

La Chine dans l'économie mondiale



La gouvernance en Chine



OCDE



ÉDITIONS OCDE

La Chine dans l'économie mondiale

La gouvernance en Chine



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux, que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

Publié en anglais sous le titre :
Governance in China

© OCDE 2005

Toute reproduction, copie, transmission ou traduction de cette publication doit faire l'objet d'une autorisation écrite. Les demandes doivent être adressées aux Éditions OCDE rights@oecd.org ou par fax (33 1) 45 24 13 91. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées directement au Centre français d'exploitation du droit de copie, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France (contact@cfcopies.com).

Avant-propos

L'OCDE et la République populaire de Chine ont mis en œuvre depuis 1995 un vaste programme de coopération. En 2002, peu de temps après l'accession de la Chine à l'OMC, l'OCDE publiait un ouvrage de référence intitulé *La Chine dans l'économie mondiale : Les enjeux de politique économique intérieure*. Cette étude s'attachait à souligner les choix de politique économique qui permettraient à la Chine de tirer le meilleur profit de son intégration croissante dans l'économie mondiale.

L'amélioration des mécanismes et pratiques de gouvernance est désormais largement considérée comme un impératif pour la Chine si elle veut continuer de suivre une trajectoire de développement rapide. La redéfinition du rôle de l'État, la modernisation de l'administration publique, l'aménagement des relations entre les niveaux d'administration et la consolidation du cadre institutionnel des forces de marché constituent autant de défis à relever pour une Chine soucieuse de faire avancer les processus de transition et de développement. L'amélioration de la gouvernance sera également essentielle pour résoudre certains problèmes de nature à mettre en péril la pérennité de la croissance chinoise, tels que le creusement des inégalités ou la dégradation de l'environnement.

Ces considérations ont conduit la Chine et l'OCDE à faire de la gouvernance l'axe central et le « thème fédérateur » de leur programme de coopération pour 2003 et 2004. Le lancement du Projet sur la gouvernance en Chine a débouché sur deux années de dialogue intense autour des questions de gouvernance et de leur impact sur l'action publique dans un large éventail de secteurs. Le projet avait pour objet d'analyser les pratiques chinoises actuelles et de faire bénéficier les responsables de l'élaboration des politiques en Chine de l'expérience des pays membres de l'OCDE quant aux moyens d'améliorer la gouvernance afin de favoriser une croissance durable et le maintien de la cohésion sociale.

Cette étude, qui rassemble les conclusions du Projet sur la gouvernance en Chine et présente les contributions de toutes les directions concernées de l'OCDE, a été coordonnée conjointement par la Direction de la gouvernance publique et du développement territorial et le Centre pour la coopération avec les pays non membres. Il propose un ensemble d'analyses inédites sur les pratiques de gouvernance en Chine et leur évolution récente. Il recense également les défis majeurs auxquels est confrontée la Chine et propose des solutions pour les relever, afin de développer la capacité des autorités chinoises à concrétiser leurs objectifs et assurer un développement durable.



Donal J. Johnston
Secrétaire général de l'OCDE

À propos de l'étude

Cette étude a été réalisée dans le cadre du programme de coopération et de dialogue entre l'OCDE et la Chine. Elle repose sur une compréhension mutuelle, elle-même fondée sur plusieurs années de dialogue avec un nombre important d'institutions et de ministères chinois. Ce rapport n'en reste pas moins une étude du Secrétariat de l'OCDE, publiée sous la responsabilité du secrétaire général.

Remerciements. Cette étude a été réalisée par une équipe associant plusieurs directions de l'OCDE. Elle a été conduite par Irène Hors, sous la supervision de Frédéric Langer, du Centre pour la coopération avec les non-membres, et de Jon R. Blöndal, de la Direction de la gouvernance publique et du développement territorial.

Pour l'OCDE, ont contribué à la rédaction de l'étude : Janos Bertok, Jón R. Blöndal, Louis Bouchez, Kenneth Davies, Gretta Fenner, Lennart Goranson, Irène Hors, Kazutomi Kurihara, Andrzej Kwiecinski, Peter Ladegaard, Edwin Lau, Mathilde Mesnard, Krzysztof Michalak, Margit Molnar, Charles Pigott, Bernard Phillips, Elsa Pilichowski, Joachim Pohl, Anders Reutersward, Paul Schreyer, John Thompson, Ian Whitman et Gang Zhang. Sean Dougherty et Charles Pigott ont formulé de précieux commentaires sur plusieurs chapitres et sur la synthèse.

Ont contribué à cette étude en dehors de l'OCDE : Jun Bi, John P. Burns, Xinyu Chen, Shiji Gao, Brad Gilmour, Nina Hachigian, Carsten Holz, Sylvie Mouranche, Jack Linchuan Qiu, Hiroko Uchimura, Terry Winslow et Christine Wong.

Assistance de recherche pour la synthèse et assistance éditoriale : Isabelle Gras. Assistance technique : Jennifer Allain. La version française a été réalisée par le Service de traduction de l'OCDE.

Des experts de pays membres de l'OCDE et de Chine ont formulé de nombreuses observations utiles à l'étude lors d'un séminaire organisé à Paris le 3 février 2005, sous les auspices du Comité de la gouvernance publique. Les experts chinois qui ont participé à titre personnel à cette rencontre et fait part de leur expertise sont : M. Yanfeng Ge, Centre de recherche sur le développement (CRD) du Conseil des affaires d'État; M. Haiyan Li, Commission d'État pour le développement et la réforme; M. Zhaoxi Li, CRD; Mme Wei Lu, CRD; et Mme Hongri Ni, CRD.

Table des matières

Synthèse	7
-----------------------	---

Partie I

Gestion du secteur public

Chapitre 1.	La réforme de la fonction publique en Chine	55
Chapitre 2.	La réforme des unités de service public : enjeux et perspectives	83
Chapitre 3.	La lutte contre la corruption en Chine	113
Chapitre 4.	L'administration électronique en Chine	149
Chapitre 5.	Le dispositif institutionnel de production de statistiques	191

Partie II

Finances publiques

Chapitre 6.	La gouvernance dans le domaine de la fiscalité en Chine	225
Chapitre 7.	L'établissement du budget du secteur public en Chine : les difficultés à surmonter	253
Chapitre 8.	La politique des dépenses publiques en Chine	279

Partie III

Cadre institutionnel pour les forces du marché

Chapitre 9.	Gestion et réforme de la réglementation en Chine	309
Chapitre 10.	Réformer la gestion des actifs de l'État et améliorer le gouvernement d'entreprise : les deux enjeux majeurs de la réforme des entreprises en Chine	341
Chapitre 11.	Protection du travail : les bureaux du travail et l'assurance sociale face à des enjeux de taille	367
Chapitre 12.	Droit et politique de la concurrence en Chine	397
Chapitre 13.	La gouvernance des banques en Chine	421
Chapitre 14.	Les droits de propriété intellectuelle en Chine : enjeux et perspectives en matière de gouvernance	459
Chapitre 15.	Les problèmes de gouvernance liés à la politique de l'investissement étranger en Chine	491

Chapitre 16. Cadre institutionnel pour une politique agricole efficace : enjeux actuels et à venir	527
---	-----

Partie IV

Assurer le développement durable

Chapitre 17. Environnement et gouvernance en Chine	551
---	-----

Chapitre 18. L'enseignement supérieur – financement et qualité	603
---	-----

Postface du Comité consultatif économique et industriel (BIAC) auprès de l'OCDE ...	629
--	-----

Postface de la Commission syndicale consultative (TUAC) auprès de l'OCDE	635
---	-----

Glossaire	641
------------------------	-----

Synthèse

Table des matières

1. Introduction : le Projet sur la gouvernance en Chine et le contexte chinois.	11
1.1. Le Projet sur la gouvernance en Chine	11
1.2. Chine : une gouvernance en transition.	12
1.3. La gouvernance, un impératif pour la pérennité du développement de la Chine	18
2. Évolution du rôle de l'État et conséquences sur le plan organisationnel	20
2.1. Dépenses publiques : recentrage et évolution des priorités	20
2.2. Il faut créer de nouvelles institutions pour encadrer l'intervention de l'État dans les secteurs économiques	21
2.3. La réforme des unités de service public est une question urgente	23
2.4. S'ils restent inachevés, les changements organisationnels sont source de graves problèmes de coordination	25
3. Moderniser les outils de la gouvernance au service de l'efficacité et de l'efficience de l'action publique	26
3.1. D'un exercice du pouvoir par le contrôle direct à une gouvernance par la réglementation	26
3.2. Gestion publique	31
4. Aménager les relations entre les niveaux d'administration	34
4.1. Morcellement de l'autorité et favoritisme local.	35
4.2. Le problème des relations financières entre niveaux d'administration	37
5. Consolider le cadre institutionnel des forces de marché.	39
5.1. Protection du travail et intégration des marchés	39
5.2. Instaurer des conditions favorables à la concurrence	40
5.3. Gouvernement d'entreprise	42
6. Conclusions.	44
Notes	46
Bibliographie.	47
Annexe 0.A1. Les pays membres de l'OCDE et la bonne gouvernance	48
Annexe 0.A2. Le système politique chinois.	50

Liste des encadrés

0.1. Cadre théorique de la transition en Chine : des Quatre modernisations à la Société harmonieuse	13
0.2. Les divisions territoriales	16
0.3. Les tiaokuai guanxi	35

Liste des tableaux

0.1. Les cinq grandes réformes de l'administration au cours de la période de transition	15
--	----

Synthèse¹

1. Introduction : le Projet sur la gouvernance en Chine et le contexte chinois

Il est désormais admis que la gouvernance est essentielle au développement économique et à la réalisation des objectifs d'une société. Les pays membres de l'OCDE s'emploient à suivre une trajectoire de développement qui s'organise autour de trois axes principaux : la bonne gouvernance, la croissance économique et la cohésion sociale. Une bonne gouvernance² est donc consubstantielle à toute stratégie visant à relever les défis et surmonter les difficultés auxquels sont confrontées les nations et à assurer la pérennité du développement.

La Chine procède actuellement à une transformation radicale de son système de gouvernance de façon à adapter ses institutions et le fonctionnement de l'État à une économie de plus en plus ouverte sur le marché. Un certain nombre de tensions liées aux déséquilibres budgétaires et financiers dans le pays, au creusement des inégalités et à la dégradation de l'environnement rendent également nécessaire cette mutation.

En 2003, l'OCDE a lancé un projet visant à faire bénéficier la Chine de l'expérience de ses pays membres sur les questions de gouvernance. Le Projet sur la gouvernance en Chine offrait également une occasion de mieux comprendre les enjeux auxquels doit faire face le pays et d'organiser un dialogue sur les politiques à suivre en la matière. Le projet, qui s'inscrivait dans le cadre du programme de coopération entre l'OCDE et la Chine engagé en 1996, a en outre permis de mettre à profit la relation de confiance mutuelle nouée entre le Secrétariat de l'OCDE et nombre de ministères et organismes chinois dans de multiples domaines.

La première section de l'introduction décrit le Projet sur la gouvernance en Chine. La seconde passe en revue les changements apportés au système chinois de gouvernance depuis le lancement des réformes à la fin des années 70. Enfin, la troisième section fait le point sur les défis qu'il faut encore relever et présente la structure générale de la synthèse.

1.1. Le Projet sur la gouvernance en Chine

Le projet aborde la question de la gouvernance sous un angle double : dans une perspective à l'échelle de l'ensemble de l'administration et dans une perspective sectorielle. La première approche fait le point sur les progrès déjà accomplis et examine les problèmes qui subsistent dans des domaines tels que la procédure budgétaire et les dépenses publiques, la fiscalité, la fonction publique, la lutte contre la corruption, la gestion de la réglementation et les structures organisationnelles des entités publiques.

Quant à l'approche sectorielle, elle permet d'analyser en quoi les questions de gouvernance influent sur l'élaboration des politiques et leur efficacité dans différents secteurs, l'idée étant là aussi de dresser un état des lieux et de réfléchir aux difficultés qu'il faut encore surmonter. Le projet couvre ainsi 10 domaines de l'action publique : les politiques relatives au travail, le secteur bancaire, la concurrence, les droits de propriété

intellectuelle, l'investissement étranger, les statistiques, le gouvernement d'entreprise, l'agriculture, la protection de l'environnement et l'enseignement supérieur.

Le projet a pris la forme d'un dialogue allant au-delà de l'affirmation générale de l'importance de la gouvernance et montrant, dans la pratique, en quoi la gouvernance peut retentir sur l'action publique dans les différents secteurs couverts. Les faiblesses d'ordre organisationnel (par exemple : coexistence d'institutions héritées du régime de la planification centrale et de « nouvelles » institutions créées successivement au gré des besoins), les problèmes d'ordre budgétaire (par exemple : inadéquation entre les prérogatives en matière de dépenses et les ressources disponibles), les carences en matière de gestion (par exemple : administrations peu performantes dans les régions les plus pauvres), les difficultés que soulèvent les relations entre l'autorité centrale et les instances locales (par exemple : mouvement de décentralisation sans réorganisation correspondante des structures de l'État) ou encore l'inadéquation des structures comptables et des mécanismes de participation au processus décisionnel sont autant de facteurs qui nuisent à la portée de l'action des pouvoirs publics.

La présente étude, qui constitue l'étape finale du Projet sur la gouvernance en Chine, se subdivise en quatre parties : deux parties qui relèvent de l'approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration, consacrées respectivement à la gestion du secteur public et aux finances publiques, et deux parties qui relèvent de l'approche sectorielle, s'articulant autour des deux thèmes suivants : l'instauration d'un cadre institutionnel favorable au libre jeu des mécanismes du marché et les moyens d'assurer la pérennité du développement. La synthèse donne un aperçu général des analyses et conclusions des 18 chapitres de l'étude.

Plusieurs dimensions importantes de la gouvernance ne sont pas couvertes dans l'étude (l'organisation des élections, le droit constitutionnel, etc.), soit parce qu'elles sortent du champ de compétence de l'OCDE soit parce que la coopération entre l'OCDE et la Chine n'a pas encore porté sur ces aspects. L'étude n'a pas pour ambition de soumettre le système de gouvernance en Chine à une analyse systématique, mais plutôt, en retenant quelques angles d'approche, de faire ressortir quelques-uns des caractères distinctifs et des écueils du processus de réforme de l'État engagé par les autorités chinoises.

Outre les descriptions et les analyses qu'ils contiennent, les chapitres de l'étude exposent les principaux enseignements issus de l'expérience des pays membres de l'OCDE, dont on espère qu'ils serviront de repères aux responsables de l'élaboration des politiques et qu'ils nourriront le dialogue appelé à se poursuivre avec la Chine.

1.2. Chine : une gouvernance en transition

Depuis 1978, la Chine a engagé de vastes réformes qui ont fait progressivement évoluer l'ancienne économie planifiée vers ce que les dirigeants chinois qualifient d'« économie socialiste de marché ». Inspiré par des mots d'ordre successifs (cf. encadré 0.1), le processus de réforme en Chine a d'abord été motivé par le désir de transformer le système économique, mais il a aussi engagé une reconfiguration de l'État et des structures de gouvernance. Les paragraphes qui suivent tracent les grandes lignes de ce processus de transition et présentent les moments forts de l'évolution du système de gouvernance en Chine depuis le lancement des réformes³.

Avant la période des réformes, l'activité économique était étroitement contrôlée par l'État, dont la mainmise ne s'exerçait pas seulement sur les types de biens produits, mais aussi sur

Encadré 0.1. **Cadre théorique de la transition en Chine : des Quatre modernisations à la Société harmonieuse**

Le cadre théorique qui a inspiré le processus de transition trouve son origine dans le concept des *Quatre modernisations* (*sige xiandaihua*), annoncé par Zhou Enlai au milieu des années 60 et remis au goût du jour par Deng Xiaoping pour accompagner les réformes économiques lancées en 1978. C'est un mot d'ordre qui envisage le développement de l'économie chinoise jusqu'au milieu du XXI^e siècle, grâce à la modernisation simultanée de l'agriculture, de l'industrie, de la défense nationale ainsi que de la science et de la technologie.

Au milieu des années 80, Deng Xiaoping a défini une stratégie de développement en « trois étapes », fixant des objectifs politiques et économiques chiffrés. Il s'agissait dans un premier temps de doubler le PIB réel avant la fin de la décennie et de résoudre ainsi le « problème de l'habillement et de la nourriture » (*wenbao wenti*), c'est-à-dire de couvrir les besoins essentiels. La deuxième phase consistait à créer une société d'aisance relative (*xiaokang*) avant l'année 2000 en quadruplant le PIB réel de 1980, et la troisième à porter le PIB par habitant au niveau de celui d'un pays développé à revenu intermédiaire en l'espace de 30 à 50 ans. La notion de société d'aisance relative est particulièrement intéressante en ce qu'elle a été reprise (et redéfinie) par Jiang Zemin pour décrire une modernisation et une notion de prospérité « à la chinoise ».

Le concept de la *Triple représentativité* (*sange daibiao*) lancé en 2000 par Jiang Zemin, qui visait surtout à permettre une réorientation et un repositionnement du Parti communiste chinois, a également eu pour effet de légitimer officiellement la notion d'entreprise privée en Chine.

Deux concepts ont été introduits en 2004 par la quatrième génération de dirigeants chinois (Hu Jintao/Wen Jiabao) : le *concept scientifique de développement* (*kexue fazhan guan*) et celui de *société harmonieuse* (*hexie shehui*), qui supposent l'un comme l'autre une approche plus globale du développement. Ils ajoutent en effet une dimension sociale au discours classique sur la modernisation en Chine et soulignent la nécessité de résorber les inégalités entre les villes et les campagnes et entre différents groupes au sein de la société afin de promouvoir la stabilité sociale. Ce concept scientifique de développement accorde une grande importance aux besoins de l'individu et à l'instauration d'un développement durable et coordonné. Quant au concept de société harmonieuse, il se rattache aux notions de protection sociale et de primauté du droit, et tend vers l'objectif d'une plus grande égalité dans la distribution du revenu. Il s'appuie en outre sur une plus grande proximité entre l'État et le citoyen.

les quantités, les prix et la distribution : l'approvisionnement en matières premières, l'allocation des crédits, la quantification des effectifs techniques, la production agricole, la distribution des grains, des textiles et même du papier étaient placés sous son contrôle.

Les mutations engendrées par la transition économique ont touché toutes les dimensions de l'économie. Conscients que le système en place décourageait la productivité, les dirigeants chinois ont autorisé le développement d'une capacité productive hors du secteur étatique, dans les zones rurales d'abord, dans les zones urbaines ensuite, par la création d'entreprises collectives puis d'entreprises privées. Ce processus n'a pu intervenir qu'à la faveur d'une libéralisation progressive des prix et d'une évolution du régime monétaire. Le développement du secteur privé a également rendu nécessaire une évolution du système financier qui, de simple relais des décisions

d'affectation des ressources financières, a été appelé à devenir un véritable rouage de l'économie de marché. L'ouverture graduelle de l'économie chinoise au commerce et à l'investissement internationaux, qui a abouti à l'accession de la Chine à l'Organisation mondiale du commerce en 2001, est une autre mutation structurelle majeure à mettre à l'actif du processus de transition.

Certes incomplètes, ces réformes ont néanmoins été spectaculaires. Elles ont permis à la Chine d'enregistrer depuis deux décennies une croissance moyenne de 9 %. Aujourd'hui, la transition vers une économie obéissant aux lois du marché est en bonne voie, puisque les entreprises privées ont été à l'origine de 59 % du PIB en 2003 (OCDE, 2005).

Les mutations observées dans la sphère économique ont par ailleurs imposé des évolutions des structures de gouvernance. Avant les réformes, la société chinoise s'organisait autour de quatre types d'organisations : les unités industrielles ou unités-entreprises (*qiye danwei*), les unités agricoles (*nongye danwei*), les unités de service (*shiyue danwei*) et les unités administratives (*xingzheng danwei*). Quant au système de gouvernance, il était assez simple. La structure du pouvoir était très centralisée, comme en atteste l'absence d'autonomie des autorités locales, des entreprises, des institutions et des organisations sociales qui n'étaient, de fait, que des émanations du pouvoir central. Ces diverses entités exécutaient le plan sous la direction de la Commission d'État au plan (devenue aujourd'hui la Commission d'État pour le développement et la réforme, CEDR), et le gouvernement central contrôlait la distribution des ressources humaines et financières. La régulation macroéconomique s'opérait par le biais du système de planification conformément aux instructions édictées par le gouvernement central. L'affectation des ressources était fixée par le plan et contrôlée par la Commission d'État au plan.

Les ministères chargés de la gestion économique dans les différents secteurs de l'économie contrôlaient directement les unités productives relevant de leur domaine de compétence, ce qui a eu pour conséquence de faire naître une bureaucratie tentaculaire organisée autour d'instances auxquelles étaient généralement confiée la mission de superviser la production ou le contrôle d'un produit plutôt que de gérer un secteur entier de l'économie. D'où des difficultés chroniques et pénalisantes liées aux sureffectifs, au recoupement des fonctions et à l'inefficience. Une part disproportionnée des ressources publiques était allouée à une masse pléthorique de fonctionnaires, ce qui privait l'État des ressources requises pour financer des programmes de développement économique et social.

Le processus de transition a imposé une profonde reconfiguration de la carte du pouvoir. Le rôle de l'État a changé, non seulement dans son rapport à l'économie, mais aussi dans sa fonction de prestataire de service public : des entités du secteur privé deviennent des acteurs de plus en plus importants et les administrations infranationales voient également leur rôle s'affirmer. Schématiquement, on pourrait dire que la transition a enclenché deux mouvements centrifuges : l'un allant d'un système centralisé vers un système plus décentralisé, l'autre d'un système où les fonctions administratives, productives et sociales se trouvaient regroupées au sein d'une même organisation (ou d'organisations en relation étroite) vers une structure où ces différentes fonctions relèvent d'organes distincts.

Le processus de réforme se traduit par une sortie progressive des entreprises d'État du giron de l'administration et par un transfert de la responsabilité des services sociaux des entreprises aux administrations locales. La monétisation de l'économie a conduit à un durcissement des contraintes budgétaires, aussi bien pour les entreprises d'État que pour l'administration. Les autorités chinoises ont procédé à plusieurs reprises, en 1982-85, 1988,

1993, 1998 et 2003 (voir tableau 0.1), à d'importantes réformes de l'administration. Si la priorité était différente à chaque fois, ces réformes ont toutes servi quatre grands objectifs généraux : i) redéfinir le rôle de l'État; ii) modifier la structure organisationnelle de l'État; iii) s'attaquer au problème des sureffectifs; et iv) renforcer l'efficacité de l'action publique.

Tableau 0.1. **Les cinq grandes réformes de l'administration au cours de la période de transition**

	Événement/document	Objectifs/mesures
1982/83	XII ^e Congrès du PCC (septembre 1982) et 5 ^e session de la V ^e APN (décembre 1982).	<i>Réorganisation et rationalisation</i> : Niveau central : le nombre d'organes du Conseil des affaires d'État passe de 100 à 61, les effectifs de 51 000 à 30 000; niveau local : réduction du nombre d'organes et des effectifs. <i>Décentralisation</i> des pouvoirs. Renforcement des ministères techniques, réduction des départements et ministères chargés de la gestion économique.
1988	1 ^{re} session de la VII ^e APN (mars).	<i>Réorganisation et rationalisation</i> : Niveau central : le nombre d'organes du Conseil des affaires d'État passe de 67 à 60, les effectifs de 50 000 à 44 000. <i>Transformation des fonctions de l'État</i> : Séparation des entités gouvernementales et des entreprises marchandes, restructuration des ministères chargés de la gestion économique et séparation du Parti et de l'État.
1993	PCC « Orientations pour la mise en œuvre de la restructuration du Parti et des unités du gouvernement ». Conseil des affaires d'État : « Règles et dispositions provisoires relatives aux agents de la fonction publique ».	Objectif global : restructuration de l'État pour accompagner la transition vers une économie socialiste de marché. <i>Réorganisation et rationalisation</i> : Niveau central : le nombre des organes du Conseil des affaires d'État passe de 86 à 59, les effectifs sont réduits de 20 %; niveau local : réduction de 20 à 30 % des effectifs. <i>Transformation des fonctions de l'État</i> : priorité donnée à la fonction économique, séparation entre les organes administratifs et les entreprises marchandes, renforcement de la gestion et de la supervision macroéconomique. Création en l'espace de trois ans d'un système de fonction publique; reclassement des employés du secteur public; établissement de procédures formelles de recrutement, de départ en retraite et de promotion; fixation d'une limite d'âge et accélération du rajeunissement de la fonction publique.
1998	1 ^{re} session de la IX ^e APN.	Vague décisive de <i>réorganisation</i> et de <i>rationalisation</i> de fond de l'administration; niveau central : le nombre de ministères et commissions passe de 40 à 29; plus de 200 unités au niveau des bureaux sont supprimées; proposition visant à supprimer 50 % des effectifs; niveau local : coupes importantes. <i>Adaptation fonctionnelle</i> de l'administration pour répondre aux besoins d'une économie socialiste de marché, séparation de la fonction administrative et de la fonction de gestion des entreprises commerciales (suppression du contrôle opérationnel par l'administration). Renforcement du contrôle de l'autorité centrale et de sa capacité de gestion macroéconomique. Promotion de la règle de droit.
2003	XVI ^e Congrès du PCC (novembre 2002). 1 ^{re} session de la X ^e APN (mars 2003).	<i>Réorganisation</i> : 28 ministères/commissions; restructuration des compétences de l'administration; création de la Commission d'État chargée de la supervision et de la gestion des actifs de l'État (SASAC); la Commission d'État chargée de la planification du développement (CEPD) est rebaptisée Commission d'État pour le développement et la réforme (CEDR); la Commission d'État chargée de l'économie et du commerce, après sa fusion avec le ministère du Commerce extérieur et de la Coopération économique, devient le ministère du Commerce et regroupe les compétences de gestion du commerce national et international; création de la Commission chinoise de réglementation bancaire (CCRB).

En 2002, le secteur public employait 69.2 millions de salariés : 35.4 dans l'administration publique et 33.8 dans les entreprises d'État. Sur ce total, seulement 50 000 travaillaient dans les grands ministères et organes d'État, et huit millions relevaient des administrations infranationales. Ces dernières années, le nombre de salariés du

secteur public a diminué, essentiellement sous l'effet de la contraction du secteur des entreprises d'État. Depuis une dizaine d'années, le nombre d'emplois dans les administrations publiques et les unités de service public (USP ou *shiyè danwei*) est resté relativement stable. Ces USP, qui regroupent 1.3 million d'organisations, sont chargées de la prestation de services « au bénéfice de la collectivité », pour l'essentiel dans les secteurs de la santé, de l'éducation, de la science et de la technologie, et de la culture. Ces structures héritées du régime de la planification centrale doivent faire l'objet d'une réforme de fond, et les enjeux sont de taille. En effet, les USP relevant de l'échelon national emploient 1.9 million d'agents, tandis qu'au niveau infranational, le nombre correspondant est de 23 millions⁴.

Le processus de décentralisation s'est déroulé au coup par coup et sans coordination. À partir des années 80, les autorités locales se sont vu investies de responsabilités accrues en matière de développement économique (voir encadré 0.2 sur les divisions territoriales en Chine). Elles ont eu à intervenir dans la fixation des prix, la création d'entreprises et l'investissement des ressources locales accumulées. Les dépenses publiques ont également été de plus en plus décentralisées, notamment les dépenses d'éducation, de santé et de logement. Du fait qu'elles conservaient une part croissante du produit des impôts collectés par leurs soins, les autorités locales ont cherché à protéger les entreprises implantées dans leur périmètre d'action pour préserver cette manne budgétaire, ce qui a contribué à l'émergence d'un « favoritisme » ou « protectionnisme » local.

Au XIV^e Congrès du PCC qui s'est tenu en octobre 1992, les dirigeants chinois ont pris acte de la nécessité d'une recentralisation, afin de corriger les excès de la décentralisation opérée dans les années 80. Au niveau des districts et des bourgs, les administrations

Encadré 0.2. Les divisions territoriales

En Chine continentale, l'administration de l'État s'organise autour de quatre niveaux infranationaux, et d'un cinquième niveau essentiellement local. Fin 2003, le nombre d'unités se décomposait comme suit* :

- Niveau de la *province* : 31 unités comprenant 22 provinces, cinq régions autonomes et quatre municipalités. Fortes d'une population moyenne unitaire de plus de 45.3 millions d'habitants, ce sont les provinces qui dominent en termes de population.
- Niveau de la *préfecture* : 333 unités. Pour la plupart, les provinces sont subdivisées en villes établies au rang de préfecture dont les gouvernements administrent de vastes régions essentiellement rurales, divisées en districts, et en arrondissements urbains (dans le cas des municipalités). Toutefois, 51 préfectures ont une structure différente.
- Niveau du *district* : 2 861 unités comprenant 1 642 districts, 374 villes à rang de district et 845 arrondissements dans les villes de rang supérieur. Ces unités englobent des secteurs aussi bien urbains que ruraux.
- Niveau du *bourg* : Environ 44 000 unités comprenant 18 100 bourgs essentiellement ruraux, 20 200 communes et 5 750 communautés de rues dans les villes.
- Niveau de *base* : 680 000 villages dotés d'un comité de village; communautés de quartier dans les secteurs urbains (nombre inconnu).

* *Annuaire statistique de la Chine*, 2004, tableau 1.1.

locales sont toutefois encore écrasées sous le poids de leurs responsabilités en matière de dépenses, notamment dans les domaines de l'éducation et de la santé, d'où un déséquilibre important entre les moyens financiers dont elles disposent et leurs obligations en matière de dépenses.

De même, les mécanismes grâce auxquels s'exerce le pouvoir sont peu à peu modifiés : d'un gouvernement par la planification économique et la voie administrative, on passe à un gouvernement s'appuyant sur des outils tels que le budget, l'impôt et la réglementation. Parallèlement aux réformes administratives, la Chine a engagé de vastes réformes budgétaires et fiscales. Les dispositifs hérités de l'économie planifiée se sont avérés inadaptés à la nouvelle donne économique, avec pour conséquence un fléchissement progressif des recettes publiques, qui ne représentaient plus au début des années 90 que 11 % du PIB. Le gouvernement central avait dévolu des pouvoirs assez étendus aux autorités locales en matière de recouvrement de l'impôt dans le cadre d'un effort de mobilisation des recettes. Dès 1993, sa propre part des recettes n'était plus, de ce fait, que de 22 % seulement du total. La réforme fiscale est alors devenue une priorité pour les pouvoirs publics. La réforme de 1994 a permis de remanier en profondeur le système fiscal, de façon à l'adapter à une économie plus ouverte sur le marché et à accroître la part des recettes dans le PIB et la part des recettes publiques centrales. Ce n'est que par la suite, à la fin des années 90, que l'attention s'est portée sur la nécessité d'améliorer l'efficacité des dépenses publiques. Depuis 1999, de vastes réformes sont progressivement mises en œuvre, qui portent sur la programmation budgétaire, le classement des dépenses, la gestion de la trésorerie, les achats des administrations et l'établissement de nouveaux systèmes d'information. Or, si la réforme fiscale de 1994 et les réformes budgétaires ont produit des résultats, il reste encore beaucoup à faire pour mener à son terme la modernisation du système fiscal et budgétaire. L'idée d'utiliser le processus budgétaire comme un outil stratégique au service de la gouvernance n'est pas encore installée en Chine.

Outre les modifications apportées au système budgétaire, des mesures ont été prises pour faire évoluer le mode de gouvernance d'un exercice du pouvoir par décret vers un gouvernement par la loi. Avant le lancement des réformes, les instructions du Parti et des différents organes gouvernementaux constituaient le seul mode d'administration des affaires de l'État. Après la Révolution culturelle, toutefois, la Chine s'est efforcée de mettre en place un système légal propre à réfréner les abus de pouvoir des autorités ainsi que les excès révolutionnaires. Les révisions successives de la Constitution, d'abord en 1982, puis à nouveau en 1999 et en 2004, ont donné plus de poids au principe de la règle de droit, à laquelle l'ensemble des organes de l'État doivent être assujettis. Il s'agit d'un tournant dont la portée symbolique n'a pas échappé aux observateurs.

Cette volonté de bâtir un ordre juridique performant a conduit à la promulgation de quelque 300 lois et règlements, pour la plupart dans la sphère économique. Un ensemble de textes législatifs et réglementaires visant à moderniser et à introduire plus de professionnalisme dans la profession de juge et d'avocat et dans l'appareil pénitentiaire est entré en vigueur. L'entrée de la Chine à l'OMC en 2001 a contribué à l'adoption de tout un corpus de nouvelles lois à caractère économique ou à la modification de lois existantes. L'adoption de textes tels que la Loi sur le contentieux administratif (1989), la Loi relative à l'indemnisation par l'État (1994) et la Loi relative aux autorisations administratives (2003) constituent à cet égard des jalons importants.

Le régime politique, de fait, reste fondé sur un système de parti unique. À l'intérieur de ces limites, cependant, apparaissent peu à peu des contrepouvoirs face à l'exécutif. Des pas ont été faits pour soumettre le Parti dirigeant à la règle de droit, tels que l'amendement constitutionnel de 1999 (Nations unies, 2005), et les grandes orientations définies lors du 4^e Plenum du XVI^e Congrès du PCC laissent percevoir de nouvelles évolutions dans cette direction. Le rôle de l'Assemblée populaire nationale (APN) tend à s'affirmer depuis quelques années, non seulement dans sa fonction législative, mais aussi dans l'établissement et la surveillance de l'exécution du budget. Il faut également se féliciter de la montée en puissance de la Cour des comptes chinoise, qui établit des rapports annuels critiques vis-à-vis de certaines pratiques du ministère des Finances et d'autres instances gouvernementales, au niveau central aussi bien que local.

1.3. La gouvernance, un impératif pour la pérennité du développement de la Chine

L'abandon progressif du plan (Naughton, 1995) au cours de la transition économique et le relâchement graduel du contrôle de l'État a très bien réussi dans les secteurs productifs, où il a libéré les énergies et permis une répartition plus efficace des ressources. Comme indiqué précédemment, les dirigeants chinois sont désormais conscients de la nécessité d'adapter les institutions de l'État à une économie de plus en plus ouverte sur le marché.

L'amélioration de la gouvernance apparaît comme un vecteur essentiel de la croissance économique. L'évolution des structures de gouvernance est également indispensable pour faire échec à toute une série de difficultés qui, sinon, risquent de mettre en péril la trajectoire de développement de la Chine.

Les finances publiques sont soumises simultanément à trois sources de contraintes, qui se renforcent mutuellement : la restructuration du secteur des entreprises d'État, le risque d'insolvabilité des banques et la demande grandissante de protection sociale. L'État s'est massivement désengagé de nombreux secteurs de l'économie, comme en atteste le nombre d'entreprises d'État et de salariés. La restructuration du secteur d'État a également beaucoup progressé : la productivité globale s'est améliorée, même si elle est encore moindre que dans le secteur privé (OCDE, 2005). Cependant, une masse importante d'entreprises détenues par l'État sont encore en difficulté financière (représentant 7 % des entreprises, 11 % des travailleurs, 23 % des actifs et 22 % de l'encours de la dette), à tous les niveaux d'administration. Elles se caractérisent par exemple par des fonds propres négatifs, une valeur ajoutée négative, ou un rendement de l'actif inférieur à zéro. L'intensification de la concurrence consécutive à la prévalence grandissante de prix déterminés par le marché en amont et en aval, conjuguée à la croissance du secteur non étatique, ne fait qu'amplifier les difficultés financières auxquelles doivent faire face les entreprises d'État les moins performantes. Compte tenu des contraintes budgétaires auxquelles sont soumises les autorités locales (voir ci-après), il n'est pas viable de continuer à subventionner ces entreprises déficitaires.

En même temps, en restructurant les entreprises déficitaires qu'il détient ou en s'en désengageant, l'État expose leur insolvabilité. De fait, si l'analyse de l'endettement des entreprises en difficulté semble mettre en évidence une tendance à la régression, un nombre non négligeable d'entre elles ont contracté des prêts qui sont, ou risquent de devenir, non productifs. En dépit des progrès déjà accomplis, il reste encore beaucoup à faire avant de pouvoir considérer le secteur bancaire, et en particulier les banques commerciales d'État et les coopératives de crédit rurales, comme financièrement sain.

La restructuration du secteur d'État a entraîné d'importantes réductions d'effectifs. L'emploi dans les entreprises industrielles contrôlées par l'État a reculé de près de 40 % de 1998 à 2003 puisque près de 30 millions de travailleurs, d'après les estimations officielles, ont été licenciés. C'est là une source majeure de tensions sociales, qu'a partiellement contrebalancée l'instauration en 1997 d'une allocation minimale de subsistance pour les travailleurs urbains, laquelle exerce toutefois une ponction croissante sur les finances locales. Plus généralement, un régime public d'assurance sociale regroupant la retraite, l'assurance maladie, l'assurance chômage, les accidents du travail et la maternité, a été mis en place également en 1997. Auparavant, les prestations versées aux salariés étaient à la charge de l'employeur. Dans des pays de l'ex-bloc communiste comme la Pologne, ce type de transfert de responsabilités en matière de protection sociale des unités productives vers les autorités locales a également été opéré, et son coût avait été largement sous-estimé.

Par ailleurs, le mécontentement social se traduit par un nombre grandissant de mouvements de protestation et autres manifestations de diverse nature, dont les causes sont multiples : chômage; creusement des inégalités économiques entre les individus, les régions ou les zones rurales et urbaines; demande croissante de services de la part d'une population vieillissante; ou encore corruption et abus de pouvoir. La dégradation de l'environnement, due au développement économique rapide et à l'origine d'une forte migration « écologique », constitue une autre source de mécontentement social. À titre d'exemple, les pluies acides affectent désormais un tiers environ du territoire chinois, un tiers de la population urbaine respire un air pollué, et moins de 20 % des déchets urbains sont traités et transformés dans des conditions écologiquement viables.

Tous ces problèmes, étroitement imbriqués, ne créent pas des conditions propices à la réforme. De nombreux acteurs (entreprises d'État déficitaires, banques aux fonds propres négatifs qui ne survivent que parce que la réglementation le permet, administrations, salariés) ont intérêt, à court terme, à ce que rien ne change. Mais le *statu quo* n'est pas viable. La réforme est d'autant plus impérative que l'environnement financier, du fait de ses carences, limite les possibilités de développement du secteur privé et, partant, la création d'emplois. Des ressources publiques qui pourraient être utilisées pour financer les services sociaux servent à subventionner les prêts non productifs.

Le concept scientifique de développement (*kexue fazhan guan*) et celui de société harmonieuse (*hexie shehui*) récemment adoptés sont révélateurs d'une approche plus globale du développement (cf. encadré 0.1). Ils ajoutent une dimension sociale au discours classique sur la modernisation en Chine et soulignent la nécessité de résorber les inégalités entre les villes et les campagnes et entre différents segments de la société afin de promouvoir la stabilité sociale. L'évolution du discours politique dénote chez les dirigeants chinois une prise de conscience de l'importance de la gouvernance⁵.

Il semble nécessaire de poursuivre l'effort de réforme dans quatre grands domaines :

1. Poursuivre la redéfinition du **rôle de l'État**, et procéder aux changements qu'impose cette évolution sur le plan organisationnel. Cette question est consubstantielle à celle de la viabilité des dépenses publiques et de l'efficacité de l'action publique.
2. Moderniser les **outils au service de la gouvernance** (cadre réglementaire, programmation budgétaire, organisation de la fonction publique) et les adapter à une économie obéissant aux règles du marché. C'est là une étape obligée pour améliorer l'efficacité et l'efficacité de l'utilisation des ressources publiques. Le renforcement de la primauté du

droit et de la prévisibilité de la réglementation confortera la confiance que placent les citoyens et les entreprises dans l'évolution des mécanismes grâce auxquels le pouvoir s'exerce dans les institutions de l'État. C'est aussi un élément essentiel pour renforcer la capacité de l'État ou des appareils non étatiques à procéder à des arbitrages entre des intérêts contradictoires ou entre objectifs à court terme et à long terme.

3. Aménager les **relations entre niveaux d'administration**. Cette dimension verticale du système de gouvernance est déterminante à de multiples égards : pour surmonter les difficultés liées au processus de transition, mais aussi pour pouvoir offrir des services publics de meilleure qualité aux citoyens et aux entreprises.
4. Consolider le **cadre institutionnel des forces de marché**. C'est là une condition nécessaire à l'affirmation du rôle du secteur privé, à la fois comme moteur de la croissance économique et comme prestataire de services essentiels.

Les quatre sections qui suivent reprennent les résultats du Projet sur la gouvernance en Chine autour de ces quatre thèmes. Une dernière section en résume les conclusions.

2. Évolution du rôle de l'État et conséquences sur le plan organisationnel

Le processus de transition a entraîné une évolution du rôle de l'État, qui s'est traduite par des changements dans la structure des dépenses publiques et dans l'architecture organisationnelle de l'administration publique. Une relation nouvelle s'est bâtie entre l'État et les unités de production ou de service, dont l'État ne se désengage pas totalement. Cette évolution a exigé la création de nouvelles institutions (afin de réglementer les entreprises d'État et le secteur financier) et l'instauration de nouvelles modalités de fonctionnement, en ce qui concerne tant l'aspect réglementaire que la prestation des services. Faisant fond sur plusieurs chapitres de l'étude, la section qui suit retrace les progrès réalisés à ce jour sur tous ces fronts.

2.1. Dépenses publiques : recentrage et évolution des priorités

Le chapitre 8, qui analyse l'évolution depuis 1997 de la structure des dépenses publiques inscrites au budget, conclut qu'elle ne semble pas conforme aux besoins et aux objectifs de développement de la Chine à trois égards. Les dépenses d'éducation, insuffisantes, restent en deçà de l'objectif de 4 % du PIB fixé par les autorités. Les dépenses consacrées à la science et la technologie sont également relativement modestes. À ce stade de développement, il est vital pour la Chine de bâtir un système national d'innovation de nature à accompagner la modernisation technologique. De même, les dépenses publiques de santé sont trop faibles, et l'ouverture du secteur de la santé aux capitaux privés ne suffira pas à elle seule à couvrir les besoins grandissants de services en matière de soins. De fait, ces déséquilibres constituent des menaces pour la croissance économique et la cohésion sociale.

Parallèlement, les dépenses à prévoir en matière de protection sociale (santé, mais également retraite et chômage/aide sociale) vont en augmentant. Ce besoin de financement des dépenses publiques a été en partie compensé par l'accroissement des recettes induit par la croissance économique et la réforme du système fiscal, et par l'amélioration du recouvrement de l'impôt et de la discipline fiscale. Comme dans la plupart des pays en développement, toutefois, le caractère informel de l'activité, conjugué à une faible productivité, complique le recouvrement de l'impôt sur le revenu et des cotisations sociales en dehors des sphères développées de l'économie urbaine, qui

emploi à peine un cinquième du nombre total de salariés (cf. chapitre 11). Cela étant, même si la situation peut inciter les autorités à recourir à d'autres sources de recettes (taxes sur la consommation, par exemple), leur récente décision de supprimer plusieurs impôts et prélèvements agricoles donne à penser qu'elles n'envisagent guère aujourd'hui d'alourdir la pression fiscale, sous quelque forme que ce soit, dans les zones rurales.

Si les efforts déployés récemment visent bien à affiner le ciblage et, partant, à accroître l'efficacité des dépenses publiques, il n'en est pas moins nécessaire de s'interroger sur certains aspects fondamentaux du rôle de l'État et ce, dans une double perspective. D'abord, au niveau macroéconomique et stratégique, où il s'agit de fixer des priorités au service d'une régulation macroéconomique de la croissance et de la distribution du revenu, et ensuite, au sein de chaque catégorie de dépenses, où il convient d'évaluer les activités ou sous-activités qui doivent être confiées au secteur privé, partiellement financées par les usagers, etc.

La part des dépenses publiques d'équipement en Chine dépasse de beaucoup la moyenne de l'OCDE : elle n'est devancée sur ce plan que par la Corée. Ces dépenses d'équipement sont en partie motivées et justifiées par la politique menée par les pouvoirs publics afin de promouvoir les régions de l'Ouest du pays (la Stratégie de développement de l'Ouest ou *xibu kaifa*). Elles peuvent également être le fait de responsables provinciaux désireux de préserver la croissance locale. Ce sont toutes ces décisions d'investissement qui ont contribué à la surchauffe de l'économie chinoise observée au début de l'année 2004.

De même, les dépenses relatives à l'administration du secteur public sont encore élevées. Les tentatives menées successivement pour réduire le nombre d'employés du secteur public n'ont pas été très fructueuses. Il est en effet délicat de réduire les effectifs du secteur public, d'autant que dans les régions pauvres l'emploi public constitue un filet de sécurité.

2.2. Il faut créer de nouvelles institutions pour encadrer l'intervention de l'État dans les secteurs économiques

L'État chinois conservera un rôle sinon dominant, au moins actif, dans un certain nombre de secteurs. D'importantes mesures ont été prises pour faire évoluer les structures de gouvernance qui encadrent sa participation, notamment par la création de plusieurs organes de réglementation. L'effort doit toutefois se poursuivre de façon à améliorer encore les modalités de participation de l'État dans les différents secteurs économiques. Le soin apporté au réglage fin du fonctionnement et du rôle de ces nouvelles instances de réglementation doit s'accompagner de mesures destinées à améliorer la gouvernance interne des entités qu'elles sont chargées de réglementer (cf. chapitre 10 et section 3) et à favoriser la concurrence et la surveillance exercée par le marché.

À mesure que la concurrence s'intensifie, la survie d'entreprises d'État déficitaires crée un passif financier qui finit par être intolérable; par ailleurs, l'inadaptation des services nuit au développement économique en général. L'amélioration de la gestion des actifs de l'État est aujourd'hui l'un des axes prioritaires de l'action du gouvernement. Le chapitre 10 passe en revue les différentes phases de la réforme des entreprises d'État et analyse en particulier l'impact de la création en 2003 de la Commission d'État chargée de la supervision et de la gestion des actifs de l'État (SASAC). Il s'agissait, et c'est là l'idée directrice qui a présidé à sa création, de confier à cette institution la mission « d'exercer les responsabilités inhérentes au statut d'investisseur », ce qui suppose une séparation nette entre les actionnaires et la direction, une volonté de privilégier la rentabilité des investissements et le recours à des instruments et des moyens légaux d'intervention des

actionnaires dans la conduite des affaires. Le chapitre 10 montre toutefois pourquoi l'effort de réforme ne permet pas encore une véritable gestion des actifs détenus par l'État. La mise en place d'un système de gestion plus efficient appelle l'adoption de mesures supplémentaires consistant notamment : i) à définir et renforcer le rôle du conseil d'administration dans les entreprises d'État et améliorer les procédures de recrutement et d'évaluation des performances des administrateurs siégeant au conseil d'administration; et ii) à dissocier la fonction actionnariale de l'État de sa fonction réglementaire et de ses autres fonctions, et lui interdire toute interférence dans la gestion des entreprises d'État.

L'évolution du cadre de gouvernance des institutions financières n'est pas moins importante. Des changements radicaux s'imposent pour éviter la survenue de crises systémiques aux effets déstabilisateurs, pour limiter l'ampleur des opérations de sauvetage des établissements défaillants et permettre au système financier d'injecter des ressources dans l'économie réelle. Dans le secteur bancaire, il est évident qu'il ne suffit pas de renflouer les banques pour assainir les bilans si le cadre élémentaire dans lequel elles opèrent n'est pas lui-même réformé. Comme l'explique le chapitre 13, la responsabilité du contrôle des établissements bancaires, qui était auparavant du ressort de la Banque populaire de Chine (BPC), a été confiée à la Commission chinoise de réglementation bancaire (CCRB), créée en 2003, dans le souci de dissocier les fonctions de surveillance de la conduite de la politique monétaire. D'autres commissions existantes, telles que la Commission chinoise de réglementation des valeurs mobilières (CCRVM, 1992) et la Commission chinoise de réglementation du secteur de l'assurance (CCRA, 1998), se sont vu investies de pouvoirs élargis et se sont en conséquence employées à renforcer leurs compétences.

À des rythmes différents selon les secteurs, les services d'utilité publique ont également fait l'objet de réformes institutionnelles. Une Commission nationale de régulation de l'électricité a été récemment mise en place afin de promouvoir le développement de marchés régionaux de l'électricité. Quant aux autres industries de réseau (cf. chapitre 9), leur réforme s'est accélérée à la fin des années 90 de façon à répondre aux obligations prescrites par l'OMC. Dans les secteurs du gaz, des chemins de fer et, dans une moindre mesure, des télécommunications, les réformes n'ont toutefois pas modifié en profondeur le cadre institutionnel en place.

Même si d'importantes mesures allant dans la bonne direction ont été prises (cf. chapitres 9, 10 et 13), les problèmes qui subsistent appellent un effort de réforme suivi et coordonné. Pour ne prendre qu'un exemple, en dépit de la création de la CCRB et des efforts substantiels menés par les autorités pour améliorer la qualité du crédit, le boom du crédit observé en 2003 laisse à penser que les décisions de prêt et d'emprunt n'obéissent toujours pas à des critères strictement commerciaux. Les chapitres précités mettent en lumière certains aspects problématiques des relations entre les organismes publics de réglementation, les autorités et les entités réglementées.

Tout d'abord, il importe de veiller à ce que les instances de réglementation soient « suffisamment éloignées », c'est-à-dire suffisamment indépendantes, des entités qu'elles sont censées réguler. Il est impératif que l'information circule et que la communication fonctionne entre les autorités chargées de la réglementation et les entreprises placées sous leur tutelle, pour que la mission qui leur est assignée puisse être correctement menée à bien. Une relation trop étroite pourrait aboutir à une manipulation de l'instance de réglementation par l'entité réglementée (« captation » de la réglementation) dans l'idée d'établir une position de monopole ou de faire obstacle d'une façon ou d'une autre à la concurrence.

Ensuite, il convient de maintenir la distance idoine entre les autorités gouvernementales et les instances de réglementation. Le cas de la surveillance des entreprises d'État en offre une illustration particulièrement éloquente, dans la mesure où il est souhaitable de séparer les objectifs et la stratégie assignés aux sociétés par l'État, en tant qu'actionnaire majoritaire, de ses fonctions réglementaire et autres et de la gestion des entreprises. Comme l'explique le chapitre 10, la création de la SASAC a largement contribué à faire évoluer la surveillance exercée par l'État, qui ne consiste plus à intervenir directement dans la gestion de l'entreprise, mais à superviser l'utilisation faite par l'entreprise de son capital. La SASAC conserve toutefois le pouvoir de nommer, révoquer et évaluer non seulement le directeur général, mais aussi les principaux dirigeants des entreprises détenues par l'État mais qui ne sont pas encore constituées en sociétés. Il est donc probable que l'interférence de l'État dans le fonctionnement de ces entreprises continuera à avoir lieu. Si les conseils d'administration des entreprises d'État, quand ils existent, ne sont pas en position d'assumer immédiatement ces fonctions, il conviendrait au moins que les procédures de recrutement et d'évaluation de leurs dirigeants soient transparentes et obéissent à des critères professionnels d'évaluation des compétences.

Un troisième point consiste à clarifier et à renforcer la relation entre les autorités gouvernementales et les acteurs de la réglementation en matière de reddition de comptes. La transparence du processus de « contrôle des contrôleurs » contribue à éviter les risques d'interférence dommageable. Il y a lieu de préciser, au delà des régimes de responsabilités, en quoi consiste l'obligation de rendre des comptes imposée aux instances de réglementation.

Il importe enfin de définir clairement les compétences respectives des différentes instances de réglementation. La répartition des pouvoirs entre la SASAC et la CCRVM, et leur relation avec leur autorité de tutelle, revêtent une importance toute particulière au moment des choix à opérer dans la mesure où, lors de l'introduction en bourse d'une société par exemple, leurs intérêts peuvent diverger. La répartition des responsabilités entre la CCRVM, les autorités de place et d'autres instances d'autoréglementation doit être transparente car seule une délimitation nette des pouvoirs et des compétences pourra concourir à l'efficacité et à l'efficience des procédures de mise en application par la voie administrative.

2.3. La réforme des unités de service public est une question urgente

Avant les réformes, les unités de service public (USP) étaient détenues et gérées par l'État, et entièrement dépendantes des crédits qui leur étaient alloués sur le budget pour financer leurs activités. Obéissant au plan, elles échappaient à tout système de concurrence. Pour faire face à l'accroissement de la demande et à l'insuffisance des crédits publics, des réformes ont été menées dans le passé qui ont considérablement modifié le statut institutionnel des USP et leur ont conféré plus de souplesse et d'autonomie en termes de financement, de comptabilité, de recrutement et de gestion. Pour diversifier leurs sources de financement, les USP ont « commercialisé » une partie des services dont elles avaient la responsabilité ou ont développé en parallèle des activités commerciales sans lien direct avec leur finalité première. De même, pour compenser l'insuffisance des services fournis, des sociétés privées ont été autorisées à prendre pied dans certains secteurs d'activité des USP.

Après une succession de réformes ponctuelles, dans un secteur puis dans un autre, les autorités chinoises ont décidé de procéder à une réforme de fond des USP. Les enjeux sont de taille car on en dénombre pas moins de 1.3 million, qui emploient quelque 25.5 millions

de salariés. Les problèmes soulevés relèvent de plusieurs dimensions, touchant aussi bien l'aspect financier que des questions liées à l'organisation, la gestion ou la réglementation.

Le chapitre consacré à l'enseignement supérieur, qui décrit l'évolution de son financement et de sa structure organisationnelle, est révélateur de la situation de plus en plus complexe qui s'est développée autour des USP. Au cours des deux dernières décennies, les établissements d'enseignement supérieur (EES) et le secteur de l'enseignement supérieur en général ont subi une profonde mutation. Les EES fonctionnaient auparavant sous la tutelle de différents ministères centraux, mais 85 % d'entre eux ont été ensuite décentralisés au profit de l'échelon provincial ou infraprovincial. Ils ont été encouragés à diversifier leurs sources de financement du fait que ni le budget central ni les budgets locaux n'étaient en mesure de financer l'expansion requise du secteur. En conséquence, les sources de financement des EES sont aujourd'hui au nombre de quatre : le budget central (même pour les EES relevant d'administrations infranationales), les budgets infranationaux, les frais de scolarité payés par les étudiants et les contrats passés avec le secteur privé. Le financement public ne couvre plus que 50 % du budget total des EES.

Cette ouverture du secteur de l'enseignement supérieur, et la plus grande flexibilité qui y est associée, ont entraîné une forte augmentation de la capacité d'accueil et de la qualité des enseignements. Le nombre d'étudiants s'est accru dans une proportion d'un à 15 en l'espace de 10 ans, et l'arrivée de capitaux privés a permis de moderniser et rénover les EES. D'un autre côté, la dépendance vis-à-vis de sources de financement privées tend à renforcer les disparités sociales et territoriales, au moins tant que les formules de prêts étudiants récemment mises en place ne fonctionneront pas mieux. L'enseignement supérieur n'est accessible qu'à ceux qui peuvent en assumer la charge financière. En outre, il n'est pas rare que les enseignants cumulent les charges d'enseignement, dans le public et dans le privé, ou préfèrent ménager leur temps pour obtenir des contrats plus rémunérateurs (avec le secteur privé, mais aussi avec des organismes internationaux ou étrangers), au détriment de leur mission pédagogique et de l'accompagnement des étudiants. Qui plus est, la gestion des ressources privées, loin d'être toujours transparente, ne sert pas nécessairement l'intérêt public, d'où une qualité variable dont il est difficile de suivre l'évolution. Enfin, la diversification des sources de financement ne va pas toujours de pair avec des efforts correspondants pour accroître l'efficacité et la performance des EES.

La réforme des USP, aujourd'hui, doit faire face à une triple exigence : i) la nécessité de préciser quel doit être le rôle de l'État dans les différents secteurs d'activité des USP; ii) la nécessité d'améliorer la performance des USP; et iii) la nécessité de clarifier les mécanismes de gestion et de reddition de comptes de telle sorte que les USP servent l'intérêt général et non leurs intérêts particuliers.

Les chapitres 2, 17 et 18 examinent diverses approches de réforme. Le choix de la meilleure forme organisationnelle à donner aux USP et, partant, la définition du rôle de l'État, doivent être guidés non seulement par des considérations d'ordre budgétaire ou relatives à l'équité (qui doit payer quoi), mais répondre en outre à un souci d'efficacité (notamment à la nécessité d'introduire plus de flexibilité dans la formulation de l'action publique afin de prendre en compte le contexte local). Les décisions en la matière doivent aussi prendre en compte le contexte dans lequel intervient l'action publique en termes d'organisation et de gestion. Le surcroît d'autonomie et de flexibilité dont bénéficient les USP ne signifie pas que l'État et les ministères fonctionnels ne doivent jouer aucun rôle, mais appelle plutôt une évolution de leur rôle. La réforme des USP doit également avoir

pour objectif de renforcer les mécanismes de reddition de comptes entre les USP qui conserveront un statut indépendant d'organisme mandataire et l'organe d'État auquel elles seront apparentées. Si le contexte ne permet pas la mise en place d'une structure officielle efficace de fonctionnement, il serait peut-être plus sage de favoriser l'intégration des USP dans les ministères fonctionnels.

2.4. S'ils restent inachevés, les changements organisationnels sont source de graves problèmes de coordination

La structure de l'administration chinoise s'est modifiée au fil des réformes qui se sont succédé, qu'elles soient sectorielles ou touchent l'ensemble de l'administration. De nombreux chapitres de l'étude font toutefois état de problèmes d'organisation ou de coordination liés à la coexistence de structures héritées du passé et d'institutions nouvelles. Cinq grandes catégories de problèmes ont ainsi été recensées : i) un défaut de coordination entre des organisations étroitement imbriquées source d'inefficience (par exemple : budget, droits de propriété intellectuelle); ii) un défaut de coordination entre des organisations dont les compétences se recoupent, qui nuit à la cohérence de l'action publique (par exemple : eau, statistiques ou agriculture); iii) une structure hiérarchique des institutions qui ne correspond plus aux missions qui leur sont assignées (par exemple : politique en matière d'IDE); iv) un morcellement du pouvoir de décision (par exemple : dépenses publiques); v) la coexistence d'institutions dont la raison d'être ou les missions sont en contradiction (économie planifiée et économie de marché dans le cas de la politique agricole, par exemple).

La gestion des dépenses publiques offre un exemple qui illustre bien la fragmentation du pouvoir de décision dans un cadre institutionnel complexe. Même si le rôle des plans de développement économique et social a évolué, c'est toujours la CEDR qui en coordonne la formulation et l'exécution. Les décisions relatives aux dépenses d'investissement continuent également d'être de son ressort tandis que le budget, géré par le ministère des Finances, ne couvre que les dépenses ordinaires. Il n'est pas obligatoire de coordonner les décisions relatives aux dépenses d'investissement avec les autorités budgétaires, même lorsqu'elles se traduisent par d'importantes charges récurrentes en aval. De même, les décisions en matière d'effectifs, lesquels représentent une lourde charge, sont prises par le bureau de la Commission d'État pour la réforme du secteur public, sans réelle concertation avec les autorités budgétaires.

Ce morcellement du pouvoir de décision non seulement nuit à la coordination mais compromet la « lisibilité » de la politique publique. L'intégration de l'ensemble des décisions relatives aux dépenses publiques serait un moyen de mieux contrôler et d'assurer dans de meilleures conditions la viabilité budgétaire. En outre, il n'est guère évident de déterminer qui sera, en dernier ressort, le garant de l'équilibre budgétaire en Chine. À l'heure actuelle, la réponse dépend davantage de l'équilibre des pouvoirs entre les différentes institutions que de choix politiques.

Le chapitre intitulé « Cadre institutionnel pour une politique agricole efficace » illustre les difficultés que soulève la coexistence d'institutions dont les attributions et les missions s'opposent parfois. Si de grands pas ont été faits lors de la réforme de 2003, ce ne sont pas moins de 14 ministères et commissions organisés en un réseau complexe qui interviennent directement dans la conduite de l'agriculture et des filières situées en amont et en aval.

Les mesures de libéralisation de la production, des prix et de la commercialisation se sont traduites par l'apparition de nouvelles institutions ou par une redéfinition du mandat de celles qui existaient déjà. Parallèlement, la production et les échanges de biens stratégiques tels que les denrées essentielles, restent encadrés par des entreprises ayant un lien avec l'État. Des institutions ayant conservé les caractéristiques de l'économie planifiée coexistent avec des institutions chargées d'appliquer des mesures reposant sur les principes du marché.

Dans un cadre institutionnel aussi complexe et compartimenté, où les mandats des diverses institutions sont parfois en contradiction, il est difficile d'instaurer un climat favorable à la coopération et à la coordination entre les différents acteurs gouvernementaux (cf. dans le chapitre 16 l'exemple du secteur des grains). Il convient de mettre en place une nouvelle forme d'organisation afin de pouvoir concevoir et mettre en œuvre les politiques agricoles. Or, cette réforme organisationnelle suppose une redéfinition du rôle du gouvernement dans la politique agricole. L'action publique doit se concentrer en priorité sur les services qui auront pour effet d'accroître la compétitivité des exploitations agricoles et des entreprises rurales et qui faciliteront le processus de restructuration. L'accession de la Chine à l'OMC et l'ouverture à la concurrence étrangère qui en a résulté rendent la nécessité de restructuration et d'amélioration de l'efficacité encore plus impérieuse.

3. Moderniser les outils de la gouvernance au service de l'efficacité et de l'efficacité de l'action publique

Faisant fond sur plusieurs chapitres de l'étude, cette section récapitule les conclusions relatives à la nécessité de modernisation des outils de gouvernance (cadre réglementaire et gestion publique) et d'adaptation à une économie obéissant aux principes du marché. Comme indiqué précédemment, c'est là un impératif si l'on veut améliorer l'efficacité et l'efficacité de l'utilisation des ressources publiques.

3.1. D'un exercice du pouvoir par le contrôle direct à une gouvernance par la réglementation

La Chine a pris des mesures afin d'améliorer la capacité de réglementation de son gouvernement et le cadre réglementaire, et de consolider l'état de droit (cf. chapitre 9). La Loi de 2000 sur la procédure législative a par exemple permis de préciser le rôle de l'Assemblée populaire nationale (APN) et du Conseil des affaires d'État dans le processus législatif de façon à en renforcer la transparence et la cohérence. À bien des égards, notamment en ce qui concerne les droits de propriété intellectuelle ou les contrats d'emploi, la Chine a adopté des dispositions globalement conformes aux normes internationales, mais c'est au niveau de leur application que le bât blesse (cf. chapitres 14 et 11). Dans d'autres domaines, subsistent encore de nombreux vestiges de l'économie planifiée dont a surgi un entrelacs réglementaire truffé d'incohérences (voir par exemple les chapitres 5 et 16, et la section 2.4). Plusieurs chapitres soulignent l'absence de dispositions réglementaires secondaires ou leur médiocre qualité. La cohérence de la réglementation pose un réel problème. L'Assemblée populaire nationale et le Conseil des affaires d'État jouent normalement un rôle de supervision, mais la multiplicité des textes de loi au niveau infranational rend cette tâche des plus difficile.

Le renforcement de la règle de droit et du cadre réglementaire donnera aux citoyens et aux entreprises plus de confiance dans l'évolution des moyens d'exercice du pouvoir dont disposent les organes d'État. C'est également une étape déterminante dans le processus

qui vise à consolider la capacité de l'État et des instances non gouvernementales à arbitrer entre des intérêts contradictoires ou entre des objectifs à court et à moyen terme. Les paragraphes qui suivent résument les conclusions relatives à deux aspects de la transition en cours de l'exercice du pouvoir par le contrôle direct vers une gouvernance par la voie de la réglementation : i) la réforme du système des autorisations administratives et, plus généralement, l'évolution de la relation entre l'État et les acteurs non étatiques; et ii) le problème de la mise en œuvre et du respect de la réglementation.

3.1.1. Réforme du système des autorisations administratives

Jusqu'à il y a peu, l'économie chinoise se caractérisait encore par le contrôle qu'exerçait l'État sur les activités économiques par le biais des autorisations administratives, survivances d'un système planifié dans lequel l'État conservait la mainmise sur la quasi-totalité des secteurs de la vie économique, de l'accès aux matières premières à la fixation des prix en passant par la distribution et la vente. Dans le cadre de sa transition vers une « économie socialiste de marché », la Chine s'emploie activement, par le biais en particulier de la réforme du système des autorisations administratives, à assouplir les restrictions qui pèsent sur la capacité des entreprises à entrer sur un marché ou en sortir, ou encore à répondre de toute autre manière efficiente à la demande des consommateurs.

