantes : comment accueillir des effectifs très nombreux (désormais la norme dans les pays de l'OCDE) ? Comment s'assurer que les formations proposées dans le supérieur répondent correctement et efficacement aux besoins et aux intérêts des apprenants ainsi qu'aux impératifs de l'économie et de la société ? Enfin, comment faire face aux exigences et aux contraintes concurrentes qui s'exercent sur les budgets publics et privés pour couvrir les dépenses ?

Dans ce contexte, les expressions « enseignement supérieur » et « premières années », employées ici, appellent une explication. Le terme « supérieur » renvoie à des programmes et à des formations, d'un stade ou d'un niveau postérieur à l'enseignement secondaire, qui sont dispensés via les universités ou d'autres types d'établissements et de dispositifs, à plein temps ou à temps partiel, à de jeunes adultes ou à des adultes plus mûrs, soit dans l'établissement même soit à distance. Les « premières années » d'études supérieures sont celles qui aboutissent à la délivrance d'un premier diplôme dont la valeur est reconnue sur le marché du travail. Dans les premières années d'études supérieures, ce sont les universités et autres établissements analogues qui accueillent le plus gros des effectifs et proposent l'essentiel des filières ; à présent, cependant, de nouveaux dispositifs, extérieurs à ce secteur, assurent aussi un nombre sans cesse plus grand de formations de niveau supérieur.

La Chine, elle aussi, est engagée dans un grand processus de réformes économiques dans lequel l'éducation, et en particulier l'enseignement supérieur, joue un rôle décisif en contribuant à soutenir le potentiel de croissance du pays. Pour saisir les possibilités offertes par la société du savoir et profiter de l'impact croissant des technologies et de l'Internet, il lui faudra doter sa population, jeune et moins jeune, des compétences intellectuelles, des savoir-faire techniques et du sens des relations humaines qu'exige le XXI^e siècle. Les autorités chinoises et l'OCDE sont convenues de l'utilité d'examiner les profonds changements survenant dans l'enseignement supérieur en Chine en tenant compte dans cet exercice du cadre comparatif établi pour l'étude de l'OCDE, afin que l'expérience acquise aussi bien dans les pays de l'OCDE qu'en Chine permette aux décideurs publics de définir leurs réformes en meilleure connaissance de cause. La coopération qui existe déjà entre l'OCDE et la Chine grâce au programme des Indicateurs de l'éducation dans le monde et au Programme international de l'OCDE pour le suivi des acquis des élèves (PISA) a fourni un excellent point de départ à cette nouvelle activité menée de concert.

L'équipe d'examineurs a rassemblé une grande diversité de données d'expérience nationales et internationales sur l'enseignement supérieur, tout comme l'avaient fait les équipes qui avaient effectué les missions dans les autres pays ayant participé à la vaste étude comparative de l'OCDE. L'équipe était tout à fait consciente qu'une mission de moins de deux semaines en Chine ne permettrait d'avoir qu'un aperçu fugitif d'un pays aussi immense et aussi peuplé, dont l'histoire, la culture et les traditions éducatives offrent une richesse inégalée. Elle n'ignorait pas non plus qu'elle risquait de faire des généralisations à partir de conclusions tirées de missions effectuées uniquement à Pékin et dans la province du Shaanxi. Toutefois,

la pléthore d'éléments d'information fournie par le ministère de l'Éducation, les nombreux représentants des administrations centrale et provinciales, les professeurs et les chefs des établissements eux-mêmes ainsi que les dirigeants du secteur privé ont permis à l'équipe d'examineurs de se faire une bonne idée des évolutions en cours et de s'en inspirer pour élaborer le présent rapport. L'équipe tient à saluer l'ouverture et la franchise des entretiens ainsi que l'empressement de ses interlocuteurs à répondre à toutes les questions qu'elle a posées, ce qui l'a aidée à comprendre les réformes très complexes et difficiles actuellement mises en œuvre et lui a donné les bases dont elle avait besoin pour construire le présent rapport et articuler les idées qui y sont avancées.

L'équipe souhaite remercier tout particulièrement M. Zheng Fuzhi, Directeur général adjoint, Département de la Planification du développement, Ministère de l'Éducation, M. Fan Wenyao, Directeur général adjoint du Centre national de recherche sur le développement de l'enseignement, le professeur Wang Xiaohui, Directeur de la Division de l'Éducation comparative du Centre, et leurs collègues. Au cours des réunions et des conversations tenues avec eux pendant la mission sur place, l'équipe a pu examiner un large éventail d'options pour l'enseignement supérieur. A cet égard, elle a aussi profité de la présence de M. Wang, professeur à l'Université Normale de Pékin, qui l'a accompagnée durant la mission.

Nul ne prétend pas ici que les politiques d'éducation nationales, pour être efficaces, doivent être élaborées selon un modèle unique – un tel modèle n'existe pas. Les notes rédigées par les équipes d'examineurs de l'OCDE pour chacun des douze pays Membres ayant déjà participé à l'analyse comparative font clairement ressortir la particularité des diverses caractéristiques nationales. Cette situation ne doit pas pour autant empêcher une plus grande ouverture des systèmes d'enseignement supérieur sur l'étranger et une coopération internationale renforcée, en particulier par les échanges d'étudiants et d'enseignants et les travaux de recherche. Il faut espérer que les idées avancées dans la présente annexe, fondées sur l'expérience comparative d'autres pays, contribueront dans une certaine mesure à la réflexion au sujet des évolutions futures en Chine.

Contexte

Les nombreux entretiens qui ont eu lieu pendant la mission sur place ont mis en évidence la place prépondérante accordée à l'enseignement et à l'acquisition de savoirs dans les réformes conduites actuellement en Chine. La création d'un Groupe de travail sur la science et l'éducation, présidé par le Premier Ministre, témoigne clairement du soutien accordé, au plus haut niveau politique, à la réforme de l'enseignement. Au moment où la Chine accède à l'économie du savoir du XXI^e siècle, la valorisation de son capital humain, qui ne manquera pas d'en faire un pays à revenu intermédiaire d'ici à 2020, était au premier rang des préoccupations des interlocuteurs de l'équipe.

La politique d'ouverture que la Chine pratique depuis vingt ans lui a remarquablement réussi en lui permettant d'atteindre des taux élevés et soutenus de croissance économique. Depuis 1978, le taux de croissance de son PIB s'établit en moyenne à 9.8 % par an. Le pourcentage de la population vivant dans la pauvreté absolue, de plus de 50 % en 1978, était tombé à 8 % en 1997 (selon les critères nationaux). En 1997, la Chine était devenue la cinquième puissance commerciale du monde et arrivait au deuxième rang des destinataires de l'investissement étranger direct. Ces tendances globales masquent bien sûr des situations contrastées dans les provinces, les régions côtières continuant d'afficher un développement plus dynamique que le reste du pays.

Le système éducatif de la Chine, comme celui des autres pays, doit relever un vrai défi pour entrer dans la société de l'apprentissage. L'acquisition de connaissances n'est plus le privilège des jeunes. Les systèmes d'enseignement et de formation doivent désormais répondre à des besoins très divers qui ne sont pas liés à l'âge. L'enseignement obligatoire, qui bénéficie d'une attention particulière en Chine, doit asseoir les fondements de la formation tout au long de la vie, en dotant chacun et chacune des aptitudes et de la motivation nécessaires pour continuer à apprendre durant la vie entière. Dans un document empreint d'une grande lucidité, que la Chine a établi en vue de la réunion des ministres de l'Éducation des pays

de l'APEC tenue à Singapour en 2000, on peut lire : « la survie et l'épanouissement de chaque membre de la société humaine dépendra de plus en plus des activités de formation et de création tout au long de la vie »³. Les décideurs publics dans le monde entier n'ignorent pas l'enjeu dont il est question. Dans les pays de l'OCDE, on a reconnu que les systèmes de formation ne peuvent répondre aux besoins de ceux qui apprennent tout au long de la vie que grâce à une réforme stratégique et générale, englobant tous les programmes et tous les établissements concernés.

Si on observe le système éducatif chinois de l'extérieur, on est au prime abord inévitablement frappé par sa fragmentation. La gestion et le financement de ses divers volets incombent depuis longtemps à une diversité de ministères ainsi qu'à d'autres administrations centrales, provinciales et municipales. Les activités de formation post-secondaires s'adressant aux adultes relèvent, semble-t-il, d'un système distinct, et se trouvent en quelque sorte en marge des « principales » attributions des établissements d'enseignement supérieur. Du fait de ce cloisonnement, il n'a pas été possible d'élaborer une stratégie globale de réforme de l'ensemble du système.

L'ambitieux programme de réformes, que la Chine met actuellement en application, vise non seulement à remédier à ces dysfonctionnements, mais aussi, comme il est précisé dans le document de synthèse présenté à la réunion des pays de l'APEC, à « innover en profondeur dans l'enseignement afin de faire face à l'évolution permanente de la société et aux nouveaux profils de croissance économique ». Dans la présente annexe, on étudie comment les réformes semblent s'articuler et évoluer, en se plaçant dans la perspective des pays de l'OCDE et de l'expérience acquise récemment dans la zone de l'OCDE.

Les préoccupations qui ont poussé les pays de l'OCDE à *Redéfinir l'enseignement supérieur* ressemblent de très près à celles qui, a-t-on dit à l'équipe d'examineurs, ont motivé les réformes en Chine. On peut notamment citer :

- l'importance et l'accroissement de la scolarisation dans le supérieur ;
- la plus grande diversité de profils des candidats aux études supérieures ;
- les besoins et les attentes nouvelles des étudiants, des familles, des employeurs et de la société ;
- l'inquiétude croissante au sujet de la qualité et des finalités ;
- les nouveaux scénarios de la formation tout au long de la vie ;
- les pressions concurrentes s'exerçant sur de rares ressources publiques ;
- les enjeux et les possibilités associés aux technologies de l'information et des communications.

Bien que la réforme et la restructuration des universités et des autres établissements d'enseignement supérieur aient commencé il y a quelques années en Chine, le processus s'est considérablement accéléré, en particulier depuis deux ans.

Développement et accès

En 1999, la Chine s'est fixé des objectifs à l'horizon de 2010 pour le développement de tous les types de formation. Pour l'enseignement supérieur, l'objectif était d'atteindre un taux de fréquentation de 15 % de la classe d'âge des 18-22 ans. Il apparaît assez clairement que cet objectif sera atteint en avance. D'après les entretiens qu'elle a eus, l'équipe d'examineurs a l'impression que de grandes évolutions, au sein et à l'extérieur du système éducatif, vont fortement influencer sur la façon dont cet objectif pourrait être atteint, et de fait devrait l'être, avant 2010.

Premièrement, les pressions exercées par la société du savoir et l'omniprésence des technologies entraînent des changements radicaux sur le marché du travail ; en effet, la nature des emplois change et les qualifications professionnelles et les diplômes requis aujourd'hui sont nouveaux et différents. L'essor économique des vingt dernières années a permis à la Chine de devenir la cinquième puissance commerciale du monde, et l'adhésion du pays à l'OMC sera porteuse certes de possibilités mais aussi de défis, en particulier pour les secteurs de l'économie chinoise qui devront affronter une concurrence internationale accrue. Ces développements, conjugués à l'intention déclarée de la Chine de devenir un pays à revenu intermédiaire d'ici à 2020, exigeront une plus abondante main-d'œuvre hautement qualifiée. Si on ajoute à cela la demande sociale d'éducation, en pleine croissance, les pressions qui s'exercent pour obtenir un développement rapide des prestations paraissent énormes.

Deuxièmement, à l'intérieur du système éducatif lui-même, bien que la réforme et la restructuration des universités et des autres établissements d'enseignement supérieur aient commencé il y a quelques années, le processus s'est considérablement accéléré, en particulier depuis deux ans. Le taux brut de scolarisation dans le supérieur⁴ était de 10,5 % en 1999 et de 11 % en 2000, le nombre d'étudiants, toutes formations confondues, s'élevant à 11 millions, soit deux fois plus qu'en 1990. Ce chiffre représente une augmentation de 17 % par rapport à 1999 et témoigne de la souplesse et des moyens accrus que la restructuration a introduits dans le système. Selon des analyses effectuées par le Centre national de recherche sur le développement de l'Enseignement, l'objectif de 15 % pourrait être atteint vers 2005 ou 2006, juste au moment où la courbe démographique des jeunes atteindra elle-même son point culminant (voir tableau 1).

Cela dit, l'accès à l'université n'est pas tout, encore faut-il mener les études à leur terme. En règle générale, dans les pays de l'OCDE, de 20 à 25 % des nouveaux inscrits à l'université ne terminent pas leurs études à l'âge théorique normal. Les taux de poursuite des études présentent d'un pays à l'autre des variations que les taux de scolarisation n'expliquent pas entièrement. Par exemple, aux Etats-Unis, le taux d'accès au supérieur et le taux d'abandon des études sont l'un et l'autre élevés, tandis que la Finlande, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni affichent des taux de fréquentation élevés et des taux d'abandon faibles⁵. D'autres facteurs interviennent : ainsi, certains pays renforcent les politiques et les pratiques susceptibles de favoriser la réussite et l'achèvement des études.

Le développement de l'enseignement supérieur suppose de passer d'un système élitiste à un système de masse. Cette transition suppose aussi que l'enseignement supérieur cesse d'être un bien « public » pour devenir un bien « semi-public ». L'explosion de la fréquentation répond directement à la demande à la fois sociale et économique. A mesure que la situation économique et les conditions de vie des Chinois s'améliorent, les exigences et les attentes des parents à l'égard de l'éducation de leurs enfants augmentent, surtout en ce qui concerne l'enseignement universitaire. Il ne s'agit plus simplement d'aspirer aux études universitaires, mais plutôt d'aller dans une bonne université. Alors que dans le passé, les familles constituaient une épargne pour la transmettre à leurs enfants, elles souhaitent aujourd'hui davantage utiliser leurs économies (évaluées au total à 60 000 milliards de CNY) pour investir dans l'éducation de leur progéniture. Il s'agit là d'une particularité culturelle propre à la Chine, que l'on ne constate pas dans les pays qui optent pour des niveaux élevés de dépenses publiques. En Chine, l'évolution vers un système de masse pourrait bien suivre un chemin différent de celui qu'ont emprunté certains pays européens.

Bien que leurs effectifs d'étudiants soient beaucoup plus faibles, de nombreux pays de l'OCDE ont enregistré entre 1990 et 1997 des progressions très importantes – de l'ordre de 50 % environ, voire plus – des taux de fréquentation dans l'enseignement supérieur. Les effectifs, qui ont plus que doublé au Portugal, en Pologne et en Hongrie, ont augmenté de près de 90 % en Turquie et au Royaume-Uni et d'environ 50 % en Corée, en Irlande, en Nouvelle-Zélande, République tchèque et en Suède⁶. Les actions menées par ces différents pays pour ménager cette progression des effectifs et gérer ce secteur en mutation des études supérieures pourraient être riches d'enseignement pour la Chine au moment où celle-ci engage ces politiques ambitieuses.

En Chine, par exemple, les formations pré-licence semblent en règle générale subordonnées à certaines conditions :

- a) les étudiants admissibles ont obtenu leur diplôme de fin d'études secondaires à une date très récente ;
- b) les étudiants sont hébergés en résidence, sur le campus, dans les universités ou les établissements ;
- c) les étudiants sont scolarisés à temps plein ;
- d) les étudiants obtiennent leur diplôme en trois ou quatre ans, selon le cursus ; et
- e) les formations sont dispensées dans des structures comptant un enseignant à plein temps pour une quinzaine d'étudiants.

En fait, nombre de pays de l'OCDE n'appliquent aucune de ces conditions. Aux États-Unis, l'étudiant type est âgé de 27 ans, vit en dehors du campus et est scolarisé à temps partiel dans un *community college* proposant des formations d'une durée de deux ans. Les étudiants inscrits dans les établissements dispensant des cursus de quatre ans ont en moyenne 24 ans, obtiennent leur diplôme en six ans, vivent à l'extérieur du campus et exercent une activité professionnelle à temps partiel. En outre, le taux d'encadrement varie beaucoup selon les états. Nombre de ces situations s'observent plus ou moins dans d'autres pays de l'OCDE, comme la Suède, l'Australie, les Pays-Bas, l'Allemagne et le Royaume-Uni ; du fait en partie de la progression même des effectifs, une évolution dans ce sens est à présent visible dans la quasi-totalité des pays de l'OCDE.

Si la politique nationale de développement de l'enseignement supérieur obéit à des conditions de ce genre, il faut en conséquence agrandir les structures d'accueil existantes ou en construire de nouvelles, ce qui est à la fois long et coûteux, sans compter que ces installations se situent souvent très loin des populations d'étudiants qui en ont besoin. Il est intéressant de constater que dans de nombreux pays de l'OCDE, plus de 50 % des étudiants du supérieur sont scolarisés dans un rayon d'environ 40 kilomètres de chez eux. Cette caractéristique s'observe même dans les pays de grande taille.

En outre, un développement rapide de ce genre exige normalement soit d'alourdir sensiblement la charge de travail des enseignants en service, soit de former et de recruter en très peu de temps un grand nombre de nouveaux enseignants, ou les deux. S'il est vrai que le plan du Ministère de l'Éducation prévoit un accroissement spectaculaire du nombre de diplômés, ces personnes hautement compétentes en définitive s'orienteront majoritairement plutôt vers les professions libérales et le secteur privé que vers le corps enseignant. Si par conséquent il fallait recourir à des méthodes classiques pour faire face à un accroissement aussi massif de la demande, il pourrait en résulter une baisse notable de la qualité due soit au surcroît de travail imposé au personnel en activité, soit à la nécessité de recruter du personnel non formé, ou à ces deux facteurs.

Enfin, deux autres considérations sont importantes. La première concerne l'offre et l'égalité d'accès, puisque dans le supérieur l'augmentation des effectifs d'étudiants réguliers sera spectaculaire au cours de la prochaine décennie. Certes, la Chine compte un nombre important d'élèves talentueux qui demandent, en vain aujourd'hui, leur admission en formation pré-licence, mais elle en compte tout autant, et dans toutes les provinces, de l'Est comme de l'Ouest, qui n'ont pas eu la chance de suivre les filières préparant à l'entrée à l'université. Beaucoup fréquentent des établissements secondaires où les enseignants, faute de posséder les compétences voulues, ne sont pas en mesure de bien les préparer aux examens. À titre de comparaison, le taux moyen d'achèvement des études secondaires en Chine est de 48 % – encore que dans les agglomérations, Pékin par exemple, il puisse atteindre 92 % – contre un taux moyen de réussite de 80 % dans les pays de l'OCDE, certains d'entre eux dépassant 90 %. À mesure que l'accès s'élargira, ces élèves devront, eux aussi, avoir la possibilité d'obtenir des places.

La seconde considération concerne les adultes, en particulier ceux qui n'ont passé aucun examen. Dans beaucoup de pays de l'OCDE, ces personnes peuvent de nouveau tenter d'accéder aux études supérieures, y compris universitaires. Souvent, le critère d'admission est plutôt d'avoir réussi dans la vie et d'avoir terminé une des formations courtes dispensées dans les établissements post-secondaires,

comme les *community colleges* aux Etats-Unis, que d'avoir passé avec succès un seul examen d'entrée à l'université (on a souvent constaté que ce système d'admission n'était pas d'une parfaite fiabilité). Les pays, où les flux entre les établissements d'enseignement supérieur sont plus limités, comme la Norvège ou le Danemark, ont recours à d'autres solutions pour intégrer les étudiants adultes. En Norvège, la Commission Mjoes a proposé que l'enseignement supérieur soit accessible à tout adulte ayant achevé ses études secondaires ou atteint un niveau équivalent, politique qui est mise en œuvre depuis longtemps en Nouvelle-Zélande. Le dispositif suédois «25 plus 5» consiste à réserver des places aux adultes âgés de 25 ans et ayant cinq ans d'expérience professionnelle dans le domaine d'études souhaité.

Grâce à ces dispositions, des adultes ont accédé à toutes les formes d'enseignement supérieur. Un grand nombre d'entre eux, en particulier ceux qui n'avaient pas passé l'examen d'entrée à l'université, faute d'y avoir été suffisamment préparés ou par choix personnel, ont ainsi pu obtenir des diplômes et occuper par la suite une place importante dans la société. Il peut s'agir aussi de personnes qui, dès la fin de leur scolarité, sont entrées dans la vie active dans des secteurs alors économiquement prospères ou offrant des emplois. La société de l'apprentissage se caractérise de plus en plus souvent par la deuxième, voire la troisième chance qu'elle offre d'accéder à l'université ou à d'autres types de formation supérieure. En effet, aucun pays ne peut se permettre de gaspiller des talents.

Pour résoudre les problèmes soulevés dans les paragraphes précédents, il faut, beaucoup de pays en ont pris conscience, adopter une stratégie de développement de l'enseignement supérieur qui, tout en privilégiant à la fois la qualité et l'accès, soit souple et ouverte à l'innovation, tienne compte des ressources et des besoins locaux et prévoie divers axes d'action. La Chine dispose de ressources multiples et met déjà en œuvre certaines politiques propices à ce développement. A ce propos, peuvent être cités : le Projet 211, programme dynamique d'élargissement et d'amélioration du système qui, au début du XXIème siècle, permettra au pays de compter une centaine d'universités et de proposer des formations d'excellence dans une série de champs disciplinaires d'une importance capitale ; la décentralisation, qui consistera à remettre aux provinces le pouvoir de décision concernant quelque 900 établissements d'enseignement supérieur, qui, de ce fait, devraient être plus à l'écoute des besoins locaux ; le secteur privé (à but lucratif ou non) très désireux de s'étendre ; et la série de politiques et de projets, nouveaux et avisés, qui visent à étendre l'utilisation des technologies, en particulier dans le domaine de la formation à distance.

La question la plus décisive sera peut-être de savoir comment le Ministère de l'Education pilotera, plutôt qu'il régira, le système et comment il s'emploiera à en assurer l'accès aux groupes de population démunis et insuffisamment desservis. Chacun des dispositifs déjà en place mérite de retenir l'attention. Le Projet 211 pourrait ne bénéficier qu'à une faible proportion de la population, ou pourrait, dans l'ensemble du pays, soutenir les universités et les autres formes d'enseignement supérieur et contribuer à leur amélioration ; le transfert aux provinces des pouvoirs de décision concernant les anciennes universités nationales ne réussira à améliorer la qualité et le rayonnement de ces dernières que si les provinces disposent des ressources nécessaires, notamment pour financer les systèmes de retraite et de santé dont elles ont hérité ; le secteur privé ne s'élargira avec rapidité et en préservant la qualité que si la réglementation émanant du Ministère de l'Education prévoit des systèmes d'homologation et de surveillance bien conçus, tenant compte des caractéristiques et des missions particulières des établissements privés, et permettant la multiplication et la pérennisation de ces derniers ; la formation à distance et les projets technologiques apparentés ne seront couronnés de succès que si le Ministère de l'Education est à même de trouver le juste équilibre entre surveillance et stimulation, et de financer un solide programme de recherche appliquée et de diffusion des connaissances.

Une vision d'avenir

Quelles mesures prendre pour faire face à la progression constante d'effectifs d'étudiants déjà importants ? Dans son étude comparative, l'OCDE, déjà confrontée à cette même interrogation, a fait observer qu'il était important, dans un premier temps, d'avoir une vision cohérente et intégrée de toute réforme future de l'enseignement. Comme le signale le Secrétariat dans son rapport sur les toutes dernières évolutions dans les pays de l'OCDE, les autorités dans ces pays ont présenté, et continuent de privilégier,

une vision générale de l'enseignement supérieur dans laquelle elles englobent une diversité de prestataires, y compris les universités, et font une place particulière aux liens avec le marché du travail et la société dans son ensemble. L'équipe d'examineurs estime que le succès de la réforme de l'enseignement dépend, entre autres choses, d'une vision globale et intégrée de ce genre, à un moment où la Chine se dote du capital humain dont elle a besoin pour devenir un pays à revenu intermédiaire d'ici à 2020. Une telle vision serait d'ailleurs conforme aux conclusions du Comité Central réuni en session plénière le 10 octobre 2000, selon lesquelles « ... une mission stratégique de taille pour l'avenir est d'un côté de former un personnel de valeur, de l'autre, de lui donner la possibilité d'exploiter tout son potentiel, et de l'autre, de s'employer avec énergie à valoriser les ressources humaines, à accélérer le développement de l'enseignement et à constituer un énorme gisement de talents ».

Cette vision comprend des éléments importants dont un certain nombre se mettent à présent en place. Le document de synthèse établi en vue de la récente réunion des ministres de l'Éducation des pays de l'APEC comprend des objectifs clairement définis destinés à orienter « un nouveau cycle de réformes et d'innovations dans l'enseignement ». D'après les informations communiquées à l'équipe d'examineurs, le Xème plan quinquennal, actuellement en cours d'élaboration, se différenciera des précédents en ce sens qu'il s'inspirera, dans sa rédaction, « d'une logique de marché » et restera général, donnant plutôt les orientations à suivre que des consignes précises pour mettre en œuvre les programmes d'enseignement. Toutefois, l'une des caractéristiques fondamentales de cette démarche est que les pays pour la plupart admettent que la formation doit se dérouler tout au long de la vie. Il faut donc considérer que le système d'acquisition de savoirs forme un tout étroitement imbriqué, offrant des possibilités de formation à tout âge. Tel ne semble pas être le cas en Chine. L'équipe d'examineurs a eu l'impression qu'à l'heure actuelle, l'enseignement pour adultes est dans une certaine mesure à part. La Chine devra impérativement intégrer les activités de formation destinées à cette catégorie de population dans sa stratégie globale afin de saisir les occasions qu'offre la société du savoir.

A partir de ces éléments ainsi que d'autres qui seront examinés dans le présent rapport, il devrait être possible de définir une approche qui permettra au Ministère de l'Éducation d'assurer le pilotage stratégique du système d'enseignement, dont la mise en œuvre proprement dite se déroulera à l'échelon local. La question du pilotage sera abordée plus loin dans le présent document.

L'équipe d'examineurs souscrit à la vision d'avenir du Ministère de l'Éducation, dans laquelle l'idée de créer un réseau de formation toute la vie durant se conjugue à l'objectif d'élargir l'accès à l'enseignement supérieur. L'expérience des pays Membres et non membres de l'OCDE peut être très instructive sur la manière dont ces buts peuvent être conjointement atteints. Il ressort clairement des rencontres avec des représentants officiels à Xi'an et à Pékin que deux questions seront en particulier décisives.

Qui seront les prestataires ? L'impression qui se dégage des entretiens avec le ministère, les représentants des universités et les représentants locaux et provinciaux est que divers prestataires se partageraient la responsabilité de l'enseignement supérieur. L'équipe d'examineurs aimerait à ce propos souligner qu'il importe que les prestataires soient à l'écoute des besoins de tous les groupes d'âge. Les prestataires traditionnels (les universités publiques et privées) conserveront leur rôle d'autorité intellectuelle et dispenseront la plus grande partie de l'enseignement, du moins à court terme. Dans l'Ouest et dans d'autres régions rurales, il sera peut-être nécessaire d'implanter de nouveaux établissements, locaux ou régionaux, et sans résidence, qui répondront étroitement aux besoins des collectivités locales et des provinces. Publics ou privés, ces établissements pourraient aussi servir de voie d'accès à l'université et collaborer ou non avec les universités existantes. Les deux cas de figure s'observent dans les pays de l'OCDE. Dans l'un comme dans l'autre, les établissements traditionnels et nouveaux dispenseraient des programmes d'enseignement sur place et à distance. Le pays tout entier serait doté d'un secteur privé qui serait dynamique et réactif, quoique judicieusement réglementé, et à même de fournir aussi bien des contenus et des matériels aux autres prestataires que des contenus aux consommateurs.

Comment la qualité serait-elle assurée, notamment dans les programmes de formation à distance ? Au cours des débats, la méthode suivante a, semble-t-il, paru possible : le Ministère de l'Éducation et les

provinces conviendraient d'un système d'orientation et de supervision qui se composerait de quatre volets :

- a) l'application aux prestataires privés de règlements et de conditions d'agrément qui renforceraient la qualité sans pour autant restreindre à l'excès le marché ou définir trop étroitement les contenus, le contexte et les méthodes d'enseignement et d'acquisition de savoirs ;
- b) l'évaluation permanente de la qualité de tous les nouveaux prestataires (à distance et in situ) dans le cadre d'une stratégie prévoyant : l'évaluation, par des experts indépendants, des contenus et de la pédagogie ; un retour d'informations permanent et public des utilisateurs (étudiants) ; et, le cas échéant, des examens de sortie approuvés par l'Etat pour l'obtention des titres ou des diplômes ;
- c) la conduite d'une R&D d'excellence sous les auspices du Ministère de l'Education qui fournirait une orientation et des informations aux prestataires sur la meilleure façon de mettre en œuvre les programmes d'enseignement à distance ; et
- d) la mise en place d'un système d'information qui renseignerait valablement tous les consommateurs sur les possibilités de formation supérieure s'offrant à eux.