Depuis quelques années, les autorités chinoises ont fait de la réforme du système des autorisations administratives l'une de leurs priorités, ce dont témoigne la création en 2001 du Groupe dirigeant chargé de la réforme des systèmes d'examen et d'autorisation dans l'administration. D'importantes réformes ont été engagées récemment (cf. chapitre 9), comme en atteste l'adoption du Plan de réforme du système des autorisations administratives et, en 2003, d'une Loi relative aux autorisations administratives (qui couvre un vaste sous-ensemble des activités soumises à autorisation, essentiellement liées aux activités commerciales). Le réexamen des autorisations administratives a donné lieu à la suppression de 1 795 autorisations au niveau central, sur un total de plus de 4 000. La Loi sur les autorisations administratives limite le nombre d'activités soumises à autorisation et, même dans les cas où une autorisation est exigée, favorise l'émergence de réglementations professionnelles. Cette loi devrait simplifier et accélérer le processus d'autorisation en le rendant en outre moins opaque. Des obstacles réglementaires à l'entrée sur le marché subsisteront, mais plus de place devra être faite aux considérations d'intérêt général énoncées dans la loi. Comme l'indique le chapitre 9, il est encore trop tôt pour se prononcer sur l'impact de cette loi, mais les efforts considérables déployés pour guider l'action des organismes publics et des fonctionnaires chargés de sa mise en œuvre dénotent une volonté politique indéniable.

Parallèlement, en juillet 2004, le processus d'approbation des projets d'investissement étranger a été simplifié, grâce à une Décision du Conseil des affaires d'État concernant la réforme du système d'investissement (cf. chapitre 15). Cette décision a pour caractéristique de regrouper plusieurs phases de la vérification en une seule demande, et de déléguer davantage aux autorités locales le pouvoir d'approuver un projet. Le Catalogue d'orientation des investissements étrangers révisé adopté en février 2002 représente un progrès considérable dans le sens d'une ouverture du régime de l'IDE. Compte tenu de l'expérience des pays membres de l'OCDE, les autorités chinoises auraient tout intérêt, si elles veulent attirer plus d'IDE et un IDE de meilleure qualité, à envisager de remplacer ce catalogue, qui énumère les catégories de projets interdits, assortis de restrictions et encouragés, par une liste unique recensant les secteurs fermés à toute participation étrangère.

Sur le marché du travail, une importante mesure a été prise en 2003, à savoir la suppression des mesures administratives de contrôle du recrutement des travailleurs migrants. Comme l'explique le chapitre 11, elle n'a pas eu pour effet d'assurer une totale égalité de traitement aux travailleurs urbains et ruraux, mais les employeurs sont au moins libres de recruter les travailleurs qu'ils veulent, et les demandeurs d'emplois libres de postuler à des emplois où que ce soit dans le pays.

Sur ces différents points, deux axes majeurs se dégagent des différents chapitres de l'étude.

Premièrement, en dépit du mouvement général de libéralisation, de nombreuses activités, telles que la production, la fixation des prix, la commercialisation et la distribution dans le domaine des grains, ou encore le régime d'occupation des terres, demeurent largement placées sous le contrôle du gouvernement (cf. chapitre 16). L'État chinois devrait encore réduire son champ d'intervention en reléguant au second rang les activités de planification au profit de l'instauration d'un contexte favorable, de la fourniture de services et de la construction d'infrastructures au niveau national, mais aussi à l'échelon local. En effet, au vu de l'expérience des pays membres de l'OCDE, l'adoption de mesures visant à améliorer l'environnement dans lequel exercent les entreprises est une des clés du développement local. En ce qui concerne l'agriculture, laisser les paysans, les habitants des campagnes et les entreprises agro-rurales décider pour eux-mêmes a toutes les chances d'accroître l'efficacité de l'allocation des ressources. De façon plus générale, les dirigeants chinois devraient laisser les investisseurs déterminer quels sont les investissements rentables et ceux qui ne le sont pas, et en assumer les risques. En outre, cette évolution pourrait également, tout à l'avantage de la population chinoise, permettre à l'État de privilégier l'outil de la réglementation en ce qui concerne la protection de la santé et de la sécurité publiques, au lieu de restreindre la concurrence.

Comme le souligne le chapitre 16, pareille évolution du rôle de l'État suppose une évolution parallèle des mentalités et des relations entre l'État et les acteurs non étatiques qui s'éloigne de l'approche hiérarchique « par le haut » s'articulant autour de contrôles directs et d'objectifs de production ou d'investissement pour laisser place à une approche faisant prévaloir la notion de services adaptés aux besoins, la souplesse et la transparence, et propre à répondre à la demande des citoyens et des acteurs économiques, à permettre la mise en place de systèmes incitatifs adéquats et à créer les conditions voulues pour que chacun ait sa chance. Les compétences des gestionnaires de niveau intermédiaire, qui doivent apprendre à opérer dans un environnement radicalement différent, sont également appelées à évoluer. Les autorités chinoises ne doivent pas négliger cette dimension de la transition; de ce point de vue, il serait très constructif de multiplier les échanges avec des fonctionnaires et experts étrangers.

Deuxièmement, les efforts de rationalisation du cadre réglementaire applicable aux entreprises privées ne doivent pas se relâcher. De fait, le cadre dans lequel évoluent les entreprises demeure d'une grande complexité, ce qui ouvre la voie à la concussion et à la corruption. Dans certains cas, les réformes successivement mises en œuvre n'ont fait qu'ajouter à la complexité du cadre réglementaire. Comme indiqué plus haut, les mesures récemment adoptées contribueront sans doute à améliorer l'environnement réglementaire. La lecture du chapitre 6 montre que la Chine a aussi simplifié les formalités administratives dans le domaine fiscal en mettant notamment en place des systèmes de guichet unique, en simplifiant les procédures d'obtention d'autorisations et de permis, et

en imposant à l'administration le respect de délais pour la prise de décisions. S'il y a lieu de se féliciter de ces progrès, la Chine doit aller plus loin encore. Les coûts que représente pour les entreprises l'accomplissement de toute une série de formalités compliquées nuisent à la rentabilité des investissements nationaux et étrangers en Chine. Sur ce point également, l'expérience des pays membres de l'OCDE qui ont mené à bien une réforme de la réglementation et rationalisé leur administration pourrait être très utile à la Chine.

3.1.2. Application des textes législatifs et réglementaires

L'application et le respect des textes législatifs et réglementaires est l'une des principales difficultés à surmonter. Comme le montre l'étude, de nombreux exemples à l'appui, les textes ne sont pas systématiquement appliqués, parfois détournés pour satisfaire des intérêts locaux ou contournés par le biais de la corruption.

Il ne suffira pas pour résoudre ces problèmes d'organiser occasionnellement des campagnes de sensibilisation comme cela se fait régulièrement dans divers domaines tels que la lutte contre la corruption, les droits de propriété intellectuelle ou la protection de l'environnement. Ces campagnes se bornent à rappeler aux acteurs économiques l'existence des textes de loi et à corriger quelques conduites répréhensibles, mais en définitive, ne contribuent guère à modifier radicalement les comportements.

Une solution consiste à renforcer les organismes d'inspection et les instances, administratives ou judiciaires, chargées de faire appliquer la loi. Avant les réformes économiques, les fonctionnaires étaient placés sous la surveillance étroite de leurs supérieurs hiérarchiques. Chaque organisation fonctionnait selon des procédures pesantes s'articulant autour de la tenue de registres, et il existait peu d'organismes ou de procédures efficaces de nature à contrôler le fonctionnement global des entités publiques. Aujourd'hui, la Chine doit renforcer ses systèmes formels d'audit financier et d'évaluation des performances. Le chapitre 9 mentionne à cet égard le problème de la dépendance des inspecteurs vis-à-vis des pouvoirs locaux, d'où une application insuffisante des textes (voir la section 4 pour une analyse plus détaillée).

En ce qui concerne l'application de la loi par les tribunaux, il faut noter que la Chine manque de juges dûment formés, en particulier dans les régions les moins avancées (cf. chapitre 10). Certains chapitres (le chapitre 15, par exemple) mettent en évidence d'autres imperfections de l'appareil judiciaire, telles que la méconnaissance du droit, la corruption, les pressions exercées sur les juges par les gouvernements locaux et les fonctionnaires du PCC, sans oublier l'incapacité des tribunaux à faire exécuter leurs propres décisions. Le chapitre 17 sur l'environnement explique que les tribunaux ont tendance à se prononcer en fonction de la politique officielle du Parti, de l'avis des gouvernements locaux, et de l'interprétation particulière de la justice et de l'équité que le tribunal donne aux transactions contractuelles. Des facteurs tels que les *guanxi* (relations sociales) qui peuvent exister entre le personnel du bureau de protection de l'environnement et les responsables d'entreprise, les interventions des fonctionnaires locaux et les impératifs de rentabilité des entreprises expliquent que les résultats puissent être très éloignés de ceux qui sont définis dans les textes. Le chapitre 14 montre à quel point il est difficile d'engager une poursuite au pénal et insiste sur le fait que les sanctions en droit civil et administratif ne sont pas suffisamment lourdes pour avoir un caractère réellement dissuasif.

Cela étant, il ne s'agit pas seulement de renforcer les instances chargées de faire appliquer la loi. La section 4 détaille les effets sur l'application des textes des dysfonctionnements dans les relations administratives et budgétaires entre les différents niveaux de gouvernement. Plus fondamentalement, la gouvernance par la réglementation suppose une évolution des modèles qui assoie l'application et le respect des textes sur des règles d'autodiscipline. L'effet dissuasif d'éventuelles sanctions n'est qu'un des éléments qui peuvent concourir au respect des règles prescrites. Les autres éléments ont à voir avec la qualité de la réglementation, le processus d'élaboration des textes et la place qu'y tient la consultation publique, l'implication du public dans l'application et le respect des textes et, en fin de compte, avec la question globale de l'accès à l'information. Le problème de l'application des textes n'est pas seulement technique : il révèle aussi une réticence à accepter de nouvelles règles du jeu et l'émergence de tensions entre des intérêts divergents. En d'autres termes, le problème de l'application des textes législatifs et réglementaires est également symptomatique de la nouvelle dynamique qui sous-tend l'évolution de la société. Il ne trouvera de solution que dans une participation plus étroite du public à l'ensemble du processus.

La nature du régime politique influe inévitablement sur les progrès qui pourront être réalisés du point de vue de la participation du public et de l'accès à l'information. Il est généralement interdit aux groupes de défense d'intérêts catégoriels tels que les chefs d'entreprise, les travailleurs ou les exploitants agricoles de former des associations hors du contrôle des dirigeants politiques. Les groupes d'intérêt et les différentes parties prenantes participent encore peu à l'élaboration des politiques et à leur mise en œuvre. Le chapitre 15, par exemple, montre que si le gouvernement chinois a commencé il y a quelques années à associer les sociétés étrangères à des consultations qui ont abouti à la promulgation de lois relatives à l'investissement étranger, il ne semble pas que cette pratique relève d'un processus systématique et cohérent. De même, le chapitre 14 explique que les entreprises chinoises, comme d'autres institutions, déplorent que les administrations compétentes en matière de propriété intellectuelle n'aient pas coutume de s'enquérir de leur opinion et de prendre en compte leurs observations lorsqu'elles rédigent des mesures ou des textes législatifs et réglementaires dans ce domaine. Ce défaut de participation du public a parfois abouti à l'adoption de normes inadaptées en matière de protection des DPI.

Dans certains domaines, les dirigeants chinois ont compris que la pression exercée par l'opinion publique pouvait venir utilement étayer les efforts déployés pour faire appliquer la loi. À titre d'exemple, le chapitre 17 explique comment l'Administration d'État pour la protection de l'environnement s'est tournée vers l'information du public face à la persistance des problèmes liés à la pollution en Chine, devant l'échec de multiples tentatives pour la combattre par des instruments réglementaires classiques. Diverses formules sont utilisées pour informer et consulter les citoyens, et assurer leur participation : enquêtes publiques, comités consultatifs, études critiques de dossiers, réunions d'information, ou encore forums et études d'impact sur l'environnement (ensemble formellement défini d'analyses visant à préciser les effets attendus, à l'échelle locale et régionale, de projets ou activités à venir).

Un autre point évoqué est celui des dispositions de la législation du travail relatives à la durée du travail et autres modalités (cf. chapitre 11). Il est généralement difficile de les faire respecter lorsque l'offre de main-d'œuvre est abondante, situation où les demandeurs d'emploi, pour la plupart, ne sont pas en position de force. Le passé récent montre toutefois que la prise de conscience de l'importance des conditions de travail peut rendre les demandeurs d'emploi plus exigeants et les amener à faire pression sur les employeurs pour les améliorer.

Si les médias continuent d'être contrôlés par l'État et si la liberté d'expression et d'association reste limitée, des évolutions positives sont visibles du point de vue de l'accès à l'information, sous l'effet notamment du processus d'accession de la Chine à l'OMC, qui exige plus de transparence dans les affaires publiques. Plusieurs chapitres notent que l'information sur les règles et règlements ou autres projets de loi ainsi que sur les textes d'application est beaucoup plus accessible depuis quelques années. Ce mouvement général transparaît dans l'évolution du cadre juridique puisque l'obligation d'informer les citoyens est désormais inscrite dans plusieurs législations sectorielles. La Loi relative aux procédures administratives prescrit une transparence accrue dans un large éventail de domaines de l'action publique. Cela étant, les progrès sont inégaux à l'échelon local. Il semble par exemple que les autorités locales se montrent souvent réticentes à fournir un exemplaire de leurs règles ou règlements locaux relatifs aux DPI, ou encore des décisions rendues au niveau local afin d'assurer le respect de ces droits. Le gouvernement chinois fait valoir toutefois que la mise à disposition de telles informations représente une tâche colossale, compte tenu de l'abondance de la législation.

3.2. Gestion publique

Les paragraphes qui suivent passent en revue les principales conclusions de l'étude quant aux deux principaux volets de la gestion publique : le budget et la fonction publique. Sont ensuite abordées les améliorations que peuvent induire l'administration électronique et la nécessaire rationalisation des procédures administratives. En dépit des avancées réalisées sur tous ces fronts, la question de la corruption demeure très préoccupante en Chine, et révélatrice des carences du cadre général de l'action publique. L'analyse des différentes composantes de la gestion publique en Chine montre que les progrès sont variables d'une région à une autre, en particulier pour ce qui concerne la qualité du service public. Elle met également en évidence l'interdépendance des réformes engagées, celles de la procédure budgétaire et de la fonction publique, dans l'optique de la gestion des performances, ou encore celles de l'administration électronique et de l'administration à proprement parler. Toutes ces réformes, qui viennent compléter un arsenal de mesures répressives de lutte contre la corruption, sont indispensables pour endiguer ce phénomène généralisé.

3.2.1. Le budget

Le chapitre 7 décrit les réformes engagées depuis 1999 dans le domaine de la gestion budgétaire, de la préparation du budget – avec l'introduction des budgets par ministère – à son exécution. La Chine semble se doter peu à peu des infrastructures nécessaires à la mise en place d'un système de gestion budgétaire moderne. Le système budgétaire présente toutefois encore des lacunes, qui l'empêchent de devenir un outil véritablement efficace de gestion et de mise en œuvre de la politique publique.

Les dépenses publiques inscrites au budget ne représentaient que 20.3 % du PIB en 2004. Elles correspondent à la fraction des ressources dont les critères d'affectation peuvent être débattus et évalués dans le cadre d'un débat contradictoire sans subir les pressions d'intérêts locaux ou d'une autorité directe. Quant aux recettes et dépenses extrabudgétaires (droits et redevances perçus par des organes de l'État et dépensés hors du cadre budgétaire, dépenses fiscales, arriérés de paiement, etc.), qui représentaient selon les estimations 10 % du PIB en 1998, elles demeurent élevées. Des efforts sont déployés pour intégrer les activités extrabudgétaires au budget.

Comme indiqué précédemment, le ministère des Finances n'a toujours pas la complète maîtrise des dépenses. La coordination entre le gouvernement central et les autorités locales s'améliore, mais reste limitée, et les prévisions de recettes demeurent médiocres. Du fait notamment de l'insuffisance des moyens par rapport aux besoins, les possibilités d'amélioration de la programmation budgétaire à l'échelon infranational restent faibles. Enfin, il conviendrait de veiller de plus près au respect des textes législatifs et réglementaires en vigueur.

Au cours du processus de réforme, les autorités se sont concentrées sur des questions techniques, sans s'attaquer aux réformes dont les enjeux étaient plus immédiatement politiques. En particulier, il n'y a guère eu de débat public quant à la nécessité d'une refonte globale du système budgétaire entre les diverses entités gouvernementales en dépit des profondes transformations opérées depuis l'année 2000 à la suite des réformes du secteur rural. Parmi les mesures qui s'imposent figurent également le nécessaire recentrage des priorités budgétaires et le cadrage des initiatives qui échappent à la procédure budgétaire. Enfin, les derniers rapports de la Cour des comptes chinoise mettent en lumière les nombreuses difficultés auxquelles se heurtent les autorités pour faire appliquer la discipline budgétaire et exiger des unités dépensières qu'elles rendent compte de leurs résultats. Le renforcement des mécanismes de reddition de comptes et la mise en œuvre d'une discipline budgétaire globale sont les principaux défis auxquels se heurtera la prochaine phase des réformes.

3.2.2. La fonction publique

Les autorités chinoises ont engagé depuis une dizaine d'années une vaste réforme de la fonction publique. Le chapitre 1 en analyse la teneur et examine les difficultés qui subsistent.

Dans ce domaine comme dans d'autres, le premier problème est de veiller à la bonne application des règles relatives au recrutement, à la rémunération, à la promotion, etc. À l'heure actuelle, par exemple, les recrutements n'obéissent pas toujours aux procédures établies. Ce décalage entre la règle et la pratique est particulièrement manifeste dans les régions les moins avancées, où le secteur public fait office d'employeur de dernier recours.

Par ailleurs, la fonction publique en Chine est loin d'être homogène, ce qui constitue une autre difficulté. Dans le centre du pays et les régions prospères du littoral, les systèmes mis en place dans la fonction publique sont relativement axés sur la performance, ce qui permet de recruter « les meilleurs éléments » sur concours, de lier la rémunération à la performance et de condamner l'indiscipline et la corruption. Dans les régions de l'intérieur, moins développées, la fonction publique fait office d'employeur de dernier recours et se caractérise par une indiscipline et une corruption assez répandues. C'est pour une large part de l'élévation du niveau de développement économique de ces régions défavorisées que découlera l'amélioration de ces systèmes. De la même manière, l'existence d'une administration compétente et motivée rehausse considérablement les perspectives de développement. L'un des défis pour les années qui viennent sera de mettre un terme à la relation causale qui peut exister entre la persistance d'une administration incompétente et la pauvreté. Le chapitre 1 étudie les mesures envisageables, telles que l'affectation de fonctionnaires expérimentés dans les régions les plus pauvres ou encore l'application de barèmes de salaires modulables en fonction du contexte local.

3.2.3. Rationalisation de l'administration et administration électronique

Plusieurs chapitres rendent compte de la complexité des procédures et des textes législatifs et réglementaires, et soulignent à cet égard les avantages qu'apporterait la poursuite de l'effort de rationalisation de l'administration. Par exemple, l'organisation de l'administration fiscale, qui s'articule autour de « catégories d'impôt » et de « fonctions », pourrait être simplifiée et rationalisée grâce à une centralisation des fonctions et à une fusion des services dont les compétences se recourent, voire se superposent. Par ailleurs, une simplification des règlements administratifs pourrait autoriser une réduction sensible du coût de la discipline fiscale supporté par les contribuables, de même qu'une diminution des frais d'administration supportés par le fisc.

De tels efforts de rationalisation de l'administration s'imposent pour rendre plus efficace l'adoption des technologies de l'information et de la communication (TIC). Le chapitre 6 insiste sur l'importance pour la Chine de se doter d'un système informatique unique intégrant les diverses fonctions que recouvrent l'administration et la collecte de l'impôt. Dans une perspective plus globale, le chapitre 4 décrit la politique de promotion de l'administration électronique adoptée par les dirigeants chinois. Il montre que les initiatives en matière d'administration électronique ne se bornent plus seulement à encourager l'adoption des TIC, mais visent désormais à promouvoir des réformes substantielles dans le secteur public.

Toutefois, la réussite des programmes d'administration électronique est conditionnée par les progrès qui seront réalisés sur d'autres fronts, y compris l'adoption de réformes de l'administration dans le but, par exemple, de normaliser les procédures opérationnelles et de mieux définir les responsabilités, tout en établissant la primauté du droit. Ces questions supposent des transformations plus larges dans le cadre desquelles l'administration électronique puisse jouer un rôle de catalyseur. Les enjeux sont de taille, tant du point de vue de l'affectation des ressources des TIC que par rapport au coût d'opportunité associé au choix de ne pas faire de l'administration électronique un axe central du programme de réformes.

3.2.4. Lutte contre la corruption

La corruption constitue aujourd'hui pour la Chine un défi majeur. La lutte contre la corruption figure désormais au rang des priorités du programme de réformes : en novembre 2002, Jiang Zemin, alors Président de la République populaire, avait qualifié l'instauration de « mécanismes de lutte contre la corruption » de « tâche primordiale pour le Parti » dans son rapport au XVI^e Congrès du PCC. L'actuel Président Hu Jintao a pour sa part fait de la lutte contre la corruption une priorité de l'action de son gouvernement, dans la mesure où ce phénomène, de fait, menace indirectement la légitimité du Parti, nuit à la stabilité politique et sociale du pays, et fait obstacle au développement économique. Comme l'explique le chapitre 15, la corruption a notamment pour effet de décourager l'investissement direct étranger car elle impose aux entreprises à investissement étranger un coût sans contrepartie. Elle peut également compromettre la mise en œuvre de la politique souhaitée par les pouvoirs publics, qu'il s'agisse de la protection des droits de propriété intellectuelle, de la réglementation bancaire ou encore de la protection de l'environnement.

La gravité des problèmes de corruption rencontrés par la Chine a des origines multiples. Le chapitre 3 analyse le phénomène sous quatre angles correspondant aux différents axes du processus de transition en Chine : monétisation et redéfinition de la sphère publique,

évolution des mécanismes de contrôle, apparition d'acteurs n'appartenant pas au secteur public et nouveau rôle de l'État comme instance réglementaire.

La Chine a adopté un certain nombre de mesures pour mettre en place un cadre juridique et institutionnel permettant de mieux détecter et punir la corruption. Les réformes ont d'abord porté sur le régime pénal et le système complémentaire de sanctions disciplinaires applicables aux agents de la fonction publique et aux membres du Parti. D'après le chapitre 3, pour que l'arsenal répressif puisse jouer efficacement son rôle dissuasif, il conviendrait qu'une sévérité égale caractérise les poursuites engagées à l'encontre de tous les maillons de la chaîne de la corruption, c'est-à-dire pas seulement ceux qui reçoivent mais aussi ceux qui versent les pots-de-vin, les personnes morales ou encore ceux qui participent au blanchiment des produits de la corruption. Les lacunes existant dans le système d'application des lois, qui se manifestent par le faible niveau des condamnations et par la multiplication du nombre des citoyens prenant la fuite avec des biens illégalement acquis, contribuent à limiter l'effet dissuasif du système de sanctions. La dureté des sanctions pénales, qui peuvent aller jusqu'à la peine de mort, ne suffit pas à compenser ces lacunes.

Ce n'est que récemment que les efforts ont commencé à porter sur les sources de la corruption et les moyens d'élaborer des mesures de prévention. Il conviendrait d'accorder davantage d'intérêt aux activités les plus exposées au risque de corruption, d'éliminer les possibilités de corruption et de créer des conditions propres à encourager un comportement éthique. De façon générale, dans un climat de corruption, ce sont les efforts visant à rendre plus efficiente l'action publique par la modernisation des outils de gestion dont il a été question plus haut (réforme du système des autorisations administratives, respect des textes législatifs et réglementaires, gestion des ressources budgétaires et humaines, rationalisation de l'administration et introduction de l'administration électronique) qui contribuent le plus efficacement à combattre la corruption.

4. Aménager les relations entre les niveaux d'administration

Si, conformément à la Constitution, la Chine est un État unitaire, son système de gouvernance mêle *de facto* des aspects caractéristiques d'une structure fédérale et d'autres d'une structure unitaire, issus de l'ère de la planification centrale et des réformes successives de décentralisation et de recentralisation. La réforme fiscale de 1994 a marqué un tournant dans l'évolution des relations entre les différents niveaux d'administration. Auparavant, le problème majeur venait de ce que le gouvernement central était dans l'incapacité d'exercer un contrôle budgétaire sur les administrations locales. Après 1994, il est devenu prioritaire de redéfinir les responsabilités fonctionnelles des différents niveaux d'administration et d'organiser les transferts budgétaires entre ces divers échelons. Les problèmes que continuent de soulever l'application de la loi et le favoritisme local attestent toutefois de la difficulté persistante du gouvernement central à contrôler les autorités locales. L'évolution du régime économique et des structures de gouvernance en général donne à penser qu'il faudra pour résoudre ces problèmes parvenir à améliorer la gestion des relations entre le pouvoir central et les autorités locales.

Les problèmes liés à la « dimension verticale » du système de gouvernance sont mentionnés dans la quasi-totalité des chapitres de l'étude. Les conséquences en sont multiples : antinomie entre les politiques nationales et infranationales, inadéquation des services publics fournis à l'échelon local, flagrantes inégalités dans les services publics selon les provinces ou bien entre zones rurales et zones urbaines et enfin, prélèvements fiscaux illégaux, corruption ou autres formes de gestion malavisée des deniers publics.

Cette section de la synthèse s'intéresse à deux aspects essentiels de ces problèmes : i) le morcellement de l'autorité et ses conséquences en termes d'application de la loi et de favoritisme local (situation où les dirigeants locaux cherchent avant tout à développer l'économie locale et à protéger l'emploi en utilisant des moyens illégaux pour contourner les politiques édictées à l'échelle nationale); et ii) les dysfonctionnements du système budgétaire entre les différents niveaux d'administration.

4.1. Morcellement de l'autorité et favoritisme local

Le système administratif chinois est bien différent d'un modèle pyramidal dans lequel les décisions seraient prises au sommet et mises en œuvre sans heurt aux échelons inférieurs. Il s'écarte également d'un modèle fédéral, caractérisé par une répartition bien délimitée des attributions entre les différents niveaux d'administration. Au lieu de cela, la multiplicité et la complexité des liens hiérarchiques finit par brouiller les responsabilités et les relations de tutelle, ce qui aboutit à des situations délicates où il n'est pas toujours aisé de déterminer quelle autorité doit avoir la priorité sur les autres. L'encadré 0.3 décrit l'organisation verticale complexe du pouvoir exécutif. Le chapitre 16 donne l'exemple détaillé des droits de propriété foncière : faute de définition claire, ceux-ci sont dilués entre divers niveaux d'autorité, ce qui laisse une large place aux décisions arbitraires de responsables locaux. Des conflits peuvent s'ensuivre entre les autorités des villages et les paysans, à l'occasion des redistributions administratives ou lorsque des responsables locaux, au niveau du bourg, du village ou du *xiaozu*⁶, se comportent en propriétaires et

Encadré 0.3. Les *tiaokuai guanxi**

Chaque ministère ou bureau est représenté aux différents échelons territoriaux, du plus élevé jusqu'au niveau du district au moins. Les liens entre les départements de l'administration, les organes de l'État et les instances du Parti aux différents niveaux suivent un schéma complexe de relations d'autorité verticales (*tiao*) et horizontales (*kuai*). L'expression chinoise *tiaokuai guanxi*, littéralement les relations entre les lignes verticales et horizontales, renvoie à la question complexe de savoir quelle autorité exerce le pouvoir sur les autres.

Prenons à titre d'illustration l'exemple hypothétique d'un bureau statistique du district de Zhongshan. Ce bureau, placé sous la tutelle du gouvernement du district de Zhongshan, serait subordonné à la fois au gouvernement du district et au bureau statistique du gouvernement de la province du Guangdong. Mais les relations de subordination seraient de nature différente. Le gouvernement du district de Zhongshan exercerait une tutelle administrative (*xingzheng lingdao*) sur le bureau statistique, c'est-à-dire qu'elle en assurerait le financement et qu'elle en nommerait les agents, y compris aux fonctions de direction et de supervision. Quant au bureau statistique de la province du Guangdong, il exercerait la direction technique (*yewu zhidao*) vis-à-vis du bureau du district.

Parallèlement, le gouvernement du district de Zhongshan devrait répondre devant le comité du Parti communiste du district de Zhongshan et au gouvernement de la province du Guangdong. De plus, le Département de l'organisation du comité du Parti communiste du district influencerait lourdement sur la carrière des responsables du bureau statistique du district, également tenus de se soumettre à la discipline du Parti en tant que membres du comité du Parti communiste du département statistique.

* Cet encadré s'inspire de Lieberthal (1995).

décident de louer des terres à des investisseurs extérieurs sans avoir recueilli l'assentiment des paysans de leur circonscription ni veillé à assurer la contrepartie voulue pour la perte d'accès aux ressources foncières.

Du fait de cette compartimentation du pouvoir, résoudre un problème à un niveau inférieur à celui du gouvernement central exige souvent d'obtenir un consensus de tous les responsables concernés, ce qui prédispose les intéressés à négocier dès le départ avec d'autres responsables ayant à intervenir sur la question. Autant de facteurs qui renforcent l'importance fonctionnelle des relations ou *guanxi*, ce qui crée un terrain favorable au clientélisme et à la corruption.

La complexité de l'appareil institutionnel a pour autre conséquence d'offrir au Parti communiste la possibilité de jouer un rôle important également au niveau horizontal. Le Parti n'est pas seulement omniprésent dans les relations verticales entre les instances dirigeantes du centre et des échelons locaux. Étant donné que les responsables des administrations locales (gouverneurs de provinces ou maires de municipalités) et les assemblées populaires nationales ne sont pas suffisamment puissants pour assurer la coordination horizontale au plan local, ce sont les comités locaux du Parti qui assurent la direction et la coordination des activités des diverses institutions de l'État à chaque échelon. Les liens tissés, à travers les arcanes du Parti, entre les entreprises, les responsables locaux et les institutions judiciaires, rendent les dispositifs d'application de la loi encore plus perméables à l'ingérence d'intérêts particuliers.

De nombreux chapitres mentionnent un autre problème important, celui du favoritisme (ou protectionnisme) local. Le chapitre 5 montre ainsi que les bureaux des statistiques à l'échelon local sont plus proches des gouvernements locaux que du Bureau national des statistiques (BNS), ce qui facilite de possibles interférences visant à modifier les statistiques pour donner une image plus favorable de la situation locale. Les autorités locales sont parfois encouragées à faire obstacle à l'application de politiques nationales du fait des retombées non négligeables qu'elles peuvent avoir sur le terrain, en positif ou en négatif. Le chapitre consacré aux DPI explique que le manque d'empressement à faire respecter ces droits peut venir du fait que les dirigeants locaux estiment parfois que l'application stricte des DPI à l'échelle locale, même si elle entraîne des avantages sur le long terme, s'assortit d'un coût excessif. Les difficultés à faire respecter la loi à l'échelon local sont encore aggravées par le fait que les autorités administratives chargées de l'application de la législation dépendent souvent du gouvernement local pour ce qui est du budget et de la gestion de carrière de leur personnel. De même, les instances judiciaires ne sont pas non plus indépendantes.

Cette difficulté à gouverner l'appareil d'État, du fait du morcellement du pouvoir et du favoritisme local, est encore plus problématique dans un système qui se rapproche de plus en plus de l'économie de marché. Le système planifié limitait « le champ des possibles » et, partant, le pouvoir des cadres officiels. La planification économique résolvait *ex ante* les contradictions possibles entre différents objectifs. Dans pareil contexte, l'enchevêtrement des circuits hiérarchiques ne posait pas autant de problèmes et pouvait même servir à contrôler la masse énorme de fonctionnaires. L'introduction des mécanismes du marché dans l'économie, concomitamment à la décentralisation, a entraîné un relâchement des liens verticaux du sommet vers la base entre l'élite dirigeante et la masse des fonctionnaires, face à l'impératif de service au citoyen et aux entreprises privées. En outre, le fonctionnement d'une économie ouverte sur le marché a pour effet de durcir les contraintes budgétaires et impose donc à l'État une obligation d'efficience.

Des efforts ont été faits dans certains domaines afin de renforcer les relations d'autorité verticales. La fiscalité est l'un de ceux où les réformes ont été poussées le plus loin (cf. chapitre 6). Dans le domaine des statistiques (cf. chapitre 5), lors de la nomination du directeur et du directeur adjoint du bureau statistique de province, les avis du BNS doivent être pris en considération. Cela revient à donner *de facto* un droit de veto au BNS. Le même schéma se retrouve au niveau des municipalités et des districts; les avis du bureau statistique de niveau immédiatement supérieur doivent être pris en compte avant de nommer le directeur et le directeur adjoint de l'échelon inférieur. Plus récemment, les textes d'application de la Loi sur les statistiques ont franchi un pas supplémentaire en prévoyant l'approbation par le bureau statistique de niveau supérieur des nominations de tous les personnels permanents « spécialisés » ou « techniques » qualifiés en statistique de rang intermédiaire ou plus élevé. En pratique, il ne s'agit cependant guère plus que d'un rôle consultatif.

Pour améliorer la coordination entre le pouvoir central et les instances locales, il faut également obtenir des avancées sur d'autres fronts : doter les autorités infranationales des moyens de s'acquitter dûment de leurs nouvelles responsabilités, mettre au point des mécanismes de contrôle externe au niveau local, réformer les systèmes incitatifs à l'intention des dirigeants locaux, et associer de plus près les dirigeants locaux aux débats sur les politiques nationales.

Dans certains cas, les décalages que l'on peut observer entre la politique nationale et la réalité locale est parfois révélatrice d'une difficulté à maintenir la ligne fixée par le pouvoir central et de la nécessité d'en modifier la teneur. À titre d'exemple, l'intervention de l'État, par l'intermédiaire des fonctionnaires locaux, dans le système actuel d'attribution des droits d'utilisation des terres dans les zones rurales a pour objet d'assurer une répartition égalitaire de ces droits. Toutefois, l'importance des intérêts liés à l'expansion des villes peut créer des situations propices à la corruption, et fausser le processus d'affectation de ces droits, qui est finalement guidé par le pouvoir et l'argent. Une évolution progressive vers un véritable marché des droits d'utilisation des terres en milieu rural permettrait une rationalisation des exploitations agricoles et la réalisation d'économies d'échelle. En outre, l'instauration d'un cadre réglementaire approprié favoriserait la mise en place de dispositifs de compensation.

4.2. Le problème des relations financières entre niveaux d'administration

Comme indiqué précédemment, il y a un hiatus entre le montant des recettes et les obligations de dépenses. Les autorités locales, au niveau du district et du bourg, doivent encore faire face à des responsabilités écrasantes en matière de dépenses, notamment dans les domaines de l'éducation et de la santé. À titre d'exemple, les villes qui relèvent des troisième et quatrième échelons d'administration gèrent l'intégralité du système de sécurité sociale : pensions de retraite, assurance chômage et autres programmes de garantie de revenus et d'aide sociale. Les districts et les bourgs (quatrième et cinquième échelons) s'occupent ensemble de l'éducation de base et de la santé publique de la population rurale et comptent pour 70 % des dépenses budgétaires d'éducation et 55-60 % des dépenses de santé. Qui plus est, 90 % des entreprises d'État en difficulté relèvent de juridictions infranationales, de même que les trois quarts de l'emploi. Or, la liquidation potentielle des entreprises les plus chancelantes est très préoccupante sur le plan de l'emploi.

Les chapitres consacrés au budget et aux dépenses publiques montrent que ces lourdes responsabilités ne s'accompagnent pas des moyens correspondants en termes de

mobilisation des recettes ni d'un système de transfert de nature à assurer un niveau minimum de services. La capacité de prélèvement fiscal est assez décentralisée, mais dans une moindre mesure que les dépenses, surtout depuis la réforme fiscale de 1994 qui a considérablement accru la part qui revient au gouvernement central dans le total des recettes. Les transferts de l'État central aux autorités provinciales versés à titre compensatoire ont sensiblement augmenté, mais ils ne remédient qu'imparfaitement au décalage entre les responsabilités dévolues aux autorités locales en matière de dépenses et les recettes fiscales dont elles disposent. En outre, beaucoup de transferts préaffectés sont opérés seulement en fin d'année et pour des montants qui ne sont pas connus à l'avance.

L'extrême centralisation du processus d'élaboration des politiques est un autre aspect du problème. Bien que les décisions du gouvernement central aient généralement des incidences financières sur les autorités locales, celles-ci ne sont pas toujours consultées au préalable. Ainsi des responsables locaux auraient pour la plupart appris la hausse des traitements des fonctionnaires par la télévision, alors même que ce sont les administrations locales qui en supportent essentiellement la charge. Des progrès manifestes ont toutefois été constatés ces dernières années. La récente réforme des prélèvements ruraux et impôts agricoles, par exemple, a été conduite en liaison avec les autorités locales.

Les dysfonctionnements induits par cette structure budgétaire ont d'importantes retombées négatives qui contribuent aux disparités locales et aux difficultés d'application des règles en vigueur.

Les services fournis à la population sont étroitement tributaires de la situation budgétaire locale. Les inégalités se sont creusées entre les provinces, mais plus encore aux échelons inférieurs à la province. Le processus de décentralisation n'a fait qu'aggraver les inégalités en matière de protection sociale, en particulier entre zones urbaines et rurales. Selon le ministère de la Santé⁷, les Chinois ruraux ne bénéficient des ressources médicales du pays qu'à hauteur de 20 % alors qu'ils sont quelque 900 millions sur une population de 1.3 milliard d'habitants. L'insuffisance des ressources aux échelons inférieurs, surtout dans les régions défavorisées, fait obstacle à l'application de la politique économique dans les secteurs de la sécurité sociale, de l'éducation de base et de la santé auxquels la Chine, comme cela a déjà été indiqué, devrait consacrer plus de moyens.

Cette situation a eu pour conséquence majeure d'entraîner une prolifération d'impôts et prélèvements fiscaux illégaux. D'après certaines estimations, aux échelons infranationaux inférieurs tels que le district ou le bourg, ces prélèvements illégaux pourraient être largement équivalents aux budgets officiels. Cela étant, les données semblent être assez variables d'un district à l'autre.

L'insuffisance des ressources complique la mise en œuvre des politiques. Dans le domaine de l'environnement, par exemple, bon nombre de bureaux de protection de l'environnement sont tributaires des redevances de pollution, dont le produit sert à couvrir leurs frais de fonctionnement. Il est donc dans leur intérêt de laisser les entreprises continuer à polluer et à payer leurs amendes, plutôt que de les amener à respecter les normes de rejet et à cesser leurs versements. Le manque de moyens favorise également la corruption et la recherche de rente. Lorsque les arriérés de paiements s'accumulent et que les crédits de fonctionnement sont insuffisants, la tentation est grande d'utiliser le pouvoir que confère une charge pour extorquer des pots-de-vin aux citoyens ou aux entreprises. Certains observateurs décrivent une véritable « industrie de la protection des DPI » où il

n'est pas rare que des dessous-de-table soient versés aux intervenants chargés des enquêtes dans les affaires de contrefaçon afin de les motiver à faire aboutir les procédures. Les mêmes fonctionnaires peuvent également être soudoyés par les sociétés contrevenantes pour qu'ils ferment les yeux sur leurs agissements.

5. Consolider le cadre institutionnel des forces de marché

Les économies de marché ont besoin de pas moins d'institutions que les économies planifiées. La « main invisible » du marché ne fonctionne pas dans un vide institutionnel. La présente section examine les progrès réalisés par la Chine afin de mettre en place un cadre institutionnel favorable au libre jeu des forces du marché. Elle traite d'abord des institutions en rapport avec le marché du travail et la protection du travail, et de leur impact sur les inégalités, puis fait le point sur les efforts déployés afin d'offrir des conditions équitables à tous en instaurant des règles de concurrence saines. Sont analysées enfin les avancées déjà obtenues dans l'instauration d'un dispositif de gouvernement d'entreprise.

5.1. Protection du travail et intégration des marchés

Les réformes économiques menées en Chine ont modifié la relation entre les entreprises, les travailleurs et l'État et, désormais, la plupart des décisions économiques sur le marché ne sont plus du ressort exclusif de l'administration publique. Il appartient aujourd'hui aux pouvoirs publics de promouvoir le bon fonctionnement du marché du travail et de remplacer le « bol de riz en fer » (emploi à vie et couverture sociale) de l'ère de la planification par un dispositif de protection sociale propre à garantir la sécurité des travailleurs et des retraités dans tous les segments du marché. Le chapitre 11 s'intéresse à trois composantes de cette relation – les services de l'emploi, l'inspection du travail et l'assurance sociale – qui relèvent de l'État depuis l'entrée en vigueur du Code du travail de 1994. Les questions relatives à l'intégration des marchés du travail ruraux et urbains sont examinées plus avant dans le chapitre 16.

Des réseaux d'antennes spécialisées des bureaux du travail ont fait leur apparition dans les zones urbaines, mais sont beaucoup plus rares en milieu rural. Selon les critères internationaux, ces bureaux sont relativement bien adaptés à la spécificité de l'économie formelle urbaine – leur principal terrain d'opération jusqu'ici – mais il leur faudra s'étendre rapidement pour couvrir de nouveaux segments du marché du travail. Leur mission première est, certes, de répondre aux besoins de l'économie locale, mais il est impératif parallèlement de consolider leur indépendance et de garantir leur neutralité entre les deux versants du marché du travail. L'inspection du travail contribue aussi à la mise en œuvre des politiques sociales, notamment en examinant les plaintes déposées par les travailleurs, et ce n'est pas là la moindre de ses fonctions. Elle revêt en effet une importance toute particulière dans un pays où les autres structures qui peuvent être saisies par les travailleurs, telles que les syndicats, ne sont pas indépendantes du pouvoir politique ou de la direction des entreprises. Les intervenants étrangers et les organisations non gouvernementales (ONG) peuvent également apporter leur contribution en exerçant des pressions sur certaines entreprises, mais ne sont pas à même de se substituer à une inspection du travail efficace.

Bien que le système d'enregistrement des ménages (*hukou*) ait été partiellement libéralisé et les restrictions pesant sur le recrutement des migrants levées, le caractère encore limité de la couverture sociale et d'autres formes de protection du travail contribue

à pérenniser une segmentation du marché du travail qui fausse la concurrence et la distribution du revenu et, en dernière analyse, les conditions du développement économique. L'application de la législation du travail et de l'assurance sociale est généralement difficile dans les segments ruraux et informels du marché du travail, dont la productivité est moindre. Si le revenu réel s'accroît dans la majeure partie de l'économie, l'ampleur actuelle de l'exode rural et l'interdépendance des activités économiques imposent de toute urgence de s'attaquer aux inégalités sur le plan institutionnel.

La gestion de l'assurance sociale suppose de décentraliser bon nombre des décisions qui concernent les taux de cotisation et le niveau des prestations. Contrairement à ce qui se passe dans la plupart des pays membres de l'OCDE, où les décisions relèvent d'un processus standardisé à l'échelle nationale, la taille et la diversité de la Chine nécessitent une certaine flexibilité. Le pouvoir central encourage les gouvernements provinciaux à harmoniser le système de protection sociale et à centraliser au niveau de la province les ressources des caisses d'assurance sociale. Il n'est cependant pas rare qu'un taux de cotisation réduit soit appliqué à certaines catégories, notamment aux migrants ruraux et au personnel des petites entreprises privées, qui ont parfois également le choix entre plusieurs régimes. Certes, cette différenciation se justifie, mais elle ne suffira peut-être pas à contrebalancer les difficultés rencontrées par les migrants ruraux, sauf si les droits acquis sont transférables. Il faut repenser l'ensemble du système d'assurance sociale en tenant compte des schémas actuels de mobilité sur le marché du travail. Le système de retraite, par exemple, est inadapté à la situation des migrants, car il impose de cotiser au moins 10 ans dans la même localité. Cette restriction devrait être supprimée, et l'administration être dotée de moyens lui permettant de prendre en compte l'ensemble des cotisations qu'un individu acquitte tout au long de sa vie, quel que soit le lieu de versement. Une administration plus centralisée faciliterait probablement le processus, mais il doit être également possible d'y parvenir dans un environnement décentralisé, sous réserve d'une bonne coordination.

5.2. Instaurer des conditions favorables à la concurrence

La concurrence, qui est un des moteurs de l'économie de marché, est également un garant de l'efficacité économique. L'étude examine trois composantes importantes d'un cadre favorable à la concurrence, à savoir la politique fiscale, la politique de la concurrence et la protection des droits de propriété intellectuelle.

La politique fiscale doit avoir vocation à faire en sorte que le système fiscal garantisse l'application de règles équitables à tous les acteurs en présence sur le marché et partant, un fonctionnement optimal du marché, tout en permettant de lever les recettes publiques nécessaires. Comme le montre le chapitre 6, 10 ans après la réforme fiscale de 1994, un certain nombre de difficultés sont apparues, qui appellent une nouvelle vague de réformes. Les mesures de réforme devront en particulier viser à transformer la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur les activités de production en TVA sur la consommation, à affiner la taxe sur la consommation proprement dite, à unifier les deux codes régissant l'imposition des revenus des sociétés (l'un applicable aux entreprises chinoises et l'autre aux entreprises à investissement étranger et aux entreprises étrangères), à réformer le régime d'imposition des revenus des personnes physiques, à restructurer les taxes et impôts locaux et à rationaliser les impôts agricoles.

Contrairement à de nombreux pays en transition ou en développement, la Chine n'a pas encore adopté, comme le préconise le chapitre 12 de l'étude, une législation générale de la

concurrence. Plusieurs projets de loi ont pourtant été soumis à l'examen du Conseil des affaires d'État. L'adoption d'une telle législation doterait le pays d'un socle réglementaire solide de nature à faire reculer le protectionnisme local et autres pratiques « monopolistiques » des entreprises et des pouvoirs locaux. Comme cela a été évoqué, de tels comportements font obstacle à l'intégration économique et nuisent au développement.

Plus généralement, et à la lumière de l'expérience des pays membres de l'OCDE, il serait souhaitable que la Chine adopte progressivement une « politique nationale de la concurrence », qui renvoie à une vision générale de la réglementation en vertu de laquelle les textes législatifs et réglementaires ne doivent contenir aucune restriction à la concurrence et au libre choix du consommateur qui ne soit nécessaire à la réalisation des objectifs fixés par les pouvoirs publics. Il s'agit pour le gouvernement central, ses ministères, les autres organes de l'administration et les autorités locales de s'attacher progressivement à prendre en compte les principes de la concurrence dans l'élaboration de leurs politiques et leur activité de réglementation.

Comme l'explique le chapitre 15, la sélectivité du régime de l'investissement étranger, qui s'appuie sur un catalogue d'orientation classant les projets d'investissement en projets encouragés, autorisés, assortis de restrictions et interdits, nuit à la concurrence. Outre de faciliter la mise en œuvre de la politique industrielle dans le cadre du Plan quinquennal – autorisant le gouvernement à protéger ce qu'il considère comme des industries naissantes – cette procédure de filtrage permet de protéger certaines entreprises d'État jugées « stratégiques » ou « essentielles » qui dominent un secteur économique donné. Cette politique ne produit peut-être pas les résultats escomptés. Bien au contraire, ce sont les secteurs mêmes qui ont été pleinement ouverts à la concurrence des importations et à celle des entreprises à investissement étranger depuis le début des réformes qui ont généralement donné naissance aux entreprises nationales les plus puissantes.

Ces 20 dernières années, la Chine s'est appliquée à définir un corpus législatif et réglementaire en matière de DPI, qui est aujourd'hui conforme pour l'essentiel aux pratiques et normes internationales. Le manque de transparence à l'échelon local demeure l'une des principales faiblesses du cadre réglementaire global. L'approche retenue par les dirigeants chinois a cependant beaucoup évolué. Ils prennent aujourd'hui la mesure de l'importance fondamentale de la protection des droits intellectuels, non seulement pour attirer l'investissement direct étranger et les transferts de technologie, mais aussi pour stimuler l'innovation, dont dépend la compétitivité future de la Chine. Le chapitre 14 décrit en détail les cadres administratif et juridique relativement complets applicables aux DPI qui ont progressivement pris forme.

La lecture du chapitre 14 montre les difficultés que soulève le respect des DPI, à en juger par le caractère généralisé des infractions. Selon un rapport publié en 2001 par le Centre de recherche sur le développement du Conseil des affaires d'État, la valeur des biens contrefaits en circulation sur le marché chinois aurait été estimée entre 19 et 24 milliards USD, soit l'équivalent du PIB de la Tunisie. Comme l'indiquent les sections 3 et 4 il semble que l'origine de ce phénomène tienne essentiellement à deux facteurs, visibles aussi dans d'autres secteurs : la complexité de l'appareil administratif chargé de l'application des textes et les lacunes de sa structure financière et organisationnelle. Ainsi, les autorités administratives auxquelles il appartient de faire appliquer la législation dépendent du gouvernement local pour ce qui est du budget et de la gestion de carrière de leur personnel. Par ailleurs, les relations hiérarchiques verticales étant secondaires aux relations horizontales, les

gouvernements locaux, en bout de chaîne, ne se conforment pas toujours strictement à la politique de protection des DPI annoncée au plan national. Plusieurs facteurs contribuent en outre à affaiblir les voies juridiques d'application de la législation : la légèreté des sanctions, les seuils élevés à partir desquels il est possible d'engager des poursuites au pénal et le manque de moyens et d'indépendance de l'appareil judiciaire. À la lumière de l'expérience des pays membres de l'OCDE, les campagnes de sensibilisation à elles seules ne résoudront pas le problème que posent les infractions aux DPI. Il serait souhaitable que la Chine se dote d'une stratégie pluridimensionnelle, qui passe par la réorganisation des voies administratives d'application des DPI et par une plus étroite participation d'instances non gouvernementales à l'élaboration des politiques et à leur mise en œuvre.

5.3. Gouvernement d'entreprise

Dans le cadre des mesures d'ouverture de l'économie aux lois du marché, le rôle essentiel de l'État est de créer les conditions d'une gouvernance efficace des entités commerciales. Il s'agit pour lui de mettre en place les dispositions législatives et réglementaires régissant l'organisation des différentes catégories d'entreprises, notamment les règles qui gouvernent les relations entre les actionnaires de sociétés de droit privé et leurs mandataires. Quant aux mécanismes du marché, ils doivent être de nature à discipliner les entreprises et à rééquilibrer la fonction actionnariale tout en introduisant un contre-pouvoir dans les relations de contrôle.

Dans un premier temps, les mesures en vigueur avaient été conçues essentiellement à l'intention des entités détenues par l'État et les entreprises collectives, puis des entreprises à investissement étranger, des règles différentes étaient censées être appliquées à chaque catégorie. Les autorités ont pris conscience depuis longtemps de la nécessité de faire évoluer le dispositif pour l'adapter aux exigences d'une économie de marché, et ont beaucoup avancé ces dernières années dans la codification du statut des entreprises privées et dans l'instauration d'un cadre juridique et réglementaire applicable à l'ensemble des entreprises, quel que soit leur statut. La profonde révision de la Loi sur les sociétés qui a été engagée devrait permettre de parachever le processus.

Si, comme le montre le chapitre 10, la Chine a dans une certaine mesure aligné ses codes de gouvernement d'entreprise à l'intention des entreprises cotées sur les pratiques internationales, d'importantes lacunes persistent. Ainsi, de nombreuses entités détenues par l'État n'ont pas encore été transformées en sociétés et sont dépourvues de conseils d'administration ou autres structures essentielles de ce type. Les chapitres 10 et 13 notent que les conseils d'administration ou de surveillance des sociétés chinoises s'attachent plus à veiller à l'application des textes qu'à servir les objectifs (à long terme) de la société.

Les autorités chinoises sont depuis longtemps conscientes de l'importance des marchés boursiers pour étayer la mise en place d'un gouvernement d'entreprise efficace dans les sociétés cotées. Jusqu'à il y a peu, ces marchés servaient toutefois davantage à procurer de l'argent frais aux entreprises d'État qu'à alimenter l'expansion des entreprises privées ou à améliorer le gouvernement d'entreprise. L'efficacité du marché au service de la gouvernance s'est en outre heurtée à diverses difficultés : la faible proportion des actions des entreprises d'État cotées qui sont négociables, la modeste participation des investisseurs institutionnels, le peu d'informations diffusées par les sociétés cotées et la légèreté des sanctions prévues en cas de manquement aux obligations d'information, ainsi que la médiocrité de la protection des droits des actionnaires minoritaires, qui ouvre la voie à des abus de la part des actionnaires de contrôle (généralement l'État).

La Commission chinoise de réglementation des valeurs mobilières (CCRVM) s'est attaquée activement à corriger ces défaillances. Elle met actuellement en place un nouveau cadre réglementaire régissant le gouvernement d'entreprise des entreprises cotées en Chine qui a vocation à protéger les intérêts des actionnaires en faisant respecter des principes de « transparence, de loyauté et d'équité ». De gros efforts ont été faits pour améliorer la qualité et l'exactitude des informations communiquées au public par les sociétés cotées. Le dispositif récemment institué à l'intention d'investisseurs institutionnels étrangers agréés (QFII) devrait permettre d'atténuer la prééminence de l'État en tant qu'actionnaire de contrôle dans les sociétés cotées. La décision, annoncée en avril 2005, de permettre la cession ou le transfert des actions détenues par l'État à des investisseurs extérieurs (bien qu'en dehors des marchés boursiers) constitue également une étape décisive dans cette direction.

Il reste néanmoins beaucoup à faire, en particulier, comme le souligne le chapitre 10, en ce qui concerne la mise en œuvre et l'application des textes législatifs et réglementaires. Comme dans les autres pays, l'application des dispositions régissant le gouvernement d'entreprise en Chine peut s'effectuer par la voie administrative, civile ou pénale. L'efficacité du dispositif a toutefois été quelque peu entamée par la prééminence de l'État en tant qu'actionnaire de contrôle des sociétés cotées, par sa mainmise sur les principales instances chargées de faire appliquer les textes comme la CCRVM et les autorités de place, et par le manque d'efficacité de l'appareil judiciaire dont il a été question plus haut. De façon plus générale, la bonne application des textes exige d'abord et avant tout une volonté, de la part des administrations centrale et locales, de faire respecter la règle de droit et de renforcer l'arsenal réglementaire et judiciaire. Les obstacles de nature procédurale à l'application de la législation par le secteur privé ou à l'intervention d'instances professionnelles d'autoréglementation doivent en outre être éliminés.

Comme l'explique le chapitre 13, la gouvernance dans le secteur bancaire présente des difficultés particulières eu égard aux obligations fiduciaires des banques et aux missions d'« intérêt public » qu'elles remplissent en apportant des liquidités et en injectant des ressources dans l'économie réelle. Les banques chinoises se sont départies du rôle passif que leur conférait la planification centrale en tant qu'outils d'allocation du crédit. Pourtant, elles ont le plus souvent conservé une structure d'actionnariat et un mode de gouvernance inadaptés à leur rôle en tant qu'entités à visée purement commerciale. Ce constat est particulièrement vrai pour les quatre grandes banques commerciales d'État (BCE) qui représentent la majeure partie des actifs bancaires. Beaucoup a été fait pour améliorer les modes de gouvernance de ces banques en les transformant en sociétés commerciales dotées de structures modernes dans la perspective de leur introduction en bourse et d'une diversification de l'actionnariat. Pour parer à l'intensification de la concurrence, les instances de réglementation bancaire ont favorisé l'amélioration des dispositifs internes d'évaluation du crédit et de gestion du risque. Ces efforts, conjugués à l'aide financière apportée par l'État pour rétablir les ratios de fonds propres des banques, ont marqué des évolutions très positives. En même temps, le maintien de la participation majoritaire de l'État dans les BCE, associée à des participations minoritaires dispersées, et le fait qu'elles puissent être considérées comme assurées de bénéficier du soutien des pouvoirs publics (étant « trop grandes pour faire faillite ») risquent de nuire à un contrôle efficace par le marché des performances des institutions bancaires et de les soustraire aux effets de la concurrence. Pour toutes ces raisons, on ne sait guère encore dans quelle mesure les réformes actuellement engagées parviendront à soumettre ces institutions aux règles du marché.

6. Conclusions

Si la transformation rapide de la Chine depuis le début du processus de transition est visible de par l'essor des entreprises privées et la mutation profonde de son paysage urbain, elle l'est aussi de par l'évolution de ses institutions. Au cours des 25 dernières années, les autorités chinoises ont pris des mesures en vue d'adapter le rôle de l'État et des administrations publiques à une économie de plus en plus axée sur le marché. Les fonctions auparavant dévolues à un réseau d'institutions étroitement imbriquées, qui regroupaient l'administration, la production et les services sociaux, ont été redistribuées auprès de diverses organisations publiques et privées. Les entreprises d'État ont été dissociées de l'administration publique et de nouvelles instances de réglementation ont vu le jour. Les autorités chinoises ont jeté les bases de systèmes modernes en ce qui concerne la fiscalité, le budget et la fonction publique. La Chine a en outre posé les premiers jalons d'un système fondé sur la primauté du droit et engagé un ambitieux programme de réforme de la réglementation.

Ce sont autant d'avancées obtenues dans des délais relativement courts, et qui ont contribué de manière déterminante à soutenir la forte croissance de la Chine. Il convient d'apprécier à sa juste valeur ce véritable tour de force, dans un pays dont la seule dimension complique la mise en œuvre des réformes compte tenu de la stratification des circuits hiérarchiques qui multiplie à l'envi les sources de problèmes.

Dans le rapport sur l'activité du gouvernement qu'il a présenté à la X^e Assemblée populaire nationale (Assemblée populaire nationale, 2005), le Premier ministre Wen Jiabao a souligné trois objectifs clés du programme de travail de son gouvernement pour 2005 : continuer d'assurer un développement économique rapide et suivi; continuer d'avancer sur la voie de la restructuration économique et de l'ouverture; développer des initiatives sociales et œuvrer à l'édification d'une société harmonieuse. Dans la dernière partie de ce rapport, le Premier ministre insistait sur un quatrième objectif, celui d'améliorer « la capacité à gouverner et le style de travail » du gouvernement. La présente étude confirme en tous points l'importance des efforts déployés pour réformer les institutions gouvernementales, mais elle va plus loin à deux égards.

Premièrement, elle déplace le centre d'intérêt du gouvernement vers la gouvernance. Cela suppose une réflexion sur l'État, son rôle et son mode de fonctionnement vis-à-vis des acteurs non gouvernementaux. À titre d'exemple, l'analyse des difficultés d'application des textes législatifs et réglementaires conduit à souligner l'importance de la participation du public à l'élaboration des politiques et à leur mise en œuvre. Elle amène également à s'interroger de plus près sur les relations entre les ministères et les organes publics périphériques tels que les instances de réglementation et les unités de service public, et sur les relations entre les différents niveaux d'administration.

Deuxièmement, cette étude met en lumière l'interdépendance des objectifs énoncés dans le rapport d'activité du gouvernement pour 2005. Les problèmes d'ordre organisationnel, les déséquilibres budgétaires, les faiblesses sur le plan de la gestion, le laxisme des pratiques de reddition de comptes et l'inadéquation des mécanismes de participation nuisent à l'efficacité et à l'efficacé de l'action publique dans tous les secteurs d'activité. L'amélioration de la gouvernance est un préalable à la formulation et la mise en œuvre des politiques qui s'imposent pour assurer la pérennité de la croissance économique et s'attaquer aux sources de mécontentement (pression fiscale, tensions sociales liées aux inégalités, corruption et dégradation de l'environnement, etc.).

L'analyse menée dans le cadre du Projet sur la gouvernance en Chine a fait ressortir quatre axes autour desquels la Chine doit poursuivre son effort de réforme afin d'améliorer ses structures de gouvernance.

La question centrale – une constante de la plupart des grands enjeux auxquels est confrontée aujourd'hui la Chine – est la redéfinition du rôle de l'État, laquelle est consubstantielle à la viabilité des dépenses publiques et à l'efficacité de l'action gouvernementale. Elle est au cœur de toutes les réformes qui touchent aux structures organisationnelles, aux unités de service public et à la fonction publique. Des progrès notables ont été accomplis mais, globalement, l'État doit réduire son intervention directe et concentrer son action sur les domaines où les marchés ne peuvent pas se substituer à lui pour donner corps aux priorités nationales. Les principales recommandations à cet égard sont les suivantes : i) accroître les dépenses publiques consacrées à l'éducation, la santé et la science et la technologie; ii) consolider le cadre institutionnel de la SASAC, créée récemment, et d'autres instances de réglementation; iii) redéfinir le rôle de l'État dans la fourniture des services assurés par les unités de service public, améliorer la performance des USP et renforcer les mécanismes de reddition de comptes vis-à-vis de leurs autorités de tutelle; enfin, iv) rationaliser la structure organisationnelle de l'administration et améliorer la coordination.

L'effort actuel de modernisation des outils de la gouvernance ne doit pas se relâcher. C'est un impératif face à la nécessité d'adapter le système de gouvernance à une économie de plus en plus ouverte sur le marché et de rendre plus efficiente et efficace l'utilisation des ressources publiques. L'expérience des pays membres de l'OCDE a montré que la mise en relation de tous ces outils exige une approche concertée. Dans ce domaine, les principales recommandations sont les suivantes : i) poursuivre l'évolution vers une gouvernance par la réglementation plutôt que par l'exercice d'un contrôle direct, simplifier le système des autorisations administratives et mieux assurer la mise en œuvre et l'application des textes législatifs et réglementaires; ii) consolider le processus d'établissement du budget pour en faire un outil stratégique au service de la gouvernance; iii) rehausser la qualité du service public; iv) poursuivre l'effort de rationalisation de l'administration et utiliser les nouvelles technologies pour améliorer la gestion publique en général; et v) poursuivre l'action menée contre la corruption, en associant au pouvoir d'enquête et à l'arsenal répressif des mesures de prévention. La solution au problème de l'application des textes mentionné dans plusieurs chapitres viendra en partie de l'aptitude à renforcer les instances administratives et judiciaires investies de cette mission, et à faire évoluer les relations entre les différents niveaux d'administration. Mais il faut aller plus loin. La gouvernance par la réglementation suppose une évolution des modèles qui assoie l'application des textes législatifs et réglementaires sur des schémas d'autodiscipline. L'effet dissuasif d'éventuelles sanctions n'est qu'un des éléments qui peuvent concourir au respect des règles prescrites. Les autres éléments ont à voir avec la qualité de la réglementation et du processus d'élaboration des textes, à la qualité des méthodes de gestion dans le secteur public, à la rationalisation des procédures administratives, à l'existence de ressources adéquates et, en fin de compte, à la question globale de l'accès à l'information et de la participation du public.

Une autre question tout aussi importante est celle de l'aménagement des relations entre les différents niveaux d'administration. L'un des grands enjeux de la gouvernance en Chine consiste à déterminer comment faire en sorte que les administrations locales se conforment dans leur action aux priorités nationales et disposent des ressources dont elles ont besoin pour assumer les fonctions qui leur sont assignées. Les principales

recommandations à cet effet sont les suivantes : i) améliorer la coordination entre le pouvoir central et les échelons locaux; et ii) étayer ce processus en instaurant un nouveau système de relations financières entre les niveaux d'administration.

Enfin, d'autres mesures devront être prises pour consolider le cadre institutionnel dans lequel s'exercent les forces du marché. Une croissance élevée sera nécessaire pour que puissent être atteints les objectifs fixés en matière de développement social. Il est impératif de définir un cadre institutionnel favorable au jeu des forces du marché pour faciliter la modernisation technologique et poursuivre l'intégration des marchés. Les recommandations formulées préconisent notamment : i) de favoriser la mise en œuvre effective des politiques relatives au travail; ii) de repenser l'ensemble du système d'assurance sociale en tenant compte des schémas actuels de mobilité sur le marché du travail; iii) de poursuivre la réforme du système fiscal afin d'assurer l'application de règles équitables à tous les acteurs en présence sur le marché; iv) d'adopter une législation de la concurrence; v) de renforcer l'application des droits de propriété intellectuelle; et vi) d'améliorer les dispositifs de gouvernement d'entreprise des sociétés cotées, des entreprises d'État et des banques. Une approche privilégiant une saine politique de la concurrence faciliterait en outre les avancées sur nombre de ces fronts.