Restructuration

Les changements déjà visibles dans les services d'enseignement supérieur proposés ont été induits par le transfert des pouvoirs de décision ; en effet, les établissements d'enseignement supérieur relèvent non plus des ministères sectoriels, mais du Ministère de l'Education, et toutes les universités (à l'exception de quelques grandes universités à vocation de recherche) non plus de l'administration centrale mais des provinces. L'une des principales raisons de ce transfert est d'arriver à concentrer, à renforcer et à cibler les ressources en faveur des grandes universités afin d'exploiter, au mieux et au plus haut niveau, les compétences en matière d'enseignement et de recherche. L'équipe d'examineurs a eu la chance de visiter certaines de ces universités à Pékin et Xi'an et d'examiner les liens importants qu'elles ont établis avec les instituts et les programmes de l'Académie des sciences ainsi qu'avec le secteur économique. L'équipe a pu mesurer l'importance de leur contribution actuelle et potentielle.

Comme on l'a noté, le développement qui est aujourd'hui prévu et souhaité répondra à une demande d'enseignement supérieur plus diversifiée, en ce qui concerne tant les parcours antérieurs et les centres d'intérêt des étudiants que les besoins du marché du travail. Le ministère reconnaît implicitement cet aspect de la demande. Dans le système élargi, les étudiants seront scolarisés selon diverses modalités : à temps partiel ou à temps plein, à distance ou sur place ; ils pourront en particulier suivre des formations proposées par les universités via les TI. De plus, dans la mesure où quelque 900 établissements relèvent à présent des provinces, et que le secteur privé propose un ensemble considérable d'activités de formation, les cursus devraient normalement correspondre davantage aux exigences et aux besoins locaux. Quant aux possibilités de formation pour adultes, elles continuent d'être offertes par une diversité de prestataires.

Cette diversité des possibilités – existantes, nouvelles et anticipées – de formation offertes dans le supérieur est bienvenue. L'équipe d'examineurs de l'OCDE qui a effectué la mission au Portugal situe cette diversité dans son contexte plus large : « Le pays a besoin d'une diversité de talents, et d'une diversification des modes de formation qualifiante de ces talents ».

A mesure que la scolarisation augmentera, la demande risque d'exercer des pressions nouvelles sur les structures et les dispositifs de prestation. Premièrement, l'expérience dans les pays de l'OCDE tend à montrer que la progression de la demande conduit à s'écarter plus encore des options limitées et étroites du passé, ainsi que des cursus isolés et fermés, autrement dit à se diversifier davantage, qu'il s'agisse par là de multiplier les possibilités de formation en dehors des cursus universitaires ordinaires sanctionnés par un diplôme ou d'élargir le choix de filières universitaires elles-mêmes. Deuxièmement, la diversité

semble conduire à rompre avec certains cloisonnements rigides. En d'autres termes, il est désormais moins facile de distinguer les catégories d'étudiants en fonction de leur mode de scolarisation — à temps plein ou à temps partiel — de leurs parcours antérieurs, de leurs activités courantes (emploi simultané, par exemple) ou encore de leurs cursus. Les étudiants jeunes et d'âge mûr, actifs et « inactifs », qui financent leurs études ou bénéficient d'une aide de l'Etat ont à présent plus de chances de se retrouver ensemble dans les salles de cours, les laboratoires, les bibliothèques et les salles d'informatique. Cette remarque a été faite plus haut à propos des adultes : le gommage des distinctions antérieures peut avoir des répercussions sur la structure et le fonctionnement de l'ensemble du système d'enseignement supérieur. Enfin, l'accroissement de la demande conjuguée aux restrictions des budgets de l'Etat et des familles appelle à engager une réflexion encore plus créative et novatrice sur les moyens de favoriser la diversité des prestations. Ces questions continuent de retenir l'attention des pouvoirs publics dans la plupart des pays de l'OCDE.

Parmi les domaines à approfondir au cours du développement, on peut noter les suivants :

- Poursuivre la création d'établissements et de programmes de niveau supérieur hors universités. Dans certains pays de l'OCDE, ces dispositifs, qui ont une vocation professionnelle très marquée, s'inscrivent dans le prolongement des écoles professionnelles du secondaire (au Danemark et en France, par exemple) ; dans d'autres, il s'agit de formes nouvelles et distinctes d'études supérieures [c'est le cas notamment des IUT (Instituts universitaires de Technologie) en France également, et des universités de technologie au Mexique]. Il existe aussi le modèle des *community colleges* aux États-Unis et au Canada et des *colleges of further education* en Australie et au Royaume-Uni. S'il est vrai que ces types d'établissement reflètent chacun leur contexte national, ils ont en commun deux caractéristiques essentielles : ils associent un enseignement général et professionnel et sont implantés dans des localités insuffisamment desservies.
- Procéder à la fusion d'établissements de façon à permettre des économies d'échelle et la mise en place de nouveaux profils qui, par exemple, allient études théoriques et formation à vocation plus pratique. L'équipe d'examineurs a entendu parler de projets de ce genre dans les universités qu'elle a visitées et a noté des évolutions parallèles fortement induites par l'action des pouvoirs publics dans des pays comme la Belgique (Communauté flamande) et l'Australie.
- Instaurer entre établissements des partenariats qui en particulier dépassent les frontières des provinces afin de ménager une coopération avec les établissements situés dans les provinces de l'Ouest. Là encore, l'équipe d'examineurs a entendu parler de dispositions de ce genre.
- Elargir l'enseignement supérieur privé, notamment par des dispositions à l'intention des prestataires étrangers. L'offre privée d'enseignement supérieur est plus ou moins développée dans les pays de l'OCDE, mais le cas du Portugal mérite de retenir l'attention car c'est un pays qui a rapidement augmenté ses effectifs d'étudiants grâce à la création d'établissements privés.
- Etablir avec les instituts de recherche et les entreprises de nouvelles formes de coopération en matière d'enseignement et d'acquisition de savoirs. Divers entretiens ont révélé qu'il en existe déjà.

La variété des options et des dispositifs suppose une diversité d'établissements et de prestataires dans un cadre qui offre une certaine souplesse et adaptabilité. Le défi pour les décideurs publics consiste à savoir comment mener à bien cette restructuration de l'enseignement supérieur. La piste la plus prometteuse semble être celle qui associe des mesures directes (par exemple, renforcer le secteur de l'enseignement supérieur, mettre en place de nouveaux dispositifs de formation à distance) et des mesures indirectes (autoriser la présence de prestataires privés et étrangers). Quelle que soit la part respective de ces différentes mesures, un rôle essentiel incombe à l'administration centrale qui doit définir un cadre général, mettre en place des mesures d'incitation et réunir les conditions qui permettront à ces options de se développer en réponse à la demande. Selon des modalités différentes, cette solution est celle que suivent les pays de l'OCDE.

Certaines politiques peuvent encourager, plutôt que freiner, la restructuration. Tout d'abord, l'assurance-qualité doit être adaptée de façon à ménager des possibilités de formation plus variées. Au lieu de fixer une seule et unique « norme », il s'agira d'établir une série de normes correspondant aux objectifs propres des programmes d'études proposés via les universités, publiques ou privées, ou par une diversité d'autres prestataires. Cette tâche figure toujours au nombre des préoccupations des décideurs publics dans la zone de l'OCDE. Ensuite, il faut des moyens pour permettre et faciliter les flux d'étudiants à l'intérieur des cursus, entre eux, de même qu'entre établissements, départements et systèmes. Les voies d'accès des adultes au système universitaire ordinaire et à d'autres filières d'enseignement supérieur ont déjà été mentionnées. En Irlande, la nouvelle *Qualifications Authority* est chargée, entre autres attributions, de promouvoir la reconnaissance des études au sein d'un même établissement, d'un établissement à un autre et à l'échelle internationale. Enfin, il faudrait allouer les fonds publics – qu'ils proviennent de l'administration centrale ou des provinces – en fonction de critères qui permettent aux établissements de prendre des initiatives et favorisent diverses formes de coopération. S'agissant des universités nationales, par exemple, il est possible d'allouer une partie des deniers publics au financement de nouveaux dispositifs de mise en réseaux, à l'instar de la France qui a recours à une politique contractuelle pour rapprocher les entreprises et les universités d'une même région.

Formation à distance et autres dispositifs basés sur l'utilisation des technologies

Les pays de l'OCDE, pour la plupart, et beaucoup d'autres pays pénètrent en terrain inconnu lorsqu'ils tentent de concrétiser les espoirs mis dans les technologies de l'information (TI), qui sont de créer un enseignement de qualité et des possibilités de formation pour des millions d'étudiants dans le monde entier. Alors qu'elle détermine comment tirer parti de cette ressource, la Chine, comme un certain nombre d'autres grands pays, a la chance de mener une expérience d'une ampleur et d'une importance incroyables.

Le Ministère de l'Education a fixé comme objectif la mise en place d'ici à 2010 d'un système exhaustif de formation tout au long de la vie, basé sur l'utilisation des technologies de l'information. Entre-temps, si la Chine veut réussir à atteindre ses objectifs intermédiaires, qui sont de développer l'enseignement supérieur pré-licence et la formation pour adultes, elle devra parcourir un chemin difficile étape par étape. Elle dispose des moyens nécessaires à cette fin : il lui faudra les recenser et les utiliser. L'équipe d'examineurs a déjà observé quelques avancées et les paragraphes qui suivent illustrent les initiatives du genre de celles qui sont actuellement prises :

- Dès 1995, avec l'aide des grandes universités chinoises, le Ministère de l'Education a mis sur pied le *Réseau informatique chinois d'enseignement et de recherche* (Cernet) qui, au début de l'année 2000, reliait quelque 550 universités, écoles primaires et établissements secondaires du premier cycle, soit 2 millions d'utilisateurs dans 80 villes.
- Parallèlement, les plans établis à l'échelon national prévoient une extension considérable du réseau optique sur le territoire national et l'utilisation de la technologie sans fil sur le dernier kilomètre. La technologie sans fil par satellite assure déjà une couverture étendue des zones rurales. Ces technologies permettront en fin de compte d'assurer un service à large bande.
- Dans le cadre du Cernet, le Ministère de l'Education, en collaboration avec les écoles primaires et secondaires du premier cycle, a aidé les élèves et les enseignants à maîtriser l'utilisation de l'ordinateur et de l'Internet. Le ministère a également installé des réseaux pédagogiques dans les provinces du Centre et de l'Ouest pour lutter contre l'illettrisme et promouvoir la formation des enseignants.
- En août 2000, « trente et une universités chinoises ont été autorisées à conduire des projets pilotes de formation à distance »⁷. Vingt-six d'entre elles seront autorisées à inscrire des étudiants qui ont passé les examens nationaux d'entrée dans l'enseignement supérieur et l'examen pour adultes d'accès à ce niveau d'enseignement. Elles peuvent aussi proposer leurs propres examens d'entrée.

Les cinq autres ne pourront dispenser des formations qu'aux étudiants ayant passé l'examen d'entrée dans le supérieur réservé aux adultes.

- Un certain nombre d'universités se lancent avec énergie dans la formation en ligne. L'Université d'enseignement à distance (Open University) de Hong Kong propose 85 programmes, conduisant aux diplômes de licence et de maîtrise, et 155 cours à un effectif de 25 000 étudiants répartis dans tout le territoire⁸. Parmi les 31 universités récemment autorisées à mener des projets pilotes de formation à distance, un certain nombre augmentent leurs capacités et leurs interactions depuis quelques années⁹. Chinaonline.com a récemment créé un site Internet où sont résumées certaines de ces activités¹⁰.
- Enfin, le secteur privé accède au monde de la formation à distance. Selon un rapport en date du 4 octobre 2000, la formation à distance en ligne va être dynamisée. Citicorp Capital Asia (Taiwan) Ltd. et Internet Data Group, ainsi que d'autres investisseurs, ont récemment investi 5 millions d'USD dans PRCEDU Co., site Internet proposant des activités de formation à distance. PRCEDU utilisera cet investissement pour continuer à perfectionner ses logiciels pédagogiques. L'entreprise, implantée à Pékin, compte 160 salariés et s'emploie à devenir le principal fournisseur de plates-formes de cyberformations en Chine¹¹. Ces plates-formes aideront les universités et les entreprises à mettre au point et à proposer des formations à distance. Il s'agit d'une évolution déterminante dans le domaine des infrastructures logicielles.

C'est un excellent début, mais il reste de nombreuses étapes à franchir avant d'atteindre l'objectif qui est de mettre en place un système de formation à distance, basé sur les technologies de l'information et accessible tout au long de la vie. L'éloignement des provinces de l'Ouest, la nécessité d'assurer la qualité parallèlement à l'accès et à l'équité, le manque d'expérience face à des secteurs privé et international agressifs, le pari que représente l'équipement de tout le pays en accès à large bande, et la nécessité de

Encadré A.3.1. **La délivrance de diplômes à distance - La maîtrise en sciences de l'ingénieur de Stanford**

Depuis plus de dix ans, l'Université de Stanford délivre une maîtrise en sciences de l'ingénieur à l'issue d'une formation à distance. En règle générale, une entreprise privée passe un contrat avec l'université pour la fourniture des matériels pédagogiques (cassettes vidéo ou CD contenant les cours, les listes d'ouvrages à lire, les travaux à rendre, etc.) destinés à un petit groupe d'étudiants. Les matériels sont diffusés sur l'Internet et les étudiants y ont accès. Les étudiants se trouvant dans l'entreprise sont censés fournir le même travail que ceux qui sont sur le campus et passer les mêmes examens, les notations ayant lieu d'ordinaire à l'université. L'expérience qu'ils ont de leur formation et de l'environnement pédagogique est différente de celle qu'ils auraient connue à l'université.

« ...La différence, cependant, c'est qu'une fois en possession de la cassette vidéo, les ingénieurs la repassent à leur petit groupe d'étudiants, mais selon une méthode bien précise. Toutes les trois minutes environ, ils arrêtent la bande et parlent de ce qu'ils viennent de voir, se demandent mutuellement s'il subsiste des questions ou des ambiguïtés, et apportent des réponses et des solutions aussitôt. Ils avancent, quelques minutes à la fois, en débattant abondamment et en procédant à de multiples vérifications, jusqu'à ce qu'ils aient passé toute la bande et que chacun ait compris l'ensemble de la leçon. Leur méthode, dans la terminologie utilisée précédemment, consiste à construire collectivement leur propre compréhension du matériel... Le résultat, c'est que les étudiants qui suivent le cours de cette façon obtiennent de meilleures notes que ceux qui l'ont suivi en classe. Aujourd'hui, la méthode a été testée... avec des étudiants d'universités, et même avec des détenus des prisons de Californie ; les étudiants qui l'ont essayée ont pour la plupart obtenu des notes sensiblement plus élevées que les étudiants ordinaires. Il ne s'agit pas ici de porter un jugement sur les cours réguliers de Stanford ! Nous voulons simplement faire part d'une idée d'une élégante simplicité, peu coûteuse et nécessitant peu de technologies, ... »

John Seeley Brown (2000), "Growing up digital", *Change* (March/April 2000), p. 17.

concevoir des formations et des programmes adaptés à tous les groupes d'âges et à tous les niveaux d'expérience, sont autant de défis que la Chine devra relever dans les dix prochaines années.

Mais la récompense pourrait être extraordinaire. L'équipe d'examineurs estime que la Chine est prête à devenir un acteur important de la nouvelle économie. Pour atteindre ce but, il est primordial que ce pays assure la valorisation de son capital humain, ce qu'il ne pourra faire à brève échéance, c'est à dire durant le cycle de la nouvelle révolution économique, à moins qu'il ne prenne des mesures spectaculaires pour moderniser l'enseignement. L'occasion est donnée à la Chine de faire en quelques années seulement ce que beaucoup de pays occidentaux ont mis des décennies à accomplir – faire un bond technologique en donnant à toutes les personnes aptes accès à un enseignement supérieur de qualité.

Un certain nombre de mécanismes sont déjà en place, ou pourraient l'être, à l'appui des efforts déployés dans ce domaine. Les participants au Projet 211 (100 universités bien établies) pourraient collaborer avec de nouveaux établissements implantés dans les régions de l'Ouest et d'autres zones rurales afin d'assurer des formations sur place et à distance. Le projet pilote de formation à distance, auquel trente et une universités prennent part, pourrait être l'occasion d'un effort de recherche soutenu visant à étudier des stratégies efficaces et efficientes de formation à distance, et enrichir par là même les connaissances que d'autres pays ont réunies en mettant en œuvre des programmes analogues d'enseignement à distance ; c'est le cas, par exemple, des programmes proposés par les Centres de formation à distance du Royaume-Uni, de l'Allemagne, des Pays-Bas, du Japon et du programme de maîtrise en sciences de l'ingénieur de l'Université de Stanford (voir encadré). Les entreprises privées travaillant sur l'Internet, qui fournissent, 24 h sur 24 et sept jours sur sept, des services de tutorat, des activités de perfectionnement professionnel à l'intention des enseignants, des stratégies de collecte et d'organisation de données ainsi que des modèles de formations empruntées au monde entier, vont toutes se présenter et voudront accéder au marché de la formation.

Financement

L'insuffisance des ressources, tant humaines que financières, est le lot commun de tous les systèmes éducatifs. La Chine ne fait pas exception. L'équipe d'examineurs a été informée à maintes reprises des problèmes liés aux répercussions financières des réformes. La Chine consacre moins de 3 % de son PIB à l'enseignement, tous niveaux confondus. Ce pourcentage est à rapprocher de celui de 4.8 % du Brésil, pays qui se trouve à un stade de développement plus ou moins comparable. Dans les pays de l'OCDE, les dépenses moyennes, toutes catégories confondues, représentent 6.1 % du PIB, allant de 4.2 % au Luxembourg à 7.4 % en Corée. Entre 1990 et 1996, dans presque tous les pays de l'OCDE, les dépenses d'éducation ont augmenté plus vite que la richesse nationale ou ont progressé au même rythme. Le Ministère de l'Education a l'intention de porter le niveau des dépenses à 4 % du PIB, ce qui situera néanmoins la Chine à cet égard loin derrière beaucoup d'autres pays. L'importance que les autorités chinoises attachent à l'enseignement les a conduites à accroître chaque année les dotations à ce titre de l'équivalent de 1 % du budget public. L'équipe a été informée que, par rapport aux autres secteurs publics, l'Education bénéficiait de moyens financiers plus grands. Les autorités centrales ont demandé aux autorités provinciales de s'aligner sur leur engagement.

En Chine, le faible niveau des recettes publiques est un problème omniprésent qui limite le financement des programmes de l'Etat. Les recettes fiscales représentent quelque 12 % du PIB, soit environ moitié moins que dans d'autres pays, l'Inde ou le Brésil par exemple, se trouvant à un stade de développement analogue. Les autorités ont pour objectif général d'élargir l'assiette fiscale et si elles y parviennent, cela pourrait gonfler les ressources mises à la disposition de l'éducation, entre autres programmes publics.

En Chine, les dépenses d'éducation sont réparties autrement que dans les pays de l'OCDE (tableau 1). L'essentiel des dépenses en Chine, 67.8 %, est consacré à l'enseignement obligatoire (primaire et premier cycle du secondaire) qui représente 77.1 % des effectifs. Le deuxième cycle du secondaire

représente 8.4 % des dépenses publiques globales d'éducation et 10.3 % des effectifs. L'enseignement supérieur bénéficie de 21.8 % des dépenses publiques d'éducation, tout en représentant 2.4 % du total des effectifs scolarisés. Dans la zone de l'OCDE, en revanche, les dépenses d'éducation se répartissent en moyenne comme suit : 43.1 % pour le primaire et le premier cycle du secondaire ; 22.4 % pour le deuxième cycle du secondaire ; et 22.4 % pour le supérieur.

Tableau A.3.1. Répartition en pourcentage des effectifs scolarisés et des dépenses par niveau d'enseignement (temps plein et temps partiel)

	Chine (1997)		OCDE (1998)	
	Effectifs (%)	Dépenses (%)	Effectifs (%)	Dépenses (%)
Préscolaire	9.7	1.9	11.5	6.7
Primaire et premier cycle du secondaire	77.1	67.8	52.5	43.1
Deuxième cycle du secondaire	10.3	8.4	20.4	22.4
post-secondaire, non supérieur			1.5	1.7
Ensemble du supérieur	2.4	21.8	14.0	22.4

Note : Les données de l'OCDE représentent les moyennes par pays. Les données de l'OCDE sur les dépenses concernent 1997.

Sources : OCDE (1999), *Investing in Education : Analysis of the 1999 World Education Indicators*, Paris ; OCDE (2000), *Regards sur l'éducation - Les indicateurs de l'OCDE*, Paris.

En Chine, le financement des établissements provient de plusieurs sources. Alors que les universités les plus prestigieuses bénéficient de recettes provenant de la commercialisation des résultats de leurs recherches, d'autres, en particulier dans les provinces, dépendent beaucoup des dotations financières allouées par les administrations centrale et provinciales. Dans les établissements occupant une place éminente, les Universités de Qinghua et de Pékin notamment, à peu près un tiers des dépenses de fonctionnement sont financées au moyen des fonds provenant du Ministère de l'Education. Les droits de scolarité représentent 7 à 8 % du financement de ces établissements, bien que l'équipe d'examineurs ait été informée qu'à l'Université de Pékin, par exemple, les aides financières versées aux étudiants dépassent le montant des droits perçus. Le reste des dépenses est financé par le produit des ventes de technologies (par les entreprises créées au sein des universités ou les parcs scientifiques), les contrats de recherche et les donations.

A l'échelon provincial, la situation est particulièrement précaire, surtout depuis que certaines universités nationales sont passées sous le contrôle des provinces et que les effectifs ont progressé. Même s'il constitue un moyen bienvenu de décentraliser le système et de renforcer les liens entre les établissements concernés d'une part et l'économie locale et son système éducatif d'autre part, ce transfert de pouvoirs a entraîné un cortège de problèmes financiers. Dans la province du Shaanxi, 17 universités sont passées sous le contrôle de l'administration provinciale, portant à 32 le nombre total d'établissements provinciaux et réduisant à sept le nombre d'universités nationales. Les dotations financières de l'administration centrale à l'ensemble des établissements de cette province ont toutefois été maintenues au même niveau qu'avant l'augmentation des effectifs, et cette situation devrait se poursuivre dans le cadre de la politique actuelle. Comme le montre le tableau 2, la structure du financement de l'enseignement supérieur dans le Shaanxi a évolué.

Tableau A.3.2. Structure du financement de l'enseignement supérieur (province du Shaanxi)

	1996 (%)	1999 (%)
Droits de scolarité	5	15
Contributions nationales	85	60-70
Recettes tirées du transfert de technologie, etc.	3-4	8-10
Donations	7	7

Conjugué au problème non résolu de la prise en charge des engagements au titre, entre autres, des retraites et des soins de santé, transférés à l'administration provinciale, le niveau constant des dotations de l'administration centrale, qui au fil du temps représenteront une part décroissante des ressources financières, aura une conséquence inévitable : celle de restreindre la capacité de la province du Shaanxi d'atteindre d'ici à 2005 l'objectif de 15 % retenu pour le taux de fréquentation, a fortiori celui de 20 % que les autorités de cette province se sont elles-mêmes fixées pour 2010, en dépit du fait que ces dernières ont l'intention d'investir 20 % de l'augmentation des recettes publiques locales dans l'enseignement supérieur. L'expérience de la France est instructive à cet égard. La politique de décentralisation, qui vise à répartir plus largement les établissements et les effectifs du supérieur en dehors de Paris, a abouti à une expansion rapide des prestations dans l'ensemble du pays et à une certaine répartition des charges financières entre le niveau régional et national. En revanche, il s'est révélé moins aisé d'arriver à une répartition géographique équilibrée des établissements et des programmes, ainsi qu'à la maîtrise des dépenses de fonctionnement.

Dans le cadre de la politique nationale de desserte de l'Ouest du pays, la province du Shaanxi a accueilli beaucoup d'universités nationales. Par suite de cette concentration d'établissements, le Shaanxi se classe au quatrième rang de toutes les provinces chinoises pour l'offre d'enseignement supérieur. Mais paradoxalement, dans le classement des provinces en fonction du développement économique, il est vingtième sur trente. Du fait de sa réputation de prestataire d'activités d'enseignement, le Shaanxi scolarise 40 à 50 % d'étudiants originaires d'autres provinces sans toutefois bénéficier de contributions financières desdites provinces. Nul n'a contesté ce rôle, mais le Shaanxi aura du mal à supporter cette situation dont la il a hérité. Certes, l'équipe d'examineurs se félicite que l'objectif soit d'étendre les prestations aux étudiants de régions moins bien desservies, mais pour maintenir la qualité, il faudra attentivement envisager d'élargir l'offre dans les autres provinces aussi, y compris en recourant à des méthodes nouvelles et différentes (celles peut-être qui ont été décrites dans la section précédente). Par ailleurs, pour assurer un meilleur partage des coûts, il conviendra de faire appel aux ressources et à l'expérience des établissements installés dans les zones urbaines de l'Est (par exemple, à travers des coopératives, des programmes d'aide ou le mentorat) et d'établir un système de financement dans lequel les subventions de l'Etat suivent l'étudiant (politique pratiquée dans de nombreux pays de l'OCDE).

La Suède, la Norvège et la Nouvelle-Zélande offrent trois types de stratégie dans ce domaine. En Suède, les établissements intégrés à une université font partie d'un système unifié et, tout en étant distincts, ils ont accès aux compétences des différentes universités. Certains de leurs enseignants ont une chaire de professeur dans une université associée. Le Réseau Norvège a un but similaire : rassembler les ressources et les compétences disponibles dans tout le pays de telle sorte que les différents établissements et universités collaborent et se complètent. Chaque établissement est censé constituer un point nodal du réseau à l'intérieur duquel la collaboration permet d'assurer la qualité et de renforcer les programmes, les différents établissements profitant alors de l'expérience et des compétences particulières des autres. Les instituts de recherche et les fondations peuvent participer, et des relations sont également établies avec les établissements privés, les entreprises et l'industrie, ainsi qu'avec les administrations centrales et régionales. En Suède et en Norvège, la stratégie est de chercher à soutenir et à étendre le travail des établissements, tout en leur donnant les moyens de répondre aux besoins locaux et en les encourageant à le faire. Suivant une méthode très différente, les universités en Nouvelle-Zélande ont noué des liens avec les instituts polytechniques implantés dans des localités autres que les leurs. La Massey University, qui occupe une place prépondérante dans l'enseignement à distance, a également établi un campus annexe en dehors de sa zone de recrutement habituelle.

La rentabilité demeure une préoccupation majeure. Quelque 40 % des établissements comptent moins de 3 000 étudiants et de solides arguments semblent plaider en faveur d'une réorganisation et d'une restructuration. Les services d'hébergement et de restauration des étudiants et des enseignants sont déjà sous-traités afin de réduire la charge directe pesant sur les ressources financières et administratives des établissements. Le Ministère des Finances à Pékin a fait part de son intention d'établir un système pour évaluer la rentabilité de l'utilisation des fonds

En Chine, il est admis que l'enseignement est payant. Les droits de scolarité sont normalement perçus dans tous les établissements d'enseignement post-obligatoire. Dans certains cas, des écoles privées et des établissements très réputés appliquent des droits considérables : 4 000 USD par an n'est pas un montant inhabituel dans les écoles primaires de renom. Les droits varient selon l'établissement, la filière et la situation économique de l'élève.

Les pays de l'OCDE ont des politiques très diverses en matière de droits de scolarité. Alors que certains ont pour principe d'en faire acquitter, d'autres restent attachés à un système financé par l'Etat. Cela étant, même dans les pays qui n'ont pas recours à cette pratique, le financement public a des limites. Au Danemark, les établissements qui proposent des formations à distance, un enseignement à temps partiel et des formations le soir pour adultes sont censés faire payer pas moins de 20 % des coûts. En Finlande et en Suède, les étudiants et leurs familles assument une partie des frais de subsistance. Compte tenu cependant des pressions qui s'exercent sur les dépenses publiques de toutes sortes, tous les pays s'accordent à reconnaître qu'il faut faire preuve de plus de créativité et d'innovation dans le financement de l'enseignement et des autres programmes publics. Pour que le développement de l'enseignement soit possible et efficace, ce sont les ressources de toute la collectivité qu'il faut mobiliser. Puisque le relèvement des niveaux de formation procure des avantages à la fois à la société et aux particuliers, il paraît en général normal que les investissements soient à la fois d'origine publique et privée. Parallèlement, il est admis que les droits de scolarité ne doivent pas en soi empêcher d'entreprendre des études et que des dispositifs doivent être mis en place pour que les étudiants issus des milieux défavorisés ne soient pas exclus de l'enseignement supérieur.