En Chine comme ailleurs, les réformes de la gouvernance suivent un processus graduel, favorisé par la conjonction d'un contexte politique propice et de moyens techniques aptes à en assurer la concrétisation. Sur tous les points recensés, la Chine devra faire en sorte de se doter du savoir-faire technique nécessaire pour aller de l'avant au fur et à mesure que les circonstances le permettront. Bien que le contexte chinois soit globalement très différent de celui qui prévaut dans les pays membres de l'OCDE, l'expérience de ces derniers en matière de réformes peut être riche d'enseignements. Par exemple, des pays membres de l'OCDE aussi ont été confrontés à la nécessité d'un ajustement après avoir délégué des pouvoirs trop étendus aux autorités locales ou à des organismes indépendants, et ont cherché des moyens de durcir l'obligation de rendre compte tout en renforçant la flexibilité et la performance. En multipliant les échanges avec les praticiens et experts de l'OCDE, la Chine pourrait tirer des leçons constructives sur divers aspects techniques de la gouvernance et sur les stratégies de mise en œuvre. L'examen critique de l'expérience des pays membres de l'OCDE et l'analyse comparative permettent de mieux cerner les conditions à réunir pour qu'une réforme de la gouvernance produise les résultats escomptés. De fait, si cette étude recense les difficultés auxquelles se heurte la Chine en matière de gouvernance, elle récapitule en même temps les domaines dans lesquels il serait fructueux pour elle d'intensifier les échanges avec les pays membres de l'OCDE.

Notes

1. La présente synthèse a été rédigée par Irène Hors, Division gestion et performance du secteur public, Direction de la gouvernance publique et du développement territorial, OCDE, avec le concours de Charles Pigott, consultant, et d'Isabelle Gras, assistante de recherche. Faisant fond sur l'ensemble des chapitres de l'étude, elle s'est également nourrie des commentaires des auteurs des différents chapitres.
2. Voir annexe 0.A1.
3. Voir annexe 0.A2 pour une présentation du système politique chinois.
4. En 2002, les forces armées employaient 2.5 millions de salariés.

5. En fait, les difficultés intérieures, telles que les risques d'instabilité sociale, ainsi que les exemples d'échec des partis au pouvoir à l'étranger et les problèmes internes au Parti, ont poussé le Parti communiste chinois (PCC) à placer pour la première fois au rang de ses priorités sa propre capacité à gouverner. En septembre 2004, la 4^e session plénière du comité central issu du XVI^e Congrès du PCC a adopté une Décision de 36 pages relative au renforcement des capacités d'action du Parti dans l'exercice de son pouvoir. Ce document définit la capacité d'action du Parti comme son aptitude « à présenter des théories, directives, principes et moyens d'action justes, à guider l'élaboration et l'application de la Constitution et des textes législatifs et réglementaires, à adopter un système et un mode de direction scientifiques, à mobiliser et organiser le peuple de façon à gérer les affaires de l'État et les affaires sociales, les entreprises économiques et culturelles conformément à la loi, à diriger efficacement le Parti, l'État et les forces armées, et à édifier un État socialiste moderne ». En vertu de cette Décision, le PCC vise à améliorer l'efficacité de son mode de gouvernance en renforçant les compétences de ses dirigeants, en coordonnant les intérêts des différents groupes sociaux, en instaurant des mécanismes institutionnels propres à garantir que les dirigeants prennent en compte les intérêts du peuple, y compris des investisseurs privés, en modifiant les mécanismes décisionnels, qui doivent fonctionner non plus seulement du haut vers le bas mais également du bas vers le haut, et en gouvernant conformément à la loi.
6. Les *xiaozu* sont des groupes de 30 à 40 ménages (vestiges des équipes de production du temps de la collectivisation). Ce sont souvent eux qui *de facto* détiennent collectivement les terres.
7. « Public Health System Needs Overhaul », *China Daily*, 2 avril 2005.

Bibliographie

- Assemblée populaire nationale (2005), « Rapport sur l'activité du gouvernement », 3^e session de la X^e Assemblée populaire nationale et Conférence consultative politique du peuple chinois, 5 mars.
- Lieberthal, Kenneth (1995), *Governing China: From Revolution through Reform*, WW Norton and Company.
- Nations unies (2005), « About China: The Rule of Law », www.unchina.org/about_china/html/rule.shtml, consulté en juin 2005.
- Naughton, Barry (1995), *Growing Out of the Plan: Chinese Economic Reform, 1978-1993*, Cambridge University Press.
- OCDE (2002), *La Chine dans l'économie mondiale : Les enjeux de politique économique intérieure*, OCDE, Paris (également publié en chinois en 2003 sous le titre *Shijie Jingji zhong de Zhongguo* par les Presses de l'Université Qinghua, Pékin).
- OCDE (2005), *Études économiques de l'OCDE : Chine*, OCDE, Paris.

ANNEXE 0.A1

Les pays membres de l'OCDE et la bonne gouvernance

Les pays membres de l'OCDE cherchent à suivre une trajectoire de développement qui s'articule autour de trois grands axes : une bonne gouvernance, s'appliquant à la fois au secteur public et aux entreprises, la cohésion sociale et la croissance économique. L'application de principes de bonne gouvernance et de gouvernement d'entreprise est donc un élément essentiel de la réponse à donner aux problèmes et défis auxquels sont confrontées les nations et de la pérennité du développement. La **gouvernance publique** renvoie à des « dispositifs formels et informels qui déterminent la manière dont les décisions publiques sont prises et dont l'action publique est mise en œuvre, dans le but de maintenir les valeurs 'constitutionnelles' du pays à mesure de l'évolution des problèmes, des parties prenantes et de l'époque » (cf. mandat du Comité de la gouvernance publique). Quant au **gouvernement d'entreprise**, il « fait référence aux relations entre la direction d'une entreprise, son conseil d'administration, ses actionnaires et d'autres parties prenantes. Il détermine également la structure par laquelle sont définis les objectifs d'une entreprise, ainsi que les moyens de les atteindre et d'assurer une surveillance des résultats obtenus » (cf. préambule des *Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE*).

Le Comité de la gouvernance publique de l'OCDE a adopté un ensemble de principes qui recensent les principaux éléments d'une bonne gouvernance :

- **Primauté du droit.** Toutes les mesures et décisions doivent être appliquées dans le respect du principe d'égalité et avoir comme unique fondement la loi.
- **Obligation de rendre compte.** Toutes les mesures et décisions gouvernementales, ainsi que le processus décisionnel proprement dit, doivent être soumis à l'examen du Parlement, de la société civile et du public – et, dans certains cas, d'instances supranationales.
- **Transparence.** La puissance publique doit être capable et désireuse de montrer, en apportant des informations et autres explications, que ses décisions et les mesures qui s'ensuivent sont conformes à des objectifs convenus et clairement définis, et s'appuient sur une analyse solide.
- **Efficienc e et efficacité.** Il appartient aux administrations publiques de proposer aux citoyens des réalisations de qualité, dans un bon rapport coût-efficacité, et de se doter de moyens de surveiller et d'évaluer leur performance.
- **Capacité de réaction.** Les administrations publiques doivent avoir les capacités et la réactivité requises pour répondre rapidement aux nouvelles évolutions, engager de larges consultations, et être disposées à réexaminer avec un esprit critique le rôle de l'État.

- **Anticipation.** La puissance publique doit être capable, sur la base des données recueillies ou des tendances observées, d'anticiper sur les problèmes ou questions qui peuvent se faire jour et de formuler en conséquence des politiques qui prennent en compte les coûts futurs et les changements anticipés (par exemple : démographiques, économiques, environnementaux, etc.).

Ces principes valident un certain nombre de valeurs fondamentales communes à l'ensemble des pays membres de l'OCDE, qu'incarnent notamment l'économie de marché ouverte et le pluralisme démocratique.

ANNEXE 0.A2

Le système politique chinois

Le système politique en vigueur en Chine a été institué en 1945. Il se caractérise par la prééminence du Parti communiste chinois (PCC), qui chapeaute tous les organes de l'État, à l'échelon central aussi bien que local.

Fort de 67 millions de membres, le PCC est le plus grand parti politique au monde. Les grandes lignes de son organisation formelle sont fixées dans ses statuts. Assurant la direction politique, idéologique et organisationnelle du pays, il est représenté par des organisations à tous les échelons territoriaux. À la différence de l'ex-Union soviétique et de la plupart des autres régimes de type soviétique, en Chine la bureaucratie du PCC ne vient pas dupliquer les administrations de l'État. Le comité central, auquel appartiennent toutes les grandes figures du Parti, de l'État et de l'armée, ne contrôle directement qu'un petit nombre de départements, tels que le Département de l'organisation, chargé de superviser le recrutement et la carrière des plus hauts dignitaires du PCC.

L'Assemblée populaire nationale (APN) est le Parlement chinois. Selon la Constitution, l'Assemblée populaire nationale est « l'organe suprême de l'État », même si, dans la pratique, elle a en fait moins de pouvoir que le Conseil des affaires d'État et que certains organes du Parti. L'APN et son comité permanent exercent le pouvoir législatif et assument les fonctions de décision, de supervision, d'élection, de nomination et de révocation.

Le système judiciaire se compose de la Cour populaire suprême, de tribunaux populaires locaux et de tribunaux populaires spécialisés telles que la Cour militaire. Le ministère public s'organise autour du Parquet populaire suprême, des parquets populaires locaux et de parquets spéciaux comme le parquet militaire.

Le président est le chef de l'État. C'est lui qui promulgue les lois et nomme le Premier ministre, les vice-Premiers ministres, les conseillers d'État, les ministres et les présidents des commissions d'État à rang de ministre, ainsi que l'Auditeur général de la Cour des comptes, conformément aux décisions de l'APN et de son comité permanent.

L'administration de l'État est du ressort du Conseil des affaires d'État, organe administratif suprême de la République populaire de Chine qui supervise les ministères, commissions et les bureaux. Présidé par le Premier ministre, il réunit les responsables de tous les ministères. Le Conseil des affaires d'État se compose d'une cinquantaine de membres. Le pouvoir exécutif est aux mains du comité permanent du Conseil des affaires d'État, composé, à l'heure actuelle, du Premier ministre et de quatre vice-Premiers ministres, de cinq conseillers d'État et d'un secrétaire général. Ce cabinet restreint se réunit deux fois par semaine et c'est lui qui prend toutes les décisions gouvernementales

importantes. L'administration de l'État s'organise autour de ministères et de commissions : les ministères supervisent chacun un secteur, tandis que les commissions définissent les orientations relatives aux questions qui requièrent une coordination horizontale entre les différents secteurs stratégiques concernés. En règle générale, elles sont placées hiérarchiquement au-dessus des ministères.

Les subdivisions au sein du Parti, de l'administration et de l'armée qui ont entre elles des relations fonctionnelles forment ce que l'on appelle en chinois des *xitong*, et sont coiffées par des « groupes dirigeants » (*lingdao xiaozu*). Ces groupes dirigeants font le relais entre les instances supérieures du régime et contribuent ainsi à la cohérence et à la coordination des décisions stratégiques. C'est grâce au renforcement et à la formalisation du rôle de quelques-uns de ces groupes dirigeants qu'il a été possible de rendre plus cohérentes les politiques adoptées et d'accélérer le processus de décision.

La prééminence du Parti sur l'exécutif prend diverses formes. Aux différents échelons territoriaux, l'accès aux postes de pouvoir dans l'administration est déterminé dans une large mesure par la position des intéressés au sein du Parti. À l'échelon central, c'est au sein du comité central du Parti et des organes qui lui sont rattachés que sont prises les décisions majeures. Le Parti contrôle le nombre de postes établis dans tous les organes du Parti et de l'administration, les unités de service public et les unités de travail. Toutes les organisations importantes autres que le Parti, à partir du niveau de l'arrondissement jusqu'aux échelons les plus élevés, abritent un groupe du Parti.

PARTIE I

Gestion du secteur public

PARTIE I
Chapitre 1

**La réforme de la fonction publique
en Chine**

Table des matières

Résumé	59
La réforme de la fonction publique en Chine	61
1. Introduction	61
2. Généralités	62
3. Problèmes	67
3.1. Recruter et sélectionner les « meilleurs éléments »	67
3.2. Instaurer une culture de la performance	71
3.3. Motiver les fonctionnaires	73
3.4. Degré d'institutionnalisation	76
4. Conclusion et recommandations	77
Notes	78
Bibliographie	79

Liste des encadrés

1.1. Sélection des chefs de service au ministère du Personnel, 2004	68
---	----

Liste des tableaux

1.1. Nombre et répartition des fonctionnaires par niveau d'administration, 1998	66
1.2. Nombre de postes vacants et de candidats à des postes de l'administration centrale, 1994-2004	67
1.3. Principaux éléments de la rémunération dans la fonction publique : barème applicable selon le poste et le grade (2004)	75
1.A1.1. Nombre estimatif de salariés du secteur public	81

Liste des graphiques

1.1. Total des effectifs du secteur public, 1993-2002	62
1.2. Total des effectifs des organismes publics, des partis et des organisations sociales, 1993-2002	63
1.3. Système de gestion de l'administration centrale de la Chine	64
1.4. Structure des grades et des postes dans la fonction publique chinoise	65
1.5. Cadres supérieurs chinois diplômés de l'enseignement supérieur, 1981-98	69

Résumé

Depuis une dizaine d'années, les autorités chinoises ont engagé des réformes de grande envergure de la fonction publique, qui ont porté sur le recrutement et la sélection, la formation, l'évaluation, les récompenses et les sanctions, la rémunération, la discipline et d'autres domaines encore. Chacun de ces éléments est passé en revue dans le présent chapitre.

S'il est vrai que la capacité de la fonction publique s'est renforcée au cours des 10 dernières années, d'autres facteurs que les seules réformes en sont peut-être la cause, comme par exemple les améliorations apportées au système éducatif chinois. Du fait du développement rapide de l'enseignement supérieur depuis 1980, nombreux sont les Chinois qui peuvent aujourd'hui prétendre à un emploi dans la fonction publique.

La fonction publique chinoise est loin d'être homogène. Pour simplifier, elle peut être décrite par la juxtaposition de deux modèles : un système relativement axé sur la performance qui sélectionne « les meilleurs éléments » sur concours, lie la rémunération à la performance et condamne l'indiscipline et la corruption, et un autre, qui fait de la fonction publique un employeur de dernier recours, où les candidats sont sélectionnés en fonction de nombreux critères dont certains peuvent être sans rapport avec l'emploi, qui lie la rémunération au poste et qui se caractérise par une indiscipline et une corruption assez répandues. (Avec sans doute toutes sortes de stades intermédiaires entre les deux.)

Tout indique que les systèmes orientés vers la performance sont plutôt mis en œuvre au niveau central et dans les régions côtières prospères, alors que les systèmes traditionnels sont plus caractéristiques de l'intérieur du pays, plus pauvre et moins développé. C'est pour une large part de l'élévation du niveau de développement économique dans ces régions défavorisées que découlera l'amélioration de ces systèmes. L'existence d'une administration compétente et motivée augmente considérablement les perspectives de développement. L'un des défis pour les années qui viennent consistera à mettre un terme à la relation de cause à effet qui peut exister entre la persistance d'une administration incompétente et la pauvreté.

Ces observations débouchent sur les recommandations suivantes :

1. Pour asseoir la légitimité de la fonction publique, habituer ses représentants à rendre des comptes et attirer vers elle les meilleurs candidats possibles, les politiques et pratiques en matière de personnel devraient être aussi transparentes que possible. En plus des informations actuellement disponibles sur Internet, le ministère du Personnel devrait par exemple tenir à la disposition du public une base de données sur la fonction publique fournissant régulièrement des informations sur sa taille et sa structure, la ventilation des effectifs par sexe et par âge et le niveau d'instruction. Le public aura ainsi davantage confiance dans l'administration et en particulier le sentiment qu'elle est gérée dans le respect des principes d'équité et d'impartialité.

2. Il conviendrait de mettre progressivement fin à la pratique consistant à autoriser l'entrée dans la fonction publique en dehors des procédures établies. Pour faire en sorte que l'administration accorde davantage d'importance au mérite, tous les candidats à un premier poste de fonctionnaire, y compris les militaires démobilisés, devraient être tenus de passer avec succès l'examen d'entrée dans la fonction publique.
3. Pour faire reculer la corruption, les autorités devraient veiller à ce que le système de rotation des fonctionnaires soit appliqué aussi largement que possible et que les hauts fonctionnaires, leurs services et leurs familles fassent l'objet de contrôles réguliers.
4. Les affectations dans les régions pauvres devraient avoir essentiellement pour but de valoriser les ressources humaines grâce à la formation et à la mutation de fonctionnaires chevronnés venus des régions plus développées.
5. La rémunération des fonctionnaires devrait rester compétitive et être déterminée à l'échelon local. Il conviendrait pour cela de procéder régulièrement à des enquêtes sur les niveaux de rémunération et d'en publier les résultats. Les augmentations de salaires devraient être fondées en partie sur ces enquêtes.

La réforme de la fonction publique en Chine¹

1. Introduction

Depuis 1980, les dirigeants chinois s'efforcent de renforcer la capacité et la légitimité de l'État, en partie au moyen d'une réforme de la fonction publique. Les tentatives faites pour améliorer la gouvernance en Chine en mettant l'accent sur la responsabilisation, la prévisibilité, la transparence, la participation, l'efficacité et l'efficacités (voir Banque asiatique de développement, 1995) se sont accompagnées de réformes visant à accorder davantage d'importance au mérite dans la fonction publique. Compte tenu du rôle central que joue celle-ci dans le système politique chinois, l'effort d'amélioration de la gouvernance a été axé à juste titre sur la réforme de l'administration. Une « bonne » gouvernance nécessite une fonction publique solide qui rende compte de son action à la direction politique, respecte la loi, soit ouverte et transparente, et encourage la participation de la collectivité. Une fonction publique efficace et efficiente est également essentielle pour asseoir la légitimité de l'État et lui donner les moyens de son action, autre objectif d'une « bonne gouvernance ».

Un État doté de grandes capacités se caractérise généralement par l'existence d'administrations compétentes, motivées et cohérentes, au sein desquelles les fonctionnaires jouissent d'un certain prestige et sont réputés pour leur intégrité (Weiss, 1998). Les politiques et pratiques de gestion des ressources humaines qui visent à renforcer les capacités mettent l'accent sur la performance, la flexibilité, une sélection fondée sur le principe de l'adéquation aux besoins et une utilisation appropriée des compétences (Hilderbrand et Grindle, 1997). On peut donc dire qu'un système efficace de gestion du personnel de la fonction publique dans un pays en développement² se caractérise par :

- i) un régime juridique et réglementaire qui non seulement assure la primauté du droit, mais dans lequel les règles et règlements permettent en outre aux directeurs de disposer d'une certaine flexibilité;
- ii) un degré relativement élevé d'institutionnalisation pour assurer la prévisibilité voulue;
- iii) un système de sélection qui permette d'attirer « les meilleurs éléments » du pays et d'utiliser leurs talents de façon appropriée;
- iv) un système de gestion de la performance propre à motiver, récompenser et retenir les personnes compétentes et à prendre des mesures efficaces à l'encontre des éléments dont les performances laissent à désirer; et
- v) un système disciplinaire qui permette à la fois de préserver la cohérence de la fonction publique et d'en éliminer la corruption.

Depuis 1993, le gouvernement chinois prend d'importantes mesures pour réformer la fonction publique, encore en pleine évolution. Il n'est pas surprenant que ce soit au niveau central et dans les régions les plus développées du pays que l'on trouve les administrations les mieux à même de contribuer au renforcement des capacités des pouvoirs publics. L'appartenance à la fonction publique confère un prestige considérable en Chine. Les ministères centraux comptent parmi leurs rangs des agents très compétents et motivés et se conforment à bien des égards au modèle de performance défini plus haut. En dehors des

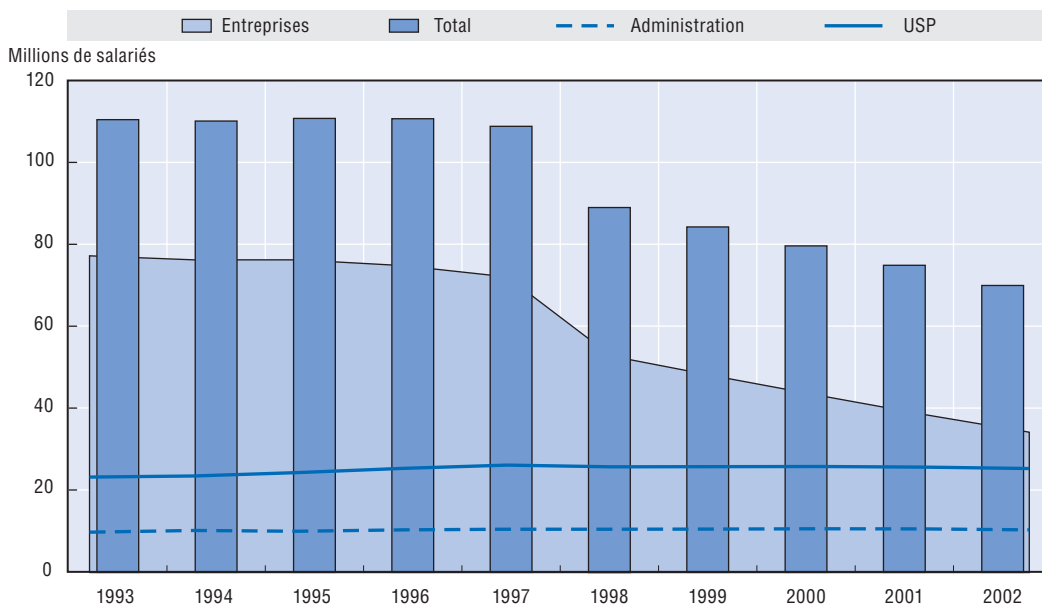
sphères centrales, la qualité de la fonction publique est toutefois très variable. Les régions les plus développées du pays ont les moyens d'avoir une administration plus efficace et efficiente alors que dans les autres régions, la fonction publique est considérée comme un employeur de dernier recours dont le niveau de qualité et les capacités sont nettement inférieures.

Les sections qui suivent passent en revue la taille de la fonction publique et son champ d'intervention, ainsi que le contexte politique, économique et social des réformes de l'administration chinoise et la teneur même de ces réformes. Sont ensuite examinées les questions fondamentales que soulève la gestion de la fonction publique, notamment la sélection, la gestion de la performance, la motivation, les règles de discipline et la corruption.

2. Généralités

D'après les estimations, le secteur public employait en 2002 quelque 70 millions de personnes, dont la moitié travaillaient dans l'administration à un titre ou à un autre (voir annexe 1.A1). Par ailleurs, 33 millions de personnes travaillaient dans des entreprises d'État. Ces dernières années, le nombre total des salariés du secteur public a diminué, essentiellement sous l'effet de la contraction du secteur des entreprises d'État (voir graphique 1.1). Quant au nombre d'emplois dans les unités du service public (USP, que l'on trouve dans des secteurs tels que l'éducation, la santé publique, la recherche, etc.), il est resté relativement stable au cours de la décennie écoulée. En mars 2004, la presse rapportait que les USP employaient fin 2003 entre 28 et 29 millions de personnes, contre 25 millions fin 2002 selon le Bureau national des statistiques (BNS)³.

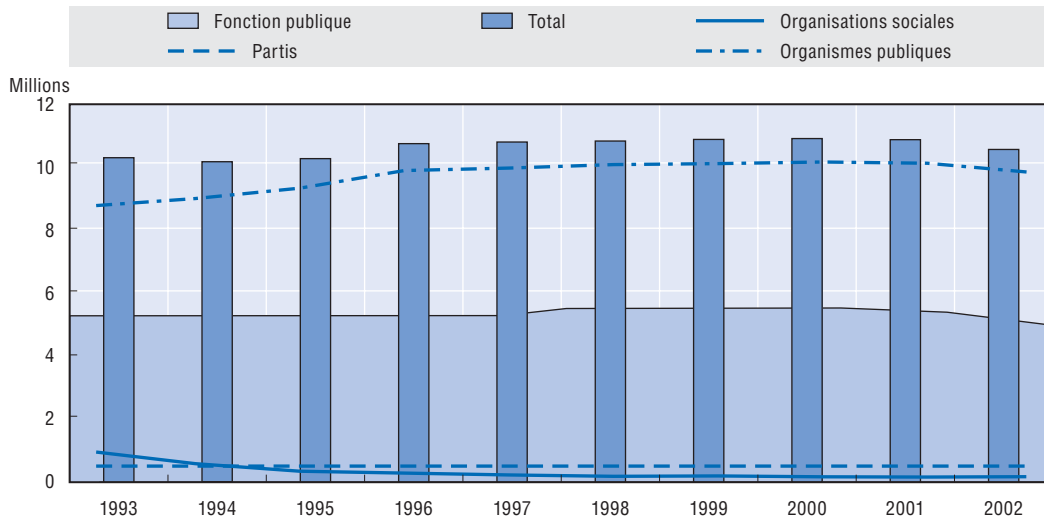
Graphique 1.1. **Total des effectifs du secteur public, 1993-2002**



Note : Par administration, on entend l'administration centrale et l'appareil politique. Les unités de service public (USP) comprennent les hôpitaux, les écoles et les instituts de recherche.

Source : Bureau national des statistiques, *Annuaire statistique de la Chine* (diverses années), Pékin, China Statistics Press.

Parmi les personnes employées dans les services et organismes publics en 2004, seuls 4.98 millions⁴ étaient officiellement considérées comme « fonctionnaires » selon le statut de la fonction publique chinoise (ministère du Personnel, 1993) (voir graphique 1.2). C'est de la

Graphique 1.2. **Total des effectifs des organismes publics, des partis et des organisations sociales, 1993-2002**

Source : Bureau national des statistiques, *Annuaire statistique de la Chine* (diverses années), Pékin, China Statistics Press.

gestion de cette catégorie d'agents que traite le présent chapitre. Statutairement, on distingue parmi les fonctionnaires les directeurs, les administrateurs et les cadres qui travaillent pour des organismes publics (c'est-à-dire les travailleurs non manuels tenus depuis 1993 d'être titulaires d'un diplôme universitaire pour entrer dans la fonction publique). Cette définition de la fonction publique est à la fois plus et moins exhaustive que celles en vigueur dans les autres pays. Contrairement à de nombreux pays occidentaux, la Chine inclut dans la fonction publique les plus hauts responsables politiques comme le Premier ministre, le vice-Premier ministre, les conseillers d'État, les ministres et les gouverneurs des provinces, les vice-ministres et vice-gouverneurs, etc., c'est-à-dire tous les postes de direction (ministère du Personnel, 1996, article 9). Au niveau aussi bien central que local, notamment dans les villes et les bourgs, les membres du personnel administratif ont également le statut de fonctionnaire (Département de l'Organisation, ministère du Personnel, 1998).

En Chine, la fonction publique couvre cependant un champ moins large que dans beaucoup de pays occidentaux. La définition chinoise de la fonction publique exclut : i) tous les travailleurs manuels employés par l'État; et ii) les salariés de toutes les « unités de service public » (*shiyè danwei*, ou « institutions », selon la traduction officielle). Ces « unités de service public » (écoles, universités, hôpitaux, instituts de recherche, stations de radio et télévision, organisations culturelles, maisons d'édition, etc.) appliquent un système de gestion du personnel qui leur est propre et sont financées selon divers mécanismes. Financièrement, certaines dépendent surtout de l'État (ce qui est le cas de la plupart des écoles, universités et hôpitaux) tandis que d'autres ont été transformées en entreprises et sont censées s'autofinancer. En 2004, la plupart des unités de service public étaient financées par l'État. En 2002, elles étaient au nombre d'environ 1.3 million et employaient quelque 25 millions de personnes (voir annexe 1.A1).

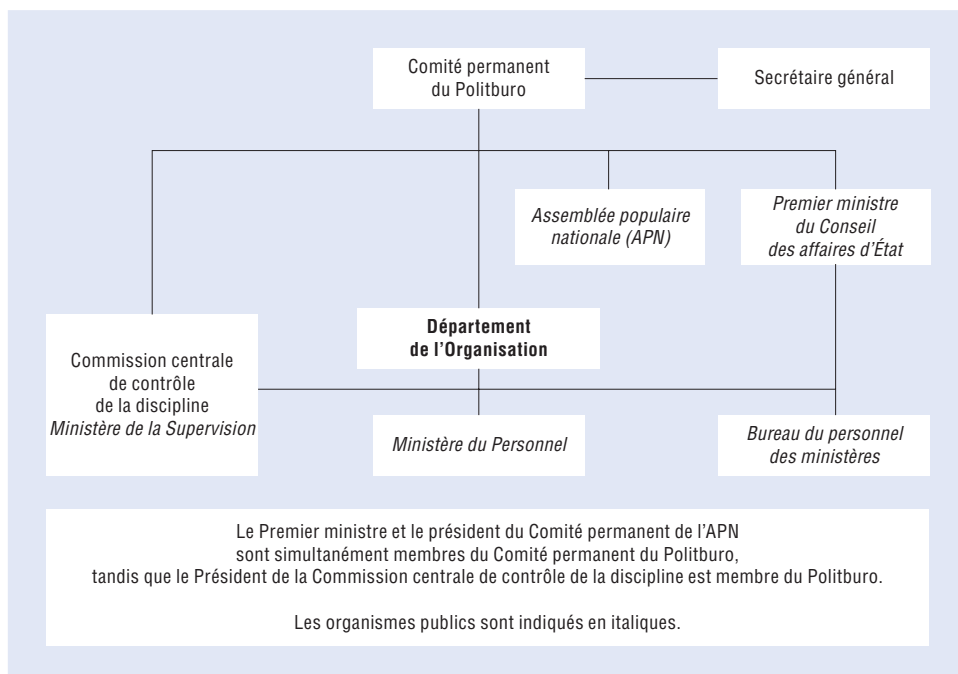
De 1993 à 1997, le Parti communiste chinois (PCC) a étendu le système de gestion du personnel « du type fonction publique » (caractérisé par un recrutement sur concours, l'évaluation de la performance telle qu'elle est pratiquée dans la fonction publique, des salaires et avantages sociaux rattachés à ceux de cette dernière, etc.) à un grand nombre

d'autres organismes publics, notamment au PCC lui-même et à ceux qui font partie de la *nomenklatura* contrôlée par le comité central, comme les organisations de masse, le corps législatif, la Conférence consultative politique du peuple chinois (CCPPC) et les partis démocratiques⁵. Des entretiens avec des magistrats de l'intérieur du pays indiquent que l'appareil judiciaire et les parquets populaires sont également gérés conformément au système de type fonction publique⁶. Si l'on inclut ce groupe élargi, le nombre de personnes soumises à ce système de gestion du personnel était d'environ 10.56 millions en 2002 (voir graphique 1.2) (Bureau national des statistiques, 2003).

Ces données montrent que la proportion de fonctionnaires travaillant en dehors des entreprises publiques reste stable. Malgré de nombreuses campagnes de compression de personnel (supervisées dans les années 90 par la Commission d'État pour la réforme du secteur public (CERSP, *zhongyang jigou bianzhi weiyuanhui*), le nombre de salariés de l'État, y compris des fonctionnaires, n'a apparemment guère évolué au cours de la dernière décennie (voir Burns, 2003a).

Le Parti communiste participe activement à la gestion du personnel – y compris les fonctionnaires – dans tous les organismes publics. En fait, le principe de base de la gestion du personnel en Chine est que « le Parti gère les cadres (*ganbu*) », dont font partie les fonctionnaires⁷. L'un des sept membres du Comité permanent du Politburo (voir graphique 1.3), organe suprême du pouvoir politique en Chine, est chargé de superviser « l'organisation et le travail du personnel », y compris la gestion de la fonction publique. Le Comité central du PCC a chargé son Département de l'Organisation d'élaborer la politique applicable à la fonction publique. Le ministère du Personnel du Conseil des affaires d'État exécute la politique sous la supervision de ce département. Les deux organes, l'un relevant du Parti et l'autre de l'État, sont étroitement liés. Un vice-ministre du Personnel est actuellement directeur adjoint du Département de l'Organisation, et le personnel de chacun

Graphique 1.3. **Système de gestion de l'administration centrale de la Chine**



des deux organes peut être détaché auprès de l'autre si des projets particuliers le justifient. Les organes du Parti et de l'État chargés de la fonction publique collaborent donc très étroitement. Avec une seule structure hiérarchique, ils constituent un seul système. La lutte contre la corruption est du ressort de la Commission centrale de contrôle de la discipline du Parti, du ministère de la Supervision et du Parquet populaire suprême (voir graphique 1.2).

Tous les fonctionnaires recrutés par le ministère du Personnel sont membres du Parti, et les personnes recrutées par les services du personnel de tous les organismes publics, même les plus techniques et spécialisés, sont tenus de l'être. Le Parti contrôle les nominations de fonctionnaires à des postes de responsabilité, ainsi que leur révocation (ce qui est également le cas pour les postes de direction les plus bas dans l'échelle hiérarchique, comme celui de chef de section adjoint) à travers le système de *nomenklatura* qui donne au PCC le pouvoir d'approuver en dernier ressort ces mouvements de personnel (voir Burns, 1989 et 1994). Du fait de ces dispositions, le concept de « neutralité de la fonction publique » vis-à-vis des partis politiques est étranger à la Chine, et il peut être considéré comme sans objet dans les systèmes politiques à parti unique.

La fonction publique compte 12 postes, depuis celui de Premier ministre au sommet à ceux du personnel administratif à la base, et 15 grades qui sont déterminés par « le niveau de responsabilité et le degré de difficulté de la tâche, l'aptitude, l'intégrité politique, l'efficacité concrète, ainsi que la performance et les antécédents professionnels de l'intéressé »⁸ (voir graphique 1.4). Les postes « politiques » qui, dans les démocraties capitalistes avancées, ne font généralement pas partie de la fonction publique, sont considérés en Chine comme en relevant. Il s'agit notamment des postes de Premier ministre, de vice-Premiers ministres, de conseillers d'État au niveau du gouvernement central, ainsi que des gouverneurs et vice-gouverneurs de provinces et des maires et maires adjoints des municipalités à rang de province, comme Pékin, Tianjin, Shanghai et Chongqing. En Chine, les grades de la fonction publique sont divisés entre les postes de direction et les autres (tous les postes indiqués au graphique 1.4 sont des postes de direction, à l'exception de ceux de membre de section et du personnel administratif) (ministère du Personnel, 1993, article 9).

Graphique 1.4. **Structure des grades et des postes dans la fonction publique chinoise**

Postes	Grades														
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Premier ministre	√														
Vice-Premier ministre, conseiller d'État		√	√												
Ministre, gouverneur			√	√											
Vice-ministre, vice-gouverneur				√	√										
Chef de service					√	√	√								
Chef de service adjoint						√	√	√							
Chef de division							√	√	√	√					
Chef de division adjoint								√	√	√	√				
Chef de section, membre de section exerçant des responsabilités									√	√	√	√			
Chef de section adjoint, membre adjoint de section exerçant des responsabilités										√	√	√	√	√	
Membre de section										√	√	√	√	√	√
Personnel administratif											√	√	√	√	√

Source : Ministère du Personnel, *Règlement provisoire relatif au statut des fonctionnaires*, Pékin, ministère du Personnel, polycopié, 1993, article 10.

La plupart des fonctionnaires travaillent dans l'administration locale de l'un des quelque 2 800 districts que compte la Chine. D'après des informations publiées en 1998 (voir tableau 1.1), environ 10 % seulement des fonctionnaires font partie de l'administration centrale⁹. Par ailleurs, 11 % travaillent au niveau des provinces, 21 % à celui des préfectures, 41 % à celui des districts et 17 %, au niveau des villes ou des bourgs. Moins de 1 000 fonctionnaires ont le rang de ministre/gouverneur de province, tandis que la plupart de ceux en poste dans des bourgs ont le rang de chef ou chef de section adjoint (35.7 %) ou de membre de section (46.8 %). Les chefs ou chefs de service adjoints faisant partie des administrations centrale et provinciales, représentent moins d'un demi pour cent du total, tandis qu'environ 5.5 % des fonctionnaires sont chefs de division (dans les ministères centraux et l'administration provinciale) ou chefs de district (Xi, 2002).

Tableau 1.1. Nombre et répartition des fonctionnaires par niveau d'administration, 1998

Niveau d'administration	Nombre de fonctionnaires	Pourcentage
Gouvernement central	495 022	9.28
Provinces	592 589	11.11
Préfectures	1 133 977	21.26
Districts	2 186 263	40.98
Bourgs	926 471	17.37
Total	5 334 322	100.00

Source : Xi Liu, *La fonction publique chinoise (Zhongguo gongyuyuan zhidu)*, Pékin, Qinghua daxue chubanshe, 2002, p. 29.

La réforme de la fonction publique chinoise engagée en 1993 trouve son origine dans le mécontentement ressenti par l'élite après la Révolution culturelle quant à la gestion du système hiérarchique. Dès 1980, le leader suprême Deng Xiaoping avait inscrit la réforme de ce système à l'ordre du jour du Parti. Deng et ses alliés se sont rendu compte que le « système des cadres » (voir Barnett, 1967) emprunté à l'Union soviétique dans les années 50 et suivant lequel le Parti dirigeait tous les cadres selon des règles et règlements uniformes avait fait son temps. À mesure que l'économie se développait et se libéralisait, les postes de directeurs, d'administrateurs et de professionnels se sont spécialisés. Le PCC a donc conçu pour les cadres administratifs (fonctionnaires) un système de gestion tenant compte d'une part du caractère non marchand d'une grande partie des tâches de l'administration et d'autre part, de l'émergence de nouveaux marchés du travail et des salaires. Le PCC s'est également efforcé de réformer la gestion du personnel des unités de service public pour mieux les adapter aux besoins du marché. Ces réformes avaient pour but de rendre la fonction publique plus efficace et efficiente, d'en rehausser la qualité, d'y encourager l'intégrité et de la rendre plus performante.

Les réformes de 1993 comprenaient des mesures visant à améliorer la capacité de la fonction publique et à la rendre plus compétitive. Tout d'abord, toutes les nouvelles recrues de l'administration devaient être sélectionnées de façon concurrentielle, généralement après un examen pratiquement réservé aux diplômés de l'université. Ensuite, les fonctionnaires se voyaient offrir un plan de carrière et un emploi stable. De plus, les systèmes de gestion du personnel devaient être axés sur la performance. Par ailleurs, les salaires de la fonction publique devaient être compétitifs par rapport à ceux du marché. Enfin, la plus grande intégrité était exigée des fonctionnaires.

3. Problèmes

Une fonction publique performante se caractérise par des processus de sélection ouverts et concurrentiels et des mécanismes qui permettent d'utiliser les talents de façon appropriée, d'assurer que tous les fonctionnaires reçoivent une formation adéquate, de fixer et communiquer des normes de performance, d'évaluer cette dernière, de transmettre les résultats de son évaluation aux intéressés et de lier leur rémunération à leur performance. La mesure dans laquelle la fonction publique chinoise est conforme à ce modèle est examinée dans les sections suivantes, qui portent sur le personnel, la gestion de la performance, la motivation et l'institutionnalisation.

3.1. Recruter et sélectionner les « meilleurs éléments »

Une fonction publique performante est dotée d'un personnel aux qualifications appropriées et sélectionné selon des procédures ouvertes et concurrentielles. Elle s'efforce généralement de recruter à la fois des généralistes et des spécialistes et elle utilise efficacement les talents. L'administration chinoise a réussi dans l'ensemble à attirer les « meilleurs éléments », en particulier au niveau central, mais sa qualité au niveau local est extrêmement variable.

Bien que l'administration ait perdu de son prestige depuis l'âge d'or des années 70, le crédit qui y est attaché confère aux postes de la fonction publique en Chine un statut très recherché. L'entrée dans la fonction publique, en particulier dans l'administration centrale, est difficile et fait l'objet d'une concurrence de plus en plus vive. De 1994 à 2004, le nombre de candidats à chaque poste est passé d'une dizaine à près de 18 (voir tableau 1.2). Des données incomplètes sur le milieu des années 90 indiquent que les postes de la fonction publique étaient plus prisés dans les provinces pauvres telles que le Liaoning et le Jilin et celles de l'ouest du pays que dans des zones plus riches comme Shanghai (Zhu, 1997). Un plan de carrière très apprécié des diplômés de l'université consiste à entrer dans l'administration dès l'obtention de leur diplôme pour « apprendre les ficelles du métier » puis à s'orienter vers des carrières plus lucratives, notamment dans le secteur privé.

Tableau 1.2. **Nombre de postes vacants et de candidats à des postes de l'administration centrale, 1994-2004**

	Nombre de candidats (A)	Nombre de postes vacants (B)	Ratio A/B
1994	4 306	440	9.8
1995	6 726	490	13.7
1996	7 160	737	9.7
1997	8 850	n.d.	n.d.
2001	32 904	4 500	7.2
2002	62 268	4 800	13.0
2003	87 772	5 400	16.3
2004	140 184	8 000	17.5

Note : Le nombre de postes vacants et de candidats a augmenté sous l'effet de l'intégration à la fonction publique de plus en plus de postes. Parmi les postes relevant de l'administration centrale figurent ceux du gouvernement central et ceux qui sont gérés par des institutions centrales (exemples : les douanes, la Banque populaire de Chine, etc.).

Source : Entretiens, ministère du Personnel, 22 juillet 1996, 12 août 1999 et 19 mars 2004.

Pour faciliter le recrutement, le gouvernement a pris plusieurs mesures consistant notamment à : i) relever les salaires des fonctionnaires (voir ci-après); ii) ne plus exiger deux ans d'expérience professionnelle des candidats à un poste de fonctionnaire; iii) faire

plus de publicité, surtout dans les universités; et iv) recourir davantage à Internet et à la technologie de l'information pour recruter. En particulier dans les zones côtières plus riches, la fonction publique attire – comme les administrations plus classiques à l'étranger – ceux qui peuvent accepter des salaires de base inférieurs à la rémunération que pourrait leur offrir le secteur privé et qui sont intéressés par des avantages sociaux relativement compétitifs et une carrière stable.

Les méthodes de sélection utilisées dans la fonction publique, en particulier dans l'administration centrale, sont souvent très rigoureuses et consistent par exemple à faire passer des tests (solution de problèmes) aux candidats dans des centres d'évaluation¹⁰ afin d'évaluer leur potentiel (voir encadré 1.1).

Les réformes de la fonction publique et de l'enseignement supérieur ont renforcé les capacités de la fonction publique, en particulier aux niveaux central et provincial. C'est ainsi que dès 2003, près de 70 % des fonctionnaires étaient diplômés de l'université ou d'un établissement d'enseignement post-secondaire (entretien, ministère du Personnel, 19 mars 2004). Du fait qu'un diplôme universitaire est exigé depuis 1993 pour entrer dans la fonction publique, le niveau d'instruction des fonctionnaires augmente. En 1998, entre 80 et 90 % des hauts fonctionnaires des ministères, des bureaux ou départements et des divisions étaient titulaires d'un diplôme délivré par une université ou un établissement d'enseignement post-secondaire (voir graphique 1.5). La capacité de la fonction publique chinoise est ainsi sensiblement renforcée.

Les réformes de la gestion du personnel engagées depuis le début des années 80 ont également eu pour effet d'abaisser l'âge des fonctionnaires chinois. Depuis 1982, date à

Encadré 1.1. **Sélection des chefs de service au ministère du Personnel, 2004**

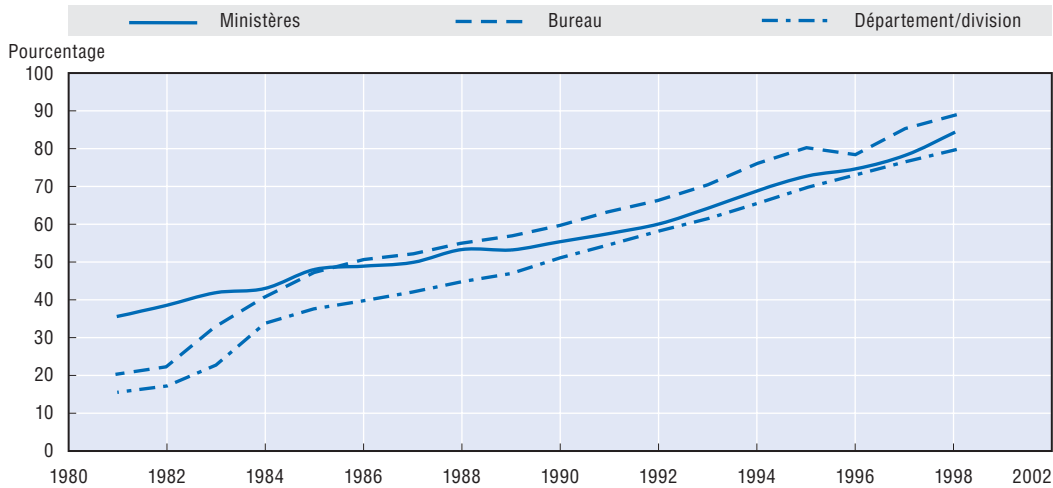
Depuis 1999, le ministère du Personnel sélectionne les candidats aux postes de chef et chef de service adjoint en faisant appel à des centres d'évaluation. C'est ainsi qu'en 2004, pour pourvoir quatre postes vacants, le ministère a tout d'abord annoncé ces vacances de poste en interne. Sur la centaine de personnes ayant présenté leur candidature, 60 ont été jugées qualifiées. Elles ont dû passer des examens, notamment une épreuve d'anglais. D'après les résultats de ces examens et compte tenu de leur performance professionnelle, 31 ont été présélectionnés.

Les 31 candidats ont été acheminés en autobus jusqu'à une commune d'un arrondissement de la municipalité de Pékin, et ils ont visité une exposition décrivant comment un dirigeant local avait développé cette commune. Emmenés ensuite à une salle d'examen du district, ils ont été invités à répondre par écrit à deux questions concernant le développement de la commune. Cette épreuve avait pour but de tester leur capacité d'analyse et de rédaction.

Les 12 candidats qui ont obtenu de bons résultats à cette épreuve sont ensuite passés devant un jury comprenant le ministre et plusieurs vice-ministres. On leur a remis une série de documents relatifs à un problème particulier (sorte d'exercice en temps limité) et donné 30 minutes pour répondre à des questions concernant la façon de résoudre les problèmes exposés dans les documents. Huit candidats ont passé cette nouvelle épreuve avec succès. En fonction de leur performance globale et de l'évaluation de leur potentiel par le ministère, le ministre et les vice-ministres en ont retenu quatre pour pourvoir les postes vacants.

Source : Communication personnelle avec un participant, Pékin, mars 2004.

Graphique 1.5. Cadres supérieurs chinois diplômés de l'enseignement supérieur, 1981-98



Source : Département de l'Organisation (*Zhonggong zhongyang zuzhi bu*), Recueil de données statistiques sur les Cadres du Parti et de l'État, 1954-98 (*Dangzheng lingdao ganbu tongji ziliao huibian 1954-98*), Pékin, Dangjian duwu chubanshe, 1999.

laquelle le PCC a officiellement fixé un âge de départ obligatoire à la retraite (60 ans pour les hommes et 55 ans pour les femmes), on observe en Chine un rajeunissement des personnes affectées à des postes de responsabilité (Manion, 1993; Lee, 1991). Entre 1981 et 1989, l'âge moyen des fonctionnaires au niveau des ministères ou des bureaux et départements est tombé de 63,6 ans à 56,9 ans. En 1980, plus de 80 % des fonctionnaires au niveau provincial ou ministériel avaient au moins 60 ans tandis qu'en 1998, la proportion de fonctionnaires âgés de plus de 60 ans était tombée à environ 54 %. En même temps, au niveau des départements, celle-ci est tombée de 37 % à 11 % tandis qu'au niveau des districts, elle n'équivaut plus qu'à environ 1 % des effectifs totaux (Département de l'Organisation, 1999). Au milieu des années 90 plus de la moitié des agents de l'ensemble de la fonction publique avaient moins de 40 ans (China Organisation, 1998).

La légitimité du système politique dépend en partie de la mesure dans laquelle la fonction publique est représentative de la population. C'est tout particulièrement le cas dans les régions de Chine où vivent des minorités ethniques. La fonction publique chinoise est à la fois plus et moins représentative de l'ensemble de la population. Reconnaisant le caractère pluriethnique du pays, le statut de la fonction publique prévoit que dans les régions où vivent des minorités, les autorités doivent donner la préférence à ces dernières au niveau du recrutement (ministère du Personnel, 1993, article 13). En conséquence, des membres des minorités ethniques occupent environ 8 % des postes de la fonction publique alors que celles-ci ne représentent que quelque 6 % de la population totale (Rédaction de l'Annuaire du personnel de la Chine, 1989). À d'autres égards, la fonction publique n'est cependant pas représentative de la population dans son ensemble. Tout d'abord, son niveau d'instruction est beaucoup plus élevé, ce qui n'est pas surprenant. Ensuite, les femmes n'occupent qu'environ 20 % des postes de l'ensemble de la fonction publique (entretien, ministère du Personnel, 19 mars 2004) et moins de 10 % des postes de direction au niveau des provinces ou des districts (7 % et 9 % respectivement) (Département de l'Organisation, 1999). Si l'on inclut les unités de service public telles que la santé et

l'éducation, toutefois, le nombre de femmes augmente. À la fin de 2002, 58 % et 45.5 % des salariés des secteurs de la santé et de l'éducation, respectivement, étaient des femmes (Bureau national des statistiques, 2003).

Enfin, les membres du Parti, qui représentent moins de 5 % de la population totale, sont surreprésentés dans la fonction publique, où ils occupent environ 80 % des postes (China Organisation, 1998). Bien que, statutairement, les fonctionnaires ne soient pas tenus d'être membres du Parti, celui-ci réserve dans la pratique un grand nombre de postes à ses membres¹¹. Il s'agit généralement de postes dans des organes politiquement sensibles (par exemple le bureau général du Conseil des affaires d'État, les commissions et ministères chargés de l'Éducation, de la Science et de la Technologie, de la Défense nationale, des Affaires ethniques, de la Sécurité publique, de la Démographie et du Planning familial, la Commission chinoise de réglementation des valeurs mobilières et la Commission d'État chargée de la supervision et de l'administration des actifs de l'État) ou dans des départements ministériels sensibles (bureau général, politique et réglementation, planification, personnel, éducation, sécurité sociale et sécurité publique). Bien que la pratique consistant à réserver des postes à des membres du Parti ne date pas d'hier, la publication de la liste de ces postes est un phénomène nouveau qui témoigne d'une plus grande transparence. En général, le Département de l'Organisation du PCC détermine à l'intention des services et organismes de recrutement quelles catégories de postes doivent être occupés par des membres du Parti. À quelques exceptions près (par exemple durant la Révolution culturelle ou à l'époque du 4 juin 1989, etc.), cette politique a été appliquée avec succès.

La mise en œuvre des réformes de la gestion du personnel de la fonction publique est loin d'être uniforme. Pour toutes sortes de raisons, on continue à pourvoir les postes de fonctionnaires selon des procédures non concurrentielles assez opaques. Tout d'abord, la politique et la pratique des autorités ont consisté à affecter dans la fonction publique un nombre relativement important de militaires démobilisés à l'issue de leur période de service. C'est ainsi qu'en 2001 et 2002, dans l'arrondissement de Haidian à Pékin, chaque entité publique était censée en recruter plusieurs. Bien que certaines d'entre elles aient refusé (ce qu'elles pouvaient apparemment se permettre), l'administration de l'arrondissement dans son ensemble se voyait affecter un quota de militaires démobilisés qu'elle était tenue de remplir. Ces militaires étaient affectés à des postes de fonctionnaires en dehors de tout examen ou autres systèmes de sélection concurrentielle. Par ailleurs, aux niveaux les plus locaux, en particulier à celui des bourgs, on a continué à attribuer des postes de fonctionnaires à des cadres recrutés dans des entreprises économiques d'État, également en dehors des procédures concurrentielles établies au niveau central (entretien, ministère du Personnel, 19 mars 2004).

Enfin, un nombre relativement important de postes officiels, là encore essentiellement au niveau local (bourg et/ou district), semblent avoir été pourvus à la faveur de pratiques de corruption. La vente et l'achat de charges officielles sont devenues un grave problème. C'est ainsi qu'à la fin des années 90, des fonctionnaires en ont vendu par dizaines dans l'administration à Wenzhou (Zhejiang), dans le district de Pizhou (Jiangsu), à Beihai (Guangxi), à Huaibei (Anhui), à Tieling (Liaoning), dans le district de Guangeng (Jiangxi) et dans la Province du Heilongjiang¹². Même des fonctionnaires de très haut rang comme l'ancien vice-président de l'Assemblée populaire nationale Kaijie, exécuté pour corruption en 2000, ont été condamnés pour avoir vendus des postes de fonctionnaires (*Wenhui bao* [Hong-Kong, Chine], 1^{er} août 2000). Ces affaires ne représentent certainement que la partie

visible de l'iceberg. La pratique en cause est apparemment devenue un tel fléau au niveau local qu'elle menace de nuire à la légitimité même de l'administration¹³. Du fait des failles du système, durant la seule année 2002, environ 38 % des nouvelles recrues sont entrées dans la fonction publique sans avoir été soumises à un processus de sélection concurrentiel (ministère du Personnel, 19 mars 2004).

De surcroît, la politique de restructuration du secteur public, qui a visé de 1998 à 2002 à réduire les effectifs des organismes publics, était inconciliable avec l'objectif consistant à améliorer la qualité de la fonction publique en procédant à de nouveaux recrutements (Burns, 2003a). En 1998, 1999 et 2000, pour atteindre les objectifs de compression de personnel, de nombreux organismes n'ont pu effectuer aucun recrutement, ce qui était contraire aux buts poursuivis par la réforme.

On peut donc en conclure qu'un processus de recrutement ouvert et concurrentiel caractérise la fonction publique au niveau central et probablement dans les régions côtières relativement riches. Même là, les autorités locales doivent cependant offrir des emplois aux soldats démobilisés et ce, en dehors de tout processus de sélection concurrentiel. Dans les régions peu développées du pays, où l'État fait office d'employeur de dernier recours, les problèmes sont beaucoup plus graves.

3.2. Instaurer une culture de la performance

Pour instaurer une culture de la performance, il faut fixer et communiquer des normes de performance, s'assurer que les fonctionnaires ont les connaissances, compétences et aptitudes appropriées, évaluer leur performance et leur faire connaître les résultats de l'évaluation, et lier la rémunération à la performance (Hilderbrand et Grindle, 1997). Bien que des systèmes officiels aient été mis en place en Chine pour atteindre ces objectifs, l'écart entre ceux-ci et la réalité du terrain reste relativement sensible, en particulier à l'échelon local. Cet écart peut s'expliquer par un manque de ressources au sein des communautés défavorisées et par le fait que celles-ci comptent beaucoup sur l'État pour faire office d'employeur de dernier recours.

De nombreux fonctionnaires reçoivent une formation chaque année (environ 2.3 millions par an, soit 17 millions entre 1993 et 2003), ce qui représente une proportion qui est passée d'environ 26 % en 1996 à 62.3 % en 2002. Toutefois, les possibilités de formation sont inégalement réparties. Même si l'on inclut la formation à l'étranger, les budgets qui y sont affectés sont relativement généreux au niveau central et dans les régions côtières plus riches. Dans les districts et les bourgs défavorisés où les autorités ne peuvent même pas payer les salaires des fonctionnaires locaux, la formation peut passer pour un luxe.

Faisant partie intégrante du programme de formation des cadres, un système de rotation des fonctionnaires a été mis en place qui vise d'une part à renforcer leurs capacités et celles de l'administration locale, et d'autre part à réduire les possibilités de corruption. Cette rotation s'applique plus particulièrement à de hauts fonctionnaires – censés être mutés tous les cinq ans – chargés du personnel, des finances, de la gestion des achats, de l'octroi de licences et de l'approbation de crédits et des projets d'équipement (ministère du Personnel, 1996, article 2). De nombreux fonctionnaires ont apparemment participé à ce programme. Ainsi, de 1996 à 1999, dans l'ensemble du pays, ils ont été plus de 400 000 à être affectés à de nouveaux postes (Chou, 2003). Des fonctionnaires des riches provinces du littoral ont ainsi été mutés dans des régions défavorisées de l'intérieur du pays, l'objectif

étant de renforcer la capacité de l'administration locale. Les audits qui précèdent un roulement officiel de postes ont parfois également permis de révéler des affaires de corruption passées inaperçues jusque là (Chou, 2003).

Les responsables ont mis au point des critères perfectionnés d'évaluation de la performance de la fonction publique qui mettent très nettement l'accent sur l'aspect économique, en particulier au niveau local. Selon les directives nationales annoncées en 1991, les chefs de l'administration locale devaient être évalués selon 18 critères, dont trois seulement de nature non économique (accroissement démographique, zones boisées et taux d'achèvement du cycle obligatoire de neuf ans d'études). Parmi les autres critères figuraient le PNB, la valeur brute de la production industrielle et agricole, le revenu national par habitant, la fraction de l'impôt et des bénéfices remise au gouvernement central, les ventes au détail, etc. (Whiting, 2001). Bien que les responsables aient effectivement élargi les critères adoptés au début des années 90 pour y inclure davantage de mesures non économiques (par exemple l'ordre public et le renforcement du Parti), dans la pratique les critères de performance restaient étroitement liés à l'économie. Le mécontentement dû à l'importance excessive accordée aux mesures économiques et à la satisfaction des besoins des plus hautes autorités a suscité des appels à la réforme. Dans le cadre d'expériences faites par exemple dans la ville de Qingdao, ont été adoptées de nouvelles mesures axées sur le service public, les effets sur l'environnement et le contrôle du marché – critères qui n'étaient pas utilisés auparavant (SCMP, 4 août 2004). Les responsables prévoient que des critères davantage orientés vers les services seront dorénavant appliqués dans les évaluations de la performance de la fonction publique.

Au sein des services et des organismes publics, l'évaluation de la performance repose essentiellement sur des critères liés au mérite qui ont pour but d'évaluer la performance professionnelle. Ces critères permettent toutefois d'évaluer également l'« intégrité morale », c'est-à-dire la mesure dans laquelle le fonctionnaire a appliqué la politique du PCC durant la période considérée (ministère du Personnel, 1993, article 20).

La politique de gestion de la performance de la Chine vise à lier la rémunération à la performance et prévoit le paiement de primes aux meilleurs éléments (ministère du Personnel, 1993, article 26). Selon la politique officielle, une prime correspondant à un mois de salaire doit être versée aux fonctionnaires particulièrement bien notés lors des évaluations annuelles. Les gratifications exceptionnelles sont limitées à 15 % du total et peuvent quelquefois atteindre 16 ou 18 % (entretien, ministère du Personnel, 19 mars 2004). Les augmentations de salaires sont également censées être fonction de la performance. Dans les districts pauvres où les frais de personnel peuvent représenter au moins 70 % du total des dépenses (Banque mondiale, 2002), le paiement de primes et d'augmentations de salaires constitue sans aucun doute une charge très lourde.

Le gouvernement attachant la plus grande importance à la stabilité, il a renoncé à utiliser des instruments de gestion tels que les contrats à durée déterminée. Après une brève période probatoire, les fonctionnaires sont recrutés dans le cadre de contrats permanents, et il devient donc relativement difficile de licencier les éléments peu ou non performants. Du fait qu'elles ont des conséquences très graves, les notations défavorables sont rares (0.1 % de l'ensemble des fonctionnaires sont « mal » notés). Officiellement, deux mauvaises notations consécutives entraînent normalement le renvoi.

Le statut de la fonction publique souligne également que les fonctionnaires doivent « être équitables et honnêtes, et servir de façon désintéressée l'intérêt public » (ministère

du Personnel, 1993, article 6) et donc faire preuve d'impartialité. Dans une économie de marché efficace, les responsables de la réglementation doivent appliquer en toute équité les textes législatifs et réglementaires mais en pratique, la défense des intérêts locaux pose un grave problème, en particulier en ce qui concerne le maintien de l'ordre. Les autorités ont accusé l'appareil judiciaire et les parquets populaires de collusion avec les autorités locales en vue de contrecarrer l'effort d'institutionnalisation du principe de légalité.

Plus grave encore que le favoritisme local est la corruption qui continue à sévir au sein de la fonction publique, dont atteste le classement relativement médiocre de la Chine selon l'Indice de perception de la corruption de Transparency International. La corruption compromet la discipline dans la fonction publique (voir Manion, 2004). Du fait du faible risque de poursuites judiciaires (entre 1993 et 1998, moins de la moitié des affaires de corruption ont donné lieu à une enquête ayant débouché sur une inculpation et plus surprenant encore, 6,6 % seulement des accusés ont été condamnés [Hu, 2001; Hu in SCMP, 24 mars 2001]), le fait de commettre des actes de corruption semble comporter assez peu de risques.

La corruption caractérise les économies en développement parce que celles-ci ont généralement des systèmes juridiques et réglementaires qui laissent à désirer et ne sont pas toujours en mesure d'offrir des salaires décents aux fonctionnaires. D'autres facteurs interviennent cependant en Chine. Le cadre institutionnel de lutte contre la corruption de la Chine est conçu de telle sorte qu'il confère la responsabilité de la lutte contre la corruption au Parti (Commission centrale de contrôle de la discipline et son réseau de commissions locales) et non à un organe indépendant qui exercerait son autorité sur le PCC et pourrait lui demander des comptes. Cette absence d'organe dédié à la lutte contre la corruption rend plus difficile la lutte contre ce fléau. Des affaires ont montré que dans certaines situations, des responsables du Parti parviennent à protéger assez facilement des subordonnés corrompus.

Le Parti intervient directement dans la gestion de la performance de la fonction publique. Tout d'abord, comme évoqué précédemment, les responsables du personnel des services et organismes publics sont tous membres du Parti. Ensuite, les membres des services de l'Organisation du PCC participent directement, en les approuvant, aux mouvements de personnel à tous les postes de direction, même à un niveau subalterne (par exemple dans le cas des chefs et chefs adjoints de section). Le système de *nomenklatura* du PCC légitime cette participation (voir Burns, 1989 et 1994). Dans les années 90, le Parti a été une force de changement et de réforme, en particulier au sein de l'administration centrale, comme en témoigne le soin avec lequel les fonctionnaires étaient sélectionnés pour des postes de direction au ministère du Personnel (voir encadré 1.1). Toutefois, dans les zones relativement pauvres du pays, où les comités locaux du Parti peuvent être sous la coupe de groupes d'intérêts locaux (triades, clans, chambres de commerce ou autres intérêts), la mainmise du PCC sur l'administration du personnel de la fonction publique a pu freiner les progrès vers l'instauration d'un système fondé sur le mérite.

3.3. Motiver les fonctionnaires

Comme les autres travailleurs, les fonctionnaires sont motivés par l'espoir de recevoir une rémunération en rapport avec leur performance si celle-ci est satisfaisante. Les organismes performants lient la rémunération aux résultats des intéressés. Comme leurs homologues des autres pays, les fonctionnaires chinois sont motivés par l'attente d'une rémunération à la fois intrinsèque et extrinsèque.

Les fonctionnaires chinois sont rémunérés suivant un barème salarial uniforme (voir tableau 1.3). Le salaire total d'un fonctionnaire comprend quatre composantes : salaire de base et fractions du salaire liées au poste, au grade et à l'ancienneté – qui s'ajoutent les unes aux autres. Le « salaire lié au poste » est par définition fonction du poste occupé et se subdivise en 14 échelons dépendant le plus souvent de l'ancienneté. Le « salaire lié au grade » reflète la capacité individuelle. Bien qu'à l'évidence il y soit étroitement lié, il est distinct du poste : on peut théoriquement avoir un grade inférieur à celui qui correspond à son poste. La combinaison de ces deux éléments du salaire constitue l'essentiel du traitement d'un fonctionnaire. Le « salaire de base » est le même pour tous, depuis les postes d'« employés de bureau » à celui du président, et il s'élève à 230 CNY par mois. Quant à la « fraction du salaire liée à l'ancienneté », elle représente des sommes très modestes car elle correspond au nombre d'années de service : 7 CNY par mois pour un fonctionnaire ayant sept années d'ancienneté. C'est un moyen de compter les années de service, qui influe sur l'attribution d'autres prestations aux fonctionnaires.

Étant donné que dans les parties les plus riches du pays les salaires moyens sont au moins deux fois plus élevés que dans les régions les plus pauvres (Bureau national des statistiques, 2003), les fonctionnaires reçoivent des allocations destinées à compenser partiellement les différences de pouvoir d'achat. L'État a également établi des barèmes de salaires distincts pour les principales catégories professionnelles employés par les USP, barèmes adaptables en fonction du contexte local.

En plus du salaire de base, l'État accorde aux fonctionnaires des avantages en nature (tels qu'un logement), des services, des subventions et des allocations (Burns, 2003b). Jusqu'en 2003, pratiquement tous les fonctionnaires bénéficiaient de logements largement subventionnés. À partir du milieu des années 90, le parc immobilier de la fonction publique a été progressivement revendu aux fonctionnaires à des prix très inférieurs à ceux du marché. Depuis 2003, dans le cadre des réformes, l'administration publique a remplacé l'offre de logements par des versements directs. Les fonctionnaires recrutés récemment à Pékin se plaignent cependant de ce que ces versements n'augmentent pas au même rythme que les prix de l'immobilier.

Les salaires de base sont relativement bas en Chine, mais cette observation doit toutefois être mise en perspective à deux égards. Tout d'abord, ils n'ont pas toujours été bas par rapport à la moyenne nationale (voir Burns, 2003b). C'est ainsi que dans les années 50, les fonctionnaires chinois avaient fixé leurs propres salaires de base à un niveau environ 23 fois supérieur au salaire moyen en milieu urbain. Bien que l'écart entre les salaires les plus élevés et les plus bas de la fonction publique ait diminué (compression verticale), la différence est en grande partie comblée grâce aux généreuses prestations en nature dont bénéficient les fonctionnaires (logement, voiture officielle, voyages, etc.), fournies de façon pratiquement invisible. La politique officielle prévoit maintenant une monétisation de ces prestations pour les fonctionnaires de rang subalterne et intermédiaire.

Par ailleurs, le fait que la pratique assez courante de la corruption constitue un moyen de compenser le niveau relativement bas des salaires de base explique parfois en partie que ce phénomène soit toléré. Le revenu réel de la plupart des fonctionnaires est probablement beaucoup plus élevé que le salaire de base officiel. Les familles peuvent également bénéficier du fait que l'un de leur membre travaille dans la fonction publique. Bien que l'État ait instauré des règles d'« évitement » pour réduire le risque de conflits d'intérêts, il est clair que les membres de la famille bénéficient de facilités d'accès à l'administration (Li, 2001).

Tableau 1.3. Principaux éléments de la rémunération dans la fonction publique : barème applicable selon le poste et le grade (2004)

Unité : CNY/mois

Poste	Salaire selon le poste														Salaire selon le grade	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	Grade	Salaire type
Président, vice-président, Premier ministre	1 150	1 270	1 390	1 510	1 530	1 750									1	1 165
Vice-Premier ministre, Conseiller d'État	940	1 045	1 150	1 255	1 360	1 465	1 570								2	1 030
Ministre, gouverneur	780	870	950	1 050	1 140	1 230	1 320	1 410							3	903
Vice-ministre, vice-gouverneur	645	725	805	885	965	1 045	1 125	1 205	1 285						4	790
Chef de département	520	590	660	730	800	870	940	1 010	1 080	1 150					5	686
Chef de département adjoint	425	485	545	605	565	725	785	845	905	965					6	586
Chef de division, Magistrat de district	345	395	445	495	545	595	645	695	745	795	845				7	490
Chef de division adjoint, Magistrat adjoint de district	280	320	360	400	440	480	520	560	600	640	680				8	408
Chef de section	225	255	285	315	345	375	405	435	465	525	555				9	340
Chef de section adjoint	188	210	232	254	276	298	320	342	364	386	408	430			10	281
Membre de section	157	173	189	205	221	237	253	269	285	301	317	333	349	365	11	231
Personnel administratif	130	143	156	169	182	195	208	221	234	247	260	273	286	299	12	190
															13	158
															14	133
															15	115

Source : Wenhui bao (Hong-Kong, Chine), 3 décembre 2003. Entrée en vigueur prévue en juillet 2004.

Bien que par rapport à celles d'autres pays, la fonction publique chinoise offre des salaires de base qui paraissent assez bas, ceux-ci constituent néanmoins une charge considérable pour les régions pauvres du pays où les dépenses de personnel peuvent représenter de 70 à 80 % des dépenses totales. Cette charge pour les administrations locales est alourdie par les augmentations de salaires accordées aux fonctionnaires sur ordre du gouvernement chaque année entre 1998 et 2004. Les transferts effectués par le ministère des Finances pour couvrir ces augmentations n'ont apparemment pas été utilisés à cette fin. Les autorités locales des régions pauvres ont réagi en faisant payer des droits et redevances supplémentaires à la population locale et en différant le paiement des salaires. La perception de ces droits et redevances « illégaux » constitue dans les régions rurales de la Chine une question épineuse du fait qu'elle compromet la stabilité de nombreuses communautés locales.

Le débat a porté essentiellement sur les gratifications matérielles des fonctionnaires qui, après avoir été supérieures à celles accordées dans d'autres secteurs tels que les unités de service public et les entreprises dans les années 50, 60 et 70, sont maintenant inférieures aux salaires offerts par les entreprises d'État dans les années 80 et 90 ainsi que par le secteur privé. C'est avec les riches régions côtières du pays que l'écart est le plus grand. Chaque année depuis 1998, le gouvernement central accorde des augmentations de salaires aux fonctionnaires. Comme indiqué précédemment, les postes subalternes de la fonction publique restent compétitifs, ce qui donne à penser que la politique d'augmentation de salaires a pu avoir un effet.

3.4. Degré d'institutionnalisation

Le bon exercice d'un système de gestion du personnel de la fonction publique doit s'appuyer sur le principe de légalité, lequel définit les droits et obligations tant des employeurs que du personnel. Il peut ainsi assurer la prévisibilité indispensable pour répondre aux attentes des intéressés. Les systèmes fondés sur la primauté du droit permettent d'institutionnaliser plus facilement les réformes.

Depuis 1980, l'ensemble du système politique chinois s'est institutionnalisé. C'est dans les années 80 que les institutions du Parti et de l'État ont commencé à proliférer, que le processus institutionnel a été régularisé et que l'accent a été mis sur la discipline institutionnelle, processus qui se sont poursuivis jusque dans les années 90 (Miller, 1999). Depuis quelques années, les dirigeants chinois sont de plus en plus soumis à des contraintes institutionnelles (Li, 2001). La façon dont le PCC a géré la succession à la direction du pays en 2002-03 atteste de cette institutionnalisation, en particulier au sommet de la hiérarchie. Cet environnement est propice à une institutionnalisation plus poussée des réformes de la fonction publique chinoise.

Pour pouvoir être menées à bien, les réformes de la fonction publique chinoise doivent devenir la norme et s'inscrire dans la logique des choses. Certaines d'entre elles, comme la limitation de la durée d'occupation d'un poste, qui a imposé un âge de départ à la retraite, ont été institutionnalisées. Les fonctionnaires de la Chine toute entière acceptent maintenant le départ obligatoire à la retraite à 55 ou 60 ans, conformément aux statuts du personnel (Manion, 1993). D'autres réformes n'ont pas tenu leurs promesses et l'existence de nombreuses failles dans le processus de sélection concurrentielle a contribué à les vider de leur substance. La corruption et l'indiscipline à grande échelle ont également affaibli l'administration locale dans de nombreuses régions du pays. Ces pratiques ont permis à

des intérêts catégoriels de contrôler l'administration locale dans certaines régions du pays, donnant le pouvoir à des groupes familiaux, à des chambres de commerce, ou même à des associations criminelles.

Les autorités chinoises sont conscientes du fait qu'il faudra du temps pour faire accepter de telles normes et pratiques au quotidien. L'institutionnalisation de la réforme de la fonction publique va de pair avec le développement de l'état de droit.

4. Conclusion et recommandations

En fin de compte, les réformes de la fonction publique chinoise ont-elle eu pour effet d'améliorer la capacité de la fonction publique ou la performance des organismes publics? Vu l'envergure des réformes, touchant le recrutement et la sélection, la formation, l'évaluation, les gratifications et les sanctions, la rémunération et la discipline entre autres domaines, on s'attendrait à ce que la capacité de la fonction publique s'en soit trouvée renforcée. Si tel a effectivement été le cas ces 10 dernières années, les progrès observés tiennent peut-être à d'autres facteurs que les seules réformes, par exemple aux améliorations apportées au système éducatif (Walder, 2003). Du fait du développement rapide de l'enseignement supérieur depuis 1980, un grand nombre de diplômés peuvent aujourd'hui prétendre à un emploi dans la fonction publique.

Les facteurs qui influent sur la performance des organismes publics sont nombreux et complexes et portent notamment sur les ressources, les institutions, les mécanismes de gestion et également sur le contexte politique. Selon des recherches effectuées en Chine, la performance des organismes s'explique principalement par des facteurs autres que la réforme de la fonction publique. Une étude réalisée par des chercheurs des bureaux municipaux d'éducation et de protection de l'environnement à Pékin, Ningbo et Changchun a révélé que les chefs de service et leurs clients estimaient que les gains d'efficacité d'un organisme tenaient davantage à la direction politique et à l'aide financière reçue qu'à la réforme de la fonction publique. Les recherches ont cependant confirmé le sentiment que cette réforme jouait néanmoins un certain rôle (Burns et Wang, 2003).

La fonction publique chinoise est loin d'être homogène. Pour simplifier, on peut peut-être la décrire par la juxtaposition de deux modèles : un système relativement axé sur la performance qui sélectionne « les meilleurs éléments » sur concours, lie la rémunération à la performance et ne tolère ni l'indiscipline ni la corruption – et un autre, qui fait de la fonction publique un employeur de dernier recours où la sélection s'effectue en fonction de nombreux critères dont certains peuvent être sans rapport avec l'emploi, qui lie la rémunération au poste et qui se caractérise par une indiscipline et une corruption assez répandues. (Il y a certainement toute sortes de stades intermédiaires entre les deux.) En Chine, tout indique que les systèmes orientés vers la performance sont plutôt à l'œuvre au niveau central et dans les riches régions côtières, alors que les systèmes traditionnels sont plus caractéristiques de l'intérieur du pays, plus pauvre et moins développé. C'est pour une large part de l'accélération du développement économique dans les régions défavorisées que découlera l'amélioration de ces systèmes. De fait, il est beaucoup plus facile d'atteindre cet objectif en s'appuyant sur une administration compétente et motivée. L'un des défis pour les années qui viennent sera de mettre un terme à la relation de cause à effet qui peut exister entre la persistance d'une administration incompétente et la pauvreté.

Ces observations débouchent sur les recommandations suivantes :

1. Pour asseoir la légitimité de la fonction publique, habituer ses représentants à rendre des comptes et attirer vers elle les meilleurs candidats possibles, les politiques et pratiques en matière de personnel devraient être aussi transparentes que possible. En plus des informations actuellement disponibles sur Internet, le ministère du Personnel devrait par exemple tenir à la disposition du public une base de données sur la fonction publique, en publiant régulièrement des informations sur sa taille et sa structure, la ventilation des effectifs par sexe et par âge et le niveau d'instruction. Le public aura ainsi davantage confiance dans l'administration et en particulier le sentiment qu'elle est gérée dans le respect des principes d'équité et d'impartialité.
2. Il conviendrait de mettre fin progressivement à la pratique consistant à autoriser l'entrée dans la fonction publique en dehors des procédures établies. Pour faire jouer davantage le principe du mérite dans la fonction publique, tous les candidats à un premier poste de fonctionnaire, y compris les militaires démobilisés, devraient être tenus de passer avec succès l'examen d'entrée dans la fonction publique.
3. Pour faire reculer la corruption, les autorités devraient veiller à ce que le système de rotation des fonctionnaires soit appliqué aussi largement possible et que les hauts fonctionnaires, leurs services et leur famille fassent l'objet de contrôles réguliers.
4. Les affectations dans les régions pauvres devraient avoir essentiellement pour but de valoriser les ressources humaines grâce à la formation et à la mutation de fonctionnaires chevronnés venus des régions plus développées.
5. La rémunération des fonctionnaires devrait rester compétitive et être déterminée à l'échelon local. Il conviendrait pour cela de procéder régulièrement à des enquêtes sur les niveaux de rémunération et d'en publier les résultats. Les augmentations de salaires devraient être fondées en partie sur ces enquêtes.

Notes

1. Ce chapitre a été rédigé par John P. Burns, Département de politique et d'administration publique de l'Université de Hong-Kong, Chine avec le concours de Jón Blöndal, Division du budget et des dépenses publiques, Direction de la gouvernance publique et du développement territorial, OCDE.
2. Les pays relativement développés dotés de systèmes de gestion du personnel du secteur public fortement institutionnalisés peuvent améliorer la performance de ce secteur en prenant des mesures de décentralisation et de déréglementation et en donnant à la direction une plus grande latitude en matière de recrutement et de licenciement. Ces politiques du type « nouvelle gestion du secteur public » sont moins indiquées dans les pays où le cadre réglementaire est peu développé. En d'autres termes, pour pouvoir déréglementer, il faut commencer par réglementer.
3. Voir *Quotidien du Peuple*, 24 mars 2004 et *China Daily*, 24 mars 2004 sur le site www.english.peopledaily.com.cn/200403/24/print20040324_138315.html (accès au site le 8 avril 2004) et www.chinadaily.com.cn/english/doc/2004-03/24/content_317402.htm (accès au site le 8 avril 2004).
4. Chiffre pour la fin de l'année 2002. Entretien, ministère du Personnel, 19 mars 2004.
5. Ce système a été étendu au PCC en 1993, à la Ligue de la jeunesse, à la Fédération des femmes, à la Fondation Song Qingling, à l'Assemblée populaire nationale (APN), au Comité permanent de l'administration, au Comité national de la Conférence consultative politique du peuple chinois (CCPPC), à la Fédération des syndicats chinois, à l'Association pour la science et la technologie et à la Fédération des rapatriés chinois en 1994; à l'Association des compatriotes de Taiwan, à l'Association des anciens élèves de l'Académie militaire de Huangpu, aux huit partis démocratiques et à la Fédération chinoise de l'industrie et du commerce en 1995; à la Fédération chinoise des cercles littéraires et artistiques, à l'Association des écrivains chinois, à l'Association des journalistes chinois, à l'Association des travailleurs chinois pour la recherche sur la pensée politique, aux USP de tous les

- comités locaux du Parti, à l'Association chinoise pour les études juridiques, à l'Association chinoise pour l'amitié avec les peuples étrangers, à l'Association chinoise pour les études sur les affaires étrangères, à l'Association chinoise de promotion du commerce international et à la Croix-Rouge chinoise en 1996; et à la Fédération chinoise des handicapés en 1997 [voir ministère du Personnel (dir. pub.) *Renshi gongzuo wenjian xuanbian* (sélection de documents sur les travaux relatifs au personnel) (divers volumes), Pékin, Renshi chubanshe, diverses années].
6. Entretiens de Juges de la Cour populaire suprême, Hong-Kong, Chine, mai 2001.
 7. Les cadres sont les directeurs, les administrateurs et les professionnels que l'on trouve dans tous les secteurs de l'économie, notamment les entreprises, les organes administratifs y compris l'administration et les unités de service public.
 8. Ministère du Personnel, *Règlement provisoire relatif au statut des fonctionnaires*, article 11.
 9. On ne dispose pas d'informations plus récentes. Un responsable du ministère du Personnel a déclaré dans un entretien en date du 19 mars 2004 que la répartition relative des fonctionnaires est restée inchangée depuis 1998.
 10. Les centres d'évaluation ne sont pas des entités, mais renvoient à une méthode ou un processus visant à évaluer les compétences ou le potentiel d'une façon approfondie et rigoureuse. Ils ont généralement pour but de faire évaluer des groupes de participants par une équipe d'observateurs expérimentés. Les candidats participent à une série d'exercices ou d'activités spécialement conçus, notamment à des exercices en situation qui s'apparentent à la nature de ce qui leur sera demandé dans le poste pour lequel ils sont évalués. Voir Margaret Dale et Paul Iles (1996), *Assessing Management Skills: A Guide to Competencies and Evaluation Techniques*, Londres, Kogan Page.
 11. En 2004, le ministère du Personnel a publié sur l'Internet une liste de postes de fonctionnaires vacants en indiquant ceux pour lesquels il était indispensable d'être membre du Parti.
 12. *Quotidien du Peuple* [Renmin ribao], 24 mars 1998 dans FBIS-CHI-98-097, 7 avril 1998; *China Daily* dans *South China Morning Post*, 22 septembre 1998; *New China News Agency* [Xinhua], 29 octobre 1998 dans FBIS-CHI-98-310, 6 novembre 1998; *Sing Tao Daily* [Sing Tao Jih Pao], Hong-Kong, 13 mai 1998 dans FBIS-CHI-98-133, 13 mai 1998; *Ming Pao* (Hong-Kong), 28 octobre 1998 dans FBIS-CHI-98-301, 28 octobre 1998; et *Outlook* [Liaowang], 10 mars 1997 dans FBIS-CHI-97-071, 10 mars 1997.
 13. Le 7 mai 1998 le Département central de l'Organisation a créé un numéro vert pour recevoir 24 heures sur 24 des informations sur les pratiques de corruption du personnel. Depuis cette date jusqu'à novembre 1998, près de 1 000 informateurs ont appelé ce numéro. Voir *New China News Agency* [Xinhua] du 29 octobre 1998 dans FBIS-CHI-98-310 du 6 novembre 1998.

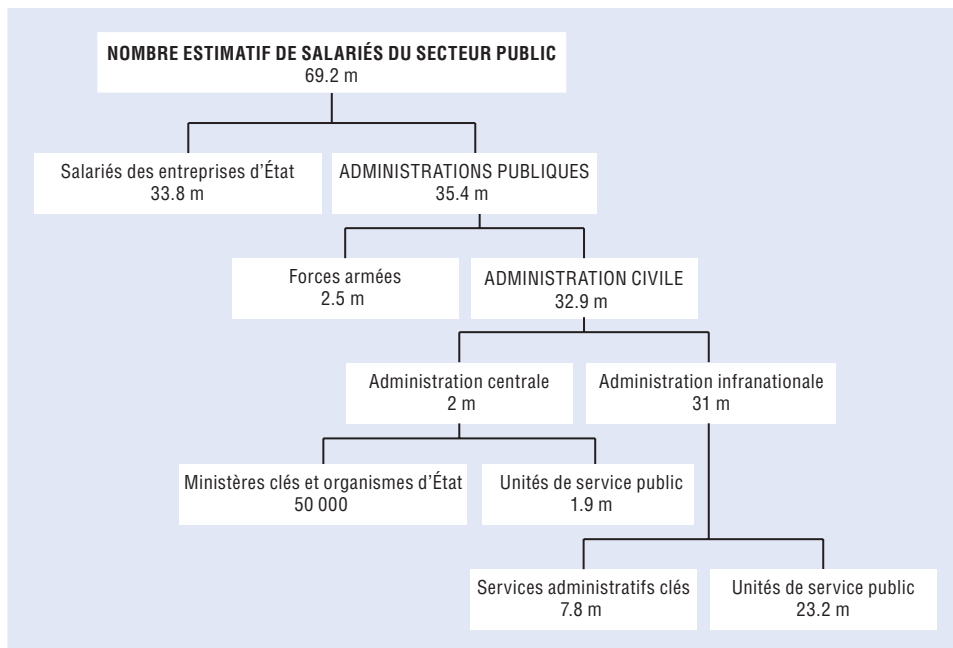
Bibliographie

- Banque asiatique de développement (1995), *Governance: Sound Development Management*, Banque asiatique de développement, Manille.
- Banque mondiale (2002), *China: National Development and Sub-National Finance : A Review of Provincial Expenditures*, Washington, Banque mondiale.
- Barnett, A. Doak (1967), *Cadres, Bureaucracy and Political Power in Communist China*, Columbia University Press, New York.
- Bureau national des statistiques, *Annuaire statistique de la Chine* (diverses années), Pékin, China Statistics Press.
- Burns, John P. (1989), *The Chinese Communist Party's Nomenklatura System* Armonk, M.E. Sharpe, New York.
- Burns, John P. (1994), « Strengthening Central CCP Control of Leadership Selection: The 1990 Nomenklatura », *The China Quarterly*, n° 138, juin, pp. 458-491.
- Burns, John P. (2003a), « Downsizing the Chinese State: Retrenching the Government in the 1990s », *The China Quarterly*, n° 175, septembre, pp. 775-802.
- Burns, John P. (2003b), « Rewarding Comrades at the Top in China », par Christopher Hood et B. Guy Peters avec Grace O.M. Lee (éd.), *Reward for High Public Office: Asian and Pacific Rim States*, Routledge, Londres, pp. 49-69.
- Burns, John P. et Wang Xiaoqi (2003), « The Impact of Civil Service Reform on Bureau Performance in China: Evidence from Beijing, Ningbo, and Changchun Environmental Protection and Education Bureaus » (étude non publiée réalisée pour le septième Colloque international de recherche sur la gestion publique, Hong-Kong, Chine, 2-4 octobre).

- China Organisation (Zhongguo jigou) (1998), juillet.
- China Personnel Yearbook Editorial Office (1991), *China Personnel Yearbook 1988-1989 (Zhongguo renshi nianjian 1988-1989)*, Pékin, Zhongguo renshi chubanshe.
- Chou Kwok Ping (2003), « Conflict and Ambiguity in the Implementation of Civil Service Reform in China, 1993-2000 » (thèse de doctorat non publiée), Université de Hong-Kong, Chine.
- Département de l'Organisation, ministère du Personnel (1998), « Guanyu zuohao xiangzhen jiguan shishi guojia gongwuyuan zhidu he canzhao guanli gongzuo de yijian », Avis sur la façon de mettre efficacement en place le système de fonction publique dans les villes et les bourgs, et sur les tâches de gestion connexes [Zutongzi (1997), n° 48] dans *Renshi gongzuo wenjian xuanbian* (Choix de document sur les travaux relatifs au personnel), ministère du Personnel (éd.), vol. 20, Pékin, China Personnel Press, pp. 135-138.
- Département de l'Organisation (Zhonggong zhongyang zuzhi bu) (1999), *Recueil de données statistiques sur les cadres supérieurs du Parti et de l'État 1954-1998 (Dangzheng lingdao ganbu tongji ziliao huibian 1954-1998)*, Pékin, Dangjian duwu chubanshe.
- Hilderbrand, Mary E. et Merilee S. Grindle (1997), « Building Sustainable Capacity in the Public Sector: What Can be Done? », dans Merilee S. Grindle (éd.), *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*, Harvard University Press, Boston.
- Hood, Christopher et B. Guy Peters avec Grace O.M. Lee (éd.) (2003), *Reward for High Public Office: Asian and Pacific Rim States*, Routledge, Londres.
- Hu Angang (2001), *Zhongguo: tiaozhan fubai (China: Fighting Against Corruption)*, Hangzhou, Zhejiang renmin chubanshe.
- Lee, Hong Yung (1991), *From Revolutionary Cadres to Party Technocrats in Socialist China*, University of California Press, Berkeley.
- Li Cheng (2001), *China's Leaders: The New Generation*, Lanham, Rowman et Littlefield.
- Lieberthal, Kenneth (2004), *Governing China: From Revolution through Reform*, 2^e éd., New York, Norton.
- Manion, Melanie (1993), *Retirement of Revolutionaries in China: Public Policies, Social Norms, and Private Interests*, Princeton, Princeton University Press.
- Manion, Melanie (2004), *Corruption by Design: Building Clean Government in Mainland China and Hong Kong*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Miller, H. Lyman (1999), « Institutions in Chinese Politics: Trends and Prospects », dans *China's Future: Implications for US Interests*, Web version www.fax.org/irp/nic/china_future.html (accès au site le 11 novembre 2003).
- Ministère du Personnel (1993), Dispositions provisoires relatives aux fonctionnaires, photocopié.
- Ministère du Personnel (1996), Dispositions provisoires relatives à l'échange de postes dans la fonction publique, China Personnel News du 31 août.
- Walder, Andrew (2003), « The Party Elite and China's Trajectory of Change » (étude non publiée réalisée pour la Conférence internationale sur le Parti communiste chinois dans une ère nouvelle : renouveau et réforme), Université nationale de Singapour, East Asian Institute, 9 et 10 décembre.
- Weiss, Linda (1998), *The Myth of the Powerless State*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press.
- Whiting, Susan H. (2001), *Power and Wealth in Rural China: The Political Economy of Institutional Change*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Xi Liu (2002), *China's Civil Service System* (en chinois), Pékin, Qinghua University Press.
- Zhu Qingfang (éd.) (1997), *The Musts for Applying for the State Civil Service Recruitment Examinations (Guojia gongwuyuan luyong kaoshi baokao xuzhi)*, Pékin, Zhongguo renshi chubanshe.

ANNEXE 1.A1

Tableau 1.A1.1. Nombre estimatif de salariés du secteur public



Note : Ces chiffres représentent une estimation prudente s'appuyant sur des données publiées par le Bureau national des statistiques de la Chine. Seuls sont inclus les « effectifs » des entreprises d'État (et non ceux des entreprises ayant un régime de propriété collective ou « autre »). À la fin de 2002, les « effectifs » totaux de l'ensemble des entreprises d'État représentaient 69,2 millions de personnes. En outre, 10,7 millions de personnes travaillaient dans des unités « urbaines collectives » et 25,6 millions d'autres dans des « unités relevant d'autres types de régime de propriété » comprenant des coopératives, des coentreprises, des sociétés à responsabilité limitée, des sociétés par actions, etc.). Les « effectifs » ne comprennent pas les salariés d'entreprises privées ou installées dans des bourgs, ni les enseignants travaillant dans des écoles *minban* (faisant l'objet d'un financement public local). Il est probable que beaucoup de ces unités pourraient être considérées comme « publiques ». La répartition des emplois du secteur public entre les niveaux central et local a été estimée en 2000.

Source : Bureau national des statistiques de la Chine (2003), *Annuaire statistique de la Chine*, 2003, Pékin, China Statistics Press, p. 132.

PARTIE I

Chapitre 2

**La réforme des unités
de service public :
enjeux et perspectives**

Table des matières

Résumé	87
La réforme des unités de service public : enjeux et perspectives	90
1. Introduction	90
2. Les USP : un type d'organisation par défaut en voie de réforme	91
2.1. Évolution des USP.	91
2.2. Les problèmes des USP aujourd'hui	92
2.3. Tentatives de réforme en cours	93
2.4. Perspectives d'avenir	94
3. L'expérience des pays membres de l'OCDE	95
3.1. Des expériences diverses	95
3.2. Enseignements généraux tirés de l'expérience des pays membres de l'OCDE	101
3.3. Prestation par des entités semi-autonomes	103
3.4. Prestation de services par des entreprises privées et des organismes non étatiques	104
4. Les enjeux de la réforme pour la Chine	105
4.1. Clarifier les problèmes et les enjeux	105
4.2. Concilier cohérence et diversité	106
4.3. Faire jouer les leviers appropriés	106
4.4. Examiner les questions plus générales concernant la capacité des pouvoirs publics	107
5. Conclusions	107
Notes	110
Bibliographie	111

Liste des encadrés

2.1. Le rôle de l'État dans les pays membres de l'OCDE, dans les secteurs équivalant aux USP (régime de propriété et financement)	96
--	----

Liste des tableaux

2.1. Classification organisationnelle des entités publiques	99
---	----

Liste des graphiques

2.1. Formes d'organisation existant dans les différents pays membres de l'OCDE	98
--	----

Résumé

En Chine, le secteur des « unités de service public » (USP – *shiyè danwei*), vaste et diversifié, comprend toutes sortes de prestataires de services publics opérant aux côtés de l'administration centrale et distincts des autres organismes publics ou contrôlés par l'État tels que les entreprises d'État (EE), les institutions financières d'État et les « organisations sociales » financées par l'État. Dans le prolongement de celle des EE, la réforme des USP représente la troisième phase du processus visant à transformer la structure du secteur public de façon à apporter un soutien à « l'économie socialiste de marché ».

Aujourd'hui, on compte 1.3 million d'USP employant plus de 25 millions de personnes, dont plus de la moitié des Chinois les plus instruits et environ un tiers des effectifs du secteur public. L'éducation (écoles et universités) et la santé (centres de soins de santé primaires et hôpitaux) représentent plus de 60 % du nombre total d'emplois dans les USP.

Cela fait près de 20 ans que les USP font l'objet de réformes destinées à améliorer leur efficacité. Avant le démarrage du processus de réforme, la gestion du secteur avait évolué face aux impératifs d'une économie planifiée caractérisée par un appareil politique et un système d'affectation des ressources extrêmement centralisés. La réforme a été menée au coup par coup dans les années 80, dans l'optique surtout d'accorder une plus grande autonomie aux directeurs et aux salariés des USP tout en encourageant celles-ci à s'assurer des recettes extrabudgétaires et à faire davantage jouer la concurrence sur le marché du travail. Toutefois, le coût global des USP a augmenté rapidement depuis les réformes. De plus, malgré l'accroissement des recettes extrabudgétaires, l'efficacité des USP ne semble pas s'être améliorée; certains observateurs estiment qu'elles ont pu constituer une rente pour les organismes de service public.

La plus grande autonomie accordée aux USP ne s'est pas accompagnée d'exigences accrues en matière de notification de résultats ou de réalisations, ni de la définition de cadres clairs pour rendre compte de l'emploi des ressources. De plus, les modes de gestion et de financement des USP ont évolué de façon hétérogène sans que l'on ait examiné le secteur dans son ensemble, ni déterminé quels mécanismes de gestion et quelle structure de gouvernance devraient s'appliquer à telle ou telle fonction.

Les réformes actuelles visent davantage à repenser la nomenclature des USP, à transformer celles qui peuvent l'être en entreprises commerciales, et à restructurer les autres. En fait, dans le cadre du passage de l'économie planifiée à l'économie de marché, la réforme des USP sera au cœur de la redéfinition de la taille et du rôle de l'administration dans l'économie, ainsi que de la définition de son mode de fonctionnement et de ses mécanismes de financement.

L'expérience des pays membres de l'OCDE montre que les diverses fonctions assignées à l'administration peuvent être confiées à des entités représentant tout l'éventail des formes d'organisation. Il convient que les décisions relatives au choix des services qui

doivent être publics ou « privés » prennent en compte les priorités nationales et sectorielles, les risques, les capacités du secteur privé et la qualité des structures institutionnelles dont relèvent les organismes aussi bien publics que privés. Des secteurs tels que l'infrastructure, l'éducation, la santé et la recherche méritent une attention toute particulière. Dans certains domaines, même si la forme à donner à l'entité en question est assez évidente, il n'empêche que la transition peut poser de sérieux problèmes, notamment en ce qui concerne la capacité du secteur privé à prendre la relève, et celle des ministères de tutelle à diriger, réglementer et contrôler.

Pour la prestation des services publics, les autorités chinoises auront le choix d'attribuer à l'État l'un des trois rôles suivants, en fonction des priorités fixées et des secteurs :

1. Les pouvoirs publics peuvent réglementer l'offre et la prestation de services par le secteur privé. En dehors du contrôle global qu'exercent les responsables de la réglementation antitrust sur le marché, l'intervention de l'État porte en particulier sur les secteurs dans lesquels des formes de monopole naturel ou bien des formes indésirables de pouvoir de marché ont tendance à apparaître, à savoir les télécommunications, le secteur bancaire, les assurances, l'électricité, les chemins de fer, etc. La question de la qualité de la réglementation devient cruciale pour la prestation de services. Dans la mise au point d'une stratégie de réforme globale, il faut accorder la plus grande attention à la réglementation de l'entrée sur le marché, des prix, de la qualité et de la disponibilité des subventions. La prévisibilité et la transparence de la réglementation dépendent étroitement de la nature des institutions chargées de l'appliquer.
2. L'État peut dans certaines conditions confier des services à des entités privées, en particulier dans le cas de certains produits commerciaux relevant manifestement du service public. En recourant à la sous-traitance ou en établissant des partenariats public-privé, les pouvoirs publics sont fortement encouragés à investir dans leur capacité de gestion des marchés, à ne pas sous-estimer la capacité qui leur est nécessaire pour suivre la performance des entités privées chargées d'assurer des services dans le secteur concerné, et à faire continuellement pression sur elles. Ils doivent veiller à avoir constamment les connaissances opérationnelles voulues pour élaborer les politiques adaptées et choisir – ou modifier – le mode de prestation des services dans un environnement caractérisé par la dispersion et l'existence de réseaux.
3. Les organismes publics peuvent conserver la responsabilité directe de la prestation des services. Dans ce cas, les pouvoirs publics peuvent définir un cadre global pour la prestation des services et déterminer lesquels d'entre eux peuvent être assurés dans des conditions de pleine concurrence et quelles relations doivent être établies, d'une façon générale, pour assurer la bonne gouvernance de l'ensemble du système. Il est indispensable que lorsque sont créés des organismes autonomes par rapport à l'État, l'ensemble du cadre de gouvernance soit pris en considération, en particulier la capacité des entités de l'administration centrale à diriger, contrôler et mener un dialogue avec la direction de ces organismes, notamment sur les questions de performance et la capacité générale des directeurs de ces organismes à gérer ceux qui viennent d'être créés. Concrètement, cela signifie qu'il faudrait accorder la plus grande attention à la supervision, et, en dernière analyse, au droit d'intervention des ministères, ainsi qu'à la gestion des finances et du personnel, ainsi qu'aux moyens de faire en sorte que des comptes soient rendus aux ministères de tutelle.

Quelle que soit la forme d'organisation retenue pour la prestation des services publics, il est évident que les pouvoirs publics doivent se ménager une grande marge de manœuvre en ce qui concerne l'élaboration et la mise en œuvre des politiques, et se doter de solides mécanismes de coordination.

La réforme des USP ne dispensera pas le gouvernement chinois d'une réforme du système de programmation budgétaire et de la fiscalité. Il n'est pas réaliste d'accorder aux USP une autonomie accrue en matière de prélèvement fiscal sans améliorer le système fiscal dans son ensemble. De fait, la réforme des USP pourrait être l'occasion de faire avancer la réforme du système de budgétisation.

La réforme des unités de service public : enjeux et perspectives¹

1. Introduction

En Chine, le secteur des « unités de service public » (USP – *shiyè danwei*), vaste et diversifié, regroupe toutes sortes de prestataires de services publics opérant aux côtés de l'administration centrale, et distinctes des autres organismes publics ou contrôlés par l'État tels que les entreprises d'État (EE), les institutions financières d'État et les « organisations sociales » financées par l'État. Dans le prolongement de celle des EE (voir chapitre 10) et de l'administration centrale, la réforme des USP constitue la troisième phase majeure du processus visant à transformer la structure du secteur public de façon à apporter un soutien à l'économie socialiste de marché.

Les USP constituent l'une des quatre catégories de personnes morales définies dans les Règles générales du droit civil chinois². Le règlement provisoire applicable à la gestion des unités de service public (USP) adopté en 1998 stipule qu'« une institution publique est un organisme assurant des services à caractère social, créé par les organismes publics ou d'autres entités dont les actifs appartiennent à l'État et opérant dans l'intérêt général dans des domaines tels que l'éducation, la science et la technologie, la culture et la santé »³.

On dénombre aujourd'hui⁴ 1.3 million d'USP employant plus de 25 millions de personnes (Bureau national des statistiques, 2002), dont plus de la moitié des Chinois les plus instruits et environ un tiers des effectifs du secteur public⁵. L'éducation (écoles et universités) et la santé (centres de soins de santé primaires et hôpitaux) représentent plus de 60 % du nombre total d'emplois dans les USP, mais on observe une certaine diversité du point de vue des services fournis, de la structure de gestion, des modes de financement et des rapports avec l'État.

Les USP font depuis près de 20 ans l'objet de réformes visant à améliorer leur efficacité. Ces réformes ont été menées au coup par coup dans les années 80, dans l'optique surtout d'accorder une plus grande autonomie aux directeurs et au personnel des USP tout en les encourageant à s'assurer des recettes extrabudgétaires et à faire jouer davantage la concurrence sur le marché du travail. Les réformes actuelles visent plutôt à repenser la nomenclature des USP, à transformer celles qui peuvent l'être en entreprises et à restructurer les autres. En fait, dans le cadre du passage de l'économie planifiée à l'économie de marché, la réforme des USP sera au cœur de la redéfinition de la taille et du rôle de l'administration dans l'économie ainsi que de la définition de son mode de fonctionnement et de ses mécanismes de financement.

Le présent chapitre passe en revue l'évolution des USP au cours des deux dernières décennies et en décrit les enjeux. Il se réfère à l'expérience des pays membres de l'OCDE dans la mesure où elle peut être utile et suggère les grands axes des réformes que les autorités chinoises pourraient engager pour faire des USP des institutions modernes adaptées à une économie de plus en plus ouverte.

2. Les USP : un type d'organisation par défaut en voie de réforme

Les USP sont un héritage de l'ancien système d'économie planifiée. Elles sont soumises à des règles formelles qui diffèrent de celles qui sont appliquées aux organes de l'administration centrale, et sont étroitement liées au Parti communiste chinois (PCC) et à l'État du point de vue du régime de propriété et du contrôle. Elles constituent un type d'organisation par défaut qui s'est développé au fil des ans et fait l'objet de mesures de réformes ponctuelles depuis deux décennies. Les pouvoirs publics s'efforcent actuellement de se placer dans une perspective à l'échelle de l'ensemble de l'administration et modifient la structure organisationnelle des USP pour l'adapter à son nouveau rôle dans une économie de marché moderne.

2.1. Évolution des USP

Certaines USP datent des premiers jours du PCC, de l'Armée populaire de libération ou du gouvernement nationaliste, mais la plupart ont été créées dans le cadre de l'économie planifiée et soumises à un régime assez simple, afin de fournir une quantité et une qualité données de biens et services et de répondre aux besoins du Plan. La principale différence entre les USP et les entreprises d'État (EE) était d'ordre fonctionnel, en ce sens que les USP fournissaient des services sociaux et immatériels tandis que les EE menaient surtout des activités matérielles et économiques. Les EE étaient censées s'autofinancer pour l'essentiel alors que les USP étaient principalement financées par des transferts directs de l'État.

La gestion du secteur, qui a évolué pour répondre aux besoins de l'économie planifiée, se caractérisait par un degré élevé de centralisation au niveau des politiques suivies et du système d'affectation des ressources. Les USP n'avaient pas de recettes propres et nombre d'entre elles ne disposaient pas d'un système comptable indépendant. Elles étaient soumises à des règles hiérarchiques strictes de la part des entités dont elles relevaient, au niveau local ou national. Le contrôle du tableau d'effectifs de la fonction publique (système *bianzhi*) s'étendait à leur personnel, dont les activités étaient conduites d'une façon strictement conforme au plan d'État.

La réforme a commencé au milieu des années 80 par des trains de mesures successifs dans les domaines de la science et de la technologie, de l'éducation, de la culture et des arts, des sports et de la santé. Jusqu'au milieu des années 90, ces réformes visaient à rendre les USP mieux à même de s'assurer des recettes propres, en limitant le financement direct de l'État au paiement des salaires de base et en allégeant l'imposition des recettes des USP. Les USP ont été dotées d'un système comptable indépendant et une certaine autonomie de gestion leur a été accordée. Certains membres du personnel sont devenus des contractuels, ce qui a donné à leurs employeurs une plus grande latitude en matière de licenciement.

Certains membres du personnel ont été encouragés à vendre leurs services « sur le marché » (à des organismes publics ou privés), en négociant les modalités de partage des recettes générées. Le secteur des USP a également été incité à s'ouvrir à d'autres entités, notamment du secteur non étatique, pour permettre une collaboration avec des entreprises ainsi que des fusions et des accords de coopération entre USP relevant de divers ministères et provinces, etc. En même temps, des entités détenues par des intérêts privés ont également été encouragées à opérer dans des secteurs dont les USP avaient auparavant le monopole. On a vu ainsi se créer un certain nombre d'écoles et d'hôpitaux privés.

Il est indiscutable que cette stratégie a permis dans une certaine mesure d'assurer des recettes extrabudgétaires à quelques USP. Cela n'a cependant pas suffi à améliorer leur efficacité étant donné que la plupart d'entre elles n'opèrent pas sur des marchés

contestables et que leurs mécanismes de notification ne permettent pas un contrôle de la performance satisfaisant pour les produits mesurables et contestables. Pour réussir, la réforme aurait nécessité une réflexion approfondie sur le rôle de l'État et ses formes d'organisation dans les activités des pouvoirs publics, ainsi que la mise en place de solides mécanismes de gouvernance parallèlement à des incitations commerciales accrues.

2.2. Les problèmes des USP aujourd'hui

Il semblerait qu'aujourd'hui, les USP bénéficient à la fois du statut qui était le leur dans le cadre de l'économie planifiée (où elles recevaient automatiquement des crédits budgétaires), et de l'économie de marché, qui leur permet de s'assurer leurs propres recettes et d'évoluer vers une activité plus commerciale. Toutefois, les réformes de la gestion publique axées sur des incitations commerciales posent souvent problème, les mécanismes de reddition de comptes en vigueur dans l'ancien système d'économie planifiée ayant été affaiblis alors que les incitations commerciales ne jouent pas encore véritablement leur rôle. Compte tenu de la taille du secteur des USP, les autorités chinoises ont dû modifier d'urgence leur stratégie de réforme dans ce secteur.

2.2.1. La question budgétaire⁶

Le coût des USP a augmenté rapidement depuis les réformes. Des données du ministère des Finances montrent que leurs recettes totales représentent maintenant 1 380 milliards CNY, soit environ les deux tiers du montant total des dépenses publiques.

Les recettes extrabudgétaires ont également augmenté et continuent à croître rapidement, tandis que l'aide budgétaire a elle aussi progressé sensiblement. Aujourd'hui, environ 20 % des USP s'autofinancent et dans l'ensemble, les données initiales montrent que les crédits extrabudgétaires représentent à peu près la moitié de leurs recettes totales.

La charge que vont représenter à l'avenir les pensions risque de peser lourdement sur l'avenir des USP. Dans sa grande majorité, le personnel des USP est assujéti à un régime de retraite par répartition. Ces pensions sont financées par les recettes courantes et leur volume augmente à un rythme inquiétant. C'est là un facteur très important qui limitera les possibilités de réforme des USP dans les prochaines années.

2.2.2. La question de la performance

Malgré la croissance des dépenses extrabudgétaires, l'efficacité des USP ne semble pas s'être améliorée. Leurs effectifs totaux ont augmenté, tout comme l'aide budgétaire totale par salarié. D'après certaines données, ce ratio a continué à progresser sensiblement ces dernières années, notamment ces derniers temps.

De nombreux observateurs estiment que les recettes extrabudgétaires ont constitué pour les USP une forme de rente privée et n'ont pas toujours été utilisées dans le sens de l'intérêt général ou de la politique des pouvoirs publics.

Du fait de leur autonomie accrue, les USP disposent d'une plus grande liberté en matière budgétaire, sans être clairement tenues responsables de leurs résultats ou de leurs réalisations. Au niveau national, le budget comprend depuis 1996 deux parties : une enveloppe de base qui est négociée entre le ministère des Finances et le ministère de tutelle, souvent en fonction des effectifs, et un autre volet budgétaire affecté à des projets spécifiques censés donner des résultats tangibles. Ce processus, aggravé par le fait que l'évaluation de la performance laisse à désirer et que les ressources extrabudgétaires ne

font l'objet d'aucun contrôle, a probablement incité naturellement les USP à augmenter leurs dépenses de personnel et à faire d'autres dépenses excessives.

D'autres données empiriques, évoquant notamment la difficulté qu'ont les USP à trouver parmi leur personnel des éléments méritant des primes de rendement, indiquent que nombre d'entre elles sont probablement beaucoup moins performantes qu'elles devraient l'être.

2.2.3. La question du rôle de l'État et de ses formes d'organisation

Malgré sa classification commune, ce que l'on appelle le « secteur des USP » continue à recouvrir toutes sortes de fonctions, de modes de gestion et de formes d'organisation. Certaines USP ont des fonctions commerciales qui pourraient être confiées au secteur privé dans une économie de marché (c'est le cas par exemple des producteurs de lait, des éditeurs de livres de divertissement et des organismes de travaux publics). D'autres établissements (hôpitaux, universités, etc.) exercent des fonctions qu'il n'est pas aussi évident de confier au marché ou qui amènent à s'interroger sur la capacité des pouvoirs publics à réglementer d'éventuels monopoles privés. Enfin, les USP fournissent également des services publics plus classiques (enseignement de base, par exemple) qui sont le plus souvent assurés par des organismes publics dans les pays membres de l'OCDE.

Du fait de ces différences de fonctions, les modes de gestion des USP ont évolué d'une façon hétérogène en dehors de toute perspective véritablement sectorielle ou sans que l'on sache exactement quels mécanismes de gestion et de financement ou quelle structure de gouvernance devraient être appliqués à telle ou telle fonction. Qui plus est, on observe de grandes différences d'une USP à l'autre au niveau des mécanismes de financement (certaines ayant des sources de financement extérieures très diverses) et de leur fonctionnement dans le cadre du système de planification centralisée.

2.3. Tentatives de réforme en cours

Les lignes d'action générales concernant la réforme des USP, au niveau aussi bien national que sectoriel, ne sont pas assez précises. Le dixième Plan quinquennal, adopté par l'Assemblée populaire nationale en mars 2001, réclamait une accélération de la réforme des services sociaux « susceptibles d'être gérés comme des entreprises », ainsi que la séparation des USP de l'État et des entreprises, et celle des organismes à but lucratif de ceux à but non lucratif. Il n'existe cependant pas de définition précise de ce qui constitue une entreprise et de ce que signifie l'expression « à but non lucratif ».

La Décision relative à certaines questions concernant le perfectionnement des systèmes d'économie socialiste de marché, adoptée en octobre 2003 lors de la seizième Session du Comité central du Parti communiste chinois (PCC), qui a pour but de définir les lignes d'action générales relatives à la réforme économique pour les 10 années à venir, prévoit notamment « la poursuite ininterrompue de la réforme des USP ». Elle ne donne cependant aucune précision en dehors de la réforme du personnel et du système de rémunération.

Dans la pratique, la réforme est mise en œuvre à deux niveaux : à certains niveaux sectoriels, en particulier dans le cas de la science et de la technologie; au niveau de certaines administrations locales (par exemple dans le cas du gouvernement provincial du Zhejiang et des autorités municipales de Nanjing). De plus, les réformes globales en matière de gestion sont mises en œuvre par les ministères des Finances et du Personnel.

Aux niveaux sectoriel et local, les réformes en cours ont pour but de :

1. revoir la nomenclature des USP (généralement divisées en catégories telles les unités administratives et responsables de l'application des lois, les unités d'intérêt public et les unités à vocation commerciale);
2. transformer les USP considérées comme menant des activités commerciales en entreprises publiques ou totalement privées; et
3. restructurer les USP restantes (c'est-à-dire celles qui sont jugées d'intérêt public) au niveau de leur mode de financement et de leur personnel, et réduire leurs dépenses de personnel et leurs effectifs.

Dans certains cas, les organisations à but non lucratif ont été considérées comme la meilleure forme institutionnelle à donner aux USP d'intérêt public. De nouvelles études réalisées au niveau national ont également incité à transformer de nombreuses USP en organisations à but non lucratif, mais le statut de ces dernières reste flou. De par leurs missions, leur direction serait tenue de ne pas avoir pour but de réaliser des bénéfices et l'État en resterait propriétaire et leur accorderait des privilèges fiscaux. Cette catégorie ne doit pas être confondue avec les organisations non gouvernementales (ONG) existant dans les pays membres de l'OCDE. Il semblerait que dans ces pays, les fondations créées par l'État constituent une forme d'organisation plus proche des organisations à but non lucratif. Ces fondations y jouent toutefois un rôle beaucoup plus limité en matière de prestation de services que celui qu'envisage le gouvernement chinois pour ses USP.

La question des changements à apporter aux incitations offertes à ces USP commence seulement à être examinée, essentiellement par les ministères de Finances et du Personnel. Le ministère des Finances commence à réfléchir à la meilleure façon de contrôler la performance des USP. Une réforme du personnel a été engagée en 2001 dans l'optique de remplacer le système d'emploi à vie par des contrats à durée déterminée et d'assurer davantage de flexibilité en matière de rémunération, de recrutement et de licenciement. Bien que ses principes généraux soient connus, cette réforme n'a guère de chances d'être menée à bien avant plusieurs années. De plus, les autorités insistent sur la nécessité de comprimer les effectifs des USP, comme cela est en fait exigé des organismes à but non lucratif dans les secteurs de la science et de la technologie depuis la réforme de 2000. Dans les faits, les compressions de personnel semblent cependant limitées, ce qui est compréhensible compte tenu des conséquences sociales à prévoir et des difficultés liées aux obligations futures au titre des retraites.

2.4. Perspectives d'avenir

Les problèmes qui se posent aujourd'hui dans le secteur des USP diffèrent selon le type d'USP.

Alors que certaines USP – mais pas toutes – à vocation clairement commerciale sont en cours de privatisation, d'autres sont transformées en EE, ce qui constitue souvent le premier stade d'un processus ultérieur de privatisation. La transformation d'USP en entreprises privées ou en EE doit être menée à son terme. Le premier problème important qui se pose aux autorités chinoises consiste à définir les activités qui peuvent être confiées au secteur privé et celles qui doivent rester du ressort de l'État. Ce choix dépendra de la question de savoir si les fonctions en question se prêtent davantage au secteur public ou au secteur privé, de la capacité du secteur privé à se charger de celles qui sont assumées par les USP et dans certains cas, de la capacité de réglementation des pouvoirs publics.

Le rôle des pouvoirs publics devrait rester limité dans le cas des entreprises nouvellement créées lorsqu'elles fournissent des biens ou des services commerciaux sur un marché purement privé disposant déjà d'une certaine capacité. Dans d'autres secteurs, il faudra cependant mettre en place une réglementation publique satisfaisante pour maintenir la concurrence ou la susciter, ainsi que des normes de qualité et de coût lorsque le marché a tendance à favoriser la création de monopoles (industries de réseaux) et/ou que, de par leur nature, les biens et services fournis relèvent sans conteste du service public (par exemple dans les secteurs de la santé et de l'éducation).

Beaucoup d'USP resteront probablement des organismes publics non constitués en sociétés. Les questions auxquelles les autorités chinoises restent confrontées sont les suivantes : comment adapter le mieux possible les formes d'organisation des différentes USP et comment concilier l'autonomie de gestion indispensable des différentes USP concernées avec des mécanismes permettant de justifier l'emploi des ressources? Même si certaines de ces entités soient éventuellement en mesure de générer des recettes, il est probable que nombre d'entre elles continueront d'être financées essentiellement sur les budgets de l'État et des autorités locales pour des raisons de justice sociale et pour assurer l'équité voulue entre les régions, la reddition de comptes vis-à-vis de la hiérarchie et la cohérence au niveau de l'administration.

3. L'expérience des pays membres de l'OCDE

3.1. Des expériences diverses

Le caractère le plus frappant des organismes des pays membres de l'OCDE opérant dans des secteurs équivalant à ceux des USP est le degré variable d'intervention de l'État et la diversité des formes d'organisation.

3.1.1. Degré variable d'intervention de l'État au niveau de la propriété et du financement des services publics

Il ressort de l'examen du régime de propriété des organismes de prestation de services dans les pays membres de l'OCDE et de leurs mécanismes de financement dans les trois principaux secteurs d'activité des USP – éducation, santé et recherche – que l'État reste le principal acteur dans les deux premiers et n'ont qu'un rôle limité par rapport au des entreprises en ce qui concerne la recherche (voir encadré 2.1).

Lorsque l'on compare l'organisation des secteurs concernés par la réforme des USP chinoises aux secteurs correspondants dans les pays membres de l'OCDE (voir graphique 2.1), il est clair que selon les missions confiées à l'administration d'un pays et sa culture administrative, les fonctions des USP pourraient être attribuées à toutes sortes d'organismes, publics ou non.

Après avoir déterminé ce qui doit rester du domaine du service public (et supprimé ou privatisé les organismes assurant des services qui ne peuvent y être assimilés), les pouvoirs publics ont le choix entre contrôler eux-mêmes les organismes assurant des services publics ou bien faire appel pour cela à des entreprises privées.

Encadré 2.1. **Le rôle de l'État dans les pays membres de l'OCDE, dans les secteurs équivalant aux USP (régime de propriété et financement)**

a) Secteur de l'éducation¹

Les pays membres de l'OCDE consacrent actuellement 5.9 % de leur produit intérieur brut (PIB) combiné à leurs établissements d'enseignement et 13 % de leurs dépenses publiques totales à l'enseignement.

Les écoles, universités et autres établissements d'enseignement restent essentiellement financés par des fonds publics, puisque les ressources publiques représentent plus de 88 % de l'ensemble des fonds qui leur sont alloués (93 % pour le primaire, le secondaire et l'enseignement post-secondaire non tertiaire). La part des fonds privés atteint cependant des niveaux élevés dans certains pays, en particulier en Allemagne (20 %), en Australie (15 %), en Corée (19 %) et au Mexique (14 %).

En moyenne, dans les pays membres de l'OCDE, au niveau primaire/secondaire, 12 % seulement des fonds publics destinés aux établissements d'enseignement sont alloués à des établissements qui font l'objet d'une gestion privée (71 % aux Pays-Bas et 50 % en Belgique).

La part des fonds de sources privées tend à être beaucoup plus importante dans les établissements d'enseignement tertiaire que dans les établissements d'enseignement primaire, secondaire ou post-secondaire non tertiaire. La proportion des fonds privés, qui comprend toutefois les versements privés subventionnés par des sources publiques, va en effet de moins de 3 % au Danemark, en Finlande et en Grèce à 77 % en Corée.

b) Secteur de la santé²

Les dépenses totales de santé varient entre 5.6 % en République slovaque et 14.6 % du PIB aux États-Unis et représentent dans 23 pays membres de l'OCDE sur 30 entre 7 et 10 % du PIB. Hormis aux Pays-Bas et en Pologne, les dépenses publiques de santé varient entre 5 et 8 % du PIB.

La mesure dans laquelle la prestation et le financement des soins de santé sont contrôlés ou administrés par l'État est très variable d'un pays à l'autre. L'OCDE (OCDE, 2004a) classe les systèmes retenus par les différents pays selon l'une des trois approches décrites ci-dessous, mais il faut bien voir que la plupart des pays combinent ces approches, même si l'une d'entre elles prédomine³.

Il existe en gros trois grandes catégories de systèmes d'assurance/financement et de prestation :

1. Le modèle public intégré conjugue un financement budgétaire des soins et services de santé et des services hospitaliers qui font partie du secteur des administrations publiques. Ces systèmes, qui combinent la fonction d'assurance et la fonction de prestation de services, sont organisés et gérés comme toute administration publique. Les personnels sont généralement salariés (même si, dans certains cas, les médecins peuvent aussi avoir une clientèle privée) et ils ont, le plus souvent, un statut d'employé du secteur public. En ambulatoire, les médecins et autres professionnels de la santé peuvent soit avoir un statut public, soit être des contractants privés, et les modalités de rémunération sont diverses. En gros, ces systèmes existent dans les pays nordiques, en Australie (hôpitaux publics), en Italie, en Grèce, au Portugal ainsi que, avant les réformes du début des années 90, au Royaume-Uni. La Nouvelle-Zélande avait institué dans les années 80 un système dissociant les fonctions d'acheteur et de prestataire similaire à celui adopté au Royaume-Uni, mais elle s'est depuis lors orientée vers un modèle intégré à la suite de réformes engagées en 2000.

Encadré 2.1. Le rôle de l'État dans les pays membres de l'OCDE, dans les secteurs équivalant aux USP (régime de propriété et financement) (suite)

2. Dans le modèle du contrat, les organismes payeurs publics, passent contrat avec des prestataires privés. Les organismes payeurs peuvent être des agences d'État ou des caisses de sécurité sociale. Les systèmes à payeur unique (comme dans le cas du modèle public intégré) sont davantage en position de force vis-à-vis des prestataires et ont généralement des coûts administratifs moindres que les systèmes à payeurs multiples. Dans de nombreux systèmes du contrat, les hôpitaux et cliniques privés sont à but non lucratif. Les soins ambulatoires sont généralement dispensés par des contractants privés indépendants. Dans le passé, les prestataires étaient souvent payés après que le service avait été rendu, mais les mécanismes de contractualisation ont évolué depuis lors. Le Canada, la plupart des pays d'Europe continentale non cités jusqu'à présent, le Japon et, désormais, le Royaume-Uni et dans une certaine mesure la Nouvelle-Zélande, relèvent du modèle du contrat.
3. Le modèle privé s'appuie à la fois sur des assurances privées et sur des prestataires privés (souvent à but lucratif). L'assurance peut être obligatoire (comme en Suisse) ou volontaire (comme aux États-Unis). La rémunération est traditionnellement liée à l'activité du prestataire.

c) Recherche⁴

En 2001, les pays membres de l'OCDE ont affecté environ 2.3 % de leur PIB total à la recherche et au développement (R-D). Le secteur des entreprises est la principale source de financement de la R-D nationale. En 2001, il a représenté plus de 63 % du financement de la R-D dans la zone OCDE (73 % au Japon, 68 % aux États-Unis et 56 % dans l'Union européenne).

C'est également le secteur des entreprises qui mène la plus grande partie des activités de R-D (près de 70 % de l'ensemble de ces activités dans les pays membres de l'OCDE en 2001).

L'enseignement supérieur réalise environ 17 % de l'ensemble des activités de R-D nationales dans la zone OCDE. Ce pourcentage a augmenté régulièrement au cours de la décennie écoulée dans l'Union européenne et aux États-Unis, et il a fortement progressé au Japon.

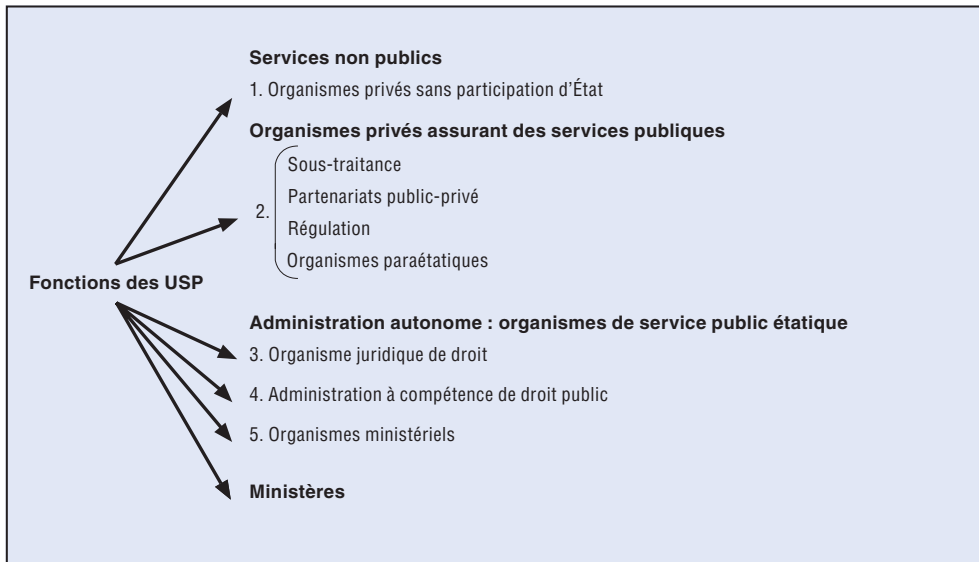
Le financement de la recherche publique par les entreprises est limité mais parfois, il constitue déjà une part considérable des crédits dont disposent les institutions bénéficiaires (plus de 10 % en Allemagne, en Belgique, au Canada, en Corée, en Finlande, en France, en Irlande, en Islande, aux Pays-Bas, en Norvège, en Pologne, en République slovaque et au Royaume-Uni). Une analyse des sources de financement du secteur public a montré que l'aide financière des entreprises à la recherche publique avait augmenté dans de nombreux pays, en particulier dans ceux qui dépensent le plus pour la recherche.

1. Voir OCDE, 2003a.

2. Voir OCDE, 2003b; OCDE, 2004a.

3. Par exemple, aux États-Unis, le système hospitalier à l'intention des anciens combattants relève d'un modèle public intégré et les dispositifs Medicare et Medicaid sont une forme de contrat public, tandis que le reste du système relève d'un modèle assurance privée/prestataire privé. La situation dans les autres pays est tout aussi complexe. La France a un système de sécurité sociale qui finance l'essentiel des soins, mais son secteur hospitalier public est plus proche d'un modèle public intégré. En outre, les organismes payeurs publics passent contrat avec des cliniques et hôpitaux privés (qui, pour certains, sont à but non lucratif).

4. Voir OCDE, 2003c; OCDE, 2003d.

Graphique 2.1. **Formes d'organisation existant dans les différents pays membres de l'OCDE**

3.1.2. La prestation de services publics par des entités étatiques⁷

En ce qui concerne la forme d'organisation retenue pour la prestation de services publics, on observe une variété comparable d'entités étatiques dans les pays membres de l'OCDE :

- les ministères – en général à intégration verticale, qui exercent les fonctions régaliennes de l'État – diplomatie, finances, etc.;
- les organismes de droit public – plus indépendants ou contrôlés indirectement par l'État, qui exercent tout un éventail de fonctions bien définies de prestation de services;
- les entreprises d'État commerciales – entreprises d'État ou quasi EE opérant sur des marchés commerciaux en étant soumises au droit privé, à but lucratif et sous l'autorité partielle ou totale de l'État (compagnies aériennes ou compagnies publiques d'électricité, par exemple);
- les autres organismes de droit privé – diverses organisations (trusts, fondations, etc.) de droit privé mais à but non lucratif, qui exercent une fonction non commerciale.

D'une façon générale, dans la plupart des pays membres de l'OCDE, l'administration centrale est constituée par les ministères et les services du pouvoir exécutif, sous le contrôle hiérarchique direct d'un ministre et/ou du Premier ministre dans un système parlementaire, ou du chef de l'État dans un système présidentiel. Ces rapports hiérarchiques directs offrent un modèle de gouvernance simple et stable dans lequel l'élaboration de la politique et la prestation des services relèvent de la responsabilité d'un gouvernement qui doit rendre compte au Parlement et, en dernière analyse, au peuple. Le même ensemble de lois financières et gestionnelles et de mécanismes de notification s'applique généralement à tous les organes concernés.

Cependant, les institutions publiques de tous les pays ont toujours joui d'une certaine latitude en matière de gestion par rapport aux ministères ou aux services aux structures traditionnelles, mais elles restent des entités de l'administration centrale. Il s'agit souvent d'organes créés de longue date pour diverses raisons, à la fois politiques et gestionnelles.

Ces organes ne sont pas soumis à un contrôle direct et permanent des responsables politiques, leurs structures hiérarchiques sont différentes de celles des ministères traditionnels et, dans certains cas, ils bénéficient d'une autonomie de gestion ou sont indépendants de toute influence politique.

Au cours des deux dernières décennies, les pays membres de l'OCDE ont sensiblement augmenté le nombre et élargi le champ d'activité de ces organismes indépendants des ministères clés. Dans certains cas, on en a créé de nouveaux dotés de nouvelles structures de gouvernance, tandis que dans d'autres cas, une autonomie de gestion beaucoup plus grande a été accordée à des organes existant de longue date.

En général, cela tient à la nécessité pour les organismes de mettre davantage l'accent sur la performance. Les organes indépendants constituent une bonne formule pour assurer la gestion de la performance car ils sont à même de fonctionner mieux que les ministères clés dans le cadre de contrats-plans passés avec leurs ministères de tutelle; ils bénéficient d'un assouplissement du contrôle de leurs ressources, mais doivent rendre compte au ministre et, dans la plupart des cas, continuent de faire partie de leurs ministères de tutelle du point de vue institutionnel.

Il n'existe pas de classification universellement acceptée des organes indépendants. Ceux-ci sont très différents par leur organisation, leur statut juridique et leur degré d'autonomie de gestion ou d'indépendance politique (voir tableau 2.1) mais fondamentalement, les pouvoirs publics utilisent trois méthodes principales pour les distinguer des ministères clés :

- une structure de gouvernance et un système hiérarchique différents de ceux d'un ministère traditionnel;

Tableau 2.1. **Classification organisationnelle des entités publiques**

		Distinction par rapport à l'État du point de vue juridique	Règles applicables à l'entité	Statut du personnel	Financement	
Ministères traditionnels		Indissociable de l'État	Règles générales applicables aux ministères/droit public	Fonctionnaires	Par l'impôt	
Organismes publics indépendants	Organismes ministériels	Financement par l'impôt (possibilité de contributions minimales de l'utilisateur)	Règles générales applicables aux ministères Assouplissement de certains contrôles des ressources	Fonctionnaires	Essentiellement par l'impôt	
	Organismes contrôlés indirectement	<i>Administrations de droit public</i>	Partiellement ou totalement distincts de l'État sur le plan juridique	Règles générales applicables aux entités étatiques/de droit public Assouplissement des règles de contrôle des ressources et des procédures	Fonctionnaires (pour partie)	Contribution de l'utilisateur, ventes, impôt
		<i>Entreprises d'État :</i> 1. Entreprises commerciales d'État (entreprises publiques) 2. Autre organisme non commercial de droit privé (quasi-sociétés)	Entités juridiquement distinctes de l'État	Organismes de droit privé	Emplois de droit privé (statut particulier)	Financement assuré par le produit de ventes/subventions
		<i>Id.</i>	<i>Id.</i>			

- un cadre de contrôle différent, autrement dit une exemption partielle ou totale des règles généralement applicables aux ministères traditionnels en matière de gestion, de finances et de personnel;
- une certaine autonomie de gestion (y compris une administration financière distincte).