Diverses possibilités d'aide financière sont déjà proposées aux étudiants – des subventions ; des prêts à concurrence de 8 000 CNY (environ 966 USD) par an, une bonification de 50 % du taux d'intérêt étant accordée par le Ministère de l'Education aux plus démunis ; la suppression des droits de scolarité ; des bourses d'études (offertes également par des entreprises) ; et la fourniture à l'étudiant d'un travail à temps partiel lui permettant de se prendre en charge lui-même.

Universités privées

Sur les 100 universités privées qui ont été créées au total, 37 seulement ont reçu l'agrément leur permettant de proposer des formations supérieures sanctionnées par un diplôme. En l'absence pour l'instant d'une loi sur la création d'universités privées (ce type de législation est à l'étude), celles qui existent relèvent de la Loi sur l'enseignement supérieur de 1998, qui stipule que tous les établissements doivent fonctionner sans but lucratif. Ce manque de clarté laisse planer quelques incertitudes au sujet du statut de ces établissements et plus particulièrement de la propriété des actifs.

Les financements publics représentent environ 8 % environ des dépenses totales. Le reste des dépenses est couvert par les droits d'inscription qui varient selon la catégorie d'étudiants :

- Étudiants ordinaires - 7 000 à 8 000 CNY par an (environ 845 à 966 USD)
- Étudiants adultes - 2 000 CNY par an (environ 241 USD)
- Étudiants adultes en auto-formation - 4 000 CNY par an (environ 483 USD)
(se préparant à des examens sanctionnés par un diplôme)

Les contenus des formations sont résolument axés sur le marché, et les étudiants s'inscrivent sans avoir la garantie de trouver un emploi après avoir obtenu leur diplôme. L'université privée qu'a visitée l'équipe d'examineurs a toutefois un très bon bilan : 98,3 % des diplômés trouvant un emploi, son taux de placement est proche du taux quasi universel des universités les plus prestigieuses, comme celle de Qinghua. A mesure que la scolarisation progressera et que la restructuration de l'économie s'amplifiera, la capacité d'ajustement aux forces du marché sera la clé de la réussite des établissements privés.

Les universités privées qui s'adaptent rapidement et avec souplesse à l'évolution des exigences du marché du travail de la nouvelle économie pourraient offrir en partie la diversité et la flexibilité dont aura besoin le système éducatif chinois. L'adoption à brève échéance d'une loi sur les universités privées permettrait à ces établissements de fonctionner à l'avenir dans un cadre juridique plus solide et, partant, avec moins d'incertitudes.

Liens avec le marché du travail

De même que l'économie, la structure du marché du travail en Chine se diversifie. Au cours des dix dernières années, les entreprises non étatiques ont été la principale source d'emplois nouveaux. Compte tenu du déclin de l'emploi dans les entreprises d'Etat et dans les entreprises collectives urbaines, c'est à présent les entreprises du secteur privé qui sont à l'origine de la quasi-totalité de la croissance nette de l'emploi dans l'économie urbaine. Dans les zones rurales, où vivent 80 % de la population, les entreprises de bourgs et de villages ainsi que les entreprises à capital fermé sont le principal moteur de la croissance de l'emploi¹². (Voir aussi le tableau 3.)

Tableau A.3.3. Nombre d'entreprises et d'emplois par type, 1990 et 1998

	1990	1998	1990	1998
	Nombre (milliers)	Nombre (milliers)	Salariés (milliers)	Salariés (milliers)
Entreprises d'Etat	1 152	1 836	104	91
Entreprises à capital fermé	98	1 201	2	17
Entreprises de bourgs et de villages	18 504	20 039	93	125
Entreprises à capitaux étrangers	25	228	1	6
Entreprises collectives	3 382	3 736	35	19

Note : Par entreprises « à capital fermé », on entend les entreprises individuelles, les sociétés par actions, les sociétés à responsabilité limitée, entre autres ; les entreprises « à capitaux étrangers » englobent également les sociétés financées par des capitaux provenant de Hong Kong, de Macao et de Taiwan. La définition des entreprises de bourgs et de villages est fondée non pas sur la propriété mais sur la situation géographique des bailleurs de fonds. Ces entreprises sont créées par des bourgs, des villages ou des particuliers des régions rurales, et sont le plus souvent collectives ou privées.

Sources : Banque mondiale (2000), *China's development strategy : The knowledge and innovation perspective*, Washington.

La part de la population active occupée dans l'agriculture, qui s'établissait à 70 % en 1978, se situe désormais à 45 %. C'est la part du secteur tertiaire dans l'emploi qui a enregistré la croissance la plus forte au cours de la même période, passant de 12 % à 29 %. Cette part devrait atteindre 36 % en 2010. La part du secteur industriel a également progressé passant de 17 % en 1978 à 26 % en 2000 (tableau 4).

Tableau A.3.4. Ventilation de l'emploi par secteur, 1978 et 2000

	1978(%)	2000(%)
Secteur agricole	70.5	45.0
Secteur industriel	17.4	26.0
Secteur tertiaire	12.1	29.0

Sources : Banque mondiale (2000), *China's development strategy : The knowledge and innovation perspective*, Washington.

A Xi'an, l'équipe d'examineurs a appris que la réduction des effectifs dans les entreprises d'Etat avait eu des effets considérables sur le marché du travail local. Ce n'est qu'en 2000, après trois années difficiles, que la demande de diplômés a marqué une reprise. Sur les 70 000 diplômés – 30 000 des universités et 40 000 des écoles professionnelles – 80 % environ auraient trouvé un emploi par « choix mutuel ». Les 20 % restants ont été placés par l'Etat. Les étudiants, toutefois, évitent en général de rechercher un emploi dans les secteurs où le développement économique est faible. Ils sont plutôt attirés par les marchés du travail, en pleine expansion, qui se trouvent dans les centres urbains de l'Est. Afin d'encourager les diplômés à aller s'installer dans les zones moins développées, des incitations leur sont proposées. Ainsi, ceux qui travaillent pour l'Etat dans ces régions bénéficient d'une suppression de la

période probatoire, d'un échelon salarial supplémentaire ou de deux, de subventions, et après un premier contrat de cinq à huit ans, ils ont le droit d'aller s'installer ailleurs. En 1999-2000, quelque 28 % des diplômés ont trouvé un emploi dans le secteur privé, et des efforts sont consentis pour établir des conditions de travail favorables susceptibles d'inciter les diplômés à chercher un emploi dans des entreprises privées et dans des entreprises de bourgs et de villages des régions rurales.

Le lieu d'implantation des établissements d'enseignement supérieur peut constituer un autre moyen incitatif pour retenir les diplômés dans des régions moins développées ou les y faire venir. C'est la position qu'a adoptée la Norvège : ce pays considère en effet que les formations proposées dans ses établissements d'enseignement supérieur dans les régions septentrionales peu peuplées du pays s'inscrivent dans une stratégie visant à maintenir les étudiants – et les diplômés – dans ces zones. Les possibilités de cursus y ont été multipliées grâce à la coopération instaurée avec les établissements d'enseignement supérieur, entre autres universitaires, d'autres régions ; il s'agit là d'une méthode sur laquelle l'attention a déjà été attirée.

L'affectation d'office à un emploi n'est plus pratiquée, mais pour les diplômés qui désirent protéger leur « statut de cadre », c'est-à-dire le droit à un emploi dans le secteur public, tous les contrats de travail doivent respecter des durées spécifiques. Le maintien du statut de cadre est garanti pour les contrats de six ans dans les bourgs (situés dans les régions peu développées) et pour les contrats de cinq à huit ans et ceux à durée déterminée, négociés, dans le secteur privé, par l'employeur et l'intéressé. Ces dispositions, qui offrent sans nul doute une certaine sécurité à des personnes en période de transition, risquent aussi à l'évidence d'entraver la flexibilité du marché du travail et de dissuader employés et employeurs de parvenir au type d'accord qui conviendrait aux uns comme aux autres. L'équipe d'examineurs a appris avec satisfaction ultérieurement à Pékin, que le concept de « statut de cadre » allait être abandonné et que chaque personne serait considéré comme salarié. Le « droit » qu'impliquait ce statut va disparaître. Cette suppression sera importante car chacun sera alors en mesure de faire les choix professionnels les plus pertinents en fonction des informations disponibles concernant les possibilités d'emploi.

Dans d'autres pays, confrontés à une transformation économique rapide, on a remarqué que l'amélioration de l'efficacité et de la compétitivité à moyen terme dépendait d'un cercle vertueux de progrès, qui se renforcent les uns les autres, dans toute une gamme de réformes et dans la croissance de l'ensemble de l'économie. Le marché du travail, s'il est efficace, contribue nécessairement à l'économie globale tout en bénéficiant de la croissance économique. Pour qu'il fonctionne bien, il faut que l'information sur les emplois vacants, les qualifications recherchées, les possibilités de formation et les salaires, entre autres, soit aisément accessible à tous – étudiants, salariés et chômeurs – et présentée sous une forme aussi transparente et conviviale que possible. A mesure que la part du secteur privé dans l'emploi s'élargira, il faudra s'assurer que les demandeurs d'emploi potentiels bénéficient des informations et des conseils voulus.

L'évolution du marché du travail a déjà eu une incidence sur les établissements d'enseignement, leurs programmes et leur mode de fonctionnement. Le système d'affectation à un emploi ayant été abandonné en 1996, les étudiants passent désormais par le marché du travail pour trouver du travail. Il s'ensuit une restructuration de l'ensemble du secteur de l'enseignement supérieur qui doit répondre aux besoins d'un marché en évolution rapide. Cet exercice entraîne une refonte des programmes d'études, qui vise à élargir la base de connaissances et à éliminer l'hyperspécialisation qui existait auparavant. Selon un éminent spécialiste de l'enseignement, les étudiants « doivent faire preuve de souplesse et pouvoir s'adapter à des besoins qui changent rapidement ». La « créativité » est devenue le mot d'ordre. Ces changements influent aussi sur la conception des examens et des cursus. Il est largement admis que la nouvelle économie exigera des compétences nouvelles et des individus accomplis, dotés d'un bon sens des relations humaines.

L'équipe d'examineurs a été informé d'une importante réorganisation des filières ; en effet, de nombreux champs d'études dans lesquels les perspectives d'emploi diminuent, voire disparaissent, sont abandonnés au profit de disciplines dominantes très générales, privilégiant les « nouveaux » domaines, tels que la technologie et les télécommunications (informatique, biotechnologies, etc.). La perspective de l'accession à l'OMC était très présente à l'esprit de nombre des personnes avec qui l'équipe

d'examineurs s'est entretenue, de même d'ailleurs que la nécessité de s'améliorer dans les secteurs où l'économie chinoise n'atteint pas les normes internationales.

Conclusion : le pilotage et l'expansion de l'enseignement supérieur

La présente annexe, jusqu'à ce stade, a passé en revue les thèmes qui, semble-t-il, forment les grands axes possibles d'un développement massif de l'enseignement supérieur en Chine. Dans cette dernière section, c'est le pilotage de ce système qui est étudié. Initialement, tous les partenaires doivent se demander à qui ce pilotage doit être confié. Pour se prononcer à cet égard, il faut d'abord répondre à plusieurs questions apparentées. Quelle doit être l'étendue du pilotage ? Quels instruments de transmission et de médiation faut-il employer pour l'assurer ? Quels domaines de compétence faut-il associer pour l'optimiser ? Quels domaines de compétences faut-il dissocier pour améliorer l'efficacité et réduire les frictions, les ambiguïtés et les doubles emplois ?

Les pays de l'OCDE ont apporté des réponses différentes à ces questions. Des différences s'observent à cet égard entre les états fédéraux et les états unitaires d'une part et entre ces derniers eux-mêmes d'autre part. Les rares pays dotés d'un solide secteur d'universités privées n'envisagent pas la question de la réglementation ni celle du financement des études dans la même optique que les pays pour qui l'enseignement universitaire est essentiellement un bien public. Les nations relativement jeunes ont abordé les questions d'assurance-qualité autrement que les pays déclarant posséder les universités les plus anciennes.

Quel que soit le contexte, les modes de gouvernance obéissent à un ensemble de principes de base :

- L'enseignement supérieur est un bien « semi-public », c'est-à-dire que l'enseignement supérieur apporte sa contribution à l'ensemble du pays et à la collectivité, à l'économie, et à la création d'une masse de connaissances commune à tous. Bien évidemment, il contribue également à la prospérité et aux aptitudes des particuliers – leur apportant un avantage personnel. C'est ce mélange d'avantages publics et privés qui caractérise aujourd'hui et caractérisera sans doute à l'avenir le système d'enseignement supérieur de la Chine, ainsi que des pays de l'OCDE.
- Les ministères nationaux devraient être de petite taille et avoir une orientation stratégique. La réduction récente des effectifs du Ministère de l'Education et d'autres organismes nationaux en Chine s'inscrit dans le droit fil de cette idée. Parallèlement à l'allègement de l'administration nationale, de plus grands pouvoirs de décision sont conférés aux provinces, aux municipalités et aux établissements. Les mêmes objectifs et les mêmes tendances s'observent dans la zone de l'OCDE.
- Une plus grande place devrait être faite au choix individuel : choix de l'établissement, choix, bien entendu, des études, de la filière, et de l'emploi. La Chine illustre cette tendance en passant d'un système d'affectation d'office, prévoyant l'affectation des diplômés à un employeur donné, à un système de « choix mutuel », l'ancienne pratique n'étant utilisée qu'en l'absence d'accord.

Au vu de cet ensemble de principes et conscient de l'existence de différents modèles de gouvernance dans le monde, l'équipe d'examineurs a parlé de « pilotage » à propos de ces différentes questions. La notion de « pilotage » se distingue de celles de « contrôle », de « gouvernement » et de « gestion » ; tous ces mots sous-entendent un pouvoir de décision singulier et une capacité d'adaptation du système. Le pilote, pourrait-on dire, c'est le conducteur d'une automobile : il est assis derrière le moteur, source de puissance, il a une destination en tête et il dispose d'un ensemble limité d'instrument de mesure et de signalisations extérieures pour l'orienter dans ses décisions et les étayer. Il peut accélérer, ralentir, virer et faire marche arrière.