Ces organes indépendants faisant partie de l'administration centrale représentent maintenant entre 50 et 75 % (voire même davantage dans quelques cas exceptionnels) des dépenses et de l'emploi publics dans certains pays membres de l'OCDE. Ce nouveau cadre institutionnel a créé de nouveaux défis qui contraignent les gouvernements à conserver un système central de direction et de contrôle.

Certaines fonctions du ressort des USP sont en fait, dans certains pays membres de l'OCDE, confiées à des organismes indépendants (qui appartiendraient dans bien des cas aux catégories d'administrations de droit public) comme les hôpitaux, les universités et les centres de recherche.

3.1.3. *Prestation des services publics par des organismes privés*

En plus des organismes privés, des organismes publics jouent un rôle accru, à la demande des pouvoirs publics, dans la prestation de services financés par l'État.

3.1.3.1. Partenariats public-privé⁸

Les partenariats public-privé (PPP) s'appliquent généralement au financement et/ou à l'exécution et à la gestion de projets d'infrastructure publics par le secteur privé. Ces partenariats intéressent le plus souvent le domaine des infrastructures de transport et, dans une moindre mesure, les projets énergétiques et les secteurs de la santé et de l'éducation. Le recours aux PPP reste limité. C'est ainsi qu'au Royaume-Uni, pays où ces partenariats sont le plus répandus, environ un dixième de l'ensemble des dépenses d'équipement consacrées aux services publics en 2003-04 l'ont été dans le cadre de PPP, et ce pourcentage est resté relativement stable. Les PPP ont donné des résultats mitigés, les gains d'efficacité opérationnelle étant parfois contrebalancés par la difficulté propre à la gestion des contrats, les coûts de transaction qu'impliquent la préparation et la négociation des projets et la difficulté de maîtriser le transfert des risques entre les pouvoirs publics et le secteur privé. De plus, du point de vue des finances publiques, les PPP ne peuvent se justifier que si le transfert des risques et les gains d'efficacité l'emportent sur le surcoût en capital qu'implique un financement par le secteur privé.

3.1.3.2. Externalisation⁸

L'externalisation est une pratique consistant pour les pouvoirs publics à sous-traiter à des entreprises privées la prestation de services à des ministères ou à des organismes publics, ou directement à des particuliers au nom de l'État. Des données partielles indiquent une progression sensible de la sous-traitance dans les pays membres de l'OCDE au cours des 15 dernières années. Parmi les premières activités à avoir été sous-traitées figurent les services de soutien « manuels » tels que le nettoyage, la sécurité et les services de cantine, d'entretien et d'imprimerie, dont l'importance n'est pas jugée critique pour la mission de l'organisme. Le second groupe d'activités sous-traitées est constitué par les services professionnels de valeur tels que les activités de back-office (technologie de l'information, services bancaires et financiers). C'est là que la plus forte croissance a été enregistrée ces dernières années, mais les variations d'un pays à l'autre sont plus

prononcées. La sous-traitance de fonctions classiques, quoique limitée, a progressé dans certains pays (services de placement, services de protection de l'enfance, établissements de soins de longue durée, R-D).

L'expérience des pays membres de l'OCDE montre que lorsqu'elle est justifiée, la sous-traitance peut assurer des gains d'efficacité considérables, mais qu'elle soulève également d'importantes questions au sujet de la « capacité contractuelle » de l'entreprise (particulièrement en ce qui concerne l'efficacité du service rendu).

3.1.3.3. Réglementation

Lorsque les pouvoirs publics décident qu'un service public à tendance monopolistique, comme c'est le cas dans les industries de réseaux (distribution d'eau et d'électricité, télécommunications, etc.), peut être assuré par des sociétés privées (qu'il s'agisse de concurrents uniques ou de concurrents relevant du secteur public), une réglementation est indispensable pour continuer à faire jouer la concurrence et à appliquer différentes normes de service public. Cette réglementation concerne l'entrée sur le marché, les prix, la qualité des biens et services, la protection de l'environnement ou encore les questions de sécurité au travail et de santé.

Les organismes de réglementation indépendants se sont multipliés dans les pays membres de l'OCDE du fait de la transformation en entreprises commerciales et de la privatisation des anciennes entreprises d'État ainsi que de l'instauration de la concurrence dans des secteurs monopolistiques organisés en réseau comme l'énergie et les télécommunications. Même s'il est largement fait appel à eux, ces nouveaux organismes soulèvent souvent des questions d'ordre politique et posent de sérieux problèmes au niveau de la conception, pour ce qui concerne leur indépendance, les mécanismes de reddition de comptes, leur performance et la qualité de leurs activités de réglementation.

3.1.3.4. Entités quasi étatiques

Dans toutes les administrations des pays membres de l'OCDE, il existe divers organismes qui sont des entités de droit privé dotées d'un conseil d'administration dont quelques membres sont nommés par le gouvernement. Ces organismes sont partiellement financés par des subventions de l'État, qui n'exerce aucun contrôle sur eux, notamment sur leur personnel. C'est à cette catégorie qu'appartiennent par exemple certaines des fondations créées par l'État.

Ces organismes peuvent poser de sérieux problèmes de gouvernance à l'État. La ligne de démarcation entre les secteurs public et privé est floue. L'État peut par exemple rester juridiquement responsable des actes d'organismes qui ne relèvent pas directement de lui (ce qui explique pourquoi ils ne font pas partie de l'entité chargée d'établir les rapports financiers) mais qu'il est censé contrôler. Un risque qui devrait inciter à la plus grande prudence lorsqu'il est décidé de créer des instruments quasi étatiques.

3.2. Enseignements généraux tirés de l'expérience des pays membres de l'OCDE

L'expérience des pays membres de l'OCDE et des économies en transition montre qu'il faut choisir avec le plus grand soin les formes d'organisation appropriées, au niveau aussi bien des fonctions que des capacités. Une fois ce choix opéré, beaucoup d'autres conditions doivent être remplies pour que la nouvelle forme d'organisation donne les effets positifs escomptés. Il apparaît, à la lumière de l'expérience des pays membres de

l'OCDE et des économies en transition, que lorsque ces conditions ne sont pas remplies, la réforme de l'organisation peut être contre-productive et entraîner des pertes susceptibles d'avoir des effets à long terme non seulement sur la capacité d'assurer des services, mais aussi sur la confiance, voire aggraver la corruption.

3.2.1. Définir l'intérêt général et délaisser les activités qui ne le servent manifestement pas⁹

Dans tous les pays membres de l'OCDE, l'État a tendance à se désengager des services commerciaux – tout d'abord en confiant les activités commerciales à des organismes commerciaux publics (entreprises d'État), puis en les privatisant. Les gouvernements des pays membres de l'OCDE ont redéfini certaines des règles fondamentales régissant la participation de l'État à une activité. Au cours des deux dernières décennies, le produit des privatisations qui ont eu lieu dans ces pays a représenté plus de 750 milliards de dollars, même si l'on observe un certain ralentissement depuis 2000.

En général, deux types d'actifs ont été privatisés : i) ceux des secteurs commerciaux et concurrentiels qui pouvaient être possédés et fournis par le marché sans intervention de l'État (secteurs bancaire et manufacturier); ii) les actifs des secteurs commerciaux qui relèvent toujours du service public ou sont restés des secteurs monopolistiques, mais fournis par le marché – soit dans les secteurs fortement réglementés ou bien dans le cadre d'arrangements contractuels (industries de réseaux). On observe toutefois dans tous les pays des exceptions justifiées par des raisons historiques, sociologiques ou politiques.

Il ne fait guère de doute qu'il existe en Chine des USP dont les fonctions ne devraient guère nécessiter l'intervention de l'État (sinon aucune), car elles fournissent des biens et des services dans le secteur commercial dans des conditions de pleine concurrence. Dans ce contexte, les autorités chinoises continuent à privatiser ou à liquider ces entités.

Plusieurs conditions préalables importantes doivent être remplies pour que le processus de privatisation puisse être mené à bien tout en évitant une aggravation de la corruption. Il s'agit de réformer le secteur financier, d'observer une grande rigueur budgétaire, d'organiser la concurrence et le désengagement de l'État.

3.2.2. Formes d'organisation propres à la conduite d'activités mettant en jeu l'intérêt général

Après avoir déterminé les domaines dans lesquels l'État doit continuer à intervenir, il faut choisir selon quel mode d'organisation les services publics seront assurés. Ce choix repose sur les principes directeurs suivants :

1. **La fonction détermine la forme** : La forme d'organisation retenue dépend des fonctions exercées (la question de savoir s'il s'agit de l'élaboration des politiques ou de la prestation de services, d'une activité commerciale ou non commerciale, de services ciblés et quantifiables ou au contraire non ciblés et non quantifiables constitue probablement la principale considération). D'une façon générale, deux principes jouent : i) les services commerciaux sont le plus souvent sous-traités et assurés par des organismes privés (ou provisoirement par des entreprises d'État); ii) il conviendrait de ne faire appel à des organismes autonomes que pour des fonctions qui visent à assurer un seul ou un très petit nombre de services spécialisés liés entre eux, ciblés et quantifiables, de telle sorte que l'utilisation des ressources reste soumise à un contrôle strict et que la performance puisse être mesurée.

2. **Maintenir la capacité de l'État** : Que la forme d'organisation retenue implique la prestation de services par l'État ou bien par des acteurs non étatiques ou autonomes, les entités administratives nationales ou locales responsables en dernier ressort de la prestation des services doivent conserver leur capacité dans le secteur afin de contrôler la performance et l'utilisation qui est faite des ressources publiques. Les autorités doivent utiliser leur capacité pour gérer les relations contractuelles (notamment pour négocier, rédiger, contrôler les contrats et superviser leur exécution) et suivre la performance des organismes. Autant de tâches considérées comme particulièrement problématiques dans les pays membres de l'OCDE.
3. **Éviter la confusion au niveau organisationnel** : Les formes d'organisation doivent être envisagées dans un cadre cohérent comportant un nombre assez limité de formes d'organisation. Il importe de préserver une cohérence sectorielle ou interrégionale pour harmoniser les politiques et faire jouer des mécanismes de reddition de comptes et de contrôle.
4. **La restructuration implique des surcoûts** : Les avantages de la réforme de l'organisation devraient être mis en balance avec le coût inhérent aux perturbations induites, qui peut prendre la forme d'un sentiment d'insécurité accru au sein du personnel, ou d'un risque de disparition de la « mémoire institutionnelle ».
5. **Le mode d'organisation par défaut est le ministère à intégration verticale de type classique** : S'ils ne sont pas certains que les conditions préalables à des changements d'organisation spécifiques ont été remplies, les pouvoirs publics ont intérêt à choisir la forme d'organisation qui s'est révélée la plus sûre pour la prestation de services publics à long terme, c'est-à-dire le ministère hiérarchique de type classique.

Les conditions précises que doivent remplir les diverses formes d'organisation sont décrites en détail dans la section suivante.

3.3. Prestation par des entités semi-autonomes¹⁰

Les risques inhérents aux administrations semi-autonomes sont bien connus des pays membres de l'OCDE et des économies en transition. Ils tiennent essentiellement aux lacunes des mécanismes de reddition de comptes pouvant être source d'inefficacité, d'accaparement et d'incohérences au niveau de l'administration et des politiques, et éventuellement de favoritisme et de corruption. La mise en place d'une administration indépendante dépend des fonctions exercées, du cadre de gouvernance général, des mécanismes de reddition de comptes et de la capacité des entités responsables à gérer des relations contractuelles. On peut citer en particulier les facteurs suivants :

- Un cadre juridique et institutionnel rigoureux qui limite le nombre de catégories d'organismes autonomes donne à ceux-ci une assise juridique et suppose de justifier toute exception aux règles édictées. Pareil cadre juridique et institutionnel doit tenir compte des éléments suivants :
 - ❖ regroupement des organismes par catégories, fixation de principes stricts applicables à la création de nouvelles entités et à leur dissolution;
 - ❖ attribution de responsabilités précises en matière de gouvernance;
 - ❖ application d'une loi générale à tous les organismes;
 - ❖ conclusion avec les différents organismes d'accords relatifs aux règles à suivre;
 - ❖ établissement de principes de financement public pour ces organismes;

- ❖ fixation des règles applicables au personnel;
 - ❖ définition précise des obligations d'information et des procédures de vérification des comptes ainsi que du cycle de planification et de contrôle;
 - ❖ attribution des responsabilités individuelles;
 - ❖ établissement de saines procédures pour rendre compte de l'utilisation des ressources publiques, des résultats atteints et du respect des normes de bonne gouvernance, pour rendre compte aux parties prenantes et pour les consulter;
 - ❖ fixation de normes de comportement;
 - ❖ établissement de procédures et de principes de contrôle et d'audit.
- Une structure très élaborée pour les diverses institutions est également importante, notamment un passage progressif à des systèmes fonctionnant en toute indépendance. Tous les organismes ne seront pas prêts en même temps à fonctionner de façon indépendante par rapport à l'État, en particulier du fait que ce dernier doit s'assurer de disposer d'un assez grand nombre de gestionnaires capables d'opérer de façon indépendante dans un environnement axé sur la performance, et les entités responsables doivent être en mesure de bien fonctionner dans un contexte contractuel.
 - L'organisation de l'interface constante indispensable entre les organismes autonomes et les ministères centraux (pas nécessairement de tutelle).
 - La responsabilité des directeurs délégués, également chargés de rendre compte, et la nécessité d'un contrôle sérieux des organismes, notamment par le Parlement.
 - Un délai suffisant pour passer à un statut d'autonomie. Il faut parfois des mois, voire des années, pour transformer une partie d'un ministère au système hiérarchique traditionnel en un organisme autonome au fonctionnement efficace, et pour permettre au ministère de tutelle de bien diriger les opérations. Ce processus ne peut être venir uniquement d'en haut, mais dépend de la coopération des deux parties et de l'apprentissage mutuel qui en découle.

3.4. Prestation de services par des entreprises privées¹¹ et des organismes non étatiques

Les entreprises privées ne peuvent assurer que des services publics caractérisés par des produits de nature commerciale facilement identifiables et mesurables.

Les principaux dangers de la prestation de services publics par des entreprises privées tiennent au risque de créer un monopole privé trop coûteux pour le public et assurant des services d'une qualité inférieure aux normes fixées par l'État.

Lorsqu'ils recourent à la sous-traitance ou créent des partenariats public-privé, les pouvoirs publics sont fortement encouragés à investir dans leur capacité de gestion des contrats, à ne pas sous-estimer la capacité qui leur est nécessaire pour suivre la performance des entités privées chargées d'assurer des services dans le secteur concerné, et à faire constamment pression sur elles. Les pouvoirs publics doivent s'assurer qu'ils continueront de disposer du savoir opérationnel pour mener une politique saine et pour choisir, et modifier, le mode de prestation des services dans un environnement dispersé et constitué en réseau. Les conditions exactes applicables aux partenariats public-privé d'une part et à la sous-traitance d'autre part ne peuvent être examinées en détail ici.

Lorsque les services sont fournis par des organismes privés soumis à la réglementation officielle applicable à un service public, la question de la qualité de la réglementation devient

cruciale. En concevant une stratégie globale de réforme, il faut accorder la plus grande attention à la réglementation de l'entrée dans la profession, des prix et de la qualité et à la disponibilité de subventions. La façon dont sont conçues les institutions chargées d'appliquer la réglementation joue un rôle déterminant pour en assurer la prévisibilité et la transparence.

Dans certains pays où des associations civiques opèrent depuis longtemps, des organisations à but non lucratif assurent des services financés par l'État, en particulier dans les secteurs de la santé et de l'éducation. Ces pays font exception à la règle générale.

La prestation de services publics par des organisations non gouvernementales ou des entreprises privées n'est pas une option très répandue dans les pays membres de l'OCDE. En plus des conditions décrites plus haut en ce qui concerne les entreprises privées, les pouvoirs publics doivent veiller à ce que les ONG, les associations ou les fondations qui assurent ces services soient dotées d'un bon système de gouvernance pour empêcher leur accaparement par des intérêts particuliers. Il est également indispensable de distinguer clairement entre le rôle de l'État et celui de l'organisation à laquelle il est fait appel pour assurer un service donné.

4. Les enjeux de la réforme pour la Chine

Les autorités chinoises estiment que les USP posent essentiellement trois problèmes : elles sont trop coûteuses, inefficaces et trop hétérogènes. À la lumière de l'expérience des pays membres de l'OCDE, il semblerait que face à ces problèmes, les autorités aient tout intérêt à prendre les mesures suivantes :

4.1. Clarifier les problèmes et les enjeux

Les enjeux de la réforme des USP sont variés et doivent être examinés séparément, bien qu'ils appellent une certaine cohérence. En fait, au-delà de la réforme des structures organisationnelles, les autorités chinoises s'efforcent de mettre en œuvre quatre types de réforme qui soulèvent chacune des problèmes particuliers :

1. Pour redéfinir les limites de l'intervention de l'État (qu'est-ce qu'un service public?), il faudra réfléchir à la mission de l'État, à la capacité actuelle du marché privé et aux moyens de créer cette capacité et de la renforcer.
2. Pour ce qui est de déterminer quels organismes de prestation de services devraient relever de l'État (organismes publics ou privés?), la décision de charger des organismes publics ou des entités privées d'assurer des services publics n'aura pas automatiquement pour effet d'améliorer leur prestation, d'en diminuer le coût ou d'aider à dégager de nouvelles recettes pour les services publics. Pour que la sous-traitance au secteur privé ou la réglementation réussissent, il convient de renforcer sensiblement la capacité de l'administration centrale, faute de quoi la prestation de services publics par le secteur privé risque d'aller à l'encontre du but recherché.
3. La diversification des sources de recettes pour les services publics (tarification des usagers) soulève une série différente de questions en rapport avec le coût des services publics, la capacité individuelle à prendre en charge une partie du financement direct, et des questions d'équité.
4. Davantage inciter les USP publiques à être efficaces : un organisme axé sur la performance nécessite l'application de méthodes de gestion des finances et des ressources humaines axées sur la performance. C'est la façon dont les ressources sont affectées et dont les mécanismes de reddition de comptes favorisant la performance

sont mis en place qui donne les meilleures incitations dans ce domaine. La forme d'organisation ne peut que refléter cette nouvelle priorité et ce nouveau système de gestion, mais elle ne crée pas d'incitations en elle-même. Un solide cadre institutionnel est nécessaire pour assurer une bonne performance mais il ne suffit pas à la garantir.

4.2. Concilier cohérence et diversité

Compte tenu de la diversité des USP en ce qui concerne les secteurs, les formes d'organisation, les systèmes et les différents niveaux de reddition de comptes (national, provincial et municipal), il semble déterminant d'élaborer avec le plus grand soin le cadre de gouvernance global applicable à la prestation des services et de formuler des lignes d'action générales quant à la façon d'analyser la réforme des USP. Ce cadre devrait donner une certaine cohérence à une réforme qui touche à des questions aussi vitales que le rôle de l'État en matière d'éducation et de santé et ses modes de prestation de services.

La cohérence au sein des différents secteurs et entre les différents niveaux d'administration est cruciale pour la clarté de l'organisation, l'harmonisation des politiques, la reddition de comptes et l'équité. Il est donc très important qu'un solide cadre institutionnel soit mis en place et que des normes uniformes de prestation de services soient fixées pour les organismes du pays tout entier.

Ce cadre devrait cependant donner une grande liberté de choix quant aux formes d'organisation selon le secteur.

4.3. Faire jouer les leviers appropriés

La possibilité pour les USP de choisir telle ou telle forme d'organisation ne permettra pas nécessairement de résoudre les problèmes liés à leur financement et à l'absence d'incitations propres à les amener à améliorer leur performance.

Actuellement, les USP sont autorisées à conserver dans leur budget leurs recettes inutilisées, ce qui constitue l'une de leurs principales incitations à une bonne performance. Toutefois, faute d'un système de contrôle de la performance efficace, il est peu probable que cette incitation contribue à des gains d'efficacité de la part des USP. Le fond du problème ne tient pas tant à leur manque d'autonomie qu'à l'absence d'incitation à la performance.

Une réflexion sur l'absence d'incitations impliquera un examen des leviers suivants :

1. la capacité centrale à suivre la performance et à offrir des contrats-plans aux USP;
2. la gestion des ressources humaines, et en particulier de la hiérarchie supérieure; et
3. la gestion des ressources financières, et en particulier des mécanismes d'affectation des crédits budgétaires.

La mobilisation de ressources additionnelles pour financer les USP nécessitera inévitablement une réforme du système fiscal, qui aidera la Chine à s'assurer davantage de recettes. Il ne semblerait effectivement pas judicieux de promouvoir un modèle de prestation générale de services publics – en particulier dans les secteurs de la santé et de l'éducation – dans lesquels chaque organisation générerait une part importante de ses recettes à partir de commissions ou d'autres formes de redevances payées par les particuliers et les entreprises. Une telle politique aurait pour effet non seulement d'accentuer les disparités existant en matière de prestation de services publics entre les régions et les différents groupes socio-économiques, mais aussi de rendre beaucoup plus difficile la mise en œuvre des politiques au niveau de l'ensemble de l'administration.

4.4. Examiner les questions plus générales concernant la capacité des pouvoirs publics

Les problèmes qui se posent aujourd'hui dans le secteur des USP renvoient aux problèmes plus généraux liés à la capacité des pouvoirs publics en Chine.

Pour accorder une plus grande autonomie aux USP, il faudra que l'administration centrale (au niveau national ou local) soit mieux à même de concevoir des politiques à l'échelle de l'administration tout entière, de diriger les entités publiques plus autonomes dans le cadre de contrats-plans et de contrôler la performance et l'utilisation des ressources. Il faudra également renforcer encore les capacités au niveau de la direction de ces entités plus autonomes.

5. Conclusions

L'expérience des pays membres de l'OCDE montre qu'il faut se garder de l'hypothèse selon laquelle les USP constitueraient un « secteur » ayant des caractéristiques communes. Leurs fonctions peuvent en effet être réparties entre des entités représentant tout l'éventail des formes d'organisation.

Bien qu'il existe un certain nombre de points communs aux pays membres de l'OCDE du point de vue de ce qui relève du « public » et du « privé », les marges respectives ne peuvent pas être déterminées en dehors du contexte particulier d'un pays. Les décisions prises par le gouvernement chinois doivent tenir compte des priorités nationales et sectorielles, des risques, de la capacité du secteur privé et de la qualité des institutions qui coiffent celles qui existent au niveau aussi bien public que privé.

L'expérience de nombreux pays membres de l'OCDE indique que pour réformer les formes d'organisation de l'administration, il faut commencer par mieux définir les responsabilités respectives des secteurs public et privé dans l'offre et la prestation des services. Certains secteurs sont plus faciles à classer que d'autres : la banque, l'industrie et l'agriculture sont manifestement des secteurs dans lesquels le contrôle par l'État des organismes de prestation de services doit rester limité. En revanche, les services qui relèvent des fonctions régaliennes de l'État (par exemple la diplomatie) ou ceux qui impliquent la prise de décisions administratives (tels que le recouvrement de l'impôt) sont des fonctions qui incombent sans conteste à l'État et exigent qu'il conserve l'entière responsabilité de l'offre et de la prestation de services.

Les secteurs tels que les infrastructures, l'éducation, la santé et la recherche appellent davantage d'attention et offrent souvent un tableau plus contrasté. Dans tous les pays, l'État conserve un rôle important, tant dans la réglementation globale des secteurs que, bien souvent, dans la prestation directe de services – que ceux-ci soient assurés par des organismes d'État ou par des entités privées, auxquelles ces organismes font appel. La prestation de services publics par des organismes privés exige une capacité nettement accrue de réglementation des secteurs et elle implique également que le secteur privé ait les moyens de prendre la relève.

Dans certains domaines, même si la forme que doit prendre le système ne souffre guère de discussion, de sérieux problèmes de transition peuvent se poser, notamment en ce qui concerne la capacité du secteur privé à prendre le relais et celle des ministères de tutelle à diriger, réglementer et contrôler.

Pour la prestation des services publics, les autorités doivent conserver une importante capacité d'élaboration et d'exécution des politiques, ainsi que d'importants mécanismes de coordination. L'expérience des pays membres de l'OCDE montre sans ambiguïté qu'il faut accorder autant d'attention au renforcement de la capacité des ministères de tutelle à réglementer ou à contrôler et diriger qu'à la conception de nouvelles entités chargées de la fourniture des biens et des services.

La diversité des formes d'organisation dans le secteur public – en particulier dans le cadre d'un marché encore immature – peut comporter des risques graves pour l'intérêt de la collectivité. La gestion de ces risques peut être facilitée par une sorte de législation-cadre définissant l'autorité et le contrôle inhérents à chaque type d'organisme.

Une fois précisées les responsabilités des secteurs public et privé dans la fourniture des biens et services publics, il est clair qu'il ne peut y avoir qu'un nombre limité de structures organisationnelles et de relations de gouvernance en ce qui concerne l'offre et la prestation des services dont les pouvoirs publics conservent la responsabilité.

L'État peut exercer trois fonctions distinctes :

1. Il peut réglementer l'offre et la prestation de services par le secteur privé. En dehors du contrôle général qu'exercent les autorités antitrust sur le marché, cette réglementation concerne en particulier les secteurs dans lesquels des formes de monopole naturel ou des formes indésirables de pouvoir de marché ont tendance à apparaître, à savoir les télécommunications, le secteur bancaire, les assurances, l'électricité, les chemins de fer, etc.
2. Il peut également confier des services à des entités privées, en particulier dans le cas de certains produits commerciaux remplissant manifestement une fonction de service public sous certaines conditions.
3. Des organismes publics peuvent conserver la responsabilité de la prestation de services. Dans ce cas, les pouvoirs publics peuvent définir un cadre global pour la prestation de services et définir ceux qui peuvent être assurés dans des conditions de pleine concurrence et quelles relations générales il conviendrait d'établir pour assurer la bonne gouvernance de l'ensemble du système. Moins les catégories sont nombreuses et plus les règles qui y sont applicables sont uniformes, plus le système de gouvernance publique est intelligible pour les responsables politiques ainsi que pour les fonctionnaires et les administrés. Si les organismes publics sont trop nombreux et prennent des formes trop différentes, ils risquent d'autant plus de ne pas collaborer à la réalisation d'importants objectifs communs, ou bien des aspects complexes de la politique publique risquent de « passer à travers les mailles » des responsabilités de ces organismes.

Si une « autonomie » relative de certaines entités étatiques est souhaitable, les changements apportés à la forme d'organisation doivent avoir pour but de préserver la bonne gouvernance et le reddition de comptes quant à l'utilisation qui est faite des ressources.

La création d'entités autonomes par rapport aux autorités de tutelle répond à deux principes de « bonne gouvernance » : améliorer la performance du secteur public en rapprochant la prise de décision du point où le service est fourni, et rendre le processus de décision plus crédible en l'affranchissant d'une intervention politique directe.

L'autonomie des entités concernées ne peut cependant pas résoudre les problèmes inhérents aux dysfonctionnements de l'administration. L'expérience des économies en transition nous donne des indications contradictoires quant à la création de nouveaux organismes comme moyen d'éviter des problèmes généraux de gouvernance dans le

secteur public du fait que même des organes autonomes ont besoin d'être solidement coordonnés et supervisés par les ministères de tutelle¹². De plus, il est impossible de créer durablement une culture de la performance dans un environnement où le fonctionnement de l'administration laisse à désirer.

Il importe donc au plus haut point d'envisager l'ensemble du cadre de gouvernance lors de la création d'organismes indépendants des pouvoirs publics. Il est indispensable que les entités de l'administration centrale aient la capacité voulue pour diriger, contrôler et conduire un dialogue avec la direction de ces organismes, en particulier sur les questions de performance, et que celle-ci ait les moyens de gérer les organismes nouvellement créés. Cela signifie plus concrètement qu'il faut accorder une attention particulière à la supervision, et en dernière analyse, au droit d'intervention des ministères, notamment par les moyens suivants :

- dispositions générales pour la mise au point d'un énoncé de mission, mises à jour régulières entre le ministère de tutelle et l'organisme, couvrant la mission prévue, les objectifs de performance et les budgets précis, ainsi que les modalités de notification;
- pouvoir, pour le ministre ou une autre autorité politique, de donner des directives opérationnelles ou de politique générale en toute transparence (par information du public ou du législateur);
- pouvoirs d'exception – c'est-à-dire le droit pour le pouvoir politique exécutif d'intervenir et de dissoudre le conseil d'administration ou de destituer le directeur général en cas de mauvaise gestion.

Cette évolution organisationnelle passe également par une réflexion approfondie sur la gestion financière et la gestion du personnel ainsi que sur les moyens de préserver la responsabilité vis-à-vis des ministères de tutelle en insistant sur :

1. Les règles applicables à la nomination et à la révocation des cadres de haut niveau et des membres du conseil d'administration (le cas échéant).
2. La définition détaillée des contrôles assouplis auxquels sont soumis les organismes autonomes.
3. L'importance de la gestion axée sur les résultats. Dans les pays membres de l'OCDE, il a parfois fallu des années aux organismes pour apprendre à spécifier les résultats à atteindre et à compenser l'assouplissement des obligations en matière de une gestion par d'autres formes de supervision ne passant plus systématiquement par l'établissement de rapports. Il est de fait difficile de définir des mesures correspondant bien aux résultats escomptés, d'une portée suffisante et dont le nombre ne soit pas excessif.
4. La responsabilité individuelle des directeurs quant à la performance de l'organisme et, dans le même ordre d'idées, la façon d'instaurer une culture globale de la performance (par des mécanismes obligeant le personnel à rendre compte des résultats obtenus).
5. Mettre en place les relations hiérarchiques appropriées : la loi-cadre portant sur la création d'un organisme autonome doit établir une relation hiérarchique officielle bien définie entre l'organisme en question et le pouvoir politique. Il doit revenir au ministère de tutelle de faire connaître les lignes d'action et de veiller au suivi de leur mise en œuvre. Mais même lorsque le cadre officiel approprié est en place, il reste à assurer un contrôle efficace. Il faut pour ce faire que le ministère de tutelle ait la compétence voulue pour administrer un système de gestion de la performance qui nécessite des capacités de gestion opérationnelle du même ordre que celles exigées de l'organisme proprement dit.

6. Préserver des mécanismes de reddition de comptes en ce qui concerne l'utilisation qui est faite des ressources. L'autonomie financière et de gestion comporte des risques considérables : si les organismes autonomes sont capables de mobiliser leurs propres ressources, ils peuvent ce faisant limiter la capacité de l'État à contrôler ses dépenses globales et son influence sur l'économie, et masquer des inefficacités en parvenant à tirer davantage de recettes de leurs clients. Si on les autorise à effectuer eux-mêmes des emprunts ou à conclure des contrats de bail, les organismes autonomes risquent d'imposer un passif éventuel à l'État. L'autonomie de gestion et la faculté de ne pas être soumis aux règles générales en matière de recrutement et de rémunération risquent de détourner à leur profit le personnel des administrations centrales et également d'accroître le risque de corruption et de clientélisme.

Une gestion plus flexible des budgets et du personnel ne doit pas aller de pair avec la négation du contrôle exercé par les autorités centrales : il s'agit plutôt de remplacer une forme de gouvernance fondée sur des règles extérieures détaillées et des procédures d'approbation de transactions individuelles par une forme de gouvernance reposant sur une solide discipline budgétaire, et des règles de suivi, de notification et d'audit externes, et l'assurance fournie par de bons systèmes de contrôle et d'audit internes. Aucun gouvernement ne devrait déléguer de pouvoirs sans être assuré que le cadre à la fois interne et externe nécessaire à une direction et à un contrôle efficaces est bien en place.

Lorsque les conditions d'une autonomie bénéfique des organismes ne sont pas remplies, les autorités ne devraient pas hésiter à faire revenir certains organismes dans la hiérarchie ministérielle verticale traditionnelle. Certaines USP pourraient alors devenir des bureaux ou des antennes au sein de services intégrés. Même si cela est encore envisageable aujourd'hui en Chine, il faut savoir que les pays membres de l'OCDE ont généralement eu de grandes difficultés à réintégrer un organisme autonome dans les hiérarchies ministérielles traditionnelles. C'est là une raison supplémentaire de faire preuve de prudence lors de la création d'organismes publics semi-autonomes pour assurer des services.

La réforme des USP ne dispensera pas le gouvernement chinois d'une réforme du système de programmation budgétaire et de la fiscalité. Il n'est pas réaliste d'accorder aux USP une autonomie accrue en matière de prélèvement fiscal sans améliorer le système fiscal dans son ensemble. Les redevances et recettes prélevées sur le public s'apparenteront à des impôts déguisés qui aggraveront encore les inégalités sociales et régionales. En outre, l'amélioration du système d'affectation des crédits budgétaires devrait permettre d'opérer de meilleurs choix quant à l'affectation des ressources en regard des priorités fixées par les autorités. La réforme des USP pourrait offrir l'occasion de faire avancer la réforme du système de budgétisation.

Notes

1. Ce chapitre a été rédigé par Elsa Pilichowski, de la Division gestion et performance du secteur public, Direction de la gouvernance publique et du développement territorial, OCDE. Une partie des recherches a été effectuée dans le cadre d'une collaboration avec la Banque mondiale qui a débouché sur une conférence conjointe avec cette institution et la Commission d'État pour le développement et la réforme, tenue à Pékin les 23 et 24 mars 2004 sur le thème « Expérience internationale de la réforme des services publics et réforme des USP chinoises ». De plus, une partie des informations et des données figurant dans ce chapitre provient de projets de documents de la Banque mondiale. Depuis que la présente étude a été rédigée, le rapport de la Banque mondiale a été finalisé et diffusé sous le titre *China: Deepening Public Service Unit Reform to Improve Service Delivery*, Unité sectorielle de la lutte contre la pauvreté et de la gestion économique, région Asie de l'Est et Pacifique, Banque mondiale, 12 juin 2005. Nous les remercions vivement de leur collaboration.

2. Les trois autres formes fondamentales de personne morale sont les entreprises (*qiye*), les organismes publics (*jiguan*) et les organisations sociales (*shetuan*). « Reform of China's Public Institutions: Retrospect and Prospects », par l'équipe du projet « Reform of China's Public Institutions and Development of China's Non-profit Organisations », Centre national de la science et de la technologie au service du développement, discours prononcé lors du Colloque international sur la réforme des institutions publiques chinoises et le développement des organisations chinoises à but non lucratif, octobre 2003, Pékin.
3. *Id.*
4. Données portant sur la fin 2001.
5. Données du ministère du Personnel.
6. La plupart des données ont été fournies par le ministère des Finances.
7. Voir Gill, 2002; OCDE, 2002a; OCDE, 2004b.
8. Voir OCDE, 2004c.
9. Voir Joumard, Kongsrud, Nam et Price, 2004; OCDE, 2003e; OCDE, 2002b.
10. Voir Laking, 2002.
11. Voir OCDE, 2004c.
12. La partie suivante des conclusions est inspirée pour une large part d'une étude réalisée par Rob Laking pour l'OCDE et la Banque mondiale dans laquelle l'auteur dresse un bilan du processus d'« agencification » dans les pays en transition et en développement, intitulée « Les agences : avantages et risques », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 4, n° 4.

Bibliographie

- Banque mondiale (2005), *China: Deepening Public Service Unit Reform to Improve Service Delivery*, Unité sectorielle de la lutte contre la pauvreté et de la gestion économique, Région Asie de l'Est et Pacifique, Banque mondiale, 12 juin.
- Bureau national des statistiques (2002), *Annuaire statistique de la Chine*, China Statistics Press.
- Gill, Derek (2002), « De la création d'agences à un choix plus raisonné de formes d'organisation des pouvoirs publics – Éléments de signalisation », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 2, n° 1.
- Joumard, I., P.M. Kongsrud, Y.S. Nam et R. Price (2004), « Enhancing the Effectiveness of Public Spending: Experience in OECD Countries », OCDE, Document de travail n° 380 du Département des affaires économiques, OCDE, Paris.
- Laking, Rob (2002), « Les autres visages de la gouvernance publique – La gouvernance des agences, autorités administratives et établissements publics : principes de contrôle et de responsabilité », *Les autres visages de la gouvernance publique*, OCDE, Paris.
- Laking, Rob (2005), « Les agences : avantages et risques », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 4, n° 4, OCDE, Paris.
- OCDE (2002a), *Les autres visages de la gouvernance publique*, OCDE, Paris.
- OCDE (2002b), *Tendances récentes de la privatisation dans les pays membres de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003a), *Regards sur l'éducation*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003b), « Health Care Systems: Lessons from the Reform Experience », Documents de travail sur la santé, n° 9, OCDE, Paris.
- OCDE (2003c), *Tableau de bord de la science, de la technologie et de l'industrie*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003d), *La gouvernance de la recherche publique*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003e), *La privatisation des entreprises publiques*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004a), *Éco-santé OCDE 2004*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004b), « La modernisation du secteur public », Note de synthèse de l'OCDE, OCDE, Paris.
- OCDE (2004c), « Modernisation du secteur public – L'emploi de mécanismes de type marché dans la prestation de services publics », GOV/PGC(2004)19.

PARTIE I
Chapitre 3

La lutte contre la corruption en Chine

Table des matières

Résumé	117
La lutte contre la corruption en Chine	119
1. Le problème de la corruption	119
1.1. Monétisation et redéfinition de la sphère publique	120
1.2. Évolution des mécanismes de contrôle	121
1.3. Apparition d'acteurs n'appartenant pas au secteur public	122
1.4. Une fonction nouvelle pour l'État : instaurer des réglementations économiques et sociales	122
2. Les sanctions contre la corruption en République populaire de Chine	123
2.1. Droit pénal	124
2.2. Sanctions disciplinaires applicables aux membres du Parti et aux agents de la fonction publique	129
2.3. Priorités de la Chine en matière d'application de la loi et défis à relever	131
3. Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité dans la fonction publique	134
3.1. La prévention, une priorité nouvelle	134
3.2. Créer des conditions propres à favoriser l'intégrité	134
3.3. Encourager la prévention : un nouveau rôle pour les organes de surveillance	139
4. Conclusion	143
Notes	144
Bibliographie	147

Liste des encadrés

3.1. Comment quantifier le problème de la corruption en Chine?	119
3.2. Élaborer une infrastructure éthique	135
3.3. Gérer les conflits d'intérêts dans le service public : Lignes directrices de l'OCDE et mode d'emploi	138

Résumé

Il est ouvertement admis depuis déjà un certain temps que la corruption risque de contrecarrer la mise en œuvre des réformes économiques et sociales en Chine. En 2002, Jiang Zemin, alors Président de la République populaire, avait qualifié l'instauration de « mécanismes de lutte contre la corruption » de « tâche primordiale pour le Parti ». L'actuel Président, Hu Jintao, a pour sa part fait de la lutte contre la corruption une priorité de l'action de son gouvernement, dans la mesure où ce phénomène menace à la fois le développement économique et la stabilité politique et sociale de la République populaire de Chine. Le présent chapitre retrace l'évolution de la corruption, analyse les causes de son expansion, telle qu'elle est ressentie ou dans sa dimension réelle, et décrit les réformes et les mesures que les autorités chinoises ont adoptées en réaction.

L'aggravation des problèmes de corruption rencontrés par la Chine a des origines multiples : les importantes transactions financières engagées dans le cadre du processus de restructuration peuvent, en l'absence de mécanismes efficaces de contrôle, aboutir à des détournements d'actifs; la transition d'un système traditionnel de contrôle à des systèmes plus transparents ne se fait pas sans frictions; enfin, devenir riche paraît aujourd'hui plus utile que dans le passé, parce que les biens de consommation sont devenus plus nombreux et parce que la richesse est désormais perçue comme un symbole de réussite. La Chine a engagé de gros efforts pour élaborer des cadres juridiques et institutionnels propres à lutter plus efficacement contre la corruption. Ces efforts, concentrés à l'origine sur le renforcement du système de sanctions, sont depuis peu dirigés vers la consolidation de l'arsenal des mesures de prévention.

Des réformes visant à renforcer la dissuasion ont été apportées principalement au régime pénal ainsi qu'au système complémentaire de sanctions disciplinaires applicable aux fonctionnaires et aux membres du Parti. Les modifications introduites dans le droit pénal ont eu pour effet de redéfinir un certain nombre d'infractions, d'en instituer de nouvelles comme l'enrichissement illégal, d'alourdir les sanctions et d'établir la responsabilité pénale des personnes morales. Il est en outre prévu d'ajouter dans un avenir proche la corruption à la liste des infractions principales du blanchiment.

Les lacunes existant dans le système d'application des lois, qui se manifestent par le faible niveau des condamnations et par la multiplication du nombre des citoyens prenant la fuite avec des biens illégalement acquis, continuent à limiter l'effet dissuasif du système de sanctions. La dureté des sanctions pénales, qui peuvent aller jusqu'à la peine de mort, ne suffit pas à compenser ces lacunes, et l'inégalité de traitement réservée aux actes de corruption selon qu'il s'agit de corruption active ou de corruption passive (cette dernière étant punie beaucoup plus sévèrement) nuit à l'efficacité de la stratégie anticorruption actuellement suivie. Soucieux d'améliorer l'application du droit pénal dans les affaires de corruption, le gouvernement chinois a donc mis en place un certain nombre d'organismes spécialisés dans ce domaine et il s'est engagé plus fermement sur la voie de la coopération

internationale. Pour que l'amélioration se poursuive, il est impératif en premier lieu de renforcer le système judiciaire, notamment du point de vue des compétences. Pour que les sanctions puissent jouer efficacement leur rôle dissuasif, il conviendrait qu'une sévérité égale caractérise les poursuites engagées à l'encontre de tous les maillons de la chaîne de la corruption, qu'il s'agisse de ceux qui versent les pots-de-vin, de personnes morales ou encore de ceux qui participent au blanchiment des produits de la corruption. L'adhésion récente de la République populaire de Chine à l'Initiative BAD/OCDE de lutte contre la corruption et son engagement connexe à mettre en œuvre le Plan d'action de lutte contre la corruption en Asie et dans le Pacifique sur des questions relevant à la fois de la prévention et des poursuites devraient redynamiser et stimuler le processus de réforme grâce à des échanges d'expérience et à un dialogue sur l'action des pouvoirs publics et, par là même, renforcer le cadre mis en place par la Chine pour lutter contre la corruption.

Pour mener ce combat, les autorités ont commencé par instituer une infraction de corruption et elles se sont d'abord concentrées sur les moyens permettant de détecter et de poursuivre les actes de corruption; des efforts bien moindres ont été déployés pour se pencher sur les sources de la corruption et pour élaborer des mesures de prévention. Petit à petit, et en particulier depuis les cinq dernières années, les autorités se sont toutefois davantage attachées à passer en revue les domaines les plus vulnérables en termes de corruption, puis à créer un environnement favorable et à améliorer les mécanismes de gestion de manière à encourager un comportement éthique et à rendre la corruption à la fois plus difficile à commettre et plus facile à détecter.

On peut considérer désormais que la prévention bénéficie d'une égale priorité. Des mesures de dissuasion ont été ajoutées à un large éventail d'initiatives qui viennent d'être prises par les pouvoirs publics, en particulier des actions visant à favoriser le professionnalisme dans la gestion des ressources humaines, à réformer les méthodes de gestion financière et à combler toutes les lacunes, en particulier dans les secteurs à risque tels que les marchés publics ou la gestion des contrats, ainsi qu'à simplifier les procédures de délivrance des autorisations administratives. La prévention de la corruption a été également hissée au rang de mission prioritaire des plus hautes autorités de surveillance de la Chine, en particulier le ministère de la Supervision, le Parquet populaire suprême et la Cour des comptes.

La lutte contre la corruption en Chine¹

1. Le problème de la corruption

Bien qu'abondamment commenté, le phénomène de la corruption reste difficile à cerner. Les données sont approximatives et peu abondantes : les actes de corruption sont, de par leur nature même, dissimulés, et, en conséquence, difficiles à traduire en statistiques (voir encadré 3.1). Cela étant, on s'accorde généralement sur le fait que la corruption s'est intensifiée pendant l'ère des réformes économiques de l'après-Mao, que ce soit du point de vue de sa fréquence, du nombre de personnes concernées, des niveaux d'autorités impliqués ou encore de l'ampleur financière des abus commis. Le phénomène touche en effet les services chargés de l'économie nationale et des relations économiques avec l'étranger, mais également les sphères de la justice, de la santé, de l'éducation et de l'armée. Comme le montrent certains articles de presse, la corruption à grande échelle (qui implique des hauts fonctionnaires, de grandes décisions ou de gros contrats, et porte sur d'importantes sommes d'argent) coexiste avec la corruption à petite échelle (petits fonctionnaires, fournitures de produits ou de services de routine, et montants plus modestes).

Encadré 3.1. Comment quantifier le problème de la corruption en Chine?

L'analyse statistique des affaires de corruption impliquant des fonctionnaires au niveau des provinces ou à des niveaux supérieurs ayant fait l'objet d'enquêtes entre 1978 et 2002 révèle un accroissement de la corruption à la fin de la décennie 80 et au début des années 90, en particulier dans les zones côtières (Guo, 2003).

Selon un rapport établi par Zhang Siqing, Procureur général de la République populaire, entre 1993 et 1997, les services des parquets ont enquêté sur 387 352 affaires de corruption impliquant 54 805 cadres (dont 16 117 étaient membres du Parti ou faisaient partie de la fonction publique, 17 214 étaient des agents de l'administration judiciaire, 8 144 des agents des services de sécurité publique et 13 330 des fonctionnaires chargés de la gestion économique) (Zhang, 1998).

Il semble que l'accélération ait été très marquée, en particulier vers la fin des années 80. L'indice de corruption du Guide international des risques-pays (ICRG) témoigne d'un accroissement du niveau de la corruption entre 1988 et 1990, aucune amélioration n'ayant été ensuite observée entre 1990 et 1999.

Les tentatives faites pour évaluer le coût économique de la corruption donnent des ordres de grandeur impressionnants. De fait, la diversité des définitions de la corruption et des méthodologies aboutit à des résultats très différents. Selon Minxin Pei (Pei, 2002), dans l'ensemble, les estimations de l'ampleur de la corruption vont de 3 à 5 % du PIB, dont une grande partie (quelque 1.5 % du PIB) est constituée de rétro-commissions sur des marchés publics et des projets de construction.

Il s'agit ici d'examiner le problème de la corruption sous quatre angles correspondant à différents axes du processus de transition en Chine : monétisation et redéfinition de la sphère publique, évolution des mécanismes de contrôle, apparition d'acteurs n'appartenant pas au secteur public et nouveau rôle de l'État comme instance réglementaire.

1.1. Monétisation et redéfinition de la sphère publique

Avant les réformes, la corruption ne pouvait pas réellement se développer à grande échelle, parce que l'argent ne constituait pas un vrai moyen d'échange : pour les entreprises, il avait plutôt un rôle de dispositif comptable, et pour les particuliers, il ne permettait pas toujours d'avoir accès aux biens souhaités. Dans les économies de marché, le cheminement de l'argent est difficile à suivre : facile à transférer et à transformer en un produit souhaité, il constitue un moyen d'échange idéal pour une opération de corruption. Dans l'ancien système d'économie planifiée, l'argent faisait l'objet d'un contrôle strict. Il était par exemple difficile à une entreprise d'accumuler des liquidités. Les sociétés se voyaient imposer leurs fournisseurs et leurs clients. Du côté des consommateurs, les biens à acquérir étaient rares, et la distribution des biens coûteux tels que les logements, par exemple, était contrôlée par l'État. En conséquence, l'argent ne permettait pas forcément d'acheter ce que l'on voulait. Il n'était pas rare que des faveurs soient achetées en échange de produits tels que de la viande, des cartouches de cigarettes, des stylos à plume ou encore des remèdes traditionnels recherchés tels que les os de tigres. Très souvent, la corruption prenait la forme d'opérations de troc. Lorsque la planification constituait la clé de voûte du fonctionnement de l'économie et de la division complexe du travail qui en découlait, la corruption n'était à l'évidence pas planifiée. Ainsi, il était difficile de trouver la double coïncidence d'intérêts qui est le préalable à tout acte de corruption. Les personnes qui occupaient des postes élevés avaient accès à de grands réseaux et se trouvaient donc en mesure de procéder à des opérations de troc à plus grande échelle.

L'un des axes majeurs du processus de transition a consisté à séparer les entreprises de l'administration. L'existence de liens privilégiés entre les services gouvernementaux et les entreprises qui leur étaient affiliées était normale dans une économie planifiée. Après quelque 25 années de réforme, de grands progrès ont été accomplis à cet égard. L'administration intervient beaucoup moins dans de nombreux secteurs concurrentiels et un grand nombre de pouvoirs ont été transférés à des entités de macrogestion telles que le ministère des Finances ou encore la Commission d'État pour le développement et la réforme. La création en 2003 de la Commission d'État chargée de la supervision et de la gestion des actifs de l'État (SASAC) a constitué une étape importante sur la voie de la clarification des relations entre les pouvoirs publics et les entreprises appartenant à l'État². Cela étant, des liens officiels ou officieux subsistent entre les entreprises détenues par l'État et les services administratifs, en particulier dans le domaine des industries de réseau et au niveau infranational (Guo et Angang, 2004), dans la mesure où les bénéfices réalisés par les premières constituent une source de recettes importante pour les seconds. Or, la défense d'intérêts sectoriels ou locaux peut parfois aboutir à des formes de captation de l'État ou de corruption.

Enfin, après des décennies d'économie planifiée, le développement d'une économie de marché a donné, à tort, l'impression à beaucoup de gens que tout pouvait s'acheter, y compris la puissance publique. Du coup, les fonctionnaires monnaient leur pouvoir à des fins d'enrichissement personnel, et les hommes d'affaires leur versent de l'argent. Pour eux, il ne s'agit pas de corruption, mais de transactions équitables car mutuellement bénéfiques.

1.2. Évolution des mécanismes de contrôle

Il y a possibilité de corruption dès qu'il existe une brèche dans les systèmes de contrôle, qu'il s'agisse du contrôle exercé par la société ou par les institutions. Or, les réformes portant sur l'organisation de l'économie et la décentralisation n'ont pas été accompagnées de réformes comparables des systèmes de responsabilité et de contrôle.

Premièrement, les réformes et les évolutions sociales qu'elles ont entraînées ont eu pour effet d'affaiblir l'ancien système de contrôle exercé par la société. D'une manière générale, un système de contrôle a deux dimensions : une dimension institutionnelle (matérialisée par les organismes publics chargés de procéder à des vérifications et à des contrôles, par les procédures correspondantes, etc.) et une dimension morale (images de la société et de l'État, valeurs véhiculées dans les discours publics, etc.).

À la base du système de contrôle institutionnel se trouvait le Parti communiste chinois (PCC) qui exerçait un droit de regard sur tous les aspects de la société. On peut dire qu'il s'agissait d'un système de contrôle de proximité (et non d'un système de contrôle extérieur). Ce système était relayé par des discours strictement encadrés vantant les idéaux communistes. Par exemple, la propriété privée et l'enrichissement personnel étaient dénoncés, de sorte que toute démonstration ostentatoire de richesse aurait inmanquablement attiré une attention indésirable et suscité la réprobation.

Les réformes ont eu pour effet d'affaiblir les deux dimensions du système de contrôle. Les réformes économiques ayant abouti à créer des poches d'activités non réglementées, elles ont dans le même temps contribué à l'évolution du système de contrôle et du système politique. Le mouvement de décentralisation amorcé par les réformes économiques a lui aussi contribué à l'affaiblissement des contrôles en place, dans la mesure où les contrôles locaux étaient insuffisants et où leur articulation avec le pouvoir central était incertaine. Parallèlement, à la suite des déclarations de Deng Xiaoping exhortant les Chinois à s'enrichir, il est redevenu acceptable de jouir d'un certain confort matériel. L'aggravation visible des inégalités a singulièrement affaibli la crédibilité des discours égalitaires prônant les sacrifices individuels pour le bien commun.

Deuxièmement, la Chine met du temps à se convertir à un système moderne de transparence et de contrôle. Avant l'avènement du régime communiste, le degré de supervision externe de l'administration était faible, comme c'est le cas dans nombre de pays en développement ayant une économie de marché. Contrairement à la culture occidentale où il est acquis que la classe politique doit rendre des comptes et où l'accent est mis depuis longtemps sur l'existence de mécanismes de vérification externes, sur un équilibre entre les pouvoirs et sur la primauté du droit, dans la société chinoise traditionnelle comme dans la République populaire de Chine, on a assisté d'une part à une survalorisation des normes morales individuelles et d'autre part à une absence marquée de contrôles externes du pouvoir. Depuis le début des réformes économiques, le renforcement des autres circuits de contrôle ne se fait que très lentement.

Des articles publiés récemment dans la presse indiquent toutefois clairement une volonté nouvelle, de la part des dirigeants chinois, de renforcer le rôle dévolu à la Cour des comptes chinoise³. En outre, plusieurs initiatives ont été prises pour institutionnaliser les mécanismes de contrôle et, dans une certaine mesure, les mécanismes de vérification et d'équilibrage internes à la structure du Parti.

1.3. Apparition d'acteurs n'appartenant pas au secteur public

Lorsque l'économie était planifiée, les entreprises étaient des unités de production permettant d'atteindre les objectifs du plan. La notion de profit était inexistante. Comme indiqué plus haut, les moyens d'échange étaient limités, comme l'étaient les possibilités de dépenses. En conséquence, « en Chine, dans les années 60 et 70, les agents des unités de production ou de commercialisation couvraient de cadeaux les représentants des unités de fournisseurs ou d'acheteurs auxquels ils offraient des échantillons gratuits ou des produits à des prix inférieurs aux coûts. (...) auparavant, les dirigeants d'usines avaient pour mission essentielle d'être en bons termes avec leurs fournisseurs ». Une fois les réformes engagées, « [les dirigeants d'usines] ont dû gagner la bienveillance des représentants des instances chargées de leur délivrer des autorisations, des entreprises d'électricité, d'eau, de téléphone, de sécurité publique, de chemins de fer, ou de toute autre unité dont ils pouvaient nécessiter les services dans le cadre de leur activité quotidienne. (...) Pour garantir le bon fonctionnement de leur entreprise, les dirigeants se sont vu contraints de satisfaire ou de corrompre non plus un ou deux clients, mais un grand nombre d'interlocuteurs différents » (Julia, 1997).

Comment expliquer cette évolution? Les entreprises sont aujourd'hui considérées comme des organisations générant des profits grâce à l'aide et à la participation d'un certain nombre de prestataires de services associés qui considèrent qu'ils ont droit à une part de ces profits. Bien sûr, ils sont rémunérés pour la fourniture de ces services (soit directement par l'entreprise, soit par l'État), mais tout se passe comme si la « structure des prix » n'était pas acceptée en tant que telle. Ces ponctions opérées sur les profits supposés des entreprises sont alors considérées comme une façon d'ajuster la structure des prix en vigueur. D'une certaine manière, ce phénomène peut s'expliquer à la fois par la représentation que l'on se fait de l'entreprise et de ses profits, et par la formation d'une structure « acceptable » de prix et de rémunérations. De fait, il faut du temps pour ajuster les prix : un service rendu par telle ou telle personne peut effectivement avoir une valeur considérable pour l'activité qui va générer un profit.

1.4. Une fonction nouvelle pour l'État : instaurer des réglementations économiques et sociales

Le processus de transition et de développement économique a eu pour effet d'accroître le rôle de réglementation dévolu à l'État dans la sphère de l'économie et dans la sphère sociale. Un certain nombre de réglementations ainsi édictées, par exemple les normes environnementales ou les normes de travail, constituent des réponses à des problèmes dont l'acuité croît avec le développement et qui, de ce fait, attirent davantage l'attention du public. Auparavant, les problèmes étaient résolus à l'échelon local, grâce à la mise en jeu de relations fondées sur la confiance. Or, le développement a pour effet d'intensifier la circulation des biens et des personnes et la complexité des échanges, et de distendre le lien entre producteur et consommateur. En conséquence, les risques augmentent, et la nécessité d'une réglementation visant à protéger les consommateurs se fait plus impérieuse. En période de transition vers une économie de marché, il est également indispensable de se doter de réglementations susceptibles d'accompagner le fonctionnement des marchés (par exemple en matière de droits de propriété intellectuelle ou de concurrence). En effet, ces réglementations ont pour effet de protéger les entreprises et leurs biens d'une façon tout à la fois optimale et socialement acceptable.

Ces réglementations visent à compenser les défaillances du marché, c'est-à-dire les situations dans lesquelles les comportements individuels façonnés par les mécanismes du marché n'arrivent pas à produire une solution optimale. Elles sont donc bénéfiques pour la société dans son ensemble, mais elles peuvent aussi induire un phénomène de « passager clandestin » (*free-riding*), certaines personnes cherchant à profiter de la situation⁴. Ce phénomène expose à la corruption les fonctionnaires chargés de la mise en œuvre de ces réglementations. C'est pourquoi l'introduction de ces nouvelles normes, fortement appuyée par la communauté internationale, ouvre de nombreuses brèches à la corruption.

Dans les pays membres de l'OCDE, la mise en œuvre de ces réglementations repose toujours sur un système où se mêlent, à des degrés divers, l'intervention de l'État, chargé de définir et de faire appliquer la réglementation, et la participation de groupes de pression ou de groupes d'intérêts militant pour leur mise en œuvre. En Chine, pour des raisons qui diffèrent d'un domaine à un autre, ce « niveau intermédiaire de société civile » reste insuffisamment développé, ce constat d'insuffisance devant également être modulé en fonction du secteur concerné.

2. Les sanctions contre la corruption en République populaire de Chine

Les sanctions pénales et les sanctions disciplinaires sont les mesures les plus couramment utilisées dans le monde pour lutter contre la corruption. Cela est particulièrement vrai en Chine, où ces mesures constituent le fondement de l'arsenal répressif mis en place pour répondre au problème de la corruption. Comme la plupart des autres pays, la Chine ne s'est pas contentée d'un seul système de sanctions : aux sanctions pénales, applicables à tout citoyen, viennent s'ajouter tout un éventail de sanctions disciplinaires et autres sanctions administratives ou économiques. Les sanctions disciplinaires ne visent qu'un nombre de personnes limité, et on y recourt pour faire respecter des normes de comportement spécifiques liées à la fonction ou à la mission de ces personnes. En Chine, les mécanismes disciplinaires de ce type concernent surtout les fonctionnaires de l'État et les membres du Parti communiste. Ces dernières années, des sanctions administratives et économiques applicables aux personnes morales ont été introduites à titre expérimental dans certaines provinces comme troisième moyen de dissuasion. Comme dans la plupart des pays, les sanctions pénales, disciplinaires et administratives ou économiques peuvent se cumuler si les conditions respectives de leur application sont remplies.

En Chine, trois principales instances se partagent la mission de faire appliquer ces règles. Les parquets populaires et les tribunaux populaires font appliquer le droit pénal ; le ministère de la Supervision est chargé de veiller au respect de la loi par les fonctionnaires ; enfin, la Commission centrale de contrôle de la discipline du Parti communiste chinois est chargée de faire respecter la discipline par les membres du Parti. En outre, un certain nombre d'institutions ont été créées récemment, la plupart étant chargées de lutter contre la corruption à des niveaux inférieurs d'administration ou de mener des enquêtes sur certains types de corruption. Bien que ces organes se situent sur des plans législatifs et organisationnels distincts, dans la pratique, leurs activités et leurs structures sont en interaction étroite. Ils échangent des informations, partagent des bureaux, voire du personnel, et leurs compétences comme leurs missions se recoupent quelquefois, ce dernier facteur étant d'ailleurs une source potentielle de confusion ou de conflits dans les pratiques d'application de la loi.

2.1. Droit pénal

Certaines formes de corruption entrent depuis de nombreuses années dans le champ du droit pénal chinois. Au cours des dernières décennies, les dispositions concernées ont été modifiées à plusieurs reprises. Le rythme des mises à jour apportées aux différents textes législatifs et réglementaires concernés s'est récemment accéléré avec l'élargissement de la définition des actes illicites et l'introduction d'une nouvelle législation visant à rendre plus difficile la dissimulation de gains illégalement acquis.

2.1.1. Dispositions pénales visant directement la corruption

La criminalisation de la corruption dans la Chine moderne remonte à 1952, avec l'adoption de l'Ordonnance relative à la lutte contre la corruption active et passive. Depuis lors, les dispositions pénales applicables à la corruption ont été régulièrement étendues, si bien qu'une douzaine de catégories d'actes de corruption sont aujourd'hui décrites dans le code pénal et dans d'autres dispositions juridiques. De grandes réformes ont eu lieu en 1979 avec l'adoption du Code pénal, puis à nouveau en 1982 et en 1988⁵. La Loi sur la concurrence déloyale, adoptée en 1993, a été suivie d'autres textes en 1995 et 1996⁶.

Ces réformes ont introduit de nouvelles infractions en réaction à l'apparition de nouveaux comportements relevant de la corruption et de l'abus de pouvoir. Elles ont ainsi contribué à l'accroissement continu du nombre des délits et à l'élargissement de la gamme des comportements répréhensibles; certaines dispositions existent même désormais de manière parallèle dans différents textes. Si l'on y ajoute les difficultés qui, dans le contexte de la transition, tiennent à la nature fluctuante de la définition d'un « agent public » en période de réforme économique, la mise en œuvre de ces dispositions est devenue plus complexe, laissant une large part à l'interprétation, et par là même source d'incohérences et de possibles échappatoires.

Les textes adoptés par le législateur chinois se distinguent de façon marquée des mesures prises par les pouvoirs publics dans les pays membres de l'OCDE sur trois plans. Les autorités chinoises ne devront pas perdre de vue ces trois aspects lors de leurs efforts de réforme futurs, compte tenu en outre de leur volonté de se conformer aux normes anticorruption en vigueur au plan international, par exemple la Convention des Nations unies de lutte contre la corruption ou encore l'Initiative de lutte contre la corruption dans la région Asie/Pacifique, engagée conjointement par la Banque asiatique de développement (BAD) et l'OCDE. Le premier de ces aspects concerne la sévérité des sanctions réservée à la corruption en Chine, qui a été successivement accrue par les réformes récentes, et qui dépasse de loin les normes en vigueur dans les pays membres de l'OCDE. En effet, la corruption active est passible d'une peine d'emprisonnement à vie, et la corruption passive ou la sollicitation de pots-de-vin peut entraîner la peine de mort (voir ci-après). Des peines pouvant aller jusqu'à la prison à perpétuité sont également prévues pour d'autres formes d'abus d'autorité publique incriminées par les réglementations relatives à la corruption ou aux détournements de fonds.

La deuxième caractéristique tient à ce que la législation chinoise sanctionne plus sévèrement la corruption passive, c'est-à-dire le fait, pour un fonctionnaire ou un membre du Parti, de solliciter ou de recevoir des pots-de-vin, que la corruption active, c'est-à-dire le fait de soudoyer quelqu'un. Par exemple, accepter un pot-de-vin de 5 000 CNY (soit environ 450 EUR) constitue déjà un délit, alors qu'il faut verser une somme deux fois supérieure pour que cela constitue une infraction pénale. Le versement de pots-de-vin en réponse

à une sollicitation, lorsqu'il porte sur des sommes minimales, peut même ne pas être sanctionné sous certaines conditions. Cette inégalité de traitement entre soudoyeurs et soudoyés reflète l'opinion largement partagée selon laquelle ceux qui versent des pots-de-vin n'ont pas d'autre choix. Elle est également le résultat des circonstances propres à la transition économique : en effet, l'idée s'est répandue que, pour des raisons d'efficacité économique, les normes applicables aux membres du Parti et aux représentants de l'État devaient être plus strictes que celles réservées au secteur privé en cours d'apparition. Dans cet esprit, la législation chinoise prévoit l'impunité pour les personnes qui, ayant versé des pots-de-vin, confesseront leurs actes, sauf dans certains cas très graves (Li Jingrong, 2004). Par conséquent, à ce jour, il n'y a eu que peu de poursuites engagées pour des affaires de corruption impliquant de grandes entreprises multinationales ou des coentreprises à capitaux chinois et étrangers : un expatrié salarié d'une entreprise multinationale accusé de verser des pots-de-vin peut négocier son impunité en échange de sa coopération à ce à quoi les autorités locales accordent le plus d'importance, à savoir la poursuite du fonctionnaire accusé d'avoir reçu des pots-de-vin.

Enfin, ce qui précède vaut également pour les normes comptables applicables au secteur public ou au secteur privé. En effet, les normes sont plus strictes dans les entreprises publiques que dans les entreprises privées. L'infraction de violation des règles comptables est ainsi considérée comme de la corruption (*weifan caijing jilu*) lorsqu'elle est commise par des organismes publics, des entreprises publiques ou des cadres de ces dernières, et à ce titre sanctionnée de manière particulièrement sévère; en revanche, le même type d'infraction, lorsque son auteur est une entreprise privée ou l'un de ses salariés, n'est pas qualifié de corruption, et les sanctions prévues sont donc moins lourdes. Ce qui est certain, c'est que les limites de la définition des « organismes publics » ont été repoussées au fil du temps, et que cette expression recouvre désormais aussi bien des entreprises d'État ou entreprises collectives dont la direction est confiée à des personnes physiques, que des sociétés par actions dans lesquelles l'État ou une collectivité possède une participation majoritaire ou encore des coentreprises sino-étrangères dans lesquelles les participations chinoises appartiennent à l'État ou à des collectivités. Cela étant, l'infraction ne s'applique pas à toutes les catégories d'entités économiques, d'où des différences dans le niveau des sanctions applicables aux entreprises privées d'un côté et aux organismes publics de l'autre.

Les réformes récentes, notamment l'introduction de la responsabilité pénale des personnes morales et l'instauration, à titre expérimental, de sanctions administratives à l'encontre des personnes morales dans certaines provinces (province du Jiangsu et province du Zhejiang dans l'est de la Chine, municipalité de Chongqing et province du Sichuan dans le sud-ouest de la Chine, et région autonome zhuang du Guangxi dans le sud du pays), sont peut-être toutefois le signe que la République populaire de Chine est en train de donner petit à petit plus d'importance à la corruption active. Les entreprises et même les entités publiques sont désormais passibles d'une amende pour corruption active. Pareillement, le représentant d'une entreprise impliquée, s'il exerce des responsabilités directes dans cette entreprise, peut être poursuivi au pénal pour les activités illégales de sa société et encourt des sanctions allant d'une amende à de la détention, voire des peines de prison pouvant aller jusqu'à cinq ans⁷. Une initiative récente visant à s'attaquer au problème de la corruption au moyen de l'établissement d'une liste noire dans le secteur de la construction, considéré comme le plus vulnérable en Chine, est également vue par certains responsables de l'État et membres de l'appareil du Parti comme un tournant

potentiel dans la lutte contre les actes graves de corruption dans ce secteur⁸. Selon la gravité de l'affaire de corruption pour laquelle elle a été sanctionnée, une entreprise pourra se voir interdire temporairement ou définitivement l'accès au marché local de la construction. Toutefois, l'efficacité d'un tel système ne pourra s'apprécier que sur la durée, et dans l'idéal, il faudrait qu'il soit appliqué dans tout le pays et à d'autres secteurs.

2.1.2. Dispositions ayant pour effet de lutter indirectement contre la corruption

Dans le but de renforcer les dispositions pénales visant à sanctionner la corruption, la Chine introduit régulièrement de nouveaux types d'infractions. Si la corruption reste une cible privilégiée, elle n'est plus le principal objet du droit pénal chinois en la matière. De nouvelles infractions (escroquerie, enrichissement illicite ou blanchiment, par exemple) ont été instituées par les autorités, désireuses de réagir plus efficacement au problème de la corruption.

Ainsi, l'article 11(1) des Dispositions complémentaires sur la suppression de la corruption active et passive (1988) et l'article 395(1) du Code pénal incriminent la possession de biens dont il est impossible de justifier l'origine : un fonctionnaire dont les biens ou les dépenses sont manifestement supérieurs à ses revenus officiels doit justifier de ses ressources. Des biens dont l'abondance ne peut être expliquée sont considérés comme illégalement acquis et peuvent être confisqués; la personne coupable d'une telle infraction encourt en outre une peine pouvant aller jusqu'à cinq ans d'emprisonnement. Ces dispositions visent également ce que l'on appelle les « prises en charge », mode de corruption très répandu en Chine qui consiste par exemple à financer les études à l'étranger des enfants d'un fonctionnaire.

Un nouveau projet de loi qui devrait être adopté en 2005 vise également à ajouter la corruption à la liste des infractions principales du blanchiment. Les fuites massives à l'étranger d'actifs illégalement acquis constituent en effet un problème majeur pour la Chine. L'équivalent de 24 milliards USD d'actifs illégalement acquis seraient blanchis chaque année⁹, et les montants exportés secrètement ne cessent d'augmenter. Or, une fraction significative de ces actifs provient de la corruption et de détournements. Plusieurs affaires de départ clandestin de suspects ont soulevé l'inquiétude des autorités, en particulier à la lumière de l'exode sans précédent de fonctionnaires chinois qui, ces dernières années, ont quitté le pays en emmenant avec eux des actifs qu'ils avaient détournés. Pour le seul premier semestre de 2003, on estime que plus de 8 300 fonctionnaires chinois ont fui leur pays et 6 500 autres ont disparu afin d'échapper à des poursuites pour corruption et détournement; les deux tiers de ces fugitifs sont des cadres dirigeants d'entreprises appartenant à l'État¹⁰. Ces dernières années, les sommes sorties du pays sont estimées entre 8.75 et 50 milliards USD¹¹.

Selon les observateurs, ce phénomène est facilité par l'environnement financier chinois qui, aujourd'hui encore, permet de transférer, de dissimuler et de blanchir relativement facilement des gains illégalement acquis, ainsi que par l'existence d'un système bancaire souterrain, de comptes anonymes, de méthodes comptables dépassées et par l'absence de comptabilité qui empêche toute surveillance efficace des transactions financières. À ce jour en effet, les dispositions qui incriminent le blanchiment de capitaux, contenues dans l'article 191 du Code pénal, n'ont été appliquées qu'à des actifs provenant du trafic de stupéfiants, de la criminalité organisée ou de la contrebande, mais pas de la corruption. Ce n'est qu'en juillet 2004 que la Banque de Chine, qui partage la responsabilité de la supervision bancaire avec l'Administration nationale des changes et la Commission

chinoise de réglementation bancaire, a établi le Centre de surveillance et d'analyse pour la lutte contre le blanchiment. La création d'une cellule de renseignements financiers est également prévue. Aux termes de la législation en vigueur, les institutions financières chinoises sont considérées comme responsables en cas de transactions financières suspectes ou bien si des fonds d'origine douteuse sont détenus sur les comptes de leurs clients¹². Les banques sont également tenues de déclarer les opérations de change suspectes ou portant sur des montants significatifs. Depuis 2000, les déposants ne peuvent pas ouvrir de compte bancaire sous un autre nom que le leur; pour l'instant, il n'est pas prévu d'appliquer des règles similaires aux comptes existants. En revanche, d'autres institutions financières telles que des maisons de titres ou des compagnies d'assurance ne sont toujours pas soumises à des obligations du même type.

2.1.3. Application du droit pénal

L'application du droit pénal est principalement régie par le Code de procédure pénale de la République populaire de Chine et par la Loi relative à l'organisation des parquets populaires. Les parquets et les tribunaux populaires, organisés au niveau central et à différents échelons locaux, sont chargés de faire appliquer la loi. Le fait que l'instruction des affaires de corruption relève directement de la responsabilité des parquets constitue une exception à la règle selon laquelle en Chine, l'instruction des affaires pénales est menée par les organes de police qui dépendent du ministère de la Sécurité publique. Cela étant, pour les enquêtes présentant des difficultés techniques particulières, les bureaux des parquets chargés de la lutte contre la corruption active et passive sont secondés par le Service des enquêtes sur les crimes économiques, département spécialisé du ministère de la Sécurité publique. Pour diligenter les enquêtes sur de grosses affaires de corruption ou sur des affaires impliquant de hauts représentants de l'État, le Parquet populaire suprême a créé en novembre 1995 le bureau général de lutte contre la corruption. Toutefois, les affaires politiquement sensibles impliquant de hauts fonctionnaires ou des dirigeants d'entreprises d'État ne relèvent pas des tribunaux populaires. Bien qu'entrant dans le champ du droit pénal, elles sont, après instruction initiale, transmises à la Commission centrale de contrôle de la discipline du Comité central du PCC. Si les investigations permettent de rassembler suffisamment de preuves, la Commission centrale de contrôle de la discipline transmet celles-ci au Comité permanent du bureau politique du PCC.

Le très faible taux de condamnation par rapport au nombre d'enquêtes engagées sur des faits de corruption, et la stagnation de ces deux chiffres au cours de la dernière décennie, sont le signe que l'actuel cadre de mise en application de la législation est encore par certains aspects insuffisant pour lutter efficacement contre la corruption. Hu Angang, de l'Université Qinghua de Pékin, estime que seulement 10 à 20 % des affaires de corruption sont résolues, et que seuls 6.6 % des membres du Parti sanctionnés pour corruption le sont par voie pénale (Hu, 2001). Selon les statistiques publiées par le Parquet populaire suprême, un peu plus de 42 000 affaires de corruption impliquant des représentants de l'État ont été instruites en 2004, alors qu'il y en avait eu 64 000 en 1995. Entre 1998 et 2002, 83 300 affaires ont abouti à des condamnations à la suite d'accusations de corruption, soit environ une condamnation pour 500 000 citoyens par an.

Un certain nombre de raisons ont été avancées pour expliquer le manque relatif d'efficacité de l'appareil judiciaire. Bien que le Code de procédure pénale impose aux autorités d'enquêter sur tous les chefs d'inculpation, il semble que dans la pratique, la décision des autorités d'ouvrir ou non une instruction à la suite d'accusations de fraude ou

de corruption dépende d'autres facteurs plus impondérables, par exemple le soutien que les fonctionnaires concernés pensent pouvoir attendre de leurs supérieurs. Cette incertitude et la réticence qu'elle entraîne sont semble-t-il particulièrement fortes lorsque les accusations de corruption mettent en cause des membres du Parti ou des fonctionnaires de haut rang¹³. Une autre raison avancée semble être paradoxalement qu'il existe d'autres mécanismes de sanction et d'application de la loi. Par exemple, les enquêtes menées par la Commission centrale de contrôle de la discipline du Parti et ses sous-commissions ou par les organismes de surveillance de l'État (voir ci-après) peuvent alerter les suspects et du coup, leur laisser le temps de détruire des preuves et d'effacer toute trace de leurs exactions.

La dimension internationale d'un nombre croissant d'affaires de corruption en Chine – environ un tiers des quelque 83 000 affaires ayant abouti à des condamnations entre 1998 et 2002 avait des prolongements internationaux – constitue un autre obstacle de taille aux poursuites pénales, dans la mesure où, pour qu'une instruction et des poursuites puissent être menées efficacement, il est nécessaire de faire appel à des juridictions étrangères. Le plus souvent, de telles affaires impliquent des fonctionnaires qui ont quitté leur pays en emportant avec eux des actifs issus de détournements. Les tentatives pour les faire rentrer et récupérer les actifs concernés ne sont que très rarement couronnées de succès. Bien que la Chine ait conclu des accords d'extradition avec 19 pays et des accords sur l'entraide juridique avec 24 pays, aucun accord de ce type n'existe avec l'Australie, le Canada, les États-Unis ou d'autres pays industrialisés qui représentent pourtant les principales destinations des coupables des délits les plus graves. En 2003, la Chine n'a obtenu le retour que de 600 suspects, soit 14 fois moins que le nombre de personnes ayant détourné des fonds¹⁴.

En conséquence, l'amélioration des procédures d'entraide juridique est devenu l'une des priorités de réforme en Chine. Ce pays a ratifié la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée en septembre 2003 et signé la Convention des Nations unies contre la corruption en décembre 2003. Ces deux instruments font une large place à l'entraide juridique, à l'extradition des suspects et au rapatriement des produits de la criminalité, et l'on peut supposer que cet aspect a joué un rôle déterminant dans la décision des autorités d'adhérer à ces conventions¹⁵. En avril 2005, la Chine a de plus approuvé le Plan d'action de lutte contre la corruption en Asie et dans le Pacifique dans le cadre de l'Initiative BAD/OCDE de lutte contre la corruption dans la région Asie/Pacifique. En participant en qualité de membre à part entière à cette Initiative qui regroupe 25 pays de l'Asie et du Pacifique, la Chine souhaite développer les échanges d'expériences et intensifier la coopération avec les pays de cette région du monde. D'autres réformes récemment adoptées afin de rendre plus efficace la mise en œuvre de la législation s'attaquent en priorité au manque de personnel compétent dans les parquets et les tribunaux, et des mesures comparables ont été prises pour améliorer le professionnalisme et la déontologie du personnel judiciaire.

Le succès de la mise en œuvre de la législation anticorruption dans les années à venir dépendra dans une large mesure de la capacité des autorités concernées à réagir à ces insuffisances et à y porter remède. La plus grande efficacité avec laquelle les lois seront appliquées et le renforcement de la déontologie en la matière qui en résulteront indirectement contribueront en outre à fléchir la réticence des citoyens à faire état des affaires de corruption.

Il semble bien que la mise en œuvre de la législation dépende dans une large mesure des informations communiquées par les citoyens, dont les accusations seraient à l'origine d'environ 80 % des enquêtes ouvertes sur des affaires de corruption¹⁶. Les autorités ont pris conscience de l'importance des déclarations du public en la matière, comme en témoignent l'existence de centres de dénonciation mis en place en 1979 pour recevoir et traiter les témoignages relatifs à des affaires de corruption, ainsi que l'introduction plus récente de lignes téléphoniques ouvertes 24 heures sur 24 où les citoyens peuvent faire état d'actes de corruption dont ils auraient eu connaissance. De plus, plusieurs dispositions ont été prises pour protéger les témoins de tout risque de représailles : ils peuvent par exemple demander à ce que leur identité ne soit pas révélée¹⁷. Une réglementation supplémentaire relative à la protection des informateurs dans le cadre de grands projets d'infrastructure a été adoptée en 2001. On peut cependant douter du bon fonctionnement de tels mécanismes. En effet, les médias tant chinois qu'internationaux rapportent souvent des cas dans lesquels des citoyens ayant émis des accusations de corruption ou fourni des preuves en la matière ont eu à subir des représailles de la part de l'administration locale, voire centrale. De ce fait, si l'on y ajoute les incertitudes susmentionnées quant à la probabilité avec laquelle les autorités responsables donneront effectivement suite aux dénonciations, on ne risque guère d'encourager les citoyens à faire état de leurs soupçons de corruption.

2.2. Sanctions disciplinaires applicables aux membres du Parti et aux agents de la fonction publique

Toute personne se rendant coupable d'un délit pénal est passible de sanctions pénales, mais les citoyens exerçant une charge publique sont en outre astreints à des règles de conduite directement liées à leur fonction. Ces règles fixent généralement des normes de comportement plus strictes que le droit pénal, et des sanctions peuvent venir s'ajouter aux sanctions pénales potentielles. Comme c'est le cas dans la plupart des autres pays, les autorités chinoises ont mis en place des règles et sanctions disciplinaires spécifiques aux fonctionnaires. En outre, la Chine possède un régime disciplinaire spécifique pour les membres du PCC.

2.2.1. Sanctions disciplinaires encourues par les fonctionnaires

Les codes de conduite et sanctions disciplinaires connexes applicables aux fonctionnaires chinois sont énoncés dans un certain nombre de textes et règlements qui portent sur la déontologie, le détournement de fonds, la publication des revenus et les dons¹⁸. Les contrevenants à ces règles s'exposent à différents types de sanctions : avertissement administratif, réprimande ou blâme, rétrogradation, révocation ou radiation. Pour favoriser encore davantage le respect de ces codes, certaines villes et provinces ont récemment complété ces sanctions par des mesures d'ordre financier : les plans de retraite prévoient que la pension d'un fonctionnaire pourra être réduite, voire lui être supprimée, s'il fait l'objet d'une sanction disciplinaire au cours de sa carrière¹⁹.

En outre, certains services de l'administration publique et du système judiciaire sont soumis à des codes de déontologie spécifiques qui viennent s'ajouter à ceux que les fonctionnaires doivent respecter d'une manière générale. En juin 2003, la Cour populaire suprême a ainsi publié un code de conduite à l'intention des juges chinois de manière à renforcer la prévention de la corruption dans la justice. En effet, la corruption et les manquements à la déontologie dans le système judiciaire sont depuis quelque temps une

source de préoccupation publique croissante et l'on estime qu'elles entravent considérablement la bonne marche de la justice. La corruption et l'acceptation de pots-de-vin sont ainsi prohibées par ce code, qui interdit par ailleurs aux juges de participer à toute entreprise à but lucratif. Pour éviter les conflits d'intérêts, le code proscrit également l'acceptation de cadeaux et les réunions privées avec des parties ou des avocats impliqués dans des procédures juridiques en cours. Il est parfois nécessaire ou utile d'établir des codes de conduites spécifiques destinés à certaines catégories de fonctionnaires, en particulier les fonctionnaires de la justice, étant donné le caractère particulier de leurs missions et de leur environnement de travail. Cela étant, comme expliqué dans la partie consacrée à la prévention de la corruption, l'expérience des pays membres de l'OCDE montre que, pour éviter l'adoption de mesures contradictoires ou redondantes, il est préférable qu'elles s'insèrent dans un cadre déontologique global couvrant tous les secteurs du service public.

L'application des mesures disciplinaires applicables aux fonctionnaires et l'ouverture d'enquêtes sur des malversations potentielles incombent au ministère de la Supervision et à ses organes subsidiaires. Le ministère de la Supervision est lui-même sous la tutelle du Conseil des affaires d'État et ses pouvoirs de supervision s'exercent dans l'ensemble du pays. Son organe central est directement chargé de superviser les ministères et départements subordonnés au Conseil des affaires d'État et les fonctionnaires qu'ils emploient ainsi que le personnel des grandes entreprises publiques. Il supervise en outre les gouvernements des provinces, des régions autonomes et des municipalités qui sont placés sous le contrôle direct du gouvernement central. Enfin, le ministère de la Supervision a établi des organes de surveillance et détaché du personnel auprès de divers ministères, commissions et autres organismes publics.

Les procédures d'investigation, réglementées depuis 1997 par la Loi sur la supervision administrative, sont très similaires à celles qui sont applicables en droit pénal. Un système déclaratif combinant lignes d'assistance téléphoniques et auditions publiques permet aux citoyens de formuler des accusations contre des fonctionnaires. La plupart des formes de déclarations sont acceptées, y compris les déclarations anonymes. De par son règlement, le ministère est tenu de donner une suite à toutes les plaintes qu'il reçoit et, dans les cas où une enquête préliminaire permet de réunir des éléments de preuve suffisants, d'ouvrir une enquête officielle. Les citoyens portant à la connaissance du ministère des violations graves de la loi ou de règlements disciplinaires peuvent être récompensés, et il existe un texte législatif les protégeant de toutes représailles. Cela étant, révéler au public l'existence de telles violations peut entraîner une répression, plusieurs affaires l'ont prouvé.

Outre qu'il utilise les témoignages des citoyens, le ministère de la Supervision s'assure par lui-même de la bonne application des lois et du respect des règles disciplinaires, régulièrement et au moyen de vérifications à l'improviste. Les moyens d'investigation mis à la disposition des organes de supervision vont jusqu'à l'accès aux comptes bancaires des fonctionnaires ou des services faisant l'objet d'une enquête. Les organes de supervision peuvent également demander aux tribunaux populaires de geler provisoirement les dépôts effectués par des personnes suspectes auprès de banques ou d'autres institutions financières afin de tenter d'empêcher le transfert d'actifs d'origine douteuse vers d'autres pays.

À la différence de ce qui est prévu dans la procédure pénale, qui distingue les fonctions d'instruction des fonctions judiciaires, le ministère de la Supervision a tous pouvoirs pour procéder à des inspections, mener des enquêtes, prononcer des jugements

et rendre directement exécutoires les sanctions prises à l'encontre des fonctionnaires concernés. Une telle intégration des fonctions d'instruction et des fonctions judiciaires au sein de la procédure disciplinaire constitue une exception au principe de l'indépendance de l'institution judiciaire, mais des modèles comparables existent dans de nombreux autres pays. Comparée à ces autres pays, la Chine possède toutefois un système de sanctions disciplinaires particulièrement lourd.

2.2.2. Sanctions disciplinaires applicables aux membres du PCC

De même que les fonctionnaires, les membres du Parti communiste chinois doivent respecter des règles et sont passibles de sanctions disciplinaires spécifiques, énoncées dans les Statuts du PCC et dans différents règlements qui lui sont propres. En février 2004, des Règles relatives à la supervision interne du Parti communiste chinois et des Règles relatives aux sanctions encourues en cas de violation de la discipline du Parti ont été adoptées pour mettre à jour les règles antérieures en mettant spécifiquement l'accent sur la lutte contre la corruption. Les membres du Parti qui enfreignent ces règles s'exposent à diverses sanctions : avertissement, blâme, retrait des fonctions au sein du Parti, mise en observation, voire exclusion du Parti²⁰.

L'application de ce règlement par les membres du Parti est du ressort de la Commission centrale de contrôle de la discipline du PCC. Cette Commission rend compte au Congrès du Parti, qui est l'autorité suprême du Parti, et travaille sous l'égide du comité central. Sa composition, ses compétences et ses procédures sont régies par les Statuts du Parti ainsi que par d'autres règlements internes à celui-ci. L'article 44 des Statuts du PCC charge explicitement la Commission centrale de contrôle de la discipline de « coordonner la lutte anticorruption ».

Si les violations des règles du Parti sont mineures, elles sont généralement traitées par l'assemblée générale de la branche du Parti concernée; les affaires considérées comme importantes ou complexes, de même que les affaires risquant de déboucher sur l'expulsion d'un membre du Parti, sont confiées à la Commission centrale de contrôle de la discipline et doivent être traitées au moins au niveau du district. Toute décision d'infliger une sanction à un membre du comité central ou d'un comité local doit être approuvée par un comité du Parti qui lui est supérieur d'un échelon afin de réduire les risques de conflit d'intérêts ou de recours abusif au régime de sanctions du Parti. En cas d'infraction pénale grave commise par un membre du comité central, la décision d'infliger une sanction est prise par le bureau politique du comité central.

La Commission centrale de contrôle de la discipline et le ministère de la Supervision travaillent en étroite collaboration. Ils échangent des informations et, à certains niveaux, partagent également des bureaux et du personnel. Comparable dans sa structure au ministère de la Supervision, la Commission centrale de contrôle de la discipline a une organisation hiérarchique : des commissions subordonnées existent aux différents échelons du PCC.

2.3. Priorités de la Chine en matière d'application de la loi et défis à relever

Ces dernières années, les médias, largement contrôlés par l'État, ont réservé une grande publicité à de grosses affaires de corruption qui ont ainsi eu un grand retentissement. Pour autant, il est difficile de déterminer avec précision si les efforts déployés par la Chine pour lutter contre la corruption active et passive portent ou non leurs fruits. Bien que de nombreuses accusations de corruption soient portées à la connaissance

des procureurs chinois et fassent l'objet d'enquêtes, le taux de condamnation reste relativement faible. D'une manière générale, en dépit de l'existence de règles relativement sévères et de l'instauration permanente de nouveaux délits couvrant un large éventail d'actes délictueux, il semble bien que la corruption reste très répandue en Chine.

On peut trouver une explication dans le fait que le cadre juridique et réglementaire de lutte contre la corruption en Chine subit actuellement une transformation rapide, une législation obsolète étant remplacée par une législation nouvelle plus en phase avec l'évolution du pays vers un système d'économie de marché. À l'occasion du processus de réforme, de nouvelles lois ont été adoptées qui ont eu pour effet d'élargir la définition et donc l'éventail des coupables ainsi que des comportements répréhensibles. D'autres lois sont en cours d'élaboration, notamment un projet qui, s'il est adopté, fera de la corruption une infraction principale du blanchiment. Ces évolutions constituent autant de tentatives pour dissuader plus efficacement les fonctionnaires et les responsables du Parti de se livrer à des actes de corruption. Cependant, la législation est quelquefois incohérente, aussi bien en elle-même que par rapport à d'autres textes législatifs pertinents, ce qui laisse aux autorités chargées de sa mise en œuvre une grande marge d'interprétation quant à la définition des comportements de corruption.

On observe aussi certaines lacunes dans la législation, ou bien des dispositions pouvant éventuellement se prêter à une interprétation abusive. Par exemple, alors que la législation chinoise sanctionne le non-respect des procédures comptables par les entreprises appartenant à l'État et par les coentreprises, il n'existe aucune disposition interdisant spécifiquement aux dirigeants d'entreprises de nommer des proches à des postes de comptables ou de responsables des paiements. L'autonomie accordée aux dirigeants ayant été étendue à la plupart des nominations, il semble qu'une telle pratique se soit largement répandue depuis les années 90. En conséquence, il paraît impératif que la Chine rationalise la législation relative à la corruption et aux délits connexes tels que ceux qui concernent la comptabilité, comme l'ont fait les pays membres de l'OCDE au cours de la dernière décennie.

Une autre explication est peut-être à rechercher dans les deux grandes considérations qui inspirent l'action des pouvoirs publics chinois lorsqu'il s'agit de la mise en œuvre de la législation : l'une est d'ordre politique, l'autre d'ordre économique. D'une part, on considère que la corruption de fonctionnaires ou de membres de l'élite politique du pays compromet gravement la stabilité du gouvernement et du PCC. D'autre part, alors que dans la plupart des pays, on considère que c'est la corruption même qui fait obstacle à l'investissement national et étranger, en Chine, de nombreux responsables politiques restent convaincus que c'est surtout en poursuivant ceux qui soudoient les fonctionnaires de l'État et les membres du Parti que l'on risque de freiner le développement du secteur privé. La volonté de concilier ces deux considérations aboutit à une stratégie coercitive sévère dans les affaires de corruption publique à haut niveau, qui privilégie la répression plutôt que la prévention et poursuit les bénéficiaires des pots-de-vin plutôt que ceux qui les ont soudoyés.

Le fait que la Chine préfère sanctionner les fonctionnaires plutôt que les personnes qui versent des pots-de-vin dans des transactions commerciales, c'est-à-dire les représentants d'entreprises chinoises ou étrangères et les entreprises chinoises ou étrangères, est bien illustré par le nombre de lois, règlements, mesures et institutions ayant vocation à sanctionner les fautes commises par des fonctionnaires, qui est supérieur à celui des règles et dispositifs

comparables applicables au secteur privé. En outre, les sanctions applicables aux fonctionnaires acceptant des pots-de-vin sont considérablement plus lourdes que celles dont sont passibles les corrupteurs potentiels. La prééminence des sanctions infligées aux fonctionnaires et aux membres du Parti se traduit également dans la primauté des mécanismes disciplinaires par rapport au système de justice pénale. D'un point de vue pratique, l'importance du rôle dévolu aux mécanismes disciplinaires transparaît clairement dans la statistique : en 2003, ce sont ainsi quelque 175 000 fonctionnaires qui ont été sanctionnés pour manquement à la discipline, ce nombre étant près de 10 fois supérieur à celui des condamnations pénales pour tous les citoyens chinois confondus²¹. Un rapport similaire existe entre le nombre d'affaires traitées par les comités de contrôle de la discipline du Parti et le nombre d'affaires confiées aux parquets.

Jusqu'à la fin des années 80, la plupart des pays membres de l'OCDE préféraient également poursuivre ceux qui recevaient les pots-de-vin plutôt que les corrupteurs dans les transactions commerciales. Reconnaissant toutefois que pour être exhaustive et efficace, une stratégie de lutte contre la corruption nécessite de porter une attention égale à ceux qui reçoivent et à ceux qui versent les pots-de-vin, ils ont commencé à s'attaquer tout autant à la corruption active qu'à la corruption passive en adoptant un arsenal aussi bien préventif que répressif. Les réformes entreprises par les pays membres de l'OCDE dans le cadre de la Convention de 1979 sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales illustrent bien cette tendance. En Chine, en ce qui concerne la répression, pouvoir sanctionner efficacement la corruption active requiert d'une part une réorientation officielle de la politique d'application de la loi, d'autre part l'introduction et/ou ensuite la mise en œuvre d'un certain nombre de dispositions juridiques, en particulier la responsabilité des personnes morales en cas de corruption. De plus, les mesures de prévention devraient concerner davantage le secteur privé qui est en train d'émerger et, en priorité, viser à prévenir la corruption dans les marchés publics grâce à la mise en place de structures institutionnelles transparentes, propres à favoriser la responsabilité, et à l'adoption d'une législation permettant de lutter efficacement contre ce type de corruption. L'initiative récente consistant à répertorier et à exclure des contrats publics dans le secteur de la construction les entreprises ayant été reconnues coupables de corruption constitue un pas encourageant dans cette direction.

Enfin, compte tenu de la gravité du problème des sorties massives d'actifs à destination de l'étranger et de la rapidité avec laquelle la Chine voit son rôle s'affirmer sur la scène commerciale internationale, elle aurait sans aucun doute intérêt, pour donner plus de vigueur à son combat contre la corruption, à s'engager plus énergiquement dans un certain nombre d'initiatives régionales et internationales, notamment la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales et ses instruments connexes, ou encore la Convention des Nations unies contre la corruption, dans la mesure où ces instruments lui permettraient de mieux remonter aux sources de la corruption et, grâce aux étroites relations de collaboration qu'elle pourrait nouer avec des pays étrangers en termes d'entraide juridique dans la zone OCDE et dans la région Asie-Pacifique, de s'attaquer plus efficacement au problème des fuites d'actifs. À cet égard, la décision prise en avril 2005 par les autorités chinoises d'adhérer au Plan d'action de lutte contre la corruption en Asie et dans le Pacifique dans le cadre de l'initiative BAD/OCDE de lutte contre la corruption peut être considérée comme une évolution très positive.

3. Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité dans la fonction publique

3.1. La prévention, une priorité nouvelle

Jusqu'alors, détecter les actes de corruption et engager des poursuites à l'endroit de leurs auteurs constituaient les pièces maîtresses de la stratégie de lutte contre la corruption adoptée par la Chine, afin de faire exemple et de dissuader toute personne éventuellement tentée par de telles pratiques. Alors que la Chine a mis au point un cadre juridique complexe pour incriminer de nombreuses formes de corruption, instruire les affaires et engager les poursuites requises, ainsi que pour sanctionner les comportements répréhensibles, elle a déployé bien moins d'efforts pour se pencher sur les sources de la corruption et élaborer des mesures de prévention. Cependant, petit à petit, et en particulier au cours des cinq dernières années, les autorités se sont montrées plus attentives à passer en revue les domaines à risque, ainsi qu'à créer ou à améliorer les conditions et les mécanismes de gestion permettant d'encourager un comportement éthique et de rendre la corruption tout à la fois plus difficile à pratiquer et plus facile à détecter.

C'est dans la seconde moitié des années 90²² que la prévention est devenue partie intégrante de la stratégie de lutte contre la corruption en Chine, et certaines mesures prises récemment par les pouvoirs publics prouvent qu'elle peut désormais être considérée comme bénéficiant d'une priorité équivalente à celle accordée aux sanctions²³. Des mesures de prévention ont ainsi été incluses dans un large éventail d'initiatives visant notamment à promouvoir le professionnalisme dans la gestion des ressources humaines²⁴, à réformer la gestion financière (par exemple en séparant les fonctions de collecte de celles de l'emploi de l'argent public)²⁵, à combler les lacunes, en particulier dans les domaines à risque tels que les marchés publics ou la gestion de contrats, à simplifier les procédures de délivrance des autorisations administratives²⁶ et mettre à profit les nouvelles technologies pour élargir l'accès aux informations publiques²⁷.

La Chine a depuis longtemps l'habitude d'élaborer et de tester des réformes économiques dans un petit nombre de villes et de provinces pour transposer ensuite les expériences réussies au niveau national. Conformément à cette pratique, des mesures spécifiquement destinées à favoriser l'intégrité et à prévenir la corruption ont été petit à petit introduites dans des villes sélectionnées pour jouer un rôle « pilote ». Une fois leur efficacité avérée, ces mesures ont été rapidement étendues à d'autres villes et provinces du pays. Les autorités chinoises ont utilisé cette méthode avec succès pour valider les mesures de lutte contre la corruption et de promotion de l'intégrité et les entériner par voie législative.

Des mesures trop disparates ne produisent pas toujours les résultats escomptés, comme le montre l'expérience des pays membres de l'OCDE. Dans un souci de cohérence, les pays membres de l'OCDE ont combiné diverses mesures déontologiques afin de constituer un fondement solide pour une « infrastructure éthique », ce qui leur a permis de dégager des synergies entre les institutions, les systèmes et les mécanismes mis en place pour favoriser l'intégrité et prévenir la corruption dans la fonction publique.

3.2. Créer des conditions propres à favoriser l'intégrité

Réussir le passage d'une administration bureaucratique traditionnelle à un service public faisant des citoyens le centre de ses préoccupations requiert tout à la fois une vision et une stratégie globales intégrant tous les principaux éléments d'une infrastructure

Encadré 3.2. **Élaborer une infrastructure éthique**

Une infrastructure éthique bien conçue permet d'étayer un environnement public propre à encourager des normes de comportement élevées. Chaque fonction et chaque élément constituent une pièce distincte et importante de l'ensemble du puzzle, mais tous doivent être complémentaires et se renforcer mutuellement. Grâce à leurs interactions, ces différents éléments génèrent les synergies indispensables à l'émergence d'une infrastructure cohérente et intégrée. Ils peuvent être classés en différentes catégories selon les principales fonctions qui leur sont dévolues (contrôle, orientation ou gestion), étant entendu que chaque élément peut avoir plusieurs fonctions :

- Le contrôle est assuré principalement grâce à la mise en place d'un cadre juridique efficace qui fixe des normes fondamentales de comportement pour les fonctionnaires et en assure le respect grâce à des mécanismes efficaces de responsabilisation : contrôle interne et audit externe; mécanismes de transparence permettant d'accéder à des informations publiques et de faciliter la mobilisation et la vigilance du public; enfin, dispositifs garantissant l'indépendance de l'instruction et des poursuites.
- L'orientation est tracée par un ensemble d'éléments : engagement fort des dirigeants; énoncé de valeurs et de normes de comportements (codes de conduite, par exemple); activités d'intégration professionnelle telles que l'éducation, la formation et les conseils visant à sensibiliser les personnes et à développer leurs compétences en matière d'application de la législation et des normes dans le travail quotidien.
- Enfin, les politiques et les pratiques de gestion créent les conditions d'un service public capable de garantir des processus justes et impartiaux de sélection, de promotion et de rémunération, et contribuent également au respect social. C'est souvent un organe spécial ou bien un organisme central de gestion existant au préalable qui est chargé de veiller à la cohérence de la combinaison de mesures individuelles et à la pérennité de leur intégration dans l'ensemble de l'administration publique.

Le dosage idéal et l'importance dévolue à chacune de ces fonctions dépendront du contexte culturel et politico-administratif propre à chaque pays.

Source : *Renforcer l'éthique dans le service public : Les mesures des pays de l'OCDE*, OCDE, 2000.

éthique. Les mesures récentes témoignent de l'intensification des efforts déployés par les autorités chinoises pour développer les différents éléments constitutifs d'une infrastructure éthique et faire avancer les réformes dans des domaines-clés.

3.2.1. **Un changement radical dans la gestion du personnel**

Dans le cadre de la réforme de la gestion du personnel, des efforts plus énergiques ont été déployés pour garantir l'intégrité et la compétence professionnelle des fonctionnaires grâce à une amélioration de la transparence des procédures de recrutement, à l'établissement de critères d'intégrité pour la promotion des agents, à l'introduction de mesures incitatives et à l'obligation de rotation dans les domaines à risque :

- Même si, depuis la réforme de 1993, des examens ouverts très concurrentiels sont organisés pour assurer la promotion au mérite et le recrutement de fonctionnaires au niveau national²⁸, les exceptions à cette pratique générale sont nombreuses dans l'administration centrale²⁹. Des examens spécifiques sont organisés dans les secteurs remplissant des fonctions fondamentales pour l'État : par exemple, les auditeurs doivent passer un examen pour appartenir à la Cour des comptes, ou les procureurs et les juges

doivent passer un examen juridique national organisé par le ministère de la Justice. Un système d'évaluation professionnelle a été également introduit pour le personnel de la justice en mars 2002. Au niveau local cependant, le recours à des examens pour le recrutement du personnel reste l'exception plutôt que la règle, ce qui facilite grandement des pratiques de corruption telles que l'achat ou la vente de fonctions.

- L'intégrité est un critère fondamental d'appréciation des performances annuelles dans la fonction publique. Les collègues, les supérieurs et les subordonnés de chaque fonctionnaire qui fait l'objet d'une évaluation doivent donner une appréciation à 360° sur les performances et le comportement de celui-ci. L'éthique est explicitement considérée comme un critère d'évaluation dans plusieurs nouvelles lois³⁰.
- Les doubles vérifications dans les procédures sensibles, les contrôles de sécurité et la rotation des fonctionnaires sont des méthodes couramment utilisées pour les domaines à risque dans les pays membres de l'OCDE, et de plus en plus reconnues comme des mesures de prévention en Chine. Le Parquet populaire suprême a ainsi formulé des propositions récentes appelant à l'instauration de doubles vérifications dans les procédures d'appels d'offres pour les projets d'infrastructure³¹ et étendu la pratique de rotation des procureurs généraux chargés de la lutte contre la corruption dans les parquets de base³².

Mettre en place des mécanismes incitant à respecter des normes déontologiques élevées est une préoccupation majeure dans la gestion des ressources humaines. Une prime exceptionnelle (pouvant aller jusqu'à 500 CNY) a été instaurée pour récompenser les personnes notées comme excellentes à l'issue d'une évaluation. En outre, après trois années consécutives d'appréciations excellentes, les fonctionnaires peuvent accéder à une tranche salariale supérieure. Cela étant, même cette augmentation de salaire exceptionnelle risque de n'avoir qu'un impact limité dans les domaines à risque si les fonctionnaires ne se voient pas offrir des traitements et des plans de retraite décents³³. Afin de relever les salaires des employés de l'administration et de les dissuader de se livrer à la corruption, les fonctionnaires ont vu leurs salaires augmenter à plusieurs reprises depuis 1989 et dans certaines villes telles que Pékin, Shanghai ou Shenzhen, ils perçoivent des primes spéciales.

Reconnaissant l'importance d'une rémunération appropriée, certaines administrations locales envisagent d'offrir à leurs fonctionnaires des incitations financières supplémentaires afin qu'ils repoussent toute sollicitation de corruption. Par exemple, Shenzhen est en train d'étudier l'introduction d'un système de prime spéciale récompensant les fonctionnaires honnêtes³⁴.

Définir des normes précises décrivant les attentes en matière de comportement constitue un premier pas vers l'établissement d'une culture de l'éthique dans la fonction publique. Cela étant, de telles règles peuvent très facilement rester lettre morte. Faire connaître ces normes par le biais de la formation est donc une méthode couramment utilisée pour sensibiliser le personnel des administrations aux lois et règles existantes et lui faire mieux comprendre comment les appliquer dans leur travail au quotidien. Par exemple, le ministère de la Sécurité publique a défini des normes applicables aussi bien au comportement des fonctionnaires³⁵ qu'aux procédures qu'ils sont tenus de mettre en œuvre³⁶; il a en outre institutionnalisé des programmes de formation et des plans de gestion et renforcé les dispositifs de supervision et de contrôle.

Des antennes de surveillance policière et des bureaux de contrôle interne ont été mis en place dans tous les organes chargés de la sécurité publique aux niveaux supérieurs au district; ils ont pour mission de surveiller le fonctionnement des systèmes, de contrôler les activités de mise en application de la loi sur place et des performances réalisées dans ce cadre, et de superviser l'organisation pratique grâce à laquelle les organismes chargés de mettre en œuvre la législation appliquent les normes prescrites lorsqu'elles ont à traiter des affaires individuelles. Conformément aux efforts similaires déployés dans l'ensemble de l'administration publique, on a pris grand soin, lors de la définition des procédures de surveillance et de contrôle interne, d'améliorer les systèmes de gestion dans les domaines particulièrement exposés à la corruption, notamment le système administratif d'examen et d'autorisation, ainsi que la gestion des finances et du personnel des organismes chargés de la sécurité publique. Les propositions formulées en réponse à ces préoccupations mettaient l'accent sur la simplification des formalités d'examen et d'autorisation, sur le renforcement du contrôle des examens et autorisations, ainsi que sur la normalisation des procédures de gestion financière et de nomination et de promotion du personnel.

3.2.2. Les conflits d'intérêts, une difficulté nouvelle soulevée par le processus de transition

Comme c'est le cas dans les pays membres de l'OCDE ayant une solide tradition de législation administrative, la Chine, pour gérer les problèmes de conflits d'intérêts, s'attache en priorité aux interférences des relations familiales et personnelles dans les structures et procédures administratives. Le droit pénal, de même qu'un certain nombre de lois et codes spécifiques, en particulier ceux qui s'appliquent aux procureurs³⁷ et aux fonctionnaires chargés de faire appliquer la loi³⁸, dresse une liste d'activités et de fonctions interdites aux fonctionnaires, à leurs conjoints et aux personnes définies comme leur étant apparentées. Par exemple, pour éviter tout conflit d'intérêts, des dispositions interdisent aux policiers d'accepter des cadeaux et de l'argent, d'avoir un second emploi, d'abuser de leur pouvoir en octroyant des faveurs à des parents ou amis qui dirigent des entreprises, ou encore de promouvoir la vente de produits relevant de la sécurité de la société. La législation prévoit par ailleurs que lorsqu'un fonctionnaire ou un membre de sa famille a un intérêt dans une procédure quelle qu'elle soit, il doit s'en retirer³⁹.

Cela étant, comme déjà indiqué plus haut, le processus de transition économique amplifie les interactions entre le secteur public et les entreprises, brouillant les frontières entre la sphère publique et collective d'une part et la sphère individuelle privée d'autre part, et créant ainsi un potentiel d'imbrication entre la fonction publique et le monde des affaires. Les mesures consistant à mettre strictement l'accent sur la morale individuelle se révèlent moins efficaces dans un tel contexte et il est devenu impératif d'instaurer de nouvelles procédures officielles imposant aux fonctionnaires de faire état des intérêts financiers qu'ils pourraient détenir à titre personnel.

Le PCC vient d'adopter de nouvelles règles⁴⁰ qui concernent les intérêts économiques des salariés. Ces règles interdisent aux salariés des entreprises concernées d'acheter des actions de leur entreprise, et les fonctionnaires ne sont pas autorisés à acheter des actions d'entreprises placées sous leur autorité ou bien d'entreprises gérant des valeurs mobilières. Les nouvelles règles imposent également des déclarations régulières à tous les fonctionnaires ayant le grade de directeur de division ou un grade supérieur, et ont même été étendues à titre expérimental à la déclaration du patrimoine des enfants. Dans le cadre

Encadré 3.3. **Gérer les conflits d'intérêts dans le service public : Lignes directrices de l'OCDE et mode d'emploi**

Les conflits d'intérêts dans le secteur public comme dans le secteur privé sont aujourd'hui un problème sérieux dans tous les pays du monde. Les *Lignes directrices de l'OCDE pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public** constituent une référence internationale unique en son genre pour élaborer et mettre en œuvre une politique exhaustive de lutte contre les conflits d'intérêts. Les Lignes directrices, qui proposent une définition volontairement simplifiée du conflit d'intérêts, développent une approche fondée sur un certain nombre de principes que les organismes publics peuvent mettre à profit pour examiner et moderniser leurs stratégies et leurs pratiques.

En outre, un ensemble d'outils pratiques (*Gérer les conflits d'intérêts dans le service public : Mode d'emploi*, OCDE) tels que des listes de vérification, des auto-examens, des dispositions-types ou encore des supports de formation, ont été élaborés et testés afin d'aider les dirigeants dans l'application quotidienne de leur politique de gestion des conflits d'intérêts.

* Les Lignes directrices ont été approuvées en juin 2003 sous la forme d'une recommandation du Conseil de l'OCDE. Les Lignes directrices et le Mode d'emploi sont consultables sur Internet à l'adresse suivante : www.oecd.org/gov/ethics/.

Source : *Gérer les conflits d'intérêts dans le service public : Lignes directrices de l'OCDE et expériences nationales*, OCDE, 2003; *Gérer les conflits d'intérêts dans le service public : Mode d'emploi*, OCDE, 2006.

d'un projet-pilote, des fonctionnaires d'un certain nombre d'organismes des provinces du Hubei et de Shanxi et de la municipalité de Pékin doivent faire état des actifs et des sources de revenus de leurs enfants vivant à l'étranger.

3.2.3. *Pour une approche globalisée*

Une politique adéquate de gestion du personnel et une stratégie efficiente de lutte contre les conflits d'intérêts sont des conditions nécessaires, mais non suffisantes, à l'émergence d'une culture de service public au plein sens du terme. Une véritable culture de l'intégrité suppose :

1. l'assignation à la fonction publique d'une mission claire dans laquelle les valeurs et les normes du service public sont régulièrement mises à jour afin de répondre aux attentes du public;
2. la définition de mesures en faveur de l'intégrité qui finissent par faire partie intégrante des pratiques de gestion quotidiennes;
3. l'adoption d'une approche permettant d'une part d'anticiper les situations potentiellement problématiques qui risqueraient d'altérer l'adhésion aux valeurs et aux normes de comportement du service public, et d'autre part de préparer les réponses adéquates afin d'empêcher tout impact négatif⁴¹;
4. la collecte de preuves de la mise en œuvre de ces mesures dont il conviendra de vérifier l'efficacité, la pertinence et la cohérence avec les autres éléments constitutifs de l'infrastructure éthique.

Dans l'idéal, une stratégie moderne de gestion de l'intégrité doit conjuguer des mesures de mise en œuvre et des mesures de prévention. Cela étant, il est de plus en plus admis dans les pays membres de l'OCDE qu'un renforcement de la prévention diminue d'autant le poids de la mise en œuvre. De plus, la prévention se révèle un investissement

moins lourd à long terme, avec de surcroît un impact plus positif sur la culture de service public et sur la relation entre la fonction publique et la société au sens large.

L'expérience des pays en transition est particulièrement éclairante à cet égard. Dans le courant des années 90, ces pays ont progressivement affiné le cadre juridique dans lequel devaient venir s'inscrire les normes de la fonction publique, puis ils ont amélioré les mécanismes de gestion afin de mettre plus facilement en pratique les valeurs et les normes ainsi définies. Au cours de ce processus de transition, les mécanismes de contrôle, en particulier les audits externes et les dispositifs de contrôle indépendant de l'administration, ont joué un rôle de premier plan pour assurer le respect des règles et identifier les lacunes systémiques. Les attentes croissantes en matière de transparence et de droit de regard du public ont permis de bâtir une nouvelle relation entre la société et le service public.

Dans les pays membres de l'OCDE, c'est l'exigence de transparence qui a été l'un des garants de l'intégrité dans le service public. En Chine, une étape-clé en direction de la transparence a été franchie par les autorités municipales de Shanghai⁴² qui ont décidé de rendre publiques des informations communiquées par 15 services administratifs de première importance. À l'issue d'une période d'essai de six mois, tous les autres services administratifs se sont alignés sur cette pratique. Les informations publiques sont également accessibles sur le site Internet de la municipalité⁴³. Les citoyens peuvent, sans avoir à fournir de motif, demander des informations administratives, sauf s'il s'agit de secrets d'État ou de secrets commerciaux ou encore de données touchant à la vie privée d'une personne.

Une plus grande transparence est une condition préalable à l'exercice, par le public, d'une surveillance qui facilite la reddition de compte. Elle permet « d'ouvrir » le service public et impose un ajustement rapide des dispositifs institutionnels et procéduraux garantissant que les fonctionnaires soient réellement comptables de leur comportement et de leurs performances.

Dans les pays membres de l'OCDE, le public attend de plus en plus non seulement des informations sur la mise en œuvre des mesures de promotion de l'intégrité et de prévention de la corruption, mais également des preuves de leur efficacité. L'évaluation est un mécanisme fondamental de retour d'informations sur les résultats obtenus et sur l'impact de l'action publique; elle facilite la transparence parce qu'elle permet de vérifier si les objectifs visés par les mesures gouvernementales ont bien été atteints. En Chine, l'évaluation des mesures prises par les pouvoirs publics pourrait être particulièrement riche d'enseignements sur les questions d'organisation et utile à l'ajustement systémique et, partant, jouer un rôle fondamental dans la conception et la mise à jour d'une stratégie globale de modernisation des mécanismes nationaux destinés à favoriser l'intégrité.

3.3. Encourager la prévention : un nouveau rôle pour les organes de surveillance

Depuis que les autorités chinoises en ont reconnu l'importance, la prévention de la corruption est devenue l'une des missions principales des organes suprêmes de surveillance que sont le Parquet populaire suprême, le ministère de la Supervision et la Cour des comptes.

L'approche générale retenue par ces organes de surveillance a consisté à recenser les sources spécifiques de corruption dans les affaires qu'ils ont eu à examiner et à formuler des recommandations pour améliorer les procédures et les modes d'organisation en se

fondant sur les informations recueillies auprès des institutions examinées. Les organes de surveillance se sont montrés particulièrement vigilants vis-à-vis de certains domaines sensibles et ont lancé dans tout le pays des campagnes fortement médiatisées. Le ministère de la Supervision et la Cour des comptes sont des organes de l'État; il n'en reste pas moins que dans l'exercice de leur fonction, leurs inspecteurs et leurs contrôleurs doivent agir en toute indépendance, dans le respect de la loi.

3.3.1. Parquet populaire suprême

La Loi sur les procureurs publics⁴⁴ ne mentionne pas la prévention parmi les principales fonctions et missions des procureurs. Toutefois, dans la pratique quotidienne, la prévention des délits liés à la corruption est devenue partie intégrante de la fonction de surveillance, au même titre que les instructions et les poursuites dans les affaires criminelles. Cette évolution a eu des conséquences sur le plan de l'organisation : en effet, dans la seconde moitié des années 90, les parquets ont mis sur pied des services spécialisés dans la prévention, par exemple le Département pour la prévention des délits liés à la corruption du Parquet populaire suprême au niveau national. Ce département a été ainsi amené à jouer un rôle nouveau qui consiste à coordonner les efforts de prévention des parquets aux niveaux infranationaux et à leur fournir des documents d'orientation tels que la Recommandation relative à la prévention des délits liés à la corruption, qui a été publiée par le Parquet populaire suprême.

Bien que l'activité principale des parquets consiste toujours à engager en temps opportun des poursuites efficaces, les mesures de prévention ont pris une importance relativement grande en permettant d'identifier des sources de corruption communes grâce à des recherches, en fournissant des modèles/exemples d'amélioration de l'organisation ou encore en facilitant la compréhension du problème de la corruption :

- **La recherche préventive** consiste principalement à analyser les origines et les causes des affaires de corruption et à discerner leurs points communs, ainsi qu'à inventorier leurs contextes politiques, économiques, sociaux et culturels. L'instruction des différentes affaires permet également de recueillir des informations intéressantes sur les différents types d'incitations et sur les conditions externes propres à susciter la corruption.
- **Le renforcement du cadre institutionnel, des structures de gestion et du cadre juridique** : des propositions spécifiques visant à renforcer les mécanismes de gestion et de contrôle dans certains secteurs et organismes publics spécifiques⁴⁵, ainsi que des suggestions d'ordre systémique, ont été formulées afin d'aider au renforcement de l'ensemble du cadre institutionnel et juridique.
- Des campagnes de **sensibilisation** ont été lancées, non seulement à l'intention des fonctionnaires de l'administration publique, mais aussi dans les écoles, les entreprises d'État et les entreprises privées, de façon à ancrer une culture de l'éthique dans la société au sens large et d'attirer l'attention du public sur la législation en vigueur et sur l'existence probable de cas de corruption.

Ces dernières années, les autorités ont consacré beaucoup d'efforts à examiner et à améliorer les organisations et les procédures en place dans des domaines sensibles afin de renforcer le respect de la réglementation existante. Lorsqu'ils sont sollicités, les parquets donnent des consultations pour aider à une bonne application des lois concernées. Si nécessaire, ils constituent des groupes de travail conjoints et élaborent des recommandations relatives à des mesures de prévention répondant aux besoins

spécifiques des organisations opérant dans des domaines à risque, par exemple la fiscalité ou les douanes, ou encore les projets d'ingénierie. Par exemple, dans le cas de grands projets de construction, des autoroutes par exemple, une déclaration conjointe a été publiée sur les étapes les plus délicates d'un appel d'offres⁴⁶. Grâce à l'assistance des parquets, ce sont plus d'un millier d'unités spécifiques de lutte contre la corruption qui ont ainsi été mises sur pied dans tout le pays. Leurs activités de prévention visent en priorité les grands projets de construction dans la communication, l'énergie ou encore la préservation de l'eau.

3.3.2. Ministère de la Supervision

En tant qu'organe exécutif du Conseil des affaires d'État, le ministère de la Supervision ne procède pas seulement à des enquêtes sur l'application des lois, mais il fixe également des normes de comportement complémentaires destinées aux fonctionnaires dans toute l'administration et contribue à leur application par leur diffusion générale au sein de la fonction publique :

- **Fixation de normes à l'intention des fonctionnaires.** Au cours des 10 dernières années, le ministère a publié de nombreux textes réglementaires qui fixent les normes attendues dans toute l'administration publique. En ce qui concerne les cadeaux et les avantages par exemple, des règles ont été édictées aux fins d'interdire l'offre et l'acceptation de cadeaux dans le cadre d'activités officielles, en Chine ou à l'étranger, ainsi que l'offre et l'acceptation d'argent et de valeurs mobilières dans toutes les activités officielles. Dans un souci d'exemplarité, ces mesures visent en priorité les hauts fonctionnaires (à partir des directeurs de division adjoints jusqu'aux grades les plus élevés).

Les normes imposées par des règlements explicites tels que le Code de déontologie des hauts fonctionnaires, les Dispositions relatives à la déclaration de revenus des hauts fonctionnaires et les Dispositions sur la divulgation d'affaires personnelles importantes par des hauts fonctionnaires, ou encore les Dispositions relatives à l'honnêteté et l'autodiscipline des dirigeants des entreprises publiques, devraient également s'appliquer dans l'ensemble du secteur public.

- **Favoriser la mise en œuvre de la réglementation.** La diffusion par la formation et l'éducation a pour objectif principal d'attirer l'attention des personnes concernées sur l'existence de textes législatifs et réglementaires afin de les amener à les appliquer correctement dans leurs activités quotidiennes. Un soin particulier a été apporté aux situations à risque, par exemple en cas d'implication de hauts fonctionnaires dans des activités commerciales ou de réception de cadeaux.
- **Supervision.** L'une des principales missions des organismes chargés de la supervision, en leur qualité de rouages fondamentaux des mécanismes de contrôle de l'État, consiste à vérifier l'application des lois concernées, en particulier l'exercice du pouvoir discrétionnaire laissé aux fonctionnaires au sein de la branche exécutive. Outre la vérification de la légalité des différentes décisions prises dans l'administration publique, les inspections servent de plus en plus souvent à examiner les pratiques de gestion, et elles débouchent alors sur des propositions de modernisation et d'amélioration de leur efficacité pour l'avenir.

Du fait de la multiplicité des sources de normalisation, il est souvent difficile de trouver les dispositions qui conviennent, d'autant qu'elles peuvent quelquefois être contradictoires. La complexité du langage juridique utilisé dans les documents constitue

également un obstacle à une diffusion efficace des normes dans l'administration publique, en particulier lorsqu'il s'agit de faire comprendre le comportement que l'on attend d'eux aux parties prenantes ayant affaire à l'administration et au public au sens large. Les pays membres de l'OCDE ont de plus en plus tendance à condenser les valeurs et les normes fondamentales dans un seul document succinct, par exemple un Code de conduite ou un Code de déontologie de la fonction publique. Élaborer un tel document suppose de recenser l'ensemble des dispositions existantes, de les simplifier, de les harmoniser et de les regrouper au sein d'un seul et même document selon une articulation logique. Un document unique, concis, rédigé dans un langage accessible, permettrait d'inculquer beaucoup plus facilement les normes attendues au sein de l'administration publique, et faciliterait le contrôle interne aussi bien que la vigilance du public.

3.3.3. Cour des comptes

La Cour des comptes chinoise, créée en 1983, a pour fonction principale de surveiller les finances publiques en contrôlant les recettes et les dépenses des ministères, des banques, sociétés et entreprises d'État et des organisations du PCC recevant des fonds du budget central. L'une de ses missions-phares⁴⁷ consiste à favoriser une gestion saine et honnête des finances publiques en détectant les irrégularités, en révélant les défaillances systémiques et en identifiant les fonctionnaires responsables. Lorsque les auditeurs :

1. Trouvent la preuve que des irrégularités ont été commises et que l'affaire est du ressort d'une institution de contrôle des comptes spécifique, ils peuvent adresser un avertissement, imposer des amendes, voire confisquer des recettes illégales, ainsi que formuler des recommandations d'amélioration systémique. La Loi sur la vérification des comptes fait obligation aux dirigeants concernés de se conformer à ces recommandations. Toutefois, des exemples récents montrent qu'elles ne sont pas toujours suffisamment respectées⁴⁸, le plus souvent à cause d'une insuffisance de ressources.
2. Découvrent des irrégularités administratives ou détectent des malversations administratives, ils en notifient le ministère de la Supervision.
3. Identifient des activités criminelles, l'affaire est transmise aux autorités policières ou aux parquets pour traitement judiciaire⁴⁹.

Garantir l'intégrité du processus de vérification a toujours été l'une des préoccupations majeures de la Cour des comptes. Elle a ainsi renforcé les règles applicables⁵⁰, publié des normes⁵¹ et elle a traditionnellement recours à des actions massives de formation et d'éducation pour améliorer la qualité professionnelle de ses auditeurs et garantir leur impartialité. La Cour des comptes a par ailleurs adopté six mesures de mise en œuvre⁵² pour améliorer la transparence, relever les normes professionnelles et prévenir la corruption dans les procédures de vérification des comptes. Parmi ces mesures, on peut citer : l'introduction de procédures de consultation, l'élaboration de normes de vérification des comptes, l'instauration de la notion de responsabilité des auditeurs, l'interdiction des conflits d'intérêts potentiels, le renforcement de la gestion financière interne, ainsi que l'établissement de mécanismes externes de retour d'informations et de procédures de plaintes.

La Cour des comptes au niveau national et les organismes extérieurs de vérification des comptes au niveau infranational supervisent également les activités des unités internes de contrôle de gestion et leur fournissent des orientations professionnelles (par exemple sur l'assurance-qualité) afin d'améliorer leur efficacité et leur efficacité.

Témoignant de la sensibilisation accrue du public générée par les médias, les contrôles récents ont porté plus particulièrement sur des domaines qui trouvent un écho particulier dans les préoccupations de la société, par exemple l'utilisation des fonds consacrés au SRAS ou encore la construction de barrages, ainsi que sur de nouveaux domaines à risque (liés par exemple à la bourse, au marché de l'immobilier et aux dispositifs de protection sociale des travailleurs des entreprises d'État après leur licenciement).

Pour contribuer à améliorer encore la transparence et la responsabilité des pouvoirs publics, la Cour des comptes prépare un rapport annuel sur l'exécution du budget central, qui est publié depuis 2001⁵³. En outre, des rapports spécifiques consacrés à des organisations particulières et à l'utilisation de fonds publics sont également publiés depuis 2004; ils dénoncent nommément les hauts fonctionnaires coupables d'irrégularités et de corruption épinglés par les auditeurs.

Bien qu'ayant permis de découvrir des irrégularités⁵⁴ et d'identifier des défaillances systémiques qui ont pu ensuite commencer à être corrigées, la Cour des comptes met en œuvre une procédure de suivi dont les insuffisances révèlent des défauts communs à toute entreprise d'institutionnalisation de la responsabilité. Comme indiqué dans des rapports récents, la majorité des organes du pouvoir central et des institutions provinciales n'ont pas pris en temps voulu les mesures qui auraient permis de corriger les irrégularités révélées et d'améliorer les mécanismes de lutte contre la corruption.

4. Conclusion

En dépit des efforts considérables déployés par le Parti communiste et par les dirigeants chinois, la corruption continue de poser de graves problèmes aux citoyens et aux entreprises, en particulier dans l'optique de l'investissement direct étranger⁵⁵. Elle reste un défi de premier plan pour les autorités dans la mesure où elle constitue une caractéristique particulière du processus de transition.

Au cours de la dernière décennie, la Chine a montré sa détermination à lutter contre la corruption et elle a fait de cette lutte un axe prioritaire de ses efforts de modernisation de la structure économique. Des réformes importantes du cadre juridique et institutionnel ont été engagées afin de combattre la corruption et d'autres efforts sont en cours. De nombreuses difficultés devront cependant être encore surmontées avant que la corruption puisse être maîtrisée avec succès.

À partir de l'expérience de l'OCDE et de ses pays membres en matière de lutte contre la corruption, la présente analyse montre qu'un certain nombre de questions liées à la législation anticorruption et à l'application de cette législation nécessiteront une attention particulière lors de la définition des futures politiques de lutte contre la corruption.

La Chine a déployé des efforts louables pour renforcer et consolider son arsenal répressif afin de décourager et de sanctionner la corruption et les délits connexes, en remaniant et en élargissant la définition d'un certain nombre d'infractions. Afin d'améliorer encore l'efficacité de ce cadre, il apparaît souhaitable qu'elle procède à des ajustements au niveau de la mise en œuvre. À cet égard, l'expérience des pays membres de l'OCDE montre que l'effet dissuasif des sanctions dépend avant tout de l'efficacité et de l'équité de la mise en œuvre plutôt que de la sévérité des peines. Étant donné l'état d'avancement actuel des réformes, une application efficace de la législation anticorruption bénéficierait d'un renforcement des capacités du côté des procureurs et des juges. Poursuivre avec une égale importance et une égale sévérité tous les acteurs d'une

opération de corruption dans une transaction commerciale, c'est-à-dire ceux qui versent les pot-de-vin aussi bien que ceux qui les reçoivent, ceux qui s'emploient à blanchir les produits de la corruption aussi bien que les personnes morales impliquées, permettrait sans aucun doute de rendre plus efficace encore la lutte contre la corruption. Dans un nombre croissant de pays, on constate que des sanctions applicables aux personnes physiques, infligées dans tous les secteurs et sur tout le territoire, se révèlent efficaces pour prévenir et décourager la corruption de fonctionnaires. Étant donné que le rôle joué par la Chine dans les échanges et les investissements internationaux croît très rapidement, elle tirerait profit de l'adoption de mesures destinées à incriminer et à poursuivre la corruption d'agents publics étrangers, dans le droit fil des normes édictées par l'OCDE. Ces modifications lui permettraient d'adoucir les peines actuellement applicables tout en rendant le mécanisme de sanction plus crédible et plus efficace.

En outre, compte tenu de l'implication de plus en plus forte de l'économie chinoise sur le marché international et de la difficulté particulière que la Chine éprouve vis-à-vis du rapatriement de fonctionnaires ayant pris la fuite avec des fonds détournés, il serait bon que la stratégie de lutte contre la corruption qui s'articule aujourd'hui essentiellement autour d'un axe intérieur se voie renforcée par une participation plus étroite aux efforts menés à l'échelle régionale et internationale. À cet égard, l'adoption récente, par la République populaire, du Plan d'action de lutte contre la corruption en Asie et dans le Pacifique dans le cadre de l'Initiative BAD/OCDE de lutte contre la corruption dans la région Asie/Pacifique va sans doute faciliter l'échange d'expériences dans des domaines relevant aussi bien de la prévention que de la poursuite des actes de corruption, et consolider par là même son cadre national de lutte contre la corruption. De plus, cela contribuera à renforcer les liens de la Chine avec les pays de la région et avec les pays membres de l'OCDE, notamment pour toutes les questions ayant trait à l'entraide juridique internationale, et cela devrait venir conforter les efforts louables déployés par ce pays pour mettre en œuvre la Convention des Nations unies de lutte contre la corruption.

Petit à petit, et en particulier au cours des cinq dernières années, les autorités se sont de plus en plus attachées à passer en revue les domaines les plus exposés à la corruption, ainsi qu'à créer des conditions propres à encourager un comportement éthique, notamment en améliorant les mécanismes de gestion, afin que la corruption soit tout à la fois plus difficile à commettre et plus facile à détecter.

Il reste encore beaucoup à faire pour aboutir à une infrastructure nationale éthique achevée et pour en garantir un fonctionnement efficace et pérenne. Outre qu'il faudra ajuster les mécanismes déjà en place dans la fonction publique, les autorités devront s'attacher à définir comment mettre en œuvre et coordonner les nouveaux instruments de l'action publique.