Partant de cette métaphore et des trois principes énoncés, l'équipe d'examineurs propose les observations suivantes afin de jeter les bases d'un débat plus large sur les mécanismes de pilotage qui

seront adaptés aux besoins du système d'enseignement supérieur de la Chine dans les vingt prochaines années, alors que ce pays s'oriente vers une scolarisation de masse, assortie d'une plus grande égalité d'accès et d'une amélioration de la qualité.

Instruments stratégiques de pilotage

D'après l'expérience des pays de l'OCDE et des économies en transition, la conduite d'un système d'enseignement supérieur, qui scolarise des effectifs importants et en expansion et offre des filières de formation d'une grande diversité à une population étudiante tout aussi variée, comporte des missions essentielles pouvant être définies comme suit :

- formuler et fixer pour l'enseignement supérieur des objectifs qui s'inscrivent dans le cadre du système éducatif national tout entier et qui tiennent compte du développement socio-économique souhaité du pays ;
- élaborer et mettre en œuvre un cadre juridique permettant le bon fonctionnement des établissements d'enseignement supérieur publics et privés ;
- concevoir, financer et mettre en œuvre des programmes nationaux favorisant la réalisation des objectifs nationaux ;
- promouvoir l'égalité d'accès des jeunes et des adultes à l'enseignement supérieur – dans les zones urbaines et rurales ;
- fournir des renseignements exacts et d'actualité concernant l'offre, la demande et la valeur de qualifications ainsi que de titres et de diplômes particuliers ;
- encourager, financer et évaluer la recherche et l'innovation dans le secteur de l'enseignement supérieur ;
- garantir le haut niveau de qualité de l'enseignement, de la formation et de la recherche dans l'intérêt du pays et des personnes ; et
- rendre compte, à intervalles réguliers, de l'efficacité, de l'efficience et de la qualité du système d'enseignement supérieur.

Ces huit missions sont dans une large mesure interdépendantes : si l'une d'elle est privilégiée, une autre peut être moins nécessaire ou conduite d'une façon moins intensive.

Se fondant sur les questions examinées précédemment, l'équipe d'examineurs commente plus en détail chacune des huit missions et se demande où doit se situer le centre de décisions.

Formulation des objectifs

Lorsqu'ils fixent des objectifs pour l'enseignement supérieur, les pays de l'OCDE reconnaissent de plus en plus souvent que ce niveau d'enseignement ne constitue qu'une partie, certes importante, des systèmes éducatifs nationaux. Il est essentiel d'assurer des articulations et des passerelles adéquates entre les divers niveaux d'enseignement pour assurer l'efficacité du système dans son ensemble. Tous les niveaux de l'enseignement supérieur doivent participer à la détermination et à la formulation des objectifs. En Chine, à l'échelon national, il est possible de fixer les objectifs dans le cadre du plan quinquennal. La ligne de conduite actuelle du Ministère de l'Éducation – qui est de voir dans le plan quinquennal plutôt un ensemble de stratégies et de principes directeurs qu'une série d'objectifs et de mesures définis et imposés dans le moindre détail – semble tout à fait adaptée. Cette méthode permet aux provinces et aux établissements de tirer parti de leurs atouts propres et de tenir compte

des conditions locales alors même qu'ils poursuivent les grands objectifs nationaux. Dans leurs relations avec les établissements d'enseignement supérieur, et en particulier avec les universités, les responsables provinciaux de l'éducation devraient également fixer leurs objectifs dans une optique plus stratégique de ce genre. Celle-ci favoriserait l'autonomie des établissements (l'examen de ce point est repris plus loin).

La formulation d'objectifs nationaux suppose l'existence de données pertinentes et fiables. L'objectif retenu pour le développement de l'enseignement est un exemple instructif. On a constaté que les établissements d'enseignement supérieur, selon leur niveau et selon leur type, se différencient par leur réaction effective (ou prévisible) à l'accroissement de la demande d'éducation. Certaines grandes universités ont semblé peu disposées à augmenter leurs capacités d'accueil en raison de contraintes matérielles et du fait qu'elles redoutaient une baisse de qualité au moment même où le pays entend se doter d'universités de renommée mondiale. D'autres types d'établissement d'enseignement supérieur n'ont pas hésité à s'agrandir afin d'être à même de répondre à l'évolution de la demande des particuliers et des employeurs. Bien souvent, leurs projets d'agrandissement semblent avoir pâti de la lenteur avec laquelle sont approuvés les financements nationaux destinés à couvrir les travaux d'équipement nécessaires. A cet égard, le blocage à Pékin des crédits destinés à financer le développement de l'enseignement paraît être une forme inutile de mainmise du gouvernement central.

Comme l'illustrent ces deux observations, il importe que, dans leur formulation, que les objectifs tiennent compte des interactions et des arbitrages. S'il est vrai que des objectifs, concrets et simples, tels que la proportion d'une classe d'âge à scolariser dans le supérieur, véhiculent de puissants messages symboliques, ils peuvent aussi avoir pour effets d'entraver la poursuite d'autres objectifs, la qualité ou l'adaptation au marché par exemple, ou bien conduire se désintéresser des complémentarités et des interactions nécessaires pour atteindre les objectifs.

A mesure que l'économie de marché socialiste de la Chine continuera d'évoluer et de se développer, les niveaux et les types de compétences et de diplômes nécessaires connaîtront des changements marqués et très rapides. S'il ne peuvent être « planifiés », ces changements peuvent être anticipés d'une manière très générale (en mettant à profit l'expérience d'autres économies en transition et en modélisant les changements probables de la structure des professions). De fait, l'équipe d'examineurs a été frappée par la cohérence que présente l'évolution de la demande aux niveaux national, provincial et des établissements. Les étudiants choisissent d'ores et déjà de s'orienter vers des domaines comme l'informatique, les télécommunications et les sciences appliquées soit pour compléter ou contrebalancer des études théoriques et des spécialisations étroites, soit pour les remplacer purement et simplement.

Cadre juridique

Les pays de l'OCDE, pour la plupart, disposent de lois qui stipulent de façon explicite le rôle et les responsabilités des établissements d'enseignement supérieur. D'ordinaire, ces lois définissent les obligations déclaratives et l'obligation de rendre des comptes incombant aux établissements (en particulier à ceux qui reçoivent des fonds publics et délivrent des diplômes d'Etat). Dans certains pays, la législation en question précise également les critères applicables à la création et à la réglementation des établissements privés. C'est à travers ces textes de loi, et les dispositions réglementaires s'y rapportant, que la majorité des pays de l'OCDE s'efforcent de traiter les problèmes nouveaux que posent les programmes et les études proposés par les prestataires étrangers, les prestataires du secteur privé, ou encore ceux qui font appel aux technologies de l'information et des communications.

L'expérience des autres pays montre qu'il est très souhaitable de disposer d'une législation et d'un cadre réglementaire appropriés. Dans le cas notamment des prestataires privés d'enseignement supérieur, ces dispositions apportent des réponses aux questions de savoir à qui appartiennent les actifs, entre autres immobiliers, des établissements. Ce faisant, elles offrent un régime juridique plus clair et réduisent l'incertitude des opérations, ce qui est nécessaire pour attirer les fonds de source privée.

Programmes favorisant la réalisation des objectifs nationaux

Dans la zone de l'OCDE, il n'a pas suffi de fixer des objectifs, de rédiger des lois ni de plaider pour le changement pour parvenir à encourager et à ménager la transformation des cursus ainsi que des modes d'enseignement et d'acquisition des savoirs. Les pays pour la plupart conçoivent, financent et évaluent désormais des programmes et des projets dans le but d'amener les prestataires à changer. L'équipe d'examineurs a entendu parler d'activités de ce genre pendant son séjour en Chine et a pu en observer quelques exemples. L'un d'eux, le Projet 211, semblait avoir déjà une incidence considérable sur les universités concernées.

La conception et la mise au point d'activités de ce genre se sont révélées plus efficaces lorsque ces deux exercices s'appuient sur l'évaluation empirique d'interventions antérieures et lorsqu'y participent activement des spécialistes et des représentants des établissements censés mettre en œuvre les changements voulus. La pertinence des projets en question, leur faisabilité et applicabilité sont plus grandes lorsque cette participation est intégrée à la conception dès ses premiers stades. Cette participation revient à reconnaître l'autonomie des établissements d'enseignement supérieur ; elle aide aussi chaque établissement à se donner les moyens d'exercer utilement cette autonomie.

Égalité d'accès

La Chine adhère depuis longtemps au principe de l'égalité d'accès à l'enseignement supérieur. Ce pays dispose depuis un certain temps d'une solide infrastructure permettant l'auto-formation des étudiants et la formation des paysans, des travailleurs et des minorités. Mais comme dans les pays de l'OCDE, les minorités et les femmes sont en général sous-représentées dans les programmes les plus demandés, et les jeunes issus des familles démunies ou provenant de régions éloignées - mais autrement tout à fait capables - sont dissuadés d'entreprendre des études en raison des coûts directs et indirects à supporter à cette fin.

Dans beaucoup de pays de l'OCDE, les prêts aux étudiants - aussi bien les prêts hypothécaires que les prêts dont le remboursement est subordonné au revenu - et les bourses accordées aux étudiants du supérieur sont des stratégies courantes en faveur de l'équité¹³. Le Ministère de l'Éducation devra étudier les divers modèles et solutions afin de mieux évaluer le succès ou l'insuccès des différents dispositifs pilotes de prêts auxquels ont actuellement recours les provinces, les municipalités et les établissements.

Il est éminemment souhaitable que l'enseignement supérieur soit financé au moyen des deniers publics. Les étudiants scolarisés à ce niveau ne devraient pas pour autant être dispensés d'assumer une part des dépenses encourues. Certes, ils contribuent à l'intérêt général, mais les études supérieures qu'ils ont entreprises, et menées à leur terme, leur procurent aussi un avantage personnel sous la forme de revenus plus élevés. Un certain nombre de pays de l'OCDE estiment désormais que cette situation justifie que les particuliers prennent à leur charge une partie des frais d'études et de subsistance. Les étudiants peuvent alléger cette participation financière non seulement en recourant à des prêts-étudiants (assortis d'une longue période de remboursement), mais aussi en s'engageant à travailler au service de l'État, notamment dans les régions éloignées, pendant une durée limitée. Les deux options existent en Chine.

Le recours, dans un souci d'équité, aux fonds publics ne doit pas exclure les financements de sources privées. En fait, dans la plupart des pays de l'OCDE où ces financements représentent une part croissante des dépenses d'enseignement supérieur, les dépenses publiques ont également augmenté. En outre, dans les économies en transition, les programmes de prêts aux étudiants donnent l'occasion de diversifier le secteur financier et de créer des possibilités de crédit.

Certes, la question du coût intervient dans la décision des jeunes et des adultes de suivre des études supérieures, mais les taux de fréquentation relativement plus faibles observés dans les populations à faible revenu, dans les groupes issus des minorités ethniques et linguistiques et (dans certains pays) chez les femmes témoignent aussi pour une part de l'incapacité de l'école à bien préparer les membres de ces

groupes et à les maintenir scolarisés. Remédier à cette insuffisance du système demeure une priorité de l'action gouvernementale dans les pays de l'OCDE comme en Chine, où la qualité, la pertinence et l'accessibilité de l'enseignement primaire et secondaire exige attention et investissements. D'après l'équipe d'examineurs, ce problème se pose avec le plus d'urgence dans les provinces relativement pauvres de l'Ouest, où un nombre important d'enfants ne sont pas scolarisés dans le primaire ou bien n'arrivent pas au terme de ce cycle.

Renseignements sur l'offre et la demande

Dans un système d'enseignement supérieur davantage orienté vers le marché et induit par la demande, il est essentiel de disposer d'informations fiables et actualisées sur la valeur et la demande de tels ou tels qualifications, titres et diplômes. Les informations de ce type aident les étudiants à choisir leurs programmes d'études et leur devenir possible. Elles aident aussi les établissements à anticiper l'évolution de la demande.

En Chine, pour favoriser l'emploi par « choix mutuel », les autorités provinciales et locales indiquent dans des brochures le nombre de diplômés par domaine d'études et le nombre d'employeurs désireux de recruter dans ces domaines. Bien qu'utiles, ces brochures semblent incomplètes parce qu'elle ne diffusent pas de données fiables sur la « valeur » de titres et diplômes particuliers (en particulier dans le secteur privé). Ce type d'information est transmis le plus souvent de bouche à oreille ou par les médias. Certaines autorités provinciales et municipales s'emploient à établir des liaisons entre les établissements d'enseignement supérieur et les employeurs, mais l'équipe d'examineurs a eu l'impression que ces activités pourtant constructives avaient une portée et une couverture partielles. Il n'est pas rare que l'évolution de la demande de qualifications, de titre et de diplômes ne soit pas signalée, tant pour l'ensemble des professions que pour certaines en particulier ; par ailleurs, la nouvelle économie de marché et le secteur privé, en évolution rapide, sont mal couverts. Les établissements spécialisés et les prestataires privés ont paru mieux informés des changements intervenant dans l'offre et la demande de diplômés du supérieur dans des domaines bien précis ; en effet, beaucoup avaient réagi en modifiant les associations de cursus, en proposant de nouvelles formations et en investissant largement dans les technologies de l'information (tant pour contribuer à l'enseignement de l'informatique et d'autres disciplines basées sur le numérique que pour améliorer la qualité de l'enseignement et de l'acquisition de connaissances).

Recherche et innovation

En Chine, la place de la recherche et de l'innovation dans l'enseignement supérieur semble incertaine. Depuis toujours, la recherche était financée par les fonds publics via un réseau d'instituts nationaux. Bien que cette situation soit en train de changer, la recherche, l'enseignement et la formation, ainsi que les applications industrielles restent dissociées. Dans une économie de marché, la dissociation de ces activités fait qu'il est plus difficile de diffuser les connaissances, d'accroître la productivité et d'innover. Favoriser la complémentarité de ces activités est un défi dont les pays de l'OCDE ont parfaitement conscience et qu'ils ont tout autant de mal à relever que la Chine.