Notes

1. La première partie de ce chapitre a été rédigée par Irène Hors, Division gestion et performance du secteur public, Direction de la gouvernance publique et du développement territorial, OCDE; la deuxième partie a pour auteurs Gretta Fenner et Joachim Pohl, Division de la lutte contre la corruption, Direction des affaires financières et des entreprises, OCDE; enfin, la troisième partie a été préparée par Janos Bertok, Division de l'innovation et de l'intégrité, Direction de la gouvernance publique et du développement territorial, OCDE.
2. Se reporter au chapitre 10 pour plus d'informations.
3. Autrefois l'Administration d'État chargée du contrôle des finances publiques.

4. Par exemple, pour un entrepreneur, la situation serait optimale si tous les autres respectaient les réglementations protégeant l'environnement tandis que lui ne se soucierait pas de ces règles qui, normalement, devraient l'obliger à traiter comme il convient les déchets provenant du processus de production de son entreprise.
5. Décision permettant de sanctionner lourdement les criminels dont les activités nuisent gravement à l'économie, promulguée le 8 mars 1982 par le Comité permanent de l'Assemblée populaire nationale, et Dispositions complémentaires sur la suppression de la corruption active et passive.
6. Décision relative aux délits commis en infraction au droit des sociétés, adoptée le 28 février 1995 par le Comité permanent de l'Assemblée populaire nationale, et Dispositions provisoires concernant les pratiques de corruption anticommerciales ayant pour effet d'élargir le champ d'application de la Loi sur la concurrence déloyale.
7. Article 396 du Code pénal; article 9 des Dispositions complémentaires sur la suppression de la corruption active et passive.
8. Ren Jianming, chef du Bureau d'étude de la corruption, Université Tsinghua, cité dans « Blacklist to Tackle Construction Bribes » par Li Jingrong, rubrique « China Through a Lens », www.china.org.cn, 14 juin 2004.
9. Selon des estimations du FMI citées dans *China Daily*, 9 juillet 2004.
10. Wen Wei Po (Hong-Kong, Chine), 30 juin 2004, et *Quotidien du Peuple*, 12 septembre 2003.
11. 8.75 milliards USD selon le ministre de la Sécurité publique Zhou Yongkang, cité par www.china.org.cn le 15 juin 2004. Selon le journal *China Daily* du 20 août 2004, un rapport publié par le ministère du Commerce estime les pertes à 50 milliards USD.
12. En 2003, 2.6 millions de transactions suspectes ou portant sur des montants significatifs représentant un montant équivalant à 600 milliards USD ont fait l'objet de déclarations, selon le journal *China Daily* du 24 juillet 2004.
13. *The Economist*, 15 février 2002.
14. Jia Chunwang, Procureur général auprès du Parquet populaire suprême, a affirmé qu'en 2003, 596 fonctionnaires ayant pris la fuite après avoir été accusés de corruption avaient été ramenés en Chine, (Agence de presse Xinhua – Chine nouvelle, 24 mars 2004); le ministre de la Sécurité publique Zhou Yongkang a déclaré en juin 2004 que plus de 230 personnes soupçonnées de crimes économiques avaient été rapatriés depuis 1998.
15. Li Xuezhong, cité par le *Quotidien du Peuple*, 18 septembre 2003.
16. *China Daily*, 12 mars 2004.
17. Article 85(3), Code de procédure pénale.
18. On peut citer en particulier : le Code de déontologie à l'intention des hauts fonctionnaires, les Dispositions relatives à un système de responsabilité pour une bonne gestion des affaires publiques, les Dispositions provisoires concernant les sanctions administratives à l'endroit des fonctionnaires coupables de détournement de fonds ou de corruption, les Dispositions relatives à la publication des revenus ou encore les Dispositions relatives à la déclaration des dons perçus.
19. Associated Press, 2 avril 2004; *China Daily*, 26 août 2004.
20. Article 39 des statuts du PCC.
21. Informations communiquées le 8 janvier 2004 par le Parquet populaire suprême.
22. Par exemple, en septembre 1997, au cours de son XV^e Congrès, le PCC a admis la nécessité de « coordonner les efforts de prévention et de s'attaquer à la fois aux symptômes et aux racines » de la corruption.
23. Le rapport présenté par le Président Hu Jintao à la troisième session plénière de la Seizième Commission centrale de contrôle de la discipline souligne ce changement. Ayant dressé la synthèse d'expériences antérieures, le Président Hu Jintao a mis en exergue la volonté de lutter contre la corruption en attachant « une importance égale aux mesures de prévention » (Agence de presse Xinhua – Chine nouvelle, 12 janvier 2004).
24. Ces tendances et les différentes mesures prises sont exposées dans le chapitre 1 consacré à la réforme de la fonction publique en Chine.
25. On trouvera au chapitre 7 des informations plus détaillées sur les réformes de la gestion budgétaire.

26. Le chapitre 9, consacré à la gestion et à la réforme de la réglementation en Chine, donne des informations plus détaillées sur les aspects réglementaires et la réforme des pratiques et procédures de délivrance des autorisations administratives.
27. On pourra se reporter au chapitre 4 pour toute information complémentaire sur l'administration électronique en Chine.
28. Le chapitre 1 contient des informations sur le classement des postes dans le service public et décrit le système de « *nomenklatura* ».
29. Par exemple avec le transfert dans l'administration de soldats démobilisés.
30. Comme dans l'article 62 de la Loi sur les marchés publics pour les fonctionnaires chargés des marchés publics.
31. Agence de presse Xinhua – Chine nouvelle, 22 octobre 2004.
32. Agence de presse Xinhua – Chine nouvelle, 15 novembre 2004.
33. Par exemple, l'introduction en 2003 d'un plan de retraite destiné à la police dans la province du Jiangsu a permis de diviser par deux le nombre d'affaires de corruption en un an (*China Daily*, 26 août 2004).
34. Selon une proposition en cours d'examen, les autorités de la ville pourraient offrir des primes allant jusqu'à 2 millions CNY (200 000 EUR) au moment du départ à la retraite.
35. Le plus important étant le Code de déontologie de la police populaire.
36. Par exemple, les Procédures et règles de traitement des affaires pénales par les organes chargés de la sécurité publique, les Règles relatives à l'évaluation et à l'appréciation de la qualité de la mise en œuvre de la législation par les organes chargés de la sécurité publique, ou encore le Code relatif à la mise en œuvre de la législation et aux pratiques des Bureaux locaux de la sécurité publique.
37. Section VI, article 18 de la Loi sur les procureurs concernant les postes à éviter.
38. On peut citer par exemple le Code de déontologie de la police populaire, le Code professionnel des responsabilités attachées aux fonctions occupées au Bureau de contrôle des véhicules, les Dix agissements interdits aux fonctionnaires chargés de la sécurité publique et aux officiers de police dans les organes chargés de la sécurité publique, ou encore les Règles relatives à l'emploi de personnes apparentées à des cadres supérieurs des organes chargés de la sécurité publique.
39. Par exemple dans une procédure de supervision, conformément aux dispositions de l'article 14 de la Loi relative à la supervision administrative, décret n° 85 du président de la République populaire de Chine, promulgué le 9 mai 1997.
40. Informations communiquées par le ministère de la Supervision. Étant donné la forte représentation des membres du Parti dans la fonction publique, en particulier à des postes élevés, ces nouvelles règles pourraient bien jouer un rôle important dans l'évolution des comportements et dans l'application d'une politique plus stricte obligeant notamment les hauts fonctionnaires à déclarer régulièrement l'état de leur patrimoine.
41. On en trouve un exemple dans l'approche retenue par le Comité de surveillance olympique, formé par de hauts responsables pour soutenir les efforts de prévention de la corruption dans tous les projets olympiques et garantir des « Olympiades propres ». Le comité veille toute spécialement à encourager la mise au point de dispositifs de prévention de la corruption dans tout le processus d'organisation des Jeux, notamment les grands projets de construction, les projets impliquant le secteur privé (par exemple dans le cadre de partenariats public-privé), les franchises, la vente des billets, etc.
42. Le Règlement de la Municipalité de Shanghai relatif à la publication d'informations administratives est entré en vigueur le 1^{er} mai 2004.
43. L'adresse est : www.shanghai.gov.cn, *China Daily*, 2 novembre 2004.
44. Section II, article 6 de la Loi sur les procureurs, promulguée par le décret n° 39 du président de la République populaire de Chine en date du 28 février 1995.
45. On peut citer par exemple des suggestions récemment formulées à l'intention des départements ministériels concernés afin d'améliorer les règles de relocalisation en vue de l'organisation de l'Exposition universelle de Shanghai en 2010 (Agence de presse Xinhua – Chine nouvelle, 21 janvier 2005).
46. Déclaration commune du parquet de la province du Henan et du ministère des Transports.

47. Conformément à la Loi d'août 1994 sur la vérification des comptes.
48. Voir par exemple *China Daily*, 3 novembre 2004. Plusieurs autres affaires ont été rapportées par les journaux à la fin de septembre 2004, voir par exemple l'AFP, 24 septembre 2004.
49. Le nombre d'affaires de cette catégorie représente aux alentours de 1 % des vérifications; en 2000, par exemple, sur 145 713 contrôles, 1 456 affaires ont été transmises à la justice, ce qui représente une hausse d'environ 7 % par rapport à l'année précédente.
50. Par exemple le Code de déontologie des auditeurs dans les institutions de contrôle des comptes, les Règles applicables aux auditeurs ou encore les Règles permettant l'instauration d'institutions de contrôle des comptes transparentes et honnêtes.
51. En 1996, la Cour des comptes a publié 38 normes de vérification comptable afin de garantir l'efficacité et la qualité des vérifications effectuées dans tout le pays.
52. Conformément aux Instructions visant à éradiquer la corruption publiées par la Commission centrale de contrôle de la discipline du PCC.
53. Les rapports annuels de la Cour des comptes sont soumis au Premier ministre du Conseil des affaires d'État, puis à l'Assemblée populaire nationale depuis 1996.
54. Plus de 20 milliards CNY ont été ainsi récupérés pour le budget central en 2000.
55. Voir la section consacrée à la corruption dans le chapitre 15.

Bibliographie

- Assemblée populaire nationale (1995), Loi sur les procureurs, promulguée par le décret n° 39 du Président de la République populaire de Chine en date du 28 février 1995.
- Assemblée populaire nationale (1996), Code de procédure pénale de la République populaire de Chine, adopté lors de la 2^e session de la V^e Assemblée populaire nationale le 1^{er} juillet 1979, révisé conformément à la Décision de révision du Code de procédure pénale de la République populaire de Chine, adoptée lors de la 4^e session de la VIII^e Assemblée populaire nationale le 17 mars 1996.
- Assemblée populaire nationale (1997), Droit pénal de la République populaire de Chine, révisé lors de la 5^e session du Comité permanent de la VIII^e Assemblée populaire nationale, décret n° 83 du Président de la République populaire de Chine, promulgué le 14 mars 1997.
- Assemblée populaire nationale (1997), Loi relative à la supervision administrative, décret n° 85 du Président de la République populaire de Chine, promulgué le 9 mai 1997.
- Assemblée populaire nationale (1988), Dispositions complémentaires sur la suppression de la corruption active et passive, décret n° 63 du Président de la République populaire de Chine, promulguées le 21 janvier 1988.
- Assemblée populaire nationale (2002), Loi sur les marchés publics de la République populaire de Chine, adoptée lors de la 28^e session du Comité permanent de la IX^e Assemblée populaire nationale le 29 juin 2002, et entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2003.
- Assemblée populaire nationale (2003), Loi de la République populaire de Chine sur les autorisations administratives, adoptée lors de la 4^e session du Comité permanent de la X^e Assemblée populaire nationale le 27 août 2003 et entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2004.
- Guo, Yong (2003), « Zhongguo gaoguan fubai de tedian he bianhua qushi yanjiu », non publié.
- Guo, Yong et Hu Angang (2004), « The Administrative Monopoly in China's Economic Transition », non publié.
- Hu Angang (2001), *Zhongguo: tiaozhan fubai (Chine : La lutte contre la corruption)*, Hangzhou, Zhejiang renmin chubanshe.
- Kwong, Julia (1997), *The Political Economy of Corruption in China*, East Gate Book, M.E. Sharpe.
- Li Jingrong (2004), « Blacklist to Tackle Construction Bribes », *China Through a Lens*, www.china.org.cn, 14 juin.
- OCDE (2000), *Renforcer l'éthique dans le service public : Les mesures des pays de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003), *Lignes directrices de l'OCDE et expériences nationales*, OCDE, Paris, accessibles à l'adresse suivante : www.oecd.org/gov/ethics/.

OCDE (2003), *Gérer les conflits d'intérêts dans le service public : Lignes directrices de l'OCDE et expériences nationales*, OCDE, Paris.

OCDE (2006), *Gérer les conflits d'intérêts dans le service public : Mode d'emploi*, OCDE, Paris.

Pei, Minxin (2002), « The Long March against Graft », *Financial Times*, 10 décembre.

Zhang Siqing (1998), « Zuigao renmin jianchayuan gongzuo baogao », *Quotidien du Peuple*, 2 mars.

PARTIE I
Chapitre 4

L'administration électronique en Chine

Table des matières

Résumé	153
L'administration électronique en Chine	154
1. Introduction	154
2. Les arguments en faveur de l'administration électronique	154
3. Développement et structure de l'administration électronique	156
4. Obstacles à l'administration électronique	160
4.1. Obstacles législatifs	160
4.2. Obstacles budgétaires	161
4.3. Sécurité et surveillance	162
4.4. Fracture numérique et nécessité d'une plus large adhésion du public	163
5. L'initiative nationale de promotion de l'administration électronique	164
5.1. Deux réseaux	164
5.2. Un portail	166
5.3. Quatre bases de données	166
5.4. Les projets « Golden »	168
6. Souci de l'utilisateur et partage de l'information	172
6.1. Fourniture d'informations	173
6.2. Fourniture de services	175
6.3. Participation du public	176
6.4. Partage de données et compatibilité	177
7. Programmes d'administration électronique et réforme de l'administration publique	179
7.1. Efficience et services homogènes	179
7.2. Transparence et obligation de rendre compte	180
7.3. Coordination horizontale et verticale	181
7.4. Gestion publique	182
8. Principaux enjeux et recommandations	184
Notes	186
Bibliographie	186
Annexe 4.A1. Sites Web de l'administration électronique	189
 Liste des encadrés	
4.1. Historique	157
4.2. Commission d'informatisation de Shanghai	159
4.3. Projet « Top Leadership » à Nanhai	165

4.4. Système de « tableau d'affichage » de la ville de Suzhou pour la participation du public	177
---	-----

Liste des graphiques

4.1. Croissance des ressources d'administration électronique en Chine	155
4.2. Types d'information fournis par les sites Internet d'administration électronique en Chine (en %)	174
4.3. Fourniture de services en ligne par les sites Internet d'administration électronique en Chine (en %)	175

Résumé

On entend par administration électronique l'utilisation des technologies d'information et de communication, notamment Internet, en tant qu'outil d'amélioration de l'administration. En Chine, l'état de l'administration électronique reflète la situation de transition de la société chinoise contemporaine vers une « économie socialiste de marché ». La société de l'information dans ce pays n'en est qu'à ses débuts et la fracture numérique y persiste. En d'autres termes, la diffusion des technologies de l'information et des communications (TIC) et l'accès à ces technologies sont très variables d'une région à l'autre du pays. Si la pénétration d'Internet a rapidement augmenté dans les zones urbaines prospères, elle demeure bien faible en chiffres par habitant.

Malgré ces points négatifs, la Chine s'est engagée à aller de l'avant : ses dirigeants ont adopté une « cyberstratégie » dans le but de récolter les bénéfices économiques et sociaux des TIC et le Parti communiste chinois (PCC) est résolu à promouvoir l'administration électronique en liaison avec les réformes plus vastes du droit, des institutions administratives et de la gestion macroéconomique.

Dans une certaine mesure, l'évolution de l'administration électronique en Chine correspond aux évolutions générales que l'on constate dans les pays membres de l'OCDE. Les initiatives en matière d'administration électronique passent d'un simple encouragement à l'adoption des TIC à la promotion de réformes substantielles dans le secteur public. Le principal enjeu, qui était auparavant la mise en ligne de davantage de services, est devenu l'amélioration de la qualité de l'information et des services afin de stimuler leur utilisation par les publics visés, d'améliorer l'interconnectivité de façon à relier les « îlots d'information » existants, de promouvoir la collaboration pour diminuer les doublons, et d'établir des bases de données nationales permettant de satisfaire les besoins en matière de partage de données. Pour relever ces défis, les principaux acteurs, qui se situaient relativement à la marge, se trouvent désormais au centre du pouvoir institutionnel, conscients de ce que l'administration électronique recouvre de nombreux domaines et qu'il faut se situer dans une perspective qui englobe l'ensemble de l'administration.

Le succès des programmes d'administration électronique dépend du progrès des réformes juridiques et administratives dont le but est de codifier des concepts fondamentaux tels la répartition des responsabilités, la redistribution des ressources ou la normalisation des procédures opérationnelles. Ces questions supposent des transformations plus larges dans le cadre desquelles l'administration électronique peut jouer un rôle de catalyseur supplémentaire.

L'administration électronique en Chine¹

1. Introduction

On entend par administration électronique l'utilisation des technologies d'information et de communication, notamment Internet, en tant qu'outil d'amélioration de l'administration. Le présent chapitre donne des informations de référence et évalue la politique chinoise en matière d'administration électronique. S'appuyant sur plus d'une trentaine d'entretiens avec des experts et d'échanges de vues entre des groupes de réflexion et des citoyens chinois, le chapitre fait le point sur les initiatives d'administration électronique et analyse les objectifs et les perspectives d'évolution.

La présente étude, si elle fait apparaître certaines caractéristiques propres à la Chine, montre que les initiatives chinoises en matière d'administration électronique ont un dénominateur commun avec des projets similaires menés dans les pays membres de l'OCDE car l'administration électronique contribue à faire avancer les réformes de l'administration publique. Elle est en effet un outil de réforme et elle renouvelle l'intérêt pour la réforme de la gestion publique, souligne les incohérences internes et met en évidence l'engagement en faveur de la réalisation des objectifs de bonne gouvernance.

2. Les arguments en faveur de l'administration électronique

Depuis que la Chine a lancé son premier service public sur Internet en 1994, l'usage des TIC s'est rapidement développé. En moins de 10 ans, la Chine est devenue le deuxième pays du monde en termes d'utilisateurs d'Internet (80 millions fin 2003) et le premier pour les utilisateurs de téléphonie mobile (269 millions) (ministère des Industries de l'Information, 2003). En 2003, le nombre d'ordinateurs connectés à Internet atteignait 31 millions et près de 600 000 sites Internet étaient hébergés sur des serveurs chinois (Centre d'information chinois sur le réseau Internet, 1997-2004).

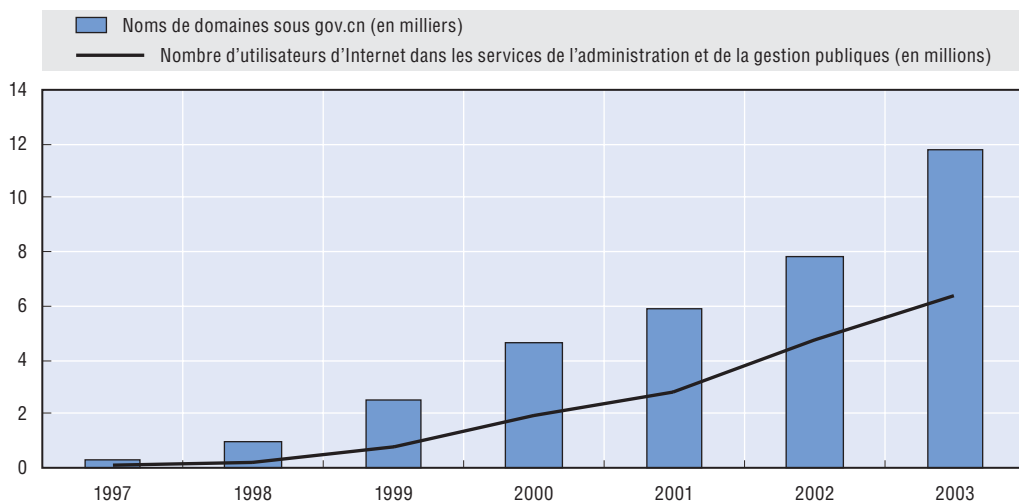
Toutefois, cette croissance rapide contraste fortement avec les faibles taux de pénétration des TIC au sein de la population chinoise dans son ensemble, soit 1.3 milliard d'habitants. Seulement 6.1 % de la population a accès à Internet et près de 60 % n'ont toujours pas de téléphone fixe ou mobile. La répartition des TIC est concentrée de manière disproportionnée dans les zones urbaines du littoral. En outre, de nombreux utilisateurs d'Internet n'ont jamais visité les sites des administrations publiques. La portée de l'administration électronique en Chine reste donc limitée.

La conjugaison de cette forte croissance et du faible niveau des indicateurs relatifs à l'utilisation des TIC par les citoyens ordinaires reflète la situation de transition dans lequel se trouve l'économie chinoise. Depuis les réformes de fond engagées en 1978, le pays s'affranchit progressivement de l'économie planifiée via un processus de « marchandisation ». Depuis son accession à l'OMC en décembre 2001, la Chine est aussi de plus en plus intégrée dans le marché mondial, ce qui la confronte à un impératif d'amélioration sensible du climat des affaires et à une demande croissante d'information.

Dans ce contexte, le gouvernement chinois a mis en place une « cyberstratégie » destinée à recueillir les bénéfices économiques et sociaux des TIC tout en minimisant les menaces potentielles (Hachigian, 2001). Les efforts que déploie depuis quelque temps la Chine pour développer l'administration électronique sont l'une des principales composantes de cette stratégie, dont on attend qu'elle contribue à soutenir la croissance des TI dans un contexte de ralentissement mondial du commerce électronique.

L'administration électronique en Chine se développe « à une échelle sans précédent parmi les nations en développement » (Kluver, 2004). L'un des indicateurs est le nombre de noms de domaines enregistrés sous gov.cn, qui est passé de 323 en 1997 à 11 764 en 2003 (CNNIC – Centre d'information chinois sur le réseau Internet, 1997-2004). Pendant cette période de seulement six ans, le nombre d'utilisateurs chinois d'Internet travaillant dans les services de l'administration et de la gestion publiques est monté en flèche, passant de moins de 6 000 à 6.4 millions (*ibid.*).

Graphique 4.1. **Croissance des ressources d'administration électronique en Chine**



D'après la Conférence nationale sur la gouvernance et l'informatisation de l'administration publique qui s'est tenue en décembre 2003 (Agence Xinhua – Chine nouvelle, le 11 décembre 2003), 97 % des organes administratifs régionaux en Chine ont mis en place des réseaux informatiques à usage interne. Quelque 75 % d'entre eux possèdent des réseaux internes reliés aux services, bureaux, villes et districts placés sous leur autorité. Au niveau national, 43 % des bureaux du Conseil des affaires d'État à rang de ministère ont créé leurs propres intranets à l'intention des instances qui se trouvent sous leur tutelle partout dans le pays.

Cette croissance rapide doit beaucoup au boom de l'économie chinoise, à l'accession du pays à l'OMC et à l'éclosion de la société de l'information. De manière plus immédiate, pour les administrations publiques, cette croissance est liée à la reconnaissance officielle de « l'informatisation » (*xinxihua*) en tant que stratégie centrale de modernisation et, ce qui est le plus important, à la détermination des autorités chinoises à faire avancer la réforme du secteur public.

Si les bienfaits économiques à retirer de l'administration électronique constituent pour le gouvernement chinois un objectif essentiel, celui-ci attend d'elle avant tout qu'elle

vienne étayer la réforme de la structure et des procédures de l'administration publique proprement dite. L'administration électronique a donc potentiellement un rôle important à jouer dans les efforts de réforme que mène actuellement la Chine en vue de rendre le secteur public plus efficient, plus transparent et de l'obliger à rendre davantage compte (Banque mondiale, 2003).

Les dirigeants chinois à Pékin s'accordent à penser que le but ultime de l'administration électronique en Chine est de faciliter la réforme du secteur public. Selon la résolution du XVI^e Congrès du Parti communiste chinois (PCC) qui s'est tenu en novembre 2002, l'administration électronique doit s'entendre dans le cadre d'un « approfondissement des réformes institutionnelles qui concernent la gestion du secteur public » et comme une composante des efforts pour « faire encore évoluer les fonctions de l'administration publique, améliorer le mode de gestion, promouvoir l'administration électronique, accroître l'efficacité administrative et diminuer les coûts administratifs afin de mettre en place un système de gestion administrative faisant appel à des procédures normalisées et des actions concertées qui soient justes, transparentes, claires et très efficaces » (traduction libre).

L'administration électronique peut donc potentiellement constituer un nouveau point d'ancrage reliant les programmes de réforme menés dans les domaines de la législation, des institutions administratives et de la gestion macroéconomique. En cas de succès, elle jouera un rôle important dans la modernisation du secteur public et aidera les autorités chinoises à « mettre en place une administration de meilleure qualité », soit le but ultime indiqué dans le document *L'administration électronique, un impératif* (OCDE, 2003).

3. Développement et structure de l'administration électronique

Bien que l'administration chinoise utilise des ordinateurs pour le travail de bureau depuis les années 80 (voir encadré 4.1), il reste toujours à parfaire la structure administrative sur lesquelles reposent les initiatives en matière d'administration électronique. Dans un contexte de croissance économique rapide et de poursuite de la réforme vers l'économie de marché, le gouvernement a lancé en 1993 les trois projets « Golden » (*Golden Bridge*, *Golden Gate* et *Golden Card*), afin de bâtir l'infrastructure de base et de promouvoir les transactions électroniques, dans le secteur public comme dans le secteur privé. En 2002, les trois projets « Golden » ont été remplacés par une série de nouveaux programmes, qui seront présentés à la section 4.

En 1999, un petit nombre d'entrepreneurs en relations avec China Telecom, le premier opérateur chinois de télécommunications, a lancé le Projet d'administration en ligne. Avec l'aide du Centre d'information de la Commission d'État chargée de l'économie et du commerce, ces entrepreneurs ont enrôlé plus de 40 bureaux au rang de ministère, dans le but de faciliter l'utilisation des technologies Internet dans l'administration, partout dans le pays (Administration en ligne, 2003). Le principal site Internet du Projet d'administration en ligne, *www.gov.cn*, est désormais un portail global pour les sites Internet d'administration électronique en Chine. Toutefois, « Administration en ligne » est une organisation à but lucratif qui n'a pas de mission directe de l'administration centrale pour devenir un acteur majeur de l'administration électronique.

Bien que le gouvernement central ait publié des principes généraux dès 1997, le cadre administratif actuel, plus développé, de coordination de l'administration électronique, ne s'est concrétisé qu'après août 2001, lorsque le Groupe dirigeant du Conseil des affaires

Encadré 4.1. Historique

Milieu des années 80 – Les ordinateurs font leur apparition dans les bureaux de l'administration chinoise, lors de l'introduction des premières applications « bureautiques » dans le pays.

1993 – Le lancement des Trois Projets en Or (*Golden Bridge* – réseau d'information économique, *Golden Gate* – réseau d'information sur le commerce extérieur et les douanes, et *Golden Card* – argent électronique) marque le début formel de l'administration électronique en Chine. On commence à mettre en réseau les ordinateurs et les bases de données.

Avril 1997 – La Convention nationale pour le développement de l'informatique annonce les principes directeurs retenus par la Chine en matière d'informatisation : « planification coordonnée menée par l'État; normes unifiées établies en coopération; ressources interconnectées partagées par les services administratifs ».

Janvier 1999 – Le Projet d'administration en ligne (*www.gov.cn*) est lancé par China Telecom et le Centre d'information de la Commission d'État chargée de l'économie et du commerce, avec le concours de plus de 40 ministères et bureaux de niveau ministériel.

Octobre 2000 – Le 10^e Plan quinquennal de la Chine promeut une nouvelle stratégie d'ensemble pour le développement économique et social : « l'utilisation de l'informatisation pour donner une impulsion à l'industrialisation » (*yi xinxihua daidong gongyehua*).

Août 2001 – Le Groupe dirigeant du Conseil des affaires d'État chargé de l'informatisation est rétabli, tout comme son organe administratif permanent, le bureau de l'informatisation du Conseil des affaires d'État. Ce dernier et le bureau de la Commission d'État pour la réforme du secteur public sont désormais les deux instances centrales chargées de la coordination de l'administration électronique en Chine.

Juillet 2002 – La deuxième réunion du Groupe dirigeant sur l'informatisation adopte des « Recommandations sur la mise en place de l'administration électronique en Chine ». Aussi connues sous le nom de « document n° 17 du Conseil des affaires d'État », ces recommandations jettent les bases de l'infrastructure de l'administration électronique en Chine, soit « deux réseaux, un portail, quatre bases de données et 12 projets Golden ».

Novembre 2002 – La résolution du XVI^e Congrès du PCC appelle à « un renforcement majeur des initiatives d'administration électronique » dans le cadre d'un « approfondissement des réformes institutionnelles au niveau de la gestion du secteur public » afin de « mettre en place une administration faisant appel à des procédures normalisées et des actions concertées qui soient justes, transparentes, claires et très efficaces » (PCC, 2002).

Avril 2003 – Le bureau de l'informatisation du Conseil des affaires d'État, le ministère de la Science et de la Technologie et le ministère des Industries de l'Information publient conjointement les « Principes techniques des projets d'administration électronique ».

Mai-juin 2003 – Pendant l'épidémie de syndrome respiratoire aigu sévère (SRAS), Pékin et plusieurs villes mettent en place des systèmes d'information épidémiologique afin de gérer la crise de façon centralisée. Certains de ces projets ont reçu une aide financière et l'appui d'experts d'organisations internationales comme le PNUD.

Juillet 2003 – La troisième réunion du Groupe dirigeant du Conseil des affaires d'État chargé de l'informatisation adopte la « recommandation sur le renforcement de la protection de la sécurité en matière d'information », promulguée ultérieurement par les services centraux du Conseil des affaires d'État sous le nom de « document n° 27 ».

d'État chargé de l'informatisation (*Guowuyuan xinxihua gongzuo lingdao xiaozu*) est devenu la plus haute autorité en matière de TIC². Depuis lors, une infrastructure nationale de l'administration électronique est progressivement apparue, traduisant les récentes évolutions de la réforme du secteur public et la prise de conscience du rôle que l'administration électronique peut jouer dans les efforts de réforme. Cette infrastructure est succinctement décrite dans les « Recommandations du Groupe dirigeant sur l'informatisation relatives à la mise en place de l'administration électronique en Chine » (ci-après le « document n° 17 du Conseil des affaires d'État ») émises en juillet 2002.

Avant la promulgation du document n° 17 du Conseil des affaires d'État, la relation entre l'administration électronique et la réforme du secteur public était mal définie. En conséquence, la coordination par l'administration centrale des initiatives d'administration électronique était insuffisante et la majorité des projets étaient menés par des responsables sectoriels et des collectivités locales, ou lancés dans le cadre d'opérations commerciales, d'où une situation confuse caractérisée dans certains domaines par un recoupement des programmes et l'existence de nombreux « îlots d'information » (*xinxi gudao*) isolés.

Cependant, depuis la publication du document n° 17 du Conseil des affaires d'État, les responsabilités concernant le développement des programmes d'administration électronique en Chine ont été clarifiées. Comme l'a souligné le Premier ministre Wen Jiabao, lors de la troisième réunion du Groupe dirigeant chargé de l'informatisation en 2003 : « Notre action est essentiellement centrée sur la transformation des fonctions de l'administration, la promotion accélérée de l'administration électronique, l'amélioration des capacités de l'administration en matière de régulation économique, de surveillance des marchés, de gestion sociale et de services publics, et sur la plus grande ouverture du secteur public. » Pour que cette ambition devienne réalité, la structure institutionnelle des projets d'administration électronique doit refléter les nouveaux principes d'administration publique qui concernent la transparence, l'obligation de rendre compte, la lutte contre la corruption et la séparation des fonctions de prise de décision et d'exécution.

Bien que le Groupe dirigeant chargé de l'informatisation soit la plus haute autorité chinoise dans le domaine des TIC, il ne se réunit qu'une fois par an. Par conséquent, les instances centrales de décision en matière de politique d'administration électronique au plan national sont le bureau du Conseil des affaires d'État chargé de l'informatisation (l'organe permanent du Groupe dirigeant, ci-après le bureau de l'informatisation) et le bureau de la Commission d'État pour la réforme du secteur public (ci-après le bureau de la réforme du secteur public). Depuis 2003, le bureau de l'informatisation et le bureau de la réforme du secteur public œuvrent étroitement à l'édification de cadres de nature à garantir le développement à long terme et la réalisation des réformes dans le secteur public.

En outre, au niveau national, il existe des organismes prestataires de services qui contribuent à la fourniture d'aide financière, technologique et de personnel pour les projets d'administration publique en général, tels le ministère des Industries de l'Information, le ministère de la Science et de la Technologie, la Commission d'État pour le développement et la réforme, et le ministère des Finances. De plus, de l'éducation à la santé, du commerce à la sécurité publique, toutes les administrations publiques à rang de ministère ont lancé des initiatives d'administration électronique dans leur propre domaine de compétences.

Au niveau local, toutefois, on constate de grandes variations en matière d'administration électronique. Les autorités provinciales et municipales dans les régions riches, telles les régions côtières du Sud-Est, font souvent preuve d'un plus grand engagement, ce qui n'est

guère surprenant car leur plus grande capacité financière leur facilite la tâche. Dans de nombreux cas, les entreprises locales prospères et les industries exportatrices en plein essor de ces régions créent une forte demande d'administration électronique. C'est ainsi que l'on trouve aux niveaux des provinces, des villes ou des bourgs certains des projets d'administration électronique les plus axés sur l'avenir et les plus créatifs.

Les bureaux d'informatisation (*xinxiban*) centralisent la coordination de l'administration électronique au niveau infranational, mais le statut institutionnel des bureaux d'informatisation locaux est différent d'un endroit à l'autre. Certains de ces bureaux sont constitués sur la base des anciens « centres d'information » (*xinxi zhongxin*), dont le pouvoir administratif est généralement moindre. D'autres font partie de commissions locales de planification qui contrôlent directement des projets de développement de toutes sortes. D'autres encore profitent du poids politique des bureaux locaux de la propagande du PCC, des Départements de science et de technologie ou des autorités de réglementation des télécoms. Le bureau de la réforme du secteur public participant au processus décisionnel en matière d'administration électronique au niveau national, ses antennes locales peuvent aussi jouer un rôle de plus en plus important dans les localités au titre de leur fonction de surveillance de la réforme de la gestion publique et des ressources humaines du secteur public.

Du fait des différences d'organisation des bureaux d'informatisation, une grande marge de manœuvre est donnée aux autorités locales dont le rôle va souvent au-delà de la simple mise en œuvre des politiques nationales et ce, d'autant plus qu'en cette période de réformes, la gouvernance en Chine est certes théoriquement centralisée, mais souvent décentralisée dans la pratique.

Ainsi, malgré leurs différences sur le plan institutionnel, les groupes de travail locaux chargés de la promotion de l'informatisation sont des acteurs essentiels du développement de l'administration électronique en Chine. Dans de nombreux cas, particulièrement dans les régions les plus riches, les acteurs locaux ont tendance à avoir « un temps d'avance » et mènent des initiatives pilotes dont le reste du pays peut tirer des enseignements intéressants. Les initiatives d'administration électronique dans des mégapoles comme Shanghai (voir encadré 4.2) et Guangzhou, ainsi que dans des villes moins importantes comme Fuzhou, Qingdao et Nanhai, dont les expérimentations locales remontent au

Encadré 4.2. **Commission d'informatisation de Shanghai**

La création de la Commission d'informatisation de Shanghai (www.shanghaiit.gov.cn) le 1^{er} août 2003 est un exemple notable au niveau local. Il s'agit en effet de la première expérience majeure, approuvée par le Comité Central du PCC et le Conseil des affaires d'État qui, via la restructuration institutionnelle, vise à l'amélioration des programmes locaux d'administration électronique. La nouvelle Commission a des « antennes » dans tous les arrondissements urbains et districts ruraux de Shanghai. Elle est, du point de vue de la hiérarchie administrative, un demi échelon au-dessus de la plupart des bureaux municipaux. Cette modification institutionnelle a pour conséquence non seulement de centraliser les fonctions qu'exerce la Commission en matière de rédaction de la réglementation locale, de supervision des services de télécommunications et de gestion des infrastructures locales, mais de lui donner aussi davantage de poids dans la mise en œuvre de l'administration électronique sur l'ensemble de la municipalité.

milieu des années 90, ont toutes influencé les programmes nationaux d'administration électronique. Ces projets nationaux mettent aussi à profit les expériences locales couvrant des zones géographiques, notamment des villes ou provinces moins développées.

4. Obstacles à l'administration électronique

Malgré la vitalité de l'économie et les progrès rapides des TI, le développement de l'administration électronique en Chine se heurte à de multiples obstacles en raison de la dimension du pays, de l'héritage institutionnel antérieur aux réformes et de la phase transitoire dans laquelle se trouvent les relations entre l'État et la société. La plupart de ces obstacles ne sont pas spécifiques aux programmes d'administration électronique. Ils concernent des questions plus vastes relatives au secteur public et s'expliquent par le fait que la société chinoise de l'information en est encore à la phase initiale de son développement. L'OCDE attire notamment l'attention sur les obstacles dépassant le champ d'un seul projet ou unité de TI qui déterminent le contexte dans lequel interviennent les projets d'administration électronique : « ils sont souvent dus à des défaillances, à l'absence de certains éléments ou à un manque de flexibilité des structures générales de l'administration qui soutiennent l'administration électronique » (OCDE, 2003).

4.1. Obstacles législatifs

La réforme du système juridique est un élément central des initiatives d'administration électronique. En effet, la réforme du secteur public ne peut progresser sans que soit instaurée une règle de droit moderne. Plus précisément, la clarification des relations de pouvoir entre l'État et la société et entre les différentes administrations publiques est la condition essentielle d'une mise en œuvre réussie de l'administration électronique. Dans le passé, les lois et règlements en Chine avaient tendance à ne pas restreindre le pouvoir politique et administratif des responsables en matière de traitement de l'information, notamment concernant la régulation des contenus et des opérations en ligne (Harwit et Clark, 2002; Cheung, 2003). Les responsables ou les administrations pouvaient donc ne dévoiler que très peu de renseignements sur leurs pratiques, particulièrement en cas d'agissements répréhensibles. De tels comportements sont toutefois incompatibles avec les objectifs de transparence et de reddition de comptes inhérents à l'administration électronique.

Conscients de cet enjeu, les plus hauts responsables politiques chinois accordent depuis quelques années davantage d'attention à la mise en place d'un cadre juridique qui équilibre les pouvoirs entre les administrations. Lors du XVI^e Congrès du PCC, l'ancien Président de la République populaire de Chine Jiang Zemin a appelé à « la modération et au contrôle du pouvoir » et à « la mise en œuvre sérieuse d'un système de publication de l'information provenant des administrations publiques ». Depuis lors, des mesures législatives ont défini de nouvelles normes qui restreignent les pouvoirs des administrations en matière de traitement de l'information.

La proposition de Loi pour une gouvernance ouverte, qui a pour but d'équilibrer les textes législatifs et réglementaires existants, notamment ceux qui traitent des secrets d'État et de la gestion des services d'information via Internet, est importante à cet égard. Toujours en discussion, ce nouveau texte donne pour la première fois une définition juridique des « secrets d'État » et exige des fonctionnaires de l'administration qu'ils obtiennent d'un organisme central l'autorisation préalable de retenir une information. Si

cette loi est votée et mise en application, elle entraînera une véritable révolution au sein de l'administration chinoise étant donné que toutes les informations non secrètes appartiendront au domaine public et pourront être placées sur Internet.

Hormis cette Loi pour une gouvernance ouverte, l'avenir de l'administration électronique en Chine dépend d'une série de mesures à caractère juridique, dont certaines ont déjà été publiées et d'autres en sont encore au stade du projet ou sont en cours de révision. Il s'agit notamment de la Loi sur les appels d'offres et les marchés publics et des mesures relatives à la gestion de la sécurité des réseaux pour les projets d'administration électronique, ou encore de la Loi à protection de la vie privée dans les relations entre l'État et le citoyen, de la Loi sur la signature électronique et des mesures relatives à l'enregistrement des informations émanant des administrations pour les opérations administratives courantes. Autant d'initiatives législatives qui ont suscité, entre les institutions et les groupes sociaux dont les priorités sont différentes, un débat sur les principes fondamentaux de l'administration électronique en Chine.

Malgré les évolutions récentes de la législation, l'administration électronique en Chine repose encore sur un système juridique très embryonnaire qui garantit insuffisamment la viabilité et la qualité de l'administration électronique sur le long terme. L'enjeu fondamental est tout autant de clarifier les objectifs et les priorités au niveau national que de mettre en place des procédures de base pouvant être appliquées au niveau local. On n'est donc guère surpris de constater que, jusqu'à présent, les relations informelles demeurent un facteur important de succès pour de nombreux projets d'administration électronique en Chine lesquels, en l'absence de lois et de réglementations officielles, sont tributaires de l'influence personnelle de hauts responsables.

4.2. Obstacles budgétaires

En 2002, la Chine a dépensé environ 30 milliards CNY (3.6 milliards USD) pour l'administration électronique, dont 23 milliards pour le matériel et les infrastructures, 3.8 milliards en logiciels et 3.2 milliards pour les services de TI. Selon les estimations, les dépenses auraient progressé de 17 %, pour atteindre 35 milliards CNY en 2003 (CCW Research, 2002).

Néanmoins, l'importance et le rythme d'augmentation du budget brut de l'administration électronique ne sont pas des gages de viabilité du système budgétaire en place. Interrogés, plusieurs fonctionnaires d'organes des administrations centrale et locales de l'Est de la Chine ont au contraire indiqué que la budgétisation des projets d'administration électronique reste un problème majeur dans l'ensemble du pays. Un haut responsable de Pékin a reconnu que le contrôle du budget s'était amélioré au cours des dernières années en déclarant toutefois « que nul ne savait combien d'argent avait été gaspillé ».

L'administration électronique en Chine est actuellement financée de diverses manières. Les organes administratifs au niveau infranational fournissent une bonne partie du financement. En effet, de nombreux projets d'administration électronique relèvent d'expérimentations locales ou régionales, même s'il existe aussi un nombre non négligeable de projets nationaux directement financés par les ministères. Les initiatives locales reçoivent parfois des subventions venant des niveaux plus élevés de l'administration ou bénéficient de prêts bancaires ou encore d'investissements du secteur privé. Toutefois, surtout lorsque les initiatives locales sont financées par des fonds privés, il n'est pas rare qu'on ait à déplorer des doublons en termes de réseau et des

incompatibilités entre les plates-formes. C'est pourquoi s'est dégagé à la conférence du Groupe dirigeant chargé de l'informatisation de 2002 un consensus selon lequel il convient de renforcer la coordination et la supervision de façon à assurer l'optimisation des structures et de l'efficacité par rapport aux coûts.

Malgré ce consensus, le système budgétaire reste insuffisamment structuré et manque de règles formelles ou d'orientations explicites. En général, il permet le partage des dépenses entre diverses administrations publiques, mais les principes sont souvent peu clairs dès lors qu'il s'agit de budgétiser un projet spécifique faisant intervenir plusieurs divisions à différents niveaux administratifs. Au niveau national, les coûts de mise en place devraient être couverts par les crédits de l'administration centrale alloués au financement de l'infrastructure de base, tandis que les coûts de fonctionnement devraient être inclus dans les budgets des ministères correspondants et coordonnés par le ministère des Finances. Au niveau infranational, les administrations locales sont généralement responsables de la mise en place et de la maintenance de leurs propres projets d'administration électronique, mais elles peuvent aussi recevoir des subventions de l'administration centrale en cas de besoin.

Dans le domaine de l'administration électronique, les décideurs au niveau national doivent se soucier de l'efficacité par rapport aux coûts, mais cette question est parfois négligée au plan local et dans certains secteurs de l'économie. De nombreux projets d'administration électronique sont inutilement coûteux, et leur budget privilégie souvent le matériel et l'infrastructure au détriment des logiciels et des applications. Le financement de la mise à jour et de la maintenance des systèmes est souvent insuffisant, ce qui entraîne une sous-utilisation du matériel et des réseaux, qui sont des éléments onéreux.

4.3. Sécurité et surveillance

La mise au point de mesures de sécurité des réseaux et de mécanismes de surveillance pour contrôler l'usage interne est un autre enjeu majeur pour l'administration électronique en Chine. Les administrations publiques sont très soucieuses des virus informatiques et des intrusions non autorisées car la fiabilité des systèmes informatiques en Chine est bien davantage menacée par l'invasion de virus, notamment ceux qui se propagent et se multiplient, que ce n'est le cas dans la plupart des pays membres de l'OCDE. Des milliers de sites Internet de l'administration publique sont ainsi régulièrement le siège de piratages informatiques (Qiu, 2002a).

De nombreuses mesures administratives et technologiques ont été prises pour éviter les problèmes de sécurité, dont le projet *Golden Shield* (Bouclier d'or) et la séparation physique des réseaux internes et externes, conformément aux prescriptions du document n° 17 du Conseil des affaires d'État. L'interface entre le réseau externe de l'administration électronique et Internet est protégée par des mots de passe, des pare-feu et des réseaux privés virtuels, entre autres technologies de sécurité. Depuis 2003, l'utilisation de clés d'encryptage dans le cadre d'une infrastructure à clés publiques est de plus en plus populaire. Par le biais des *certificats numériques*, les autorités de certification vérifient et authentifient chacune des parties impliquées dans une transaction sur Internet, afin d'assurer que l'identité de l'utilisateur est authentique et de prévenir tout accès ou modification indus des bases de données et des documents internes.

Cependant, les modes actuels de protection de la sécurité des réseaux présentent deux insuffisances qui trouvent toutes les deux leurs racines dans les anciennes pratiques

de la bureaucratie compartimentée et d'un manque de coordination au niveau central (Ding, 2002). En premier lieu, se pose le problème des chevauchements au niveau de la mise en place et de l'absence de normes communes. Le premier organisme de certification a été créé en 1998 et la Chine en compte actuellement plus de 70 œuvrant dans des domaines différents et utilisant des normes différentes. Nombre de ministères et d'administrations locales ont mis ou projettent de mettre en place leur propre organisme de certification. Il n'existe cependant pas de norme d'autorisation électronique à l'échelle nationale utilisant une clef d'encryptage commune.

En second lieu, on n'accorde pas suffisamment d'attention aux solutions non techniques ou à faible contenu technique. La sécurité des réseaux est souvent perçue davantage comme une question de sophistication technique que comme un ensemble de procédures institutionnelles. Ce mode de pensée, particulièrement fréquent parmi les membres des bureaux locaux d'informatisation, place la sécurité des réseaux sous la responsabilité des programmeurs et des systèmes, dont les moyens d'assurer la sécurité dans un environnement technologique en perpétuel changement sont limités.

Il importe donc d'internaliser ces responsabilités et de les intégrer aux procédures opérationnelles de base dans une « culture de la sécurité » qui repose tout autant sur « de nouvelles manières de penser et d'agir » que sur la technologie (OCDE, 2003d). La normalisation des pratiques administratives faciliterait le contrôle interne au sein de l'administration et constituerait une solution moins coûteuse et plus fiable qu'une solution technologique. Elle contribuerait en outre à l'objectif ultime de réforme de l'administration.

4.4. Fracture numérique et nécessité d'une plus large adhésion du public

L'influence de l'administration électronique en Chine est aussi sévèrement limitée par le faible niveau de développement de la société de l'information dans le pays. Comme nous l'avons dit plus haut, les nouvelles technologies de communication n'ont atteint qu'une faible proportion de la population chinoise. Toucher et desservir les « exclus du numérique », tels les paysans, les travailleurs migrants, les employés au chômage et les personnes handicapées, est une tâche gigantesque.

L'enjeu le plus difficile consiste à lancer et faire vivre les initiatives d'administration électronique dans l'intérieur du pays, c'est-à-dire les vastes régions moins développées à faible densité de population qui souffrent d'un déficit de ressources en matière d'information (Qiu, 2002b). D'après une enquête de 2003, malgré la campagne de « Développement de l'Ouest » menée par le pays dans le but de diminuer la pauvreté dans les provinces de l'intérieur, la fracture numérique entre l'Est et l'Ouest du pays continue de se creuser (*Quotidien du Peuple*, 2003). Selon M. Zhao Xiaofan, un haut responsable du bureau du Conseil des affaires d'État chargé de l'informatisation qui a supervisé l'enquête, « la clef de la promotion de l'informatisation dans l'ouest de la Chine consiste à améliorer la maîtrise de l'informatique et d'Internet par le grand public » (*ibid.*).

Pour que l'administration électronique joue un rôle plus actif en Chine, le gouvernement chinois doit impérativement surmonter l'obstacle que représente le faible niveau des connaissances informatiques de la population et le faible taux de pénétration d'Internet dans le pays. Néanmoins, l'amélioration de l'accès aux TIC est une solution nécessaire, mais non suffisante. Les sites Internet d'administration électronique doivent aussi mettre en place des contenus et des applications de plus large portée pour attirer le grand public. Ce n'est qu'à cette condition que les projets d'administration électronique pourront réellement bénéficier à la société chinoise en général.

5. L'initiative nationale de promotion de l'administration électronique

L'engagement de ses hauts responsables politiques à réformer le secteur public en généralisant le recours aux TIC est un des atouts majeurs de la Chine dans son effort de développement de l'administration électronique. Il en est résulté un programme d'administration électronique, d'envergure nationale, fondé sur une vision d'ensemble cohérente. La nouvelle équipe dirigeante issue du XVI^e Congrès du PCC en 2002 a repris l'analyse des dirigeants précédents, selon laquelle l'informatisation est un élément central de la modernisation de l'administration chinoise. Le Président Hu Jintao et le Premier ministre Wen Jiabao ont tous deux publiquement réaffirmé l'importance de l'administration électronique dans le programme de réformes de la Chine. En outre, de nombreux gouverneurs de provinces, maires et secrétaires généraux des comités locaux du PCC ont activement promu l'administration électronique au niveau infranational.

Au niveau local, le leadership politique est un facteur essentiel pour susciter et soutenir les initiatives d'administration électronique. En effet, la résistance la plus forte vient généralement de ceux qui ont à défendre des intérêts acquis, tels les responsables de niveau intermédiaire dans la hiérarchie qui craignent que l'utilisation des TIC ne leur fasse perdre du pouvoir. La parade utilisée pour contrer cette résistance a été de lancer le projet « Top Leadership » (*yibashou gongcheng*), à savoir que le responsable le plus haut placé du PCC ou de l'administration à un niveau donné dirige le groupe chargé de promouvoir l'administration électronique et s'attache à persuader les parties prenantes qui sont réticentes. Cette stratégie a été efficace dans la plupart des cas, par exemple à Nanhai dans le Sud de la Chine (voir encadré 4.3).

Depuis 2002, l'administration centrale a mis en place un cadre commun permettant d'orienter et de coordonner les projets d'administration électronique partout dans le pays. D'après le document n° 17 du Conseil des affaires d'État (c'est-à-dire les recommandations de l'Institut national pour la bonne gouvernance en matière d'administration électronique), les principales initiatives de la Chine au niveau national en matière d'administration électronique peuvent se décrire comme étant « deux réseaux, un portail, quatre bases de données et 12 projets "Golden" ("Projets en Or") ». La structure de ce programme montre que les principaux responsables de l'administration centrale sont fermement résolus à mettre en œuvre l'administration électronique. Le nouveau cadre a pour but de clarifier les responsabilités au niveau national autour des principales priorités du gouvernement, afin de garantir l'existence de normes d'interopérabilité communes et de créer une plate-forme technique sur laquelle chaque administration et les administrations locales puissent développer leurs propres services.

5.1. Deux réseaux

Les « deux réseaux » en question sont le « réseau interne » (*neiwang*) utilisé en interne par l'administration (c'est-à-dire d'administration à administration, G2G) et le « réseau externe » (*waiwang*) qui connecte l'administration aux citoyens (G2C) et aux entreprises (G2B). La nouvelle division du travail autour de ces deux réseaux indique que la Chine a passé le cap initial de développement de l'administration électronique dominé par les expérimentations locales. Une relation de coopération plus rationnelle a commencé à prendre forme, qui permet à l'administration centrale de jouer un rôle plus important dans la gestion macroéconomique comme dans la supervision des opérations locales.

Encadré 4.3. **Projet « Top Leadership » à Nanhai**

Les autorités locales de Nanhai ont été parmi les premières en Chine à lancer de grands projets d'administration électronique à l'échelle de toute une ville, et ce dès 1996 (Qiu, 2003). Leur exemple est particulièrement valable pour le Projet « Top Leadership » : en effet, de hauts responsables, dont le secrétaire du PCC de Nanhai, M. Deng Yaohua, et le maire de la ville, M. Chen Zhongyuan, ont activement contribué à la promotion d'Internet dans l'administration publique. Sous leur impulsion, un groupe chargé de la promotion de l'informatisation a été créé, comprenant les principaux dirigeants de toutes les grandes administrations locales. Des mesures incitatives, telles que primes ou promotions, ont été spécifiquement mises en place pour récompenser les progrès. Face à la résistance des responsables aux échelons intermédiaires de la hiérarchie, les membres du groupe se sont appliqués à défendre les projets d'administration électronique auprès de leurs subordonnés, dans les réunions publiques comme dans les activités quotidiennes. Pour en renforcer l'impact, les membres du groupe ont été encouragés à « réitérer le message, dans toutes les réunions, grandes ou petites et ce, quotidiennement (*dahui jiang, xiaohui jiang, tiantian jiang*) ».

La résistance est surtout due à l'aversion pour la technologie des cadres les plus anciens, guère rompus à l'utilisation de l'informatique ou d'Internet. Le groupe chargé de la promotion de l'informatisation a donc décidé de donner une formation technique à la plupart des fonctionnaires locaux en recrutant, avec des salaires compétitifs, des enseignants et des experts des TI venant d'un peu partout en Chine. En outre, suivant en cela une tactique classique de persuasion utilisée en Chine depuis les premières années d'existence du PCC, ils ont distingué parmi les participants au programme des « étudiants modèles » auxquels ils ont fait une grande publicité. L'un de ces étudiants modèles, dit « Oncle Fa » (*fashu*), est un employé de 55 ans n'ayant fréquenté que l'école primaire. Il a été chaleureusement félicité par l'administration locale pour s'être rapidement familiarisé avec les nouvelles technologies. « Si Oncle Fa peut le faire », a déclaré un responsable de communauté urbaine, « il n'y a pas de raison que la plupart de nous autres, qui sommes plus jeunes, ne puissions pas apprendre les nouvelles technologies ».

Cette structure est également révélatrice du souci qu'ont les Chinois de la sécurité de leurs systèmes d'information. Selon les « Recommandations de l'Institut national pour la bonne gouvernance relatives au renforcement de la protection de la sécurité en matière d'information » (ci-après document n° 27 du Conseil des affaires d'État) publiées en 2003, le réseau interne sert essentiellement à transmettre des informations confidentielles entre organes de l'administration centrale et 47 services au niveau de la province ou un cran en-dessous, au niveau préfectoral. Pour des raisons de sécurité, ce réseau est « physiquement séparé » (*wuli geli*) du réseau externe et des bureaux de l'administration aux échelons inférieurs. Le réseau interne sert aussi au transfert de données entre ministères, par exemple pour les grandes bases de données nationales inter-administrations (G2G, c'est-à-dire les quatre bases de données décrites plus loin) qui sont au cœur de l'amélioration des services aux citoyens et aux entreprises dans l'ensemble du pays.

Les administrations locales en-dessous du niveau préfectoral sont encouragées à concentrer leurs efforts sur la mise en place et la maintenance des réseaux externes ou *waiwang*, dont la finalité principale est la prestation de services directement au public. Ces réseaux externes sont gérés par les administrations locales, généralement par un groupe

d'instances dont l'action est coordonnée par les bureaux d'informatisation correspondants de la ville ou de la province. Les informations qui se trouvent sur les réseaux externes sont accessibles par Internet mais, comme l'exige le document n° 27 du Conseil des affaires d'État, une partie de ce contenu est « logiquement séparé » (*luoji geli*), en d'autres termes, protégée par des mots de passe et des pare-feu.

5.2. Un portail

Les ministères et les administrations au niveau infranational sont incités à avoir un portail central pour l'information destinée au public, les applications de service et les fonctions interactives qu'ils fournissent. Les informations et les services peuvent se trouver sur un portail de site Internet directement géré par un ministère ou une autorité locale, telle une province ou une ville. Ils peuvent aussi être gérés par des départements de l'administration concernée, mais ils ont alors des liens hypertexte avec le portail central. Cela fait partie de la mise en place d'une interface efficiente entre le réseau externe et le grand public. Le portail est supposé aider les utilisateurs à trouver les informations et les services logés dans différentes parties du réseau externe d'administration électronique ou dans des sites Internet autres que ceux de l'administration publique et avec lesquels le portail peut avoir des liens hypertexte.

Ce principe est en place depuis 2002 et, à l'exception du ministère de la Défense nationale et du ministère de la Sécurité publique, la plupart des ministères et des commissions de niveau ministériel du gouvernement central ont créé pour eux-mêmes « des portails uniques » accessible au public. Il n'existe cependant pas de portail unique pour l'ensemble de l'administration centrale et il y a peu d'indications, au niveau national, sur qui est réellement responsable de la mise en place du portail unique de l'administration centrale et sur la question de savoir si ce portail s'inspirera ou non de sites existants, comme celui de l'Administration en ligne.

Aux niveaux infranationaux, de nombreuses administrations locales, particulièrement celles des régions prospères, ont déjà créé leur site Internet à portail unique. D'après la Conférence nationale sur la gouvernance et l'informatisation de l'administration publique qui s'est tenue en décembre 2003, 85 % des administrations régionales de la Chine ont créé des portails pour les citoyens et les entreprises. Outre les administrations locales et les bureaux du PCC, l'Assemblée populaire, la Conférence consultative politique et les instances judiciaires ont aussi créé leur portail.

5.3. Quatre bases de données

Les quatre bases de données (voir ci-après), selon la description du Conseil des affaires d'État, sont les piliers de l'administration électronique en Chine. Leur rôle est de faciliter le stockage, la transmission, la recherche et la collecte des informations essentielles au fonctionnement quotidien de l'administration. Étant donné que ce sont des bases de données à l'échelle nationale concernant des échanges entre ministères, une grande partie des informations qu'elles contiennent est transmise par le réseau interne G2G. Toutefois, ces bases de données principales jouent aussi un rôle important dans la réforme de la gestion administrative en facilitant le partage de données au-delà des barrières institutionnelles.

À l'exception de la base de données relative à la population, ces bases en sont encore à un stade de développement très embryonnaire. Il ne s'agit donc pas simplement de rassembler et de traiter des données, mais aussi d'intégrer des données fragmentées qui se trouvent actuellement dans des administrations distinctes. Une fois cette étape franchie,

ces bases de données constitueront pour les autorités chinoises un puissant outil de fourniture de services de partage de données. Assez courantes dans les pays nordiques, les grandes bases nationales de données exhaustives sont moins répandues dans les autres pays membres de l'OCDE du fait de la nature des systèmes antérieurs dans ces pays, des préoccupations que suscite la protection de la vie privée et les craintes d'une utilisation abusive des données par l'administration. La mise en place d'un tel système suppose que le gouvernement central prenne à cœur son rôle de chef de file et de coordination. Il reste à voir comment évolueront concrètement ces quatre bases de données, quelle sera la qualité des données qu'elles fourniront, si leur réalisation sera ou non ralentie par les obstacles institutionnels hérités du passé et par les nouvelles préoccupations afférentes à la protection de la vie privée des citoyens et des informations relatives aux entreprises.

5.3.1. Base de données relative à la population

La mise en place de la base de données sur la population, qui a officiellement débuté en octobre 2002, a pour chef de file le ministère de la Sécurité publique et est gérée conjointement avec la Commission d'État chargée de la démographie et du planning familial, le Bureau national des statistiques, le ministère du Travail et de la Sécurité sociale et l'administration d'État des impôts. C'est la base de données la plus vaste et la plus exhaustive pour le stockage des informations de base. Elle fonctionne avec des identifiants uniques pour chaque citoyen chinois.

Constituée à partir du système d'information sur la population déjà existant au ministère de la Sécurité publique, cette base couvre environ 1.17 milliard d'habitants (c'est-à-dire 90 % de la population totale du pays), dont 760 millions pour lesquels les informations peuvent être consultées à distance. En décembre 2003, cette base sur la population en était au stade expérimental et plusieurs solutions techniques, modèles de financement et structures administratives étaient testés dans une sélection de localités.

La première phase, qui devrait être achevée fin 2006, vise principalement à construire des bases de données exhaustives à chaque niveau de l'administration et à intégrer certaines ressources d'information relatives à la gestion publique. La deuxième phase commencera en 2007 et consistera à intégrer des informations sur la population provenant de différents services administratifs. La base fournira alors des services d'information au public.

5.3.2. Base de données relative aux personnes morales

Cette autre base a pour but de normaliser les méthodes de collecte et d'échange des informations sur les sociétés commerciales et les organisations à but non lucratif. Le chef de file en est le bureau chargé du contrôle de la qualité et des normes techniques. La base est conjointement gérée avec l'Administration d'État de l'industrie et du commerce, l'Administration d'État des impôts, le ministère des Affaires civiles, le bureau de la Commission d'État pour la réforme du secteur public et le Bureau national des statistiques.

La première réunion relative à cette base de données a eu lieu en septembre 2002. En mai 2003, le projet de constitution de la base avait fait l'objet de deux révisions et des commentaires étaient encore demandés aux experts. Il est prévu que les trois premières années seront consacrées à la mise au point de normes de développement de la base de données et à la saisie des informations. Pendant les deux années suivantes, l'accent sera mis sur le développement de systèmes d'application de réseau aux niveaux national, des provinces et des districts.

5.3.3. Base de données relative aux ressources naturelles, à l'espace et à la géographie

Cette base de données relève de la compétence de la Commission d'État pour le développement et la réforme, qui coordonne l'action du ministère des Terres et des Ressources naturelles, du ministère de l'Eau, de l'Académie des sciences de Chine, du Bureau océanique national, du bureau topographique national, de l'Administration nationale des forêts et du bureau météorologique national.

La Chine a une géographie compliquée et d'abondantes ressources naturelles actuellement sous la responsabilité d'administrations distinctes. La base de données a pour objet de permettre le développement d'un système fonctionnant selon des normes partagées par toutes ces ressources d'information, qui puisse être constamment mis à jour et faciliter les échanges, afin d'optimiser la gestion des ressources naturelles (les terres, par exemple). Le projet a débuté en septembre 2002. La première mouture du projet a été achevée en juillet 2003 et l'étude de faisabilité est en cours.

5.3.4. Base de données macroéconomiques

Cette initiative est conduite par le Bureau national des statistiques. Y participent également la Commission d'État pour le développement et la réforme, le ministère des Finances, la Banque populaire de Chine, l'Administration d'État des impôts, l'Administration générale des douanes, l'Administration d'État de l'industrie et du commerce, et le bureau chargé du contrôle de la qualité et des normes techniques. L'objectif est de créer une base de données économiques distributive pour répondre aux besoins de la gestion macroéconomique, de la fourniture de services publics, et aux demandes des partenaires internationaux.

La première réunion consacrée à cette base de données s'est tenue en septembre 2002. Le projet proposé a été rédigé en décembre 2002. On sollicite actuellement toujours des commentaires.

5.4. Les projets « Golden »

Selon le document n° 17 de 2002 du Conseil des affaires d'État, la première phase de l'initiative de promotion de l'administration électronique en Chine porte essentiellement sur 12 systèmes professionnels connus sous la dénomination des 12 projets « Golden » (Projets en Or). Il s'agit : i) de systèmes centraux destinés à renforcer la supervision et à améliorer l'efficacité (à savoir le Système administratif de gestion des ressources professionnelles et *Golden Macro* – gestion macroéconomique); ii) de projets dont le but est d'assurer les recettes publiques et de rationaliser les dépenses de l'administration (à savoir *Golden Tax* – fiscalité, *Golden Customs* – douanes, *Golden Audit* – audit comptable, *Golden Finance* – finances, et *Golden Card* – argent électronique); et iii) des systèmes ayant pour objectif de réguler l'économie nationale et le développement social (à savoir, *Golden Shield* – sécurité et surveillance électronique, *Golden Quality* – qualité, *Golden Agriculture* – agriculture, *Golden Water Conservancy* – préservation des ressources en eau et *Golden Social Security* – sécurité sociale). Certains de ces projets portent sur des applications de guichet dans le réseau externe, mais la plupart concernent le réseau interne de l'administration électronique, avec des liens directs aux principales bases de données.

Les 12 projets « Golden » sont les suivants :

1. **Le Système administratif de gestion des ressources professionnelles (bangong yewu ziyuan xitong)** est directement coordonné par le Conseil des affaires d'État.

Contrairement aux autres projets qui ont un caractère sectoriel, c'est un système global qui sous-tend le fonctionnement de l'administration électronique dans tous les domaines d'activité de l'administration.

Le projet a cinq composantes : i) un système de vidéoconférence de bureau; ii) un système électronique d'annonce de réunions et d'inscriptions; iii) un système de gestion de la supervision pour le Conseil des affaires d'État; iv) un système électronique de transmission des documents; et v) un système administratif de gestion des crises. Certaines de ces composantes s'inscrivent dans le prolongement d'actions déjà entreprises dans les domaines correspondants, mais elles devaient toutes entrer dans une nouvelle phase de développement en 2004. Les documents officiels n'indiquent pour le moment aucun délai d'achèvement de ce projet.

Le bureau du Conseil des affaires d'État chargé de l'informatisation est l'organisme qui s'occupe au premier chef de la planification du Système administratif de gestion des ressources professionnelles, le ministère des Industries de l'Information étant chargé de sa réalisation et le ministère des Finances de son financement. Plusieurs autres ministères prennent part au projet, dont le ministère de la Sécurité publique et le bureau chargé de la protection des secrets d'État.

2. **Le projet Golden Macro (jinhong)**, qui renvoie au Système d'information relatif à la gestion macroéconomique, est dirigé par la Commission d'État pour le développement et la réforme, avec le concours du ministère des Finances, du ministère du Commerce, de la Banque populaire de Chine, de la Commission d'État chargée de la supervision et de la gestion des actifs de l'État, de l'Administration générale des douanes, du Bureau national des statistiques et de l'Administration nationale des changes. Le principal objectif de *Golden Macro* est d'accroître la connectivité et le partage de l'information entre les administrations publiques chargées de la gestion macroéconomique, afin que la politique économique du pays soit plus efficiente, mieux ciblée et plus transparente.
3. **Le Projet Golden Tax (jinshui) – fiscalité**, dont le chef de file est l'Administration d'État des impôts, a pour objet de prévenir la fraude fiscale par le biais de faux reçus et de fausses factures. C'est, jusqu'à présent, l'un des projets « Golden » qui a le mieux réussi dans la promotion de l'efficience et de l'obligation de rendre des comptes. La première phase du *Projet Golden Tax* a été lancée en 1994. La deuxième phase a débuté en mai 2000, avec quelques rectifications au niveau de la planification et de la réalisation. Fin 2002, le projet couvrait environ 600 000 administrations fiscales, soit environ 45 % des contribuables du pays. Il comprenait aussi 3 835 bureaux des impôts à partir du niveau des arrondissements urbains ou des districts ruraux et au-dessus. La troisième phase du *Projet Golden Tax*, qui a débuté en décembre 2002, doit durer de quatre à cinq ans. Elle est axée sur un nouvel objectif principal, la mise en place d'un Système d'information pour l'administration fiscale, plate-forme multifonctionnelle qui fournira des informations sécurisées et intégrées sur la fiscalité aux niveaux national et infranational.
4. **Le Projet Golden Customs (jinguan) – douanes**, aussi connu sous la dénomination *Golden Gate*, est l'un des trois projets « Golden » initiés par le gouvernement chinois en 1993. Il a été formellement lancé en 2001 sous la houlette du ministère du Commerce extérieur et de la Coopération économique de l'époque (devenu le ministère du Commerce). L'Administration générale des douanes et 11 bureaux ou départements de niveau ministériel sont intervenus dans la création des « centres d'e-port », systèmes destinés à stocker des données électroniques sur les flux de marchandises et de capitaux dans

les activités d'import-export, piliers du projet *Golden Customs*. (Il faut noter à cet égard les résultats du projet en matière de lutte contre la corruption).

Le Projet privilégie actuellement le développement de systèmes d'application pour :

- i) les contingents et licences; ii) les statistiques relatives aux importations et exportations; iii) les formulaires de déclaration fiscale des sociétés exportatrices; iv) et les opérations de change liées au commerce international. L'objectif à long terme du projet est de faciliter la modernisation du commerce international et du système de transactions économiques en Chine grâce aux technologies de réseau informatique.

5. **Le Projet Golden Finance (jincai)** a débuté en 1999, lorsque le ministère des Finances a voulu créer son Système d'information pour la gestion des finances publiques. Dans le cadre de l'effort de modernisation de la gestion financière, le projet *Golden Finance* a deux objectifs primordiaux : premièrement, intégrer 11 sous-systèmes existants au niveau national, allant de la gestion des recettes publiques et du processus budgétaire, aux marchés publics et à la gestion de la dette publique; et deuxièmement, mettre en place des réseaux verticaux comprenant les administrations des finances des provinces et des municipalités. À la fin de 2002, le projet s'était étendu à 38 organes administratifs nationaux (762 unités budgétaires) et 25 entités administratives au niveau provincial. Il couvrait notamment le paiement des salaires pour la plupart des instances administratives au niveau provincial ou au-dessus, ainsi que la gestion des recettes publiques non fiscales.

6. **Le Projet Golden Card (jinka)** fait partie du Projet global de supervision financière (*jinrong jianguan*) figurant dans le document n° 17 du Conseil des affaires d'État. Le projet *Golden Card*, à l'origine l'un des trois principaux projets d'informatisation initié en 1993, a pour but de promouvoir l'utilisation de l'argent électronique dans la société chinoise. Fin 2002, le projet s'étendait à des banques et grands magasins de plus de 300 villes où plus de 60 millions de cartes de paiement et de cartes de crédit émises par les établissements financiers étaient en circulation.

Selon les prévisions du gouvernement central, le développement de l'utilisation de l'argent électronique ne va pas seulement stimuler le commerce électronique, mais également permettre aux administrations d'améliorer la régulation des marchés de capitaux grâce à un système unifié de compensation des paiements. La supervision effective des flux financiers permettra aux autorités publiques à différents niveaux de suivre et surveiller les transactions dans les secteurs public et privé, ce qui renforcera l'effort de lutte contre la corruption.

7. **Le Projet Golden Audit (jinshen)** relève de la compétence de la Cour des comptes chinoise. Il a été officiellement lancé en novembre 2002 avec une dotation initiale de 50 millions CNY (6 millions USD). Son objectif, à terme, est la mise en place d'un système d'audit électronique centralisé des administrations publiques en Chine. Fin juillet 2003, le Projet était surtout axé sur la création d'une infrastructure au sein de la Cour des comptes et de ses 18 succursales dans tout le pays. Parallèlement ont été créés des systèmes d'application et des bases de données. Par ailleurs, a été rédigé un manuel de recherche et développement de logiciels d'audit qui définit des procédures normalisées, des structures de bases de données et des solutions pour garantir l'interconnectivité et le partage de l'information.

8. **Le Projet Golden Shield (jindun)** a été initié en juillet 2001 par la Commission d'État pour la planification du développement (devenue la Commission d'État pour le développement et la réforme) et le ministère de la Sécurité publique. Il a pour but

« l'adoption de TIC perfectionnées, afin de renforcer le contrôle central de la police, la réactivité de celle-ci et sa capacité à combattre les crimes et délits, de façon à améliorer l'efficacité et l'efficacité de l'action des pouvoirs publics en matière de sécurité ». Deux phases étaient prévues : une première phase (2002-04) portant essentiellement sur la mise en place d'une infrastructure et d'une plate-forme opérationnelle commune, et une seconde phase (2005-06) privilégiant le développement des applications.

À la fin de la première phase, le Projet aura relié toutes les administrations chargées de la sécurité publique, au niveau régional et au-dessus, et 95 % des services au niveau des districts. La mise en place du Système national rapide d'enquête en matière de sécurité publique (qui englobe le Centre national d'information sur les activités criminelles) aura également été réalisée à la fin de cette première phase. Dans le même temps, un Centre national de supervision de la sécurité des réseaux d'information pour le public aura été constitué, avec la mission de lutter contre le piratage et les virus informatiques.

9. **Le Projet Golden Social Security (jinbao)** a été lancé en octobre 2002 lors de la Conférence Nationale sur l'informatisation de la protection des travailleurs. Le ministère du Travail et de la Sécurité sociale est le chef de file de ce projet dont la finalité, à terme, est la mise en place d'un système d'information national unifié pour la protection des travailleurs et la sécurité sociale.

Outre la saisie et le traitement des informations relatives aux travailleurs et aux unités de travail dans le cadre du système de sécurité sociale, le Projet Golden Social Security suivra l'évolution du marché du travail et émettra des recommandations à l'intention des administrations publiques aux niveaux national, provincial et des villes. En avril 2003, 29 administrations provinciales avaient confirmé qu'elles finançaient le projet au niveau local. La mise en réseau, au niveau de tout le pays, des systèmes d'information sur les retraites était en cours. En septembre 2002, le site Internet « *China Labour Market* » (Le marché du travail en Chine) (www.lm.gov.cn/) a été créé. Il donne des informations sur l'emploi et sur les politiques nationales en matière de réglementation du marché du travail.

10. **Le Projet Golden Quality (jinzhi)** a pour objectif de transformer les autorités chargées du contrôle de la qualité en prestataires de services publics, de renforcer la transparence dans l'administration et de constituer un réseau national normalisé. C'est le bureau chargé du contrôle de la qualité et des normes techniques qui conduit ce projet. Jusqu'en 2003, le projet n'en était essentiellement qu'au stade de l'étude de faisabilité. Le financement est un enjeu majeur, notamment pour ce qui concerne les services locaux d'inspection dans les régions moins développées du pays.

11. **Le projet Golden Agriculture (jinnong)** vise à promouvoir l'utilisation des TIC dans l'agriculture chinoise. Le ministère de l'Agriculture en est le chef de file. La première phase du projet avait pour objet de créer un système d'information de suivi et de gestion reliant les administrations dans les vastes campagnes chinoises. Cette phase devrait durer jusqu'en 2005. La seconde phase (jusqu'en 2010) étendra le système à un plus large éventail de services, dont la production agricole et la surveillance des marchés. Le projet aura trois applications majeures : i) un système de suivi et d'alerte qui avertira en cas de problèmes liés à la production agricole et aux maladies contagieuses du bétail; ii) un système d'information qui permettra de superviser la commercialisation des produits; iii) des services d'information scientifique et technologique relative à la production agricole.

12. **Le projet Golden Water Conservancy (jinshui) – préservation des ressources en eau**, mené par le ministère de l'Eau, été lancé en 2001. Ses objectifs de court terme sont notamment de construire les infrastructures de base, d'élargir l'offre d'informations et de renforcer les capacités de partage des données. À plus long terme, le projet permettra à l'administration de disposer, pour la prise de décision, d'applications spécialisées plus pointues. Deux composantes majeures du Projet *Golden Water Conservancy* ont été initiées en 2003 : le Système national de prévention des inondations et d'aide en cas de sécheresse, et le Réseau national de supervision de la préservation des ressources en eau et des sols.

Globalement, les 12 projets Golden représentent un cadre complet de coordination et de rationalisation des initiatives d'administration électronique au niveau ministériel. Le Système administratif de gestion des ressources professionnelles et *Golden Macro* sont des éléments essentiels au fonctionnement général des administrations publiques. Les 10 autres projets n'en sont pas moins censés devenir des piliers de la mise en œuvre de l'administration électronique dans leurs secteurs respectifs.

Les projets Golden ont cependant connu un développement très inégal. Certains d'entre eux en sont déjà à leur première ou deuxième phase de mise en place, tandis que d'autres en sont encore à la phase de conception ou à peine au stade initial de l'établissement des réseaux informatiques entre les bureaux concernés. En général, les projets relatifs à la gestion de l'économie et à la mise en application des dispositions légales et réglementaires sont plus rapidement mis en place que ceux qui fournissent d'autres types de services au public. Ces disparités sont certes dues au fait que certains projets ont débuté plus tôt que d'autres, mais aussi aux montants très variables des ressources dont disposent les organismes ministériels, qui reflètent la priorité accordée à l'économie et à la sécurité.

D'autres projets Golden ne figurent pas dans la liste énumérée ci-dessus. Il s'agit par exemple du Projet *Golden Bridge (jinqiao)*, qui a débuté en 1993, destiné à relier les administrations publiques, les entreprises d'État et le citoyen. Étant donné que ce projet, qui concerne une infrastructure de base, est mené par China Jitong Telecom Inc., il ne compte pas parmi l'une des principales initiatives d'administration électronique recensées dans le document n° 17 du Conseil des affaires d'État. Cette liste de 12 projets exclut aussi d'autres projets Golden menés individuellement par des ministères (par exemple, *Golden Hygiene, Golden Wisdom, Golden Trade, Golden Travel*) ou par des administrations de niveau inférieur (par exemple, *Golden Enterprise*).

6. Souci de l'utilisateur et partage de l'information

D'après l'expérience de la plupart des pays membres de l'OCDE, l'administration électronique, lorsqu'elle est correctement mise en place, peut contribuer à améliorer la qualité des informations fournies, la qualité des services et la participation des citoyens (OCDE, 2003a). La section suivante analyse ces trois aspects de l'administration électronique et montre comment, grâce à de nouveaux projets, a commencé à se développer une politique plus soucieuse de l'utilisateur dans certaines administrations locales et certains secteurs publics, aboutissant à des évolutions de plus grande portée des procédures administratives et des relations entre l'administration et le citoyen.

6.1. Fourniture d'informations

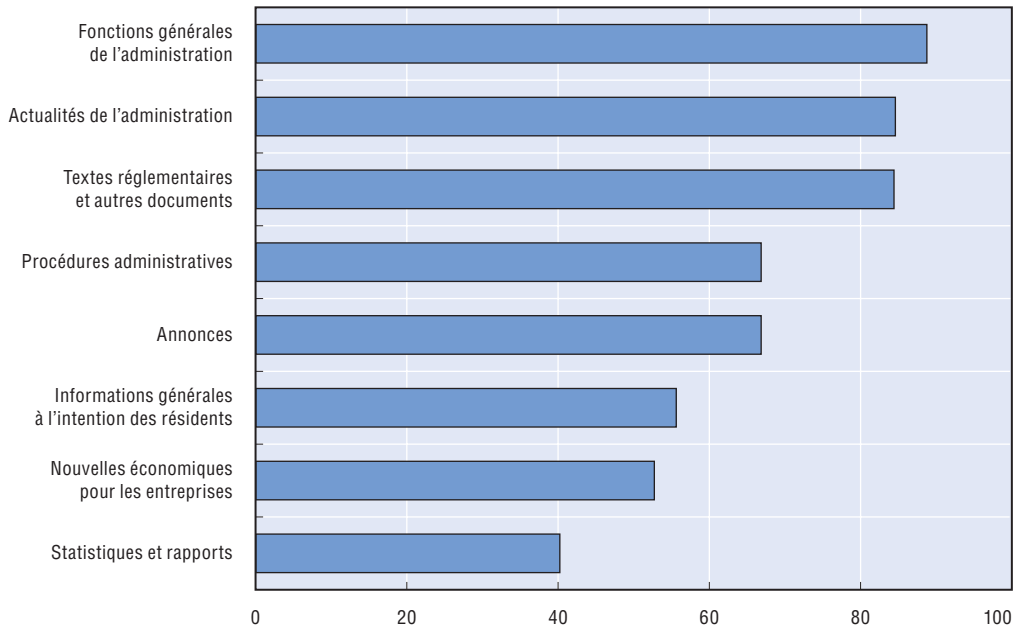
Fin 2003, la plupart des organes de l'administration centrale chinoise avaient déjà lancé leur site Internet externe à l'intention des citoyens et des entreprises. Il en était de même pour 85 % des administrations régionales (Agence Xinhua – Chine Nouvelle, 11 décembre 2003). Cependant, la qualité des informations fournies par ces sites varie énormément. En effet, certains sites offrent des informations très complètes pour le grand public, comme indiqué ci-après, tandis que d'autres sont très mal gérés. Une étude antérieure montre que sur les 2 500 portails d'administration électronique environ, un tiers à peu près sont des « sites morts » impossibles à ouvrir (Yang, 2003). Toutefois, la situation s'est peut-être améliorée depuis, dans la mesure où les chefs de file de l'administration électronique à tous les niveaux ont souligné l'importance de la maintenance des sites Internet.

La plupart des sites Internet en activité proposent des présentations générales relatives aux services de l'administration, présentent l'actualité des administrations publiques et donnent accès aux textes réglementaires et à des documents plus généraux. Quelques-uns fournissent des renseignements sur les procédures administratives, des annonces et autres informations dont ont besoin les entreprises et le public. Telles sont quelques-unes des principales conclusions de l'enquête quantitative menée en 2002 sur les ressources d'Internet en matière d'informations par l'Institut de recherche du Centre de développement de l'industrie de l'information en Chine (CCID) et par le Centre d'information sur le réseau Internet en Chine (CNNIC), sous la supervision du bureau du Conseil des affaires d'État chargé de l'informatisation.

L'enquête conclut en outre que « la situation d'ensemble pour ce qui concerne la mise à jour de l'information sur les sites Internet de l'administration laisse à désirer ». Un petit nombre seulement d'administrateurs de sites actualisent tous les mois leurs statistiques et rapports en ligne (5.7 %) et leurs présentations des procédures administratives (5.2 %). D'autres types d'informations sont plus fréquemment mises à jour, telles l'actualité des administrations (57.5 % des sites), les nouvelles économiques à l'intention des entreprises des différents secteurs (54.3 %), les renseignements à destination des résidents concernant le logement, les transports, etc. (75.8 %) ainsi que les annonces (85.7 %).

La grande majorité de ces sites Internet ne sont pas interactifs. Seulement 26.4 % permettent à l'utilisateur de mener une recherche automatisée de l'information et pas plus de 10.7 % permettent au public de se tenir informé de l'avancement de tel ou tel dossier administratif.

D'après une étude menée en 2002 dans une ville de moyenne importance du sud de la Chine, les sites Internet d'administration électronique ne suscitent guère d'intérêt de la part du grand public car les informations qui s'y trouvent sont insuffisantes et souvent périmées. Quoique plus de 100 millions CNY (12 millions USD) aient été dépensés pour des projets locaux d'administration électronique sur plusieurs années, les personnes interrogées dans le cadre de l'étude ont indiqué qu'elles visitaient rarement le portail du site Internet de leur ville parce qu'elles estimaient qu'il ne fournissait pas d'informations ou de services réellement utiles. Les quelques personnes à l'avoir visité ont déclaré trouver le contenu de ce site utile uniquement pour certains aspects de leur activité professionnelle, mais pas pour la vie courante. Le site ne leur a pas non plus paru attrayant visuellement ni très convivial.

Graphique 4.2. **Types d'information fournis par les sites Internet d'administration électronique en Chine (en %)**

Source : CCID et CNNIC (2002).

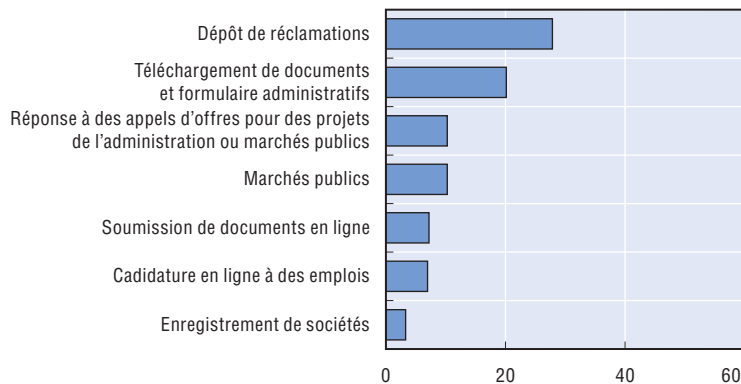
Les conclusions d'une étude antérieure fondée sur une analyse des connexions aux sites vont dans le même sens. Elle montre qu'à la fin de l'année 2000, très peu de personnes visitaient les sites de l'administration publique (Zhang, 2002). Dans une ville de 2.79 millions d'habitants, par exemple, le nombre de clics de téléchargement pour le site principal de l'administration n'était que de 18 par jour. Dans une ville moins importante, de 440 000 habitants, ce nombre était de trois. Le site Internet d'une très grande administration de niveau ministériel faisait l'objet d'environ 32 téléchargements de fichiers par jour. Certes, il est probable que la situation s'est nettement améliorée depuis 2000, mais une enquête datant de 2003 montre que la plupart des sites Internet d'administration électronique ne fournissent toujours guère plus que des « brochures en ligne » (*Le Quotidien du Peuple*, 2003). Par conséquent, l'amélioration de la fourniture d'informations demeure un enjeu important pour l'administration électronique en Chine.

Enfin, l'analyse des langues dans lesquelles est rédigé le contenu des sites révèle que les responsables du développement de l'administration électronique sont conscients du fait que leurs sites peuvent être utilisés par des personnes hors de Chine, qu'il s'agisse d'investisseurs étrangers, de touristes ou de Chinois établis à l'étranger. Plus de la moitié des sites (53.6 %) proposent une version en anglais, 10.4 % une version en japonais et 22.3 % une version chinoise en caractères traditionnels avec un codage BIG5, c'est-à-dire la norme officielle à Taipei chinois et Hong-Kong, Chine. Bien que les pages en langue non chinoise et en codage BIG5 contiennent souvent moins d'informations, le pourcentage élevé qu'elles représentent indique que de nombreux sites d'administration électronique sont effectivement conçus pour répondre à la demande d'utilisateurs étrangers.

6.2. Fourniture de services

Les sites d'administration électronique offrant des services en ligne aux citoyens sont nettement moins nombreux que les sites à seule visée d'information. L'étude quantitative sur les ressources d'information par Internet en Chine (QSIIR, 2002) indique qu'en 2002, les services les plus fréquemment proposés étaient le dépôt de réclamations (27.6 %) et le téléchargement de documents et formulaires administratifs (20.1 %). Environ un dixième des sites permettaient alors de répondre à des appels d'offres pour des projets de l'administration ou des marchés publics. Un petit pourcentage seulement permettait la soumission de documents en ligne (6.9 %), la candidature à des emplois (6.9 %) ou l'enregistrement d'une société (3.4 %).

Graphique 4.3. Fourniture de services en ligne par les sites Internet d'administration électronique en Chine (en %)



La municipalité de Shanghai, par exemple, est particulièrement active dans la fourniture de services par Internet aux citoyens et aux entreprises. Le site Internet de la Commission d'informatisation de Shanghai (www.shanghaiit.gov.cn) propose au grand public 12 liens donnant accès à des services qui permettent aux résidents de la ville de faire des demandes de carte de sécurité sociale, de s'inscrire à des écoles de formation aux TI et de prendre connaissance des notes d'examens d'entrée à l'université. En mars 2004, ce site avait déjà des fonctions très complètes d'assistance aux sociétés commerciales, dont la possibilité de télécharger 16 formulaires et 15 programmes d'inscription en ligne. L'Administration de Shanghai de l'Industrie et du Commerce (www.sgs.gov.cn) fournit aussi une série de services en ligne à l'intention des chefs d'entreprise locaux et internationaux, qui peuvent remplir et envoyer par Internet la plupart des formulaires d'enregistrement et d'agrément.

Outre les services en ligne pour les utilisateurs d'Internet, l'administration électronique peut aussi amener des changements au niveau des procédures administratives susceptibles d'améliorer les services aux personnes qui n'ont pas accès à Internet et qui prennent contact avec l'administration par des voies plus traditionnelles. Les administrations locales, par exemple, expérimentent des façons innovantes de combiner les applications d'administration électronique en ligne avec des moyens plus classiques comme le téléphone. L'administration de l'arrondissement de Haishu dans la ville de Ningbo (province du Zhejiang), a créé sous le numéro 81890 un centre de services pour la collectivité qui est à la fois un site Internet (www.81890.gov.cn) et une ligne directe d'assistance téléphonique. Grâce à l'un ou l'autre de ces modes de communication, les

résidents peuvent solliciter un grand nombre de services, depuis des travaux de plomberie jusqu'à la garde d'enfants, en passant par la réfection des rues. Le système fonctionne avec plusieurs bases de données qui enregistrent non seulement les demandes de services et les informations relatives aux rendez-vous, mais recueillent aussi l'opinion des utilisateurs et leur appréciation de la qualité des services. Fin juin 2003, le centre avait traité 142 518 demandes depuis son démarrage en août 2001. Des services similaires d'administration électronique fournissant des services à la collectivité ont été mis en place à Shanghai, Hangzhou (province du Zhejiang) et Jiangmen (province du Guangdong), accessibles à la fois par Internet et par téléphone.

Des modalités innovantes de fourniture de services G2G (entre administrations) font aussi leur apparition au niveau local. À Nanhai, Province du Guangdong, un centre de comptabilité en ligne a été créé. Il assure de manière centralisée la comptabilité financière de toutes les unités de service public (USP) directement placées sous l'administration de la ville. Il s'agit d'un réseau interne sécurisé qui permet aux hauts responsables d'avoir davantage accès aux informations financières mises à jour quotidiennement en collectant les données provenant des différentes USP et de leurs comptes bancaires. Les USP n'ont donc plus besoin d'avoir chacune leurs propres comptables. La comptabilité et l'imputation des fonds peuvent ainsi se faire entièrement en ligne.

Au niveau national, la capacité de fourniture de services aux citoyens et aux entreprises s'est rapidement accrue depuis 2002, notamment avec le lancement des 12 projets « Golden ». Il n'est toutefois pas aisé de quantifier l'ensemble des effets de ces projets étant donné qu'il faut encore analyser leurs conséquences sur les fonctions de gestion. Le projet *Golden Tax* (fiscalité), par exemple, simplifie le processus de vérification des factures, améliore l'efficacité et diminue les risques de corruption en permettant un contrôle en ligne par l'administration centrale des bureaux des impôts au niveau des districts. Ce n'est pas seulement un moyen de garantir les recettes publiques, mais aussi de réduire le temps consacré aux déclarations fiscales et les délais de réception de ces déclarations par l'administration. L'analyse des sites Internet du réseau externe de l'administration ne met peut-être pas en évidence le réel impact de ces réformes, mais il ne faut pas en sous-estimer l'importance profonde.

6.3. Participation du public

Selon l'étude quantitative sur les ressources d'information par Internet en Chine de 2002, un cinquième des sites Internet chinois d'administration électronique proposent des sondages d'opinion en ligne ou des espaces dédiés aux suggestions du public. Depuis 2003, certaines administrations publiques nationales ou locales ont commencé à héberger des sondages d'opinion publique en ligne et sollicitent les réactions du public sur les mesures proposées. L'un des exemples est le sondage d'opinion sur Internet concernant les réglementations émises par l'Administration d'État chargée de l'Industrie et du Commerce. De mars à juillet 2003, le réseau dédié à l'enregistrement des investisseurs étrangers de cette administration (<http://wzj.saic.gov.cn>) a publié le texte de cinq projets de textes réglementaires. Il a reçu 1 200 suggestions ou commentaires, dont 41 ont été repris dans les documents définitifs. Il reste toutefois à savoir en pratique quelles sont la portée et l'efficacité réelles de ces consultations d'investisseurs étrangers et autres parties prenantes.

L'expérience la plus remarquable au niveau infranational est menée actuellement dans la ville de Suzhou, qui a créé un site Internet comportant un espace de débat public (voir encadré 4.4).

Encadré 4.4. **Système de « tableau d'affichage » de la ville de Suzhou pour la participation du public**

Suzhou Online (www.suzhou.gov.cn) est une expérience locale dont le but est d'améliorer la participation des citoyens grâce aux TIC. Hébergé par la ville de Suzhou (province du Jiangsu), ce portail permet l'envoi de messages aux adresses électroniques des maires des villes, des responsables des administrations d'arrondissement et de district et des responsables de tous les niveaux d'administration à l'échelle de la ville. Le site Internet comporte aussi une partie consacrée à la « transparence de l'administration » (*zhengwu gongkai*) qui publie les textes réglementaires et présente l'organisation administrative et les principales mesures adoptées au plan national et local. Un système de tableau d'affichage en ligne intitulé « vigilance citoyenne » (*gongzhong jiandu*) permet aux citoyens d'exprimer individuellement leurs préoccupations auprès des administrations concernées, dans le cadre d'un espace de débat public. Outre sa fonction d'interface entre le citoyen et l'administration, ce tableau d'affichage indique également le moment où une demande a été présentée pour la première fois, le service ou le bureau concerné, si une réponse y a été donnée et, dans l'affirmative, la date de la réponse.

Fin février 2004, l'espace de débat avait reçu près de 1 000 messages, dont plus de 900 ont obtenu une réponse des services administratifs en cause. Un message type est par exemple celui d'un résident anonyme exprimant sa préoccupation au sujet de l'usage de la force par la police lors d'une poursuite de voiture suite à une affaire de kidnapping. Les services de sécurité de la ville ont répondu sur le site le lendemain après une rapide enquête interne, expliquant que des précautions suffisantes avaient été prises et remerciant le citoyen pour le souci dont il avait témoigné. Dans un autre message, un habitant de Suzhou suggérait de réduire les nuisances sonores dues aux autobus en cessant d'annoncer par haut-parleur le nom des stations. Les services des transports de la ville ont répondu dans les 24 heures, en précisant qu'ils avaient demandé aux sociétés d'autobus de réduire le bruit le soir et que la situation s'améliorerait bientôt.

Il faut cependant ajouter que la population de Suzhou est relativement riche et jouit d'un bon niveau d'instruction. D'autre part, en raison de sa proximité géographique avec Shanghai, Suzhou est plus influencée que d'autres villes par les forces du marché. Il reste donc à voir si ces exemples de transparence de l'administration s'étendront à d'autres parties du pays ou d'autres sphères de la relation entre État et société, telles les ONG par exemple, qui sont largement absentes des processus actuels de l'administration électronique.

6.4. Partage de données et compatibilité

L'un des enjeux les plus sérieux est le partage de l'information par-delà les frontières institutionnelles. Avant 2002, des administrations locales, des organismes relevant des ministères et des entreprises commerciales avaient mis sur les rails un grand nombre de projets d'administration électronique. La nécessité de partage de l'information avec d'autres systèmes d'administration électronique n'avait pas été prise en compte, ce qui a entraîné la multiplication « d'îlots d'information » de formats et de structure incompatibles les uns avec les autres.

Selon l'Institut national pour la bonne gouvernance, les principales difficultés auxquelles se heurte l'administration électronique en Chine sont les suivantes : i) la mise en place individuelle des réseaux, sans concertation, qui entraîne des doublons et/ou des

systèmes mal structurés; ii) des plates-formes en ligne insuffisantes, dont le champ d'application et les services sont limités; iii) une trop lente progression de l'utilisation des ressources d'information, fortement limitées par l'absence d'interconnectivité et de partage de ces ressources; et iv) des normes incompatibles, des risques sur le plan de la sécurité et des carences au niveau législatif (2002).

Le document n° 17 du Conseil des affaires d'État décrivait donc un cadre commun composé de « deux réseaux, un portail, quatre bases de données et 12 projets Golden ». Les réseaux interne et externe sont censés fournir l'infrastructure de partage des données, mais ce sont les quatre bases de données nationales qui sont les éléments les plus essentiels de l'intégration des différentes ressources d'informations. Non limitées par les frontières sectorielles et ministérielles, les quatre bases de données en construction sont structurées de façon à permettre le partage de données concernant les citoyens à titre individuel, les personnes morales (organismes à but lucratif ou non), les ressources naturelles et la situation macroéconomique. La plupart de ces initiatives sont en cours de réalisation, et des normes communes apparaissent ainsi pour un grand nombre d'organes de l'État aux différents échelons de l'administration, qui leur permettront de travailler ensemble dans un cadre partagé.

Cependant, la mise au point de normes d'administration électronique en Chine en est encore à un stade peu avancé. Si les documents officiels appellent souvent à davantage d'interconnectivité, ils débouchent rarement sur de véritables procédures fonctionnelles ayant le niveau requis de spécificité. Il y a toutefois une exception : ce sont les *Principes techniques applicables aux projets d'administration électronique*, publiés conjointement en avril 2003 par le bureau du Conseil des affaires d'État chargé de l'informatisation, le ministère de la Science et de la Technologie et le ministère des Industries de l'Information. Ce document vise à donner des instructions de fonctionnement mais, en définitive, se limite à définir des « principes directeurs » au niveau national. D'après nos entretiens avec des responsables d'administrations locales et des acteurs du secteur des TI, ceux-ci apprécient la valeur des *Principes techniques*, mais ont besoin de normes plus spécifiques.

Des tensions ne manquent pas d'apparaître : tandis que les fonctionnaires des niveaux subalternes et les sous-traitants informatiques (programmeurs, par exemple) appellent de leurs vœux des spécifications plus détaillées, par exemple en matière de normalisation des systèmes, les responsables aux niveaux supérieurs de l'administration sont généralement plus enclins à la prudence et souhaiteraient pousser plus loin les expérimentations et laisser se produire une « sélection naturelle » sur le marché avant que l'administration centrale décide d'adopter quelle que norme que ce soit. Cela est compréhensible, étant donné que l'administration électronique en Chine en est à ses débuts et qu'il faudra un certain temps avant que se régularisent les interactions entre tous les services et départements de l'administration et avec l'industrie des TI, et que se mette en place un cadre global de coopération. En attendant, les fonctionnaires locaux n'ont pas le pouvoir de prendre des décisions officielles. Ainsi, faute de directives plus précises, il existe un risque réel de blocage au niveau tant de la politique de promotion de l'administration électronique que du processus décisionnel.

7. Programmes d'administration électronique et réforme de l'administration publique

Selon la Déclaration du XVI^e Congrès du PCC en novembre 2002, la Chine s'est engagée à restructurer son administration publique pour en faire une organisation « juste, transparente, intègre et très efficace ». À cette fin, la fonction générale de l'administration doit s'affranchir du schéma classique de régulation du haut vers le bas de la hiérarchie accordant la priorité à la fourniture de services et à la gestion. La généralisation de l'administration électronique peut contribuer à faire évoluer les procédures administratives, les méthodes de travail et la culture de l'administration. L'ancien Premier ministre chinois Zhu Rongji aurait un jour déclaré que les initiatives d'administration électronique portait davantage sur la dimension « administration » que sur la dimension « électronique », et visaient à « favoriser la transformation des systèmes, des valeurs, des modèles et des méthodes de gestion dans l'administration » (Zhang et Gao, 2003).

Bien que ces transformations en soient encore à leurs débuts et que l'on manque d'indicateurs, on peut observer des évolutions positives au niveau de l'organisation consécutives au développement de l'administration électronique dans différentes régions et différents secteurs. On note en particulier une amélioration de l'efficacité, de la transparence et de la reddition de comptes, qui contribuent toutes aux efforts de la Chine dans sa lutte contre la corruption. Outre les relations entre services administratifs (G2G), la nouvelle administration, plus transparente, s'étend aussi aux relations entre l'administration et les citoyens (G2C) et l'administration et les entreprises (G2B), afin d'y associer des acteurs de plus en plus présents dans le pays, à savoir la société civile et le secteur privé.

7.1. Efficacité et services homogènes

Les programmes d'administration électronique peuvent contribuer à augmenter l'efficacité des administrations publiques. C'est l'objectif que s'assignent les responsables, les entreprises du secteur des TI et les représentants des ONG, pour les tâches et les projets dans lesquels ils sont engagés. À l'échelle nationale, le principe de « deux réseaux, un portail, quatre bases de données et 12 projets Golden » encourage explicitement l'interconnectivité et le partage des contenus entre les administrations publiques, horizontalement et verticalement. Il crée par là même une structure simplifiée sur l'ensemble du pays, dont on attend qu'elle renforce considérablement l'efficacité de l'administration.

En attendant, l'administration centrale favorise la normalisation des procédures opérationnelles. Deux types de procédures sont concernées : celles relatives à construction de l'administration électronique proprement dite (*front-office*) et celles relatives à ses applications aux fonctions administratives (*back-office*).

Sur cette toile de fond, des projets locaux ayant pour objet d'améliorer l'efficacité ont commencé d'apparaître, notamment depuis 2002. Le 1^{er} janvier 2003, par exemple, un Centre multiservices a été créé au parc industriel de Suzhou grâce auquel les entreprises locales peuvent bénéficier sur un seul site de la plupart des services dont elles ont besoin. Pourvu de cinq bureaux principaux et de 24 guichets, ce centre abrite des responsables de diverses administrations locales dont les ordinateurs dans le bâtiment sont reliés en réseau avec les bureaux centraux, tel le bureau de l'industrie et du commerce, le bureau des impôts et le bureau des terres et des ressources naturelles. Le centre possède un site Internet (<http://ossc.sipac.gov.cn>) qui permet le téléchargement de documents, les consultations et candidatures en ligne.

Cette option du « multiservices » améliore très nettement l'efficacité, à la fois pour les utilisateurs et pour l'administration. L'utilisateur n'a plus besoin de faire la navette entre les multiples bâtiments administratifs pour accomplir une formalité, telle que la création d'une nouvelle société. Cette formule simplifie aussi la tâche des employés de l'administration car la plupart des mandataires des sociétés, après s'être connectés au site Internet et l'avoir consulté, se rendent dans les bureaux de l'administration en étant mieux informés des procédures administratives. D'ailleurs, à ce moment-là, nombre d'entre eux ont déjà rempli les formulaires préalablement téléchargés. En septembre 2004, le centre avait reçu plus de 55 000 demandes de services, dont plus de 54 000 avaient déjà été traitées.

La progression de l'administration électronique s'accompagne, dans certaines villes comme Pékin, de la fusion de procédures auparavant distinctes en services dits « à formulaire unique ». En novembre 2002, l'Administration de l'industrie et du commerce de Pékin a simplifié ses procédures administratives en regroupant en un seul document huit formulaires d'enregistrement des entreprises. Le Comité de gestion du parc scientifique et technologique Zhongguancun de l'arrondissement de Haidian a inauguré des services à formulaire unique en juin 2002, grâce auxquels les entreprises n'ont plus besoin de remettre qu'un seul document à l'administration locale, les informations qui y figurent étant ensuite diffusées auprès des organismes concernés (Zhu, 2002). En conséquence, il ne faut désormais en moyenne que trois jours ouvrables pour enregistrer une nouvelle entreprise chinoise, contre 15 jours ouvrables auparavant.

En Chine méridionale, le Tribunal populaire de Nanhai (<http://fayuan.nanhai.gov.cn>), grâce à son site Internet, fournit des services plus efficaces au public. De plus, son réseau d'accès local permet le partage de données entre de nombreux bureaux et les instances peuvent être automatiquement attribuées à des juges selon une procédure aléatoire de sélection. En conséquence, alors qu'il fallait environ une semaine pour que le tribunal accepte un dossier et l'inscrive dans ses rôles pour instruction et poursuites éventuelles, il ne faut désormais pas plus de 30 minutes.

7.2. Transparence et obligation de rendre compte

Les initiatives d'administration électronique, en donnant des informations sur la structure et les procédures de l'administration, peuvent accroître la transparence et les mécanismes de reddition de comptes, au sein des administrations elles-mêmes comme vis-à-vis du public. Trois mesures essentielles ont été prises à cet égard par le gouvernement central : i) la définition de directives opérationnelles normalisées à l'intention des employés des administrateurs civils ; ii) la refonte des systèmes et procédures d'examen et d'autorisation ; et iii) l'élaboration de mesures spécifiques visant à garantir l'ouverture et la transparence (Wang *et al.*, 2003, p. 21).

Comme indiqué précédemment, la Loi pour une gouvernance ouverte, en cours de révision, est un facteur essentiel qui peut constituer la clef de voûte d'une administration plus transparente. L'évolution que suppose cette loi est en effet déterminante : bien que l'on assiste à de nombreuses expériences en matière d'administration électronique, tel le « Tableau d'affichage » de Suzhou (voir encadré 4.4), il ne s'agit que de projets locaux qui sont encore loin d'être érigées en règles formelles de comportement applicables à tous les fonctionnaires de l'administration.

Les procédures de construction de l'administration électronique elle-même illustrent l'une des évolutions les plus notables dans la pratique des administrations locales. Avant 2002, étant donné que le caractère essentiellement expérimental et local des projets

d'administration électronique, les méthodes de travail n'obéissaient pas à des principes établis. Les contrats étaient souvent signés à la suite d'une procédure informelle et non transparente, sans aucune obligation de rendre compte, avec des sociétés ayant des relations personnelles avec des décideurs locaux, ce qui entraînait notamment des problèmes de respect des délais et de maîtrise des budgets.

Depuis 2002, de nouvelles mesures ont été prises pour transformer les pratiques relatives aux appels d'offre concernant des projets ou des marchés publics. En application de la Loi sur les marchés publics promulguée en juin 2002, les administrations doivent désormais dans un premier temps communiquer au public les informations sur leurs futurs achats. Il s'ensuit une procédure officielle d'appel d'offres, après quoi une commission choisit le meilleur soumissionnaire en fonction de facteurs tels que le prix, la qualité des prestations proposées et les risques estimés. À la fin de la procédure de sélection, la société retenue doit signer un contrat définissant le cahier des charges, et prévoyant des pénalités si les spécifications ou les délais ne sont pas respectés.

Ces mesures sont appliquées dans de nombreuses localités. En 2003, alors que la plupart des autorités locales chinoises étaient déjà présentes sur Internet, il était courant de voir, sur leurs portails, des fenêtres s'afficher pour annoncer leurs achats et leurs projets. Certaines grandes villes ont aussi créé des sites Internet spéciaux à cet effet, par exemple, le réseau d'achats publics de l'administration de Shanghai (www.ccgp-shanghai.gov.cn). Il ressort d'entretiens conduits dans le Sud, l'Est et le Nord de la Chine que ce système d'appels d'offres transparent a beaucoup amélioré les pratiques de passation de marchés publics, en abaissant nettement les coûts et en améliorant de façon significative la qualité des prestations des fournisseurs de l'administration.

D'un autre point de vue, si d'aucuns affirment que les initiatives de la Chine en matière d'administration électronique ont, dans une large mesure, pour objectif d'accroître la surveillance, non seulement sur les administrations, mais aussi les citoyens (Walton, 2001; Kluver, 2004), il n'en reste pas moins que la croissance du réseau externe de l'administration expose aux yeux du grand public une gamme de plus en plus étendue des activités de l'administration. Il y a certainement un besoin énorme d'intensifier la participation des citoyens, comme cela a déjà été mentionné. Toutefois, comme le montre l'exemple du « Tableau d'affichage » de Suzhou (voir encadré 4.4), les citoyens et les entreprises pourraient commencer à demander aux administrations de rendre compte de leurs activités grâce aux nouvelles technologies permettant de soumettre des questions en ligne. Qu'il s'agisse du maire d'une ville, d'investisseurs ou de simples particuliers, tout le monde pourra ainsi voir quels sont les services administratifs de la ville auxquels sont adressées quelles sortes de questions et de suggestions, de quelle manière ces services y répondent et quel est le délai de réponse. L'institutionnalisation de l'obligation pour l'administration de rendre compte tarde toutefois à se concrétiser, étant donné que les progrès interviennent souvent dans le cadre limité d'une ville ou d'une profession particulière. Cela étant, même s'il est encore limité, on peut dire au moins que le processus de transformation commence à faire son chemin au niveau des pratiques de l'administration et n'est pas un simple vœu pieux.

7.3. Coordination horizontale et verticale

Grâce à l'amélioration de la transparence de l'administration rendue possible par son réseau interne, il est maintenant plus facile pour les responsables de trouver rapidement une information et de diffuser des documents à tous les niveaux et entre tous les niveaux de l'administration. Cela est particulièrement utile pour les responsables de haut niveau.

Selon Foster, Goodman et Tan (2000), « pour gagner en productivité, l'administration veut décentraliser la prise de décision au profit des provinces et des marchés, mais elle veut aussi s'assurer de pouvoir suivre ces décisions ». Ainsi, comme l'observe Hachigian (2001), « le gouvernement central utilise l'infrastructure d'Internet pour renforcer son propre contrôle administratif sur les responsables provinciaux et locaux », grâce aux plus amples moyens dont il dispose pour assurer le suivi du déroulement des procédures administratives et leurs résultats au niveau infranational.

Le Projet *Golden Customs* (douanes) montre qu'une fonction majeure de l'administration électronique en Chine consiste à donner au gouvernement central les moyens internes de suivre de plus près ses organes subalternes (Hachigian, 2001; Kluver, 2004). Faute d'interconnexion en temps réel au sein du système douanier, les opérations illégales bénéficiant de la complicité de fonctionnaires qui acceptaient des pots-de-vin étaient assez fréquentes. Le Projet *Golden Customs* a permis la mise en place d'un système de stockage de données électroniques reliant en réseau 12 services administratifs en rapport notamment avec les douanes, le réseau bancaire, l'inspection des produits à l'importation/exportation, la gestion des devises, l'administration du commerce extérieur et la fiscalité. Grâce à un modèle de base de données électronique et de vérification croisée en ligne, aucune opération ne peut être autorisée avant qu'ait été obtenue une réponse positive de toutes les bases de données mises en réseau. Selon l'Administration générale des douanes, le montant total des opérations illicites causées par la corruption des fonctionnaires atteignait 1.5 milliard CNY (181 millions USD) en 1997 et 2.1 milliards CNY (253.9 millions USD) en 1998. Elles ne représentaient plus que 313 millions CNY (37.8 millions USD) en 1999, la première année d'existence réelle du système de stockage de données électroniques en réseau. Depuis 2000, ces opérations illicites ont quasiment disparu. Si on ne sait pas encore comment pourront être mises en œuvre des mesures anti-corruption fondées sur les TIC dans des secteurs autres que les douanes et les marchés publics, l'administration électronique peut offrir l'occasion d'institutionnaliser la transparence dans le partage de l'information et de renforcer l'obligation de rendre compte, au moyen de technologies spécifiques.

7.4. Gestion publique

L'administration électronique en Chine est également un outil à mettre au service de la gestion des ressources publiques et de la fourniture de services *via* les TIC. Pour atteindre cet objectif, il faut toutefois pallier les faiblesses persistantes du système de gestion publique, telles l'insuffisance de la maîtrise des techniques de l'informatique et d'Internet par les fonctionnaires, l'approche verticale classique dans les relations de l'administration avec les citoyens et les entreprises, et les relations ambiguës entre le secteur public et le secteur privé.

Par rapport à leurs homologues des pays membres de l'OCDE, les fonctionnaires chinois ont davantage besoin de formation technique, étant donné les disparités de leurs compétences en termes d'utilisation des TIC. Si 65 % des fonctionnaires de l'administration centrale ont une formation supérieure, le pourcentage tombe à 10 % au niveau infranational (Wang *et al.*, 2003). Or, nombre de ceux qui n'ont pas de formation supérieure ont également un faible niveau de compétences en informatique, ce qui est particulièrement problématique dans les petites villes et dans les régions moins développées de l'intérieur du pays. Il est donc urgent de rehausser le niveau de compétences du fonctionnaire chinois moyen en matière de gestion de l'information.

Le gouvernement chinois doit faire face à un problème plus sérieux que la simple nécessité d'améliorer le savoir-faire technologique des fonctionnaires. En effet, la culture existante dans l'administration chinoise veut que le mode de gestion des relations avec les citoyens et les entreprises suive une approche verticale. Comme l'indique Kluver (2004), cette situation est très différente de celle qui prévaut dans la plupart des pays membres de l'OCDE, où la technologie sert à renforcer les bonnes pratiques existantes en matière d'administration. En Chine, « les pouvoirs publics, en lançant les initiatives d'administration électronique, mettent en œuvre des procédures reposant sur un ensemble de postulats relatifs au comportement humain qui, dans une large mesure, restent à vérifier ».

Il est donc impératif de faire évoluer le style de gestion dans l'administration, faute de quoi l'administration électronique en Chine ne peut pas réussir. Le risque est que certains responsables se servent des TIC pour leur propre intérêt ou dans le seul but de contrôler la société, ce qui est contraire aux objectifs de modération des coûts et de transparence. L'évolution de l'approche générale de la gestion, qui va manifestement au-delà de la seule mise en œuvre de l'administration électronique, risque de prendre beaucoup plus de temps que la diffusion de la technologie. Elle n'en est pas moins essentielle car, en définitive, l'essence même de l'administration électronique est de remédier aux dysfonctionnements du passé pour parvenir à une meilleure gouvernance.

Les relations ambiguës entre le secteur étatique et non étatique, héritées de l'ancienne économie socialiste planifiée, sont un autre obstacle à la réforme de la gestion publique. Comme indiqué précédemment, les sociétés à but lucratif et les entreprises privées ont initialement joué un rôle important dans le développement de l'administration électronique en Chine, et continuent d'en être les moteurs. Il s'agit notamment de nombreux opérateurs de télécommunications, de constructeurs d'infrastructures et de fabricants de matériel et de logiciels informatiques, chinois comme étrangers, dont les relations avec les administrations publiques sont souvent fonction de contextes particuliers et de relations personnelles (*guanxi*).

S'il est compréhensible que l'implication directe des entreprises étrangères soit généralement limitée à la fourniture de matériel et de certains logiciels de base pour la protection des secrets d'État, le débat ne s'en poursuit pas moins sur la nature et les modalités du rôle que les entreprises chinoises privées ou à but lucratif doivent jouer dans la construction de l'administration électronique. La question est délicate. En effet, de nombreuses activités commerciales d'administration électronique, comme le Projet d'administration en ligne, ont débuté avec le soutien de certains organes gouvernementaux. De nombreuses sociétés ont également été financées, en partie ou en totalité, par des administrations locales, ce qui ajoute encore à la complexité de la situation. Bien que la récente Loi sur les marchés publics normalise dans une certaine mesure les relations public-privé, les liens de coopération entre les deux secteurs sont souvent flous. Il semble donc nécessaire d'améliorer le cadre de la gestion publique, s'agissant de la collaboration entre l'administration et des organismes non étatiques à l'occasion de projets d'administration électronique.

8. Principaux enjeux et recommandations

La Chine a rapidement progressé pour ce qui concerne la présence sur Internet de la majorité des organes de l'administration publique du pays. Cependant, faute d'une stratégie plus centrée sur l'utilisateur de nature à accroître la pertinence des services en ligne, l'adoption de ces services restera limitée. L'approche de la Chine vis-à-vis de l'administration électronique semble correspondre à celle de la majorité des pays membres de l'OCDE en ce qu'elle la relie à la réforme plus générale de l'ensemble du secteur public. Cela signifie aussi que l'administration électronique ne se résume pas à une simple amélioration de l'efficacité. Au fur et à mesure du développement de l'administration électronique en Chine, les autorités devront s'interroger sur les moyens qu'elles peuvent mobiliser pour continuer d'améliorer les relations entre l'administration et les utilisateurs, y compris les citoyens, les entreprises et la société civile. Il s'agit de :

1. **Trouver un équilibre entre les fonctions de contrôle de la société et de service public** – L'administration électronique n'est pas censée être un instrument de surveillance et de contrôle de la société aux mains de l'État. Dans de nombreux pays, et notamment dans la plupart des pays membres de l'OCDE, des voix s'élèvent pour dénoncer les risques de dérives liées à la surveillance électronique. Toutefois, en Chine, il y a relativement peu de discussions sur ce sujet entre les acteurs chinois de l'administration électronique. L'accent qui est mis depuis quelque temps sur la fourniture de services et sur l'utilisateur contribue au rééquilibrage entre la mission de service public et l'objectif de contrôle de la société, mais ce sujet doit retenir l'attention à long terme en raison de son importance fondamentale dans la relation entre l'État et la société.
2. **Éliminer la fracture numérique et promouvoir l'administration électronique dans les régions moins développées** – Une coordination au niveau national est nécessaire pour résoudre ce problème, auquel la stratégie de développement de l'Ouest peut contribuer à porter remède. Jusqu'ici, aucune mesure spécifique n'a été mise en œuvre pour favoriser la diffusion de l'administration électronique dans les régions moins développées. Néanmoins, au fur et à mesure de l'expansion de l'administration électronique, l'accès à l'information et aux services électroniques va gagner en importance, en tant que facteur de justice sociale et de modération des coûts. Il faudra poursuivre le processus en prenant de nouvelles mesures et en réalisant des investissements dans la construction d'infrastructures, la formation et l'assistance techniques, ainsi que dans la recherche et le développement de nouvelles applications répondant aux besoins des citoyens et des administrations de ces régions.
3. **Mettre à profit l'administration électronique pour une meilleure participation des citoyens et des ONG** – Certaines autorités locales expérimentent l'administration électronique comme un moyen novateur de favoriser la participation des citoyens, mais ces expériences n'ont pas été systématiquement analysées pour en dégager des enseignements au bénéfice du reste du pays. De plus, quasiment aucun effort n'a été fait pour associer les ONG chinoises à la politique d'administration électronique du pays. Si les dirigeants chinois ne sont pas encore prêts à travailler avec les ONG à ce sujet, des représentants d'ONG à Pékin ont exprimé leur souhait d'aider à la réalisation des objectifs d'administration électronique de la Chine, sous réserve de bénéficier d'une aide financière et technique suffisante.

La réalisation du programme ambitieux de la Chine en matière d'administration électronique suppose tout d'abord de vaincre un certain nombre d'obstacles au niveau de la mise en œuvre, dont beaucoup constituent des enjeux de portée plus générale pour l'administration chinoise, tels que l'élaboration d'un cadre juridique et budgétaire ou la collaboration entre les différents organismes administratifs. La volonté de réforme par le biais de l'administration électronique qu'affichent les autorités du pays doit être instrumentalisée de sorte que les questions suivantes soient traitées en priorité :

1. **Création d'un socle juridique de base** – Il convient de mettre en place un socle juridique qui établisse des règles de nature à garantir le développement à long terme de l'administration électronique dans le pays. Outre la Loi pour une gouvernance ouverte, le nouveau corpus juridique devra s'appuyer sur une réflexion plus coordonnée en ce qui concerne les droits de propriété intellectuelle, la rationalisation de l'administration, la sécurité des réseaux et la protection de la vie privée.
2. **Amélioration des dotations budgétaires pour les dépenses de TIC** – La détermination du montant des crédits et leur affectation demeure un point essentiel de la programmation et de la mise en œuvre des projets d'administration électronique. La plupart des administrations locales n'ont pas encore institué de procédure formelle de chiffrage des coûts, en raison notamment de l'absence de formation. L'insuffisance de financements pour les logiciels, le développement d'applications et la maintenance des systèmes est une situation courante, et le problème général de budget est particulièrement aigu dans les régions moins développées. Il convient d'améliorer les méthodes d'estimation des coûts et des bénéfices de façon à mieux cibler des ressources peu abondantes, et d'améliorer également les mécanismes de partage des coûts afin de promouvoir la collaboration entre administrations.
3. **Refonte des cadres institutionnels** – Il faut davantage que des portails électroniques de services pour que les centres multiservices deviennent une réalité. Les autorités chinoises doivent étudier comment rationaliser et perfectionner les relations horizontales et verticales au sein de l'administration, afin de renforcer la coordination et la collaboration pour fournir des services homogènes. Il faut poursuivre la réforme des services administratifs de *back-office* pour mieux répondre aux besoins des utilisateurs et améliorer le partage de données entre administrations, et pour éliminer les obstacles institutionnels qui entraînent des doublons au niveau des systèmes et des incohérences au niveau des programmes. En plus des principes directeurs, la Chine doit élaborer des plans de mise en œuvre plus détaillés qui établissent des priorités et créent des procédures et des moyens d'adaptation à l'évolution du contexte.
4. **Interconnectivité** – Le manque d'interconnectivité est un problème courant également dans les pays membres de l'OCDE, qui reflète l'évolution institutionnelle propre à chaque pays. Pour les autorités chinoises, l'un des principaux enjeux consiste à intégrer les différents « îlots d'information » existants, qui fonctionnent sur des plates-formes et selon des normes et des protocoles différents. La connectivité et l'interopérabilité sont des questions centrales pour le pays tout entier. Pour y répondre, il convient d'élaborer des normes de base ouvertes, par exemple en matière d'identification et d'authentification électroniques, qui favoriseront l'interopérabilité des systèmes de TI, quels que soient les choix technologiques retenus.
5. **Renforcement de la sécurité des réseaux** – Pour résoudre la question de la sécurité des réseaux, les autorités chinoises doivent disposer de meilleures technologies de sécurité et de davantage de formation. De plus, un corpus de règles et de procédures

d'organisation doit être développé et mis en application. Les mesures de sécurité, techniques et autres, devraient être incluses dans le projet d'établissement d'un cadre unifié pour l'administration électronique.

6. **Clarification des relations public-privé** – Le débat se poursuit pour déterminer si les groupes de travail chargés de la mise en place de l'administration électronique doivent nouer des liens de coopération avec les entreprises de TI non étatiques et privées, chinoises aussi bien qu'étrangères, et particulièrement avec les entreprises locales de TI créées initialement dans le but de mener des expérimentations sous la houlette du gouvernement central. La promulgation de la Loi sur les marchés publics n'est qu'une première étape du processus de clarification des relations public-privé. Il importe de déterminer la forme de collaboration qui convient le mieux à chaque type de projet d'administration électronique, par exemple, la maintenance des réseaux ou la mise en place de plates-formes multifonctions.
7. **Amélioration de l'évaluation des initiatives d'administration électronique** – La mesure de la qualité de l'information et des services donne une image plus objective que ne le fait le décompte du nombre de sites Internet. Pour évaluer ce qu'apporte réellement l'administration électronique, les autorités chinoises doivent également tenir compte du taux d'utilisation des services par les publics concernés.

Notes

1. Le présent chapitre a été rédigé par Jack Linchuan Qiu, professeur assistant à l'École de journalisme et de communication, Université chinoise de Hong-Kong, Chine et Nina Hachigian, politologue et administrateur du Centre for Asia Pacific Policy de la RAND Corporation (États-Unis), avec le concours de Edwin Lau, Division de l'innovation et de l'intégrité, Direction de la gouvernance publique et du développement territorial, OCDE.
2. Cet organisme a été créé en juillet 1996, mais la réorganisation en 1998 des ministères liés aux TIC lui a progressivement fait perdre ses fonctions de chef de file à la fin des années 90. Il n'y a pas eu de disparition officielle, mais dans les faits, on peut dire que, début 2001, il ne fonctionnait plus. Il a été « rétabli » par Zhu Rongji, à l'époque Premier ministre, en août 2001.

Bibliographie

- Accenture (2002), *The Current State of E-Government in China: Building the Platform for Future Development*.
- Banque mondiale (2003), *Reform of Public Service Units in China: A Concept Note of a World Bank Study for SCORES*.
- Bureau du Conseil des affaires d'État chargé de l'informatisation (2003), ministère de la Science et de la Technologie, et ministère des Industries de l'Information, « Principes techniques des projets d'administration électronique » (en chinois), disponible sur <http://61.138.108.226/tls/info/gzdt/gz3.htm>.
- CCW Research (2002), « La vérité sur les sites Web de l'administration en Chine » (en chinois), accessible sur www.ccwresearch.com.cn/cn/news/0912_01.asp.
- Centre d'information sur le réseau Internet en Chine (CNNIC) (octobre 1997-janvier 2004), « Enquête semestrielle du développement de l'Internet en Chine » (en chinois), disponible sur www.cnnic.net.cn/index/OE/00/11/index.htm.
- Centre de services du Projet « Administration en ligne » (2003), « Introduction au projet d'administration en ligne » (en chinois).
- Cheung, A. (2003), « L'administration publique – la législation chinoise sur la réglementation des contenus dans le cyberspace », document soumis à la Conférence « China and the Internet: Technology, Economy and Society in Transition », Los Angeles, 30-31 mai.
- ChinaLabs (2002), *Rapport sur l'administration électronique* (en chinois).

- Damm, J. (2003), « China's E-Policy: Examples of Local E-government in Guangdong and Fujian », document présenté à la Conférence « China and the Internet: Technology, Economy, and Society in Transition », Los Angeles, 30-31 mai.
- Ding, X.L. (2002), « The Challenges of Managing a Huge Society Under Rapid Transformation », dans J. Wong et Y. Zheng, (dir. pub.), *China's Post-Jiang Leadership Succession: Problems and Perspectives*, Singapour, Singapore University Press, pp. 189-213.
- Étude quantitative des ressources d'information par Internet en Chine (QSIIR, 2002) (2003), *Rapport d'enquête* (en chinois), Groupe de travail commissionné par le bureau du Conseil des affaires d'État chargé de l'informatisation.
- Foster, W., S. Goodman et Z. Tan (2000), « The Internet and E-Commerce in Greater South China (Taiwan, Hong-Kong, Chine, Fujian, et Guangdong) », INET 2000 Proceedings, The Internet Society, accessible sur www.isoc.org/inet2000/cdproceedings/7c/7c_1.htm.
- Gong, T. (2003), « More Than Mere Words, Less Than Hard Law », *Public Administration Quarterly*, vol. 27, n° 1/2, pp. 159-188.
- Guo, L. (dir. pub.) (2003), *Approaching the Internet in Small Chinese Cities*, Research Center for Social Development, Académie des sciences sociales de Chine.
- Groupe dirigeant du Conseil des affaires d'État (2002), « Recommandations du groupe dirigeant du Conseil des affaires d'État sur la mise en place de l'administration électronique en Chine », Document n° 17 du Conseil des affaires d'État (en chinois), accessible sur www.china.org.cn/chinese/zhuanti/283233.htm.
- Hachigian, N. (2001), « China's Cyber-Strategy », *Foreign Affairs*, mars/avril, vol. 80, n° 2.
- Hachigian, N. et L. Wu, (2003), *The Information Revolution in Asia*, RAND.
- Harwit, E. et D. Clark (2001), « Shaping the Internet in China: Evolution of Political Control over Network Infrastructure and Content », *Asian Survey*, vol. 41, n° 3, pp. 377-408.
- Institut de recherche du Centre de développement de l'industrie de l'information en Chine (CCID) et Centre d'information sur le réseau Internet en Chine (CNNIC) (2002), *Rapport sur l'étude quantitative des ressources d'information par Internet en Chine* (en chinois).
- Jiang, Q. (2003), « Comment utiliser les technologies de l'administration? » (en chinois), 3 décembre, accessible sur <http://news.enet.com.cn/>.
- Kluver, R. (2004), « E-Government in China: Empowering Citizens or Establishing Control? », document présenté à la Conférence « The Internet and Governance: The Global Context », Oxford Internet Institute, 8-10 janvier.
- Ministère des Industries de l'Information de la République populaire de Chine (2003), « Operational Situations of Telecommunications Industry During January-December 2003 » (en chinois), accessible sur www.mii.gov.cn/mii/hyzw/tongji/tongjifenxi200312.htm.
- OCDE (2003a), *L'administration électronique – Un impératif*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003b), *Éliminer la paperasserie – La simplification administrative dans les pays de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003c), *Administration électronique – Éléments-clés à l'intention des décideurs*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003d), *Plan d'application des Lignes directrices de l'OCDE régissant la sécurité des systèmes et réseaux d'information – Vers un culture de la sécurité*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004a), *Promesses et limites de la démocratie électronique – Les défis de la participation citoyenne en ligne*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004b), *Gérer des conflits d'intérêts dans le service public*, OCDE, Paris.
- Parti communiste de Chine (2002), « Résolution du XVI^e Congrès du Parti communiste chinois » (en chinois), accessible sur www.china.com.cn/chinese/zhuanti/233872.htm.
- Quotidien du peuple (2001), « Resolution on the Making of the Open Governance Act », *East China News*, 8 mars, p.2.
- Quotidien du peuple (version internationale) (2003), « Survey Shows China's East-West Digital Divide Growing », 17 juillet, accessible à l'adresse suivante : http://english.people.com.cn/200307/17/eng20030717_120449.shtml.
- Qiu, J.L. (2002a), « Chinese Hackerism in Retrospect », *MFC Insight*, septembre.
- Qiu, J.L. (2002b), « Coming to Terms with Informational Stratification in the People's Republic of China », *Cardozo Arts and Entertainment Law Journal*, vol. 20, n° 1, pp. 157-180.

- Qiu, J.L. (2003), « The Model of E-Government: A Case Study of Nanhai », dans Guo Liang (éd.), *Approaching the Internet in Small Chinese Cities*, Centre de recherche sur le développement social, Académie des sciences sociales de Chine, pp. 1-19.
- Service éditorial d'ouvrages informatiques (2003), *Annuaire de l'administration électronique en Chine 2003* (en chinois), Pékin, Éditions des télécommunications du peuple (People's Telecommunications Publishing House).
- Yong, J.S.L. (2003), « Enter the Dragon: Informatisation in China », *E-Government in China*, Singapour, Times Editions.
- Walton, G. (2001), « Le Bouclier d'or de la Chine : Les entreprises et le développement de la technologie de surveillance en Chine », Centre international des droits de la personne et du développement démocratique, disponible en ligne à l'adresse suivante : www.ichrdd.ca/francais/commdoc/publications/mondialisation/goldenShield