L'équipe d'examineurs a noté, en particulier, que les résultats de la recherche universitaire aboutissent à la création d'entreprises productives, détenues et gérées par l'université elle-même ou par un centre d'incubation ou encore par une société holding. Ces activités génèrent des recettes qui constituent une large part des ressources globales dont disposent les universités. Cela dit, elles aussi peuvent poser un problème si leur volume détourne indûment les dirigeants des universités de leurs autres tâches essentielles que sont l'enseignement, la recherche fondamentale et l'instauration de réseaux élargis destinés à améliorer la fréquentation du système éducatif et d'autres types d'enseignement supérieur. L'expérience acquise dans les pays de l'OCDE tend à montrer que le transfert des résultats de la recherche et les relations avec les entreprises ne doivent pas entrer en concurrence avec les missions essentielles de l'université. Quoi qu'il en soit, il faut s'efforcer de maintenir un équilibre et de favoriser la complémentarité qu'offrent les mécanismes de ce type.

Enseignement et apprentissage

Tous les pays – la Chine non moins que les pays de l'OCDE – doivent d'urgence relever la qualité de l'enseignement et de la formation. L'équipe d'examineurs n'a guère eu l'occasion d'observer le travail d'enseignement au cours de sa mission, mais il a été frappé par les possibilités de formations pratiques - reposant sur de solides acquis théoriques – qu'offrait une université privée. Les politiques visant à améliorer l'enseignement et la formation ont un triple objectif : recruter de nouveaux enseignants ; donner aux enseignants la possibilité d'obtenir des diplômes de niveau plus élevé (dans le pays ou à l'étranger) ; et effectuer des « jumelages » avec des universités réputées. Il s'agit là de méthodes avisées auxquelles ont également recours les pays de l'OCDE qui s'emploient eux aussi à évaluer, à soutenir et à améliorer l'enseignement, en particulier au cours des premières années de l'enseignement supérieur.

Établissement de rapports

Les notifications doivent avoir un caractère régulier et systématique et être présentées en temps voulu et sous une forme accessible ; tous les niveaux du système d'enseignement supérieur et tous les établissements doivent se livrer à cet exercice. Leurs rapports doivent être axés sur l'emploi des fonds et sur la qualité et les résultats de la formation, de l'enseignement et de la création de connaissances.

Les rapports de ce genre se révèlent être des éléments essentiels dans les systèmes dans lesquels les établissements jouissent d'une autonomie et d'une souplesse plus grandes. Pour reprendre les termes du Groupe de travail de l'Unesco et de la Banque mondiale sur l'enseignement supérieur et la société : « L'obligation de rendre compte n'implique pas une ingérence non contenue, mais oblige effectivement à expliquer, intervalles réguliers, les actions menées et à examiner en toute transparence les réussites et les échecs »¹⁴. L'obligation de rendre compte est la contrepartie logique de l'autonomie.

Partage de la responsabilité de ces fonctions

Il reste à repérer les niveaux auxquels incombe la responsabilité de chacune de ces fonctions. Le système d'enseignement supérieur de la Chine présente une très grande hétérogénéité puisqu'il regroupe de nombreux types d'établissements destinés à des populations différentes et délivrant une variété de titres et de diplômes. La Chine, à cet égard, ne diffère pas de la majorité des pays de l'OCDE, dont un certain nombre ont pris des mesures pour diversifier davantage les prestations et élargir l'accès des adultes à toutes les formes d'enseignement supérieur. Etant donné cette diversité, seuls de grands principes peuvent être proposés pour envisager les responsabilités des différents niveaux d'administration, des établissements et des partenaires dans le pilotage de l'enseignement supérieur.

- *Fixer des objectifs explicites et rendre compte des progrès réalisés en vue de la réalisation de ces objectifs.* Cette responsabilité incombe à tous les niveaux et secteurs du système. Les objectifs doivent s'inscrire dans une vision nationale claire de l'ensemble des activités d'enseignement et de formation. C'est à l'administration centrale qu'il appartient de diriger le travail de fixation des objectifs et d'établissement des compte rendu, mais l'efficacité de ces deux exercices sera maximale s'ils sont menés en coopération étroite avec les ministères assumant des missions économiques et sociales et en consultation avec l'entreprise privée, la société civile, les administrations provinciales et les établissements d'enseignement tant secondaire que supérieur.
- *Favoriser l'égalité d'accès.* Cette responsabilité est assumée à la fois par les différents niveaux d'administration et par les établissements. Le Ministère de l'Education a en particulier la tâche de s'assurer que l'école prépare *tous* les jeunes aux études supérieures – et ce, quels que soient le revenu des familles, la région géographique ou la localité, l'appartenance ethnique ou le sexe – d'encourager les adultes à participer à un plus large éventail d'activités de formation de niveau supérieur et de leur en donner les moyens.

- *Établir un cadre juridique, concevoir et financer des programmes à l'appui des objectifs nationaux.* Ces missions devraient être confiées à un organisme national chargé de l'orientation stratégique de l'enseignement supérieur. Dans les pays de l'OCDE, elles le sont au Ministère de l'Education ou à une commission d'enseignement supérieur désignée à cette fin. Dans un cas comme dans l'autre, l'organisme en question doit être directement responsable soit de tous les établissements d'enseignement supérieur soit d'aucun. L'équipe d'examineurs note que de nombreux pays ont pris des dispositions afin de dissocier la responsabilité du cadre juridique et la responsabilité directe des services. Cette séparation permet de mieux anticiper l'offre étrangère ou privée, d'y réagir avec plus de souplesse et de traiter, dans un souci d'équité, les sollicitations concurrentes émanant de l'ensemble des établissements publics d'enseignement supérieur (dont certains ont entretenu une relation privilégiée avec des autorités réglementaires ou financières).
- *Améliorer l'enseignement et la formation.* Cette mission incombe au premier chef à chaque établissement d'enseignement supérieur. La mondialisation des connaissances revêtant une importance grandissante et l'utilité de la coopération internationale pour le savoir et la recherche n'étant plus à démontrer depuis longtemps, l'administration centrale devrait investir dans l'échange de professeurs de l'enseignement supérieur, dans les activités de recherche menées en coopération et dans le relèvement du niveau des diplômes universitaires. Cette administration est également chargée de favoriser les initiatives visant à améliorer la qualité et les actions concertées débouchant sur la définition de normes.
- *Réunir et diffuser des informations fiables concernant le marché.* A l'heure actuelle, les responsabilités en la matière sont très dispersées et, selon l'équipe d'examineurs, devraient le rester. Dans les pays de l'OCDE, ces données sont souvent recueillies et diffusées par le ministère du Travail, les bureaux de statistique et du recensement, les syndicats, les employeurs et les associations professionnelles. Dans certains pays, elles le sont à titre onéreux par les journaux et les maisons d'édition. Le Ministère de l'Education devrait se donner pour mission d'encourager ces groupes, entre autres, à rassembler et à communiquer largement ces informations – aux étudiants en puissance, aux employeurs et aux établissements d'enseignement supérieur. L'équipe d'examineurs estime qu'il y a lieu de se féliciter de la diversité des sources d'information dans ce domaine. Les renseignements superflus et les doublons en provenance de certaines sources ainsi que l'inégale couverture des données sont compensés par les avantages liés à la possibilité qu'ont les utilisateurs de faire des choix et des projets en meilleure connaissance de cause.

En Chine, la stratégie de réforme s'inspire de la théorie du gradualisme — qui consiste à parcourir un chemin difficile étape par étape. Dans l'enseignement supérieur, les réformes se sont néanmoins nettement accélérées et intensifiées au cours des deux dernières années. Pourtant, elles ne sauraient être menées à bonne fin isolément : en effet, la qualité et le succès de l'enseignement primaire et secondaire ainsi qu'une plus grande participation des adultes à des activités de formation continue (y compris de niveau supérieur) constituent des éléments complémentaires importants de réformes s'inscrivant dans une logique d'apprentissage à tout âge. La contribution espérée de l'enseignement supérieur au développement économique et au bien-être général ne viendra pas non plus des seules universités ; toutes les formes d'études supérieures – qu'elles soient sanctionnées par un diplôme ou un certificat, théoriques ou professionnelles, suivies à temps plein ou à temps partiel, en établissement ou à distance, ou encore basées sur l'utilisation des technologies de l'information et des communications – doivent être renforcées et élargies et bénéficier de l'accompagnement et de la coopération des grandes universités. Des changements de ce genre exigeront peut-être de penser à « l'impensable », autrement dit d'engager une réflexion plus poussée sur des moyens nouveaux d'améliorer l'accès à la formation dans l'ensemble du pays et durant toute la vie, ce qui conduira par la force des choses à envisager de rompre une nouvelle fois avec des dispositifs et des modes de prestation existants. De fait, les réformes en cours montrent que ces aspects aussi bénéficient déjà d'une certaine attention.

926 Les efforts actuellement déployés – en Chine mais aussi dans les pays de l'OCDE — seront riches d'enseignements. Si la Chine examine les résultats de ses efforts en regard de ses objectifs pour l'avenir

et si elle adapte ses politiques en fonction de l'expérience acquise, l'enseignement supérieur occupera une place prééminente lorsqu'elle mobilisera son système éducatif tout entier afin d'atteindre l'objectif qu'elle s'est fixé : devenir un pays à revenu intermédiaire d'ici à 2020.

NOTES

- 1 La présente annexe a été rédigée par Alan Wagner et Tom Alexander de la Direction de l'éducation, de l'emploi, du travail et des affaires sociales à partir des résultats d'une étude in situ. L'équipe d'examineurs était composée comme suit : Thomas J. Alexander (ancien Directeur, Direction de l'éducation, de l'emploi, du travail et des affaires sociales, OCDE ; Senior Research Fellow, Department of Educational Studies, University of Oxford, Royaume-Uni), Agneta Bladh (Secrétaire d'Etat, Ministère de l'Education et de la Science ; Membre du Comité de l'éducation de l'OCDE, Suède), Alan Ruby (Chef sectoriel, Développement humain, Bureau Régional Asie de l'Est et Pacifique, Banque mondiale ; ancien Deputy Secretary, Department of Employment, Education and Training, Australie ; ancien Membre et Président du Comité de l'éducation de l'OCDE, Australie), Marshall S. Smith (professeur, School of Education, Stanford University ; ancien Deputy Secretary of Education, Department of Education, États-Unis ; ancien Membre du Comité de l'éducation de l'OCDE, États-Unis) et Alan Wagner (Secrétariat de l'OCDE). L'équipe d'examineurs de la République populaire de Chine (RPC) était conduite par Mme Yu Wei, Vice-Ministre de l'Education; M. Zhang Li, Directeur du Centre national de recherche sur le développement de l'enseignement ; M. Zheng Fuzhi, Directeur général adjoint, Ministère de la planification du développement ; Mr Fan Wenyao, Directeur adjoint du Centre national de recherche sur le développement de l'enseignement ; et Mme Yang Xiuwen, Chargée de recherche principale au Centre national de recherche sur le développement de l'enseignement.
2. OCDE (1998), Redéfinir l'enseignement supérieur, Paris..
3. République populaire de Chine (2000), "Innovation in Education for the 21st Century", document de synthèse présenté à la Deuxième réunion des ministres de l'Education des pays de l'APEC, 2000.
4. Les établissements d'enseignement supérieur comprennent les universités, les établissements dispensant des formations de deux et quatre ans, et des formations de trois ans (instituts polytechniques), les écoles supérieures de formation professionnelle (*community colleges*) et les écoles spécialisées. Les établissements d'enseignement supérieur pour adultes comprennent les universités assurant une formation via la radio et la télévision, les instituts pour les ouvriers et les paysans, les écoles d'administration, les instituts pédagogiques (formation en cours d'emploi), les établissements indépendants dispensant des formations par correspondance, les écoles du soir et les écoles proposant des formations courtes. Les données relatives à la fréquentation renvoient aux personnes suivant des études supérieures dans ces établissements. L'expression «études supérieures», en l'occurrence, s'entend des programmes proposés aux personnes qui sont arrivées au terme du cycle secondaire.
5. OCDE (2000), Regards sur l'éducation — Les indicateurs de l'OCDE, Paris.
6. OCDE (2000), Regards sur l'éducation — Les indicateurs de l'OCDE, Paris.
7. Voir www.chinaonline.com/topstories/000814/c400081112.asp
8. www.oli.hk/about.html
9. Par exemple, "non seulement le centre universitaire Shanghai Jiaotong planifie et met en œuvre l'enseignement à distance à Shanghai, mais il est aussi chargé de perfectionner les techniques de la formation à distance – mission essentielle définie dans le IX^{ème} plan quinquennal. Parallèlement, il consacre plusieurs activités aux techniques de la formation à distance, en collaboration avec l'Université Shanghai Jiaotong, l'Université Fudan, l'Université de Médecine de Shanghai, l'Université de Shanghai et l'Université à distance (par radio et télédiffusion) de Shanghai. Outre ces projets nationaux, le centre mène des projets avec l'étranger et reçoit notamment de l'aide du Intel Research Fund, du AT&T Research Fund et du Yuanzhi Engineering University Research Fund de Taiwan. A l'heure actuelle, il a déjà établi d'étroites relations avec de nombreuses universités de Taiwan, du Japon, des Etats-Unis et d'Allemagne, entre autres, en vue d'effectuer des travaux de recherche en collaboration." http://www.dlc.sjtu.edu.cn/English/lab_Eng.htm. A Pékin, les Universités de Quinghua et de Pékin, ont engagé des activités similaires.
10. http://www.chinaonline.com/refer/edu_services/currentnews/secure/B200080305.asp

11. [http :/www.chinaonline.com/issues/econ_news/currentnews/secure/c00092602.asp](http://www.chinaonline.com/issues/econ_news/currentnews/secure/c00092602.asp)
12. OCDE (2000), Réussir la réforme des entreprises en Chine, Paris.
13. OCDE (1998), "Le financement de l'enseignement supérieur : La perspective de l'apprenant", *Analyse des politiques d'éducation* 1998, Paris ; OCDE (1999), L'enseignement supérieur : élargir l'accès à d'autres groupes de population", *Analyse des politiques d'éducation* 1999, Paris.
14. Groupe de travail sur l'enseignement supérieur et la société (2000), *Higher Education in Developing Countries : Peril and Promise*, Banque mondiale et Unesco.

Annexe 4

PRINCIPAUX INDICATEURS ÉCONOMIQUES DE LA CHINE

Les statistiques de cette annexe ont été publiées pour la première fois dans l'édition de Mars 2002 des *Principaux indicateurs économiques*.

CHINA

		1998	1999	2000	2001	1999	2000			2001				
						Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
NATIONAL ACCOUNTS														
Current prices														
Final consumption	<i>CNY bln</i>	4640.6	5005.5											
Households	<i>CNY bln</i>	3692.1	3943.2											
Government ⁽¹⁾	<i>CNY bln</i>	948.5	1062.3											
Gross capital formation	<i>CNY bln</i>	3039.6	3141.7											
Gross fixed capital formation	<i>CNY bln</i>	2818.1	2964.6											
Change in stocks	<i>CNY bln</i>	221.5	177.0											
Gross domestic product ⁽²⁾	<i>CNY bln</i>	7834.5	8205.4	8940.4		8205.4	1817.3	3949.1	6212.4	8940.4	1989.5	4294.2	6722.7	
GDP per capita	<i>CNY</i>	6277	6517	6902										
PRODUCTION														
Indices of production														
Industry excluding construction ⁽³⁾	<i>SPPY=100</i>													
Commodity output⁽⁴⁾														
Coal	<i>tonnes '000</i>		80199	70775	80040	86468	61331	73317	70284	78169	71307	80329	77808	90715
Crude steel	<i>tonnes '000</i>	9511	10304	10526	11879	10993	9954	10446	10548	11157	10918	11393	11906	13297
Cement	<i>tonnes '000</i>	44667	44982	48617	52136	50105	37855	54141	50897	51574	40188	55510	54317	58530
Crude petroleum	<i>tonnes '000</i>	13417	13365	13519	13736	13448	13512	13514	13530	13521	13540	13745	13796	13864
Electricity	<i>Gwh mln</i>	97	101	109	118	103	102	108	115	113	109	116	126	123
BUSINESS AND CONSUMER OPINIONS														
Business tendency surveys														
Business climate	<i>% balance</i>					1	0	4	7	8	5	9		
Sales: level	<i>% balance</i>					-3	-5	3	2	2	0	3		
Order books: level ⁽⁵⁾	<i>% balance</i>					-18	-17	13	-12	-12	-11	-9		
Finished goods stocks: level	<i>% balance</i>					8	9	3	5	3	4	5		
Judgement on capacity utilisation	<i>% balance</i>					-32	-35	-31	-29	-28	-28	-26		
Consumer surveys														
Consumer confidence indicator	<i>normal=100</i>													
DOMESTIC DEMAND														
Retail sales														
Value	<i>CNY bln</i>	2934.3	3113.4	3415.3	3759.5	898.6	839.5	785.4	808.8	981.7	925.6	865.9	887.8	1080.2
	<i>sa CNY bln</i>					808.4	828.0	840.5	860.7	883.0	911.1	927.5	945.6	971.4
LABOUR														
Employment														
Total - labour force survey	<i>Millions</i>	699.6	705.9	711.5	730.3									
Unemployment⁽⁶⁾														
Level - registered	<i>Millions</i>	5.7	5.8	5.8			5.6	5.6	5.8	5.9	6.1			
Rate - registered	<i>%</i>	3.1	3.1	3.1			3.0	3.0	3.1	3.1	3.2			
Labour compensation														
Monthly earnings ⁽⁷⁾	<i>CNY</i>	7479	8319	9333		8319	2096	4164	6309	9333	2343	4694	7197	
PRICES														
Producer prices														
Industry	<i>SPPY=100</i>	95.9	97.6	102.8										
Consumer prices														
All items	<i>SPPY=100</i>	99.2	98.6	100.4										
Food	<i>SPPY=100</i>	96.8	95.8	97.4										
Fuel and electricity	<i>SPPY=100</i>													
Services	<i>SPPY=100</i>	110.1	110.6	114.1										

More detailed methodological information at <http://www.oecd.org/std/mei>. Footnotes appear at the end of the table.

2001											2002		12 month change	Var sur 12 mois	
Feb	Mar	Apr	May	Jun	Jul	Aug	Sep	Oct	Nov	Dec	Jan				
														COMPTES NATIONAUX	
														Prix courants	
													7.9	Consommation finale	CNY mld
													6.8	Ménages	CNY mld
													12.0	Administrations publiques ⁽¹⁾	CNY mld
													3.4	Formation brute de capital	CNY mld
													5.2	Formation brute de capital fixe	CNY mld
														Variations des stocks	CNY mld
													9.0	Produit intérieur brut ⁽²⁾	CNY mld
													5.9	PIB par habitant	CNY
														PRODUCTION	
														Indices de production	
														Industrie non compris la construction ⁽³⁾	SPPY=100
														Quantités produites⁽⁴⁾	
														Charbon	tonnes '000
														Acier brut	tonnes '000
														Ciment	tonnes '000
														Pétrole brut	tonnes '000
														Électricité	Gwh mln
														OPINIONS DES INDUSTRIELS ET DES MÉNAGES	
														Enquêtes de conjoncture (entreprises)	
														Climat des affaires	solde en %
														Niveau des ventes	solde en %
														Carnets de commande: niveau ⁽⁵⁾	solde en %
														Stocks de produits finis: niveau	solde en %
														Jugement sur l'util. Des capacités	solde en %
														Enquêtes auprès des ménages	
														Confiance des consommateurs	normal=100
														DEMANDE INTÉRIEURE	
														Ventes au détail	
														Valeur	CNY mld
															CNY mld
														MAIN-D'OEUVRE	
														Emploi	
														Total - enquête sur la population active	Millions
														Chômage⁽⁶⁾	
														Niveau - inscrits	Millions
														Taux - inscrits	%
														Rémunération du travail	
														Gains mensuels ⁽⁷⁾	CNY
														PRIX	
														Prix à la production	
														Industrie	SPPY=100
														Prix à la consommation	
														Total	SPPY=100
														Alimentation	SPPY=100
														Combustibles et électricité	SPPY=100
														Services	SPPY=100
119.0	112.1	111.5	110.2	110.1	108.1	108.1	109.5	108.8	107.9	108.7					
67974	82494	79422	80626	80938	74142	78100	81181	83893	88065	100187			15.4		
10276	11376	11040	11454	11687	11934	11887	11896	12668	12872	14351	14500		30.6		
34794	52231	54875	56702	54952	51573	54165	57213	56356	56386	62848	46952		40.0		
12765	14336	13569	14057	13610	13852	14025	13510	14070	13627	13895			1.1		
106	117	112	118	119	131	127	119	118	120	131	132		27.0		
97	97	98	97	97	98										
304.7	287.6	282.1	293.0	290.9	285.1	288.9	313.7	334.7	342.2	403.3			9.6		
300.1	302.5	304.5	313.1	309.9	312.2	314.7	318.7	323.9	323.3	324.1			9.7	cvs	
100.9	100.2	99.9	99.8	99.4	98.7	98.0	97.1	96.9	96.3						
100.0	100.8	101.6	101.7	101.4	101.5	101.0	99.9	100.2	99.7	99.7	99.0				
96.7	99.0	101.3	101.7	101.0	101.5	100.2	100.3	100.8	99.2	99.2	98.1				
109.3	109.5	109.6	109.4	109.1	108.9	108.8	101.9	102.1	102.0	101.6					

Des informations méthodologiques plus détaillées sur <http://www.oecd.org/std/mei>. Les notes se trouvent en fin de tableau

CHINA (continued)

		1998	1999	2000	2001	1999	2000				2001			
						Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
FINANCE														
Monetary aggregates⁽⁸⁾														
Monetary aggregate (M1)	CNY bln	3895	4584	5315	5987	4584	4516	4802	5062	5315	5303	5519	5682	5987
Monetary aggregate (M2)	CNY bln	10450	11990	13461	15830	11990	12258	12661	13047	13461	13874	14781	15182	15830
Share prices														
Shangai composite index	1995=100	206.5	248.8	341.7	349.5	258.5	303.1	339.7	357.5	366.5	368.4	393.3	331.3	305.1
Exchange rates⁽⁴⁾														
USD: spot	Cents/CNY	12.08	12.08	12.08	12.08	12.08	12.08	12.08	12.08	12.08	12.08	12.08	12.08	12.08
External finance⁽⁸⁾														
Official reserves excluding gold	USD bln	145.0	154.7	165.6	212.2	154.7	156.8	158.6	160.1	165.6	175.8	180.8	195.8	212.2
External debt: total	USD bln	146.0	151.8	145.7										
INTERNATIONAL TRADE⁽⁴⁾														
Imports c.i.f.	USD bln	11.69	13.81	18.76	20.30	16.04	15.50	18.54	20.33	20.65	18.18	20.64	21.66	20.71
	sa USD bln					14.17	18.32	18.60	20.17	18.50	21.30	20.73	21.43	18.54
Exports f.o.b.	USD bln	15.31	16.24	20.77	22.22	19.32	17.24	20.93	22.59	22.32	19.76	21.89	23.47	23.76
	sa USD bln					17.34	20.55	21.27	21.44	20.19	23.43	22.32	22.24	21.45
Net trade (f.o.b.-c.i.f.)	USD bln	3.62	2.43	2.01	1.92	3.27	1.74	2.39	2.26	1.66	1.57	1.25	1.82	3.05
	sa USD bln					3.17	2.23	2.67	1.27	1.68	2.14	1.59	0.81	2.91
Exports / imports	%	131	118	111	109	120	111	113	111	108	109	106	108	115
	sa %					123	112	114	106	109	110	108	104	116
Imports c.i.f. from EU15	USD bln	1.73	2.12	2.57	2.99	2.34	2.14	2.51	2.70	2.93	2.69	3.00	3.00	3.26
Exports f.o.b. to EU15	USD bln	2.35	2.53	3.18	3.40	2.97	2.80	3.23	3.44	3.26	3.27	3.35	3.32	3.66
Net trade (f.o.b.-c.i.f.) with EU15	USD bln	0.62	0.40	0.61	0.41	0.63	0.66	0.72	0.74	0.33	0.58	0.34	0.32	0.40
BALANCE OF PAYMENTS⁽⁹⁾														
Current balance	USD mln	29324	15667	20519							5099			
Balance on goods	USD mln	46614	36206	34474							13443			
Balance on services	USD mln	-4925	-7509	-5600							-3211			
Balance on income	USD mln	-16644	-17973	-14666							-8609			
Balance on current transfers	USD mln	4278	4943	6311							3476			
Capital and financial balance	USD mln	-12747	-863	-8626							3403			
Change in reserve assets	USD mln	-6426	-8505	-10548							-15572			
Net errors and omissions	USD mln	-16576	-14804	-11893							-8502			

- (1) Covers both individual and collective consumption.
 (2) Quarterly data are cumulative. The estimate for the year 1998 is a revised

- figure and there is a small discrepancy with the figure of the 4th quarter of 1998.
 (3) Index of industrial value added.

- (4) Monthly averages.
 (5) Domestic order level only.
 (6) Urban unemployment figures.

- (7) Average annual nominal wage.
 (8) End of period.
 (9) Semestrial data.

2001												2002		12 month change Var sur 12 mois
Feb	Mar	Apr	May	Jun	Jul	Aug	Sep	Oct	Nov	Dec	Jan			
5200	5303	5326	5342	5519	5350	5581	5682	5611	5658	5987			12.7	FINANCE
13621	13874	13995	13902	14781	14923	14994	15182	15150	15409	15830			17.6	Agrégats monétaires⁽⁸⁾
														Agrégat monétaire (M1) <i>CNY mld</i>
														Agrégat monétaire (M2) <i>CNY mld</i>
352.8	380.5	381.6	398.8	399.4	345.8	330.3	317.8	304.2	314.8	296.4			-20.6	Cours des actions
														Bourse de Shanghai: Indice synthétique <i>1995=100</i>
12.08	12.08	12.08	12.08	12.08	12.08	12.08	12.08	12.08	12.08	12.07	12.08		0.0	Taux de change⁽⁴⁾
														USD: comptant <i>Cents/CNY</i>
174.8	175.8	177.2	179.0	180.8	184.5	190.1	195.8	203.0	208.3	212.2	217.4	28.9		Finances extérieures⁽⁸⁾
														Réserves officielles or exclu <i>USD mld</i>
														Dette extérieure: total <i>USD mld</i>
18.23	20.77	21.86	18.81	21.25	20.96	22.16	21.85	18.90	20.85	22.39	18.97	22.0		COMMERCER INTERNATIONAL⁽⁴⁾
22.88	20.78	21.45	20.57	20.16	20.86	22.24	21.19	20.11	19.53	15.97	24.63	21.7		Importations c.a.f. <i>USD mld</i>
19.20	23.14	22.79	20.81	22.08	22.89	23.54	23.99	22.79	24.00	24.50	21.70	28.2		cvs Exportations f.a.b. <i>USD mld</i>
25.20	23.16	23.01	22.02	21.91	22.19	21.89	22.63	22.12	23.27	18.97	28.15	28.3		cvs Solde commercial (f.a.b.-c.a.f.) <i>USD mld</i>
0.97	2.37	0.93	2.00	0.83	1.93	1.38	2.14	3.89	3.16	2.11	2.73			cvs Exportations / importations %
2.32	2.38	1.56	1.45	1.75	1.33	-0.34	1.44	2.00	3.74	3.00	3.52			cvs Importations c.a.f. de EU15 <i>USD mld</i>
105	111	104	111	104	109	106	110	121	115	109	114			Exportations f.a.b. vers EU15 <i>USD mld</i>
110	111	107	107	109	106	98	107	110	119	119	114			Solde commercial (f.a.b.-c.a.f.) avec EU15 <i>USD mld</i>
2.70	3.05	3.22	2.79	3.00	3.00	3.33	2.67	2.96	3.26	3.57		9.9		BALANCE DES PAIEMENTS⁽⁹⁾
3.22	3.52	3.55	3.15	3.34	3.40	3.54	3.01	3.17	3.72	4.09		19.2		Balance des transactions courantes <i>USD mln</i>
0.52	0.47	0.33	0.36	0.34	0.40	0.21	0.34	0.21	0.46	0.52				Balance des biens <i>USD mln</i>
														Balance des services <i>USD mln</i>
														Balance des revenus <i>USD mln</i>
														Balance des transferts courants <i>USD mln</i>
														Balance financière et de capital <i>USD mln</i>
														Variation des avoirs de réserves <i>USD mln</i>
														Erreurs et omissions nettes <i>USD mln</i>

(1) Couvre la consommation collective et la consommation individuelle des administrations publiques.
(2) Les données trimestrielles sont

cumulatives. Le chiffre pour l'année 1998 est un chiffre révisé, et il existe une légère différence avec le chiffre du 4ème trimestre de 1998.

(3) Indice de la valeur ajoutée dans l'industrie.
(4) Moyennes mensuelles.
(5) Niveau des commandes intérieures

uniquement.
(6) Données du chômage dans les villes.
(7) Salaire nominal annuel moyen.
(8) Fin de période.
(9) Données semestrielles.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(14 2002 04 2 P) ISBN 92-64-29707-3 – No. 52322 2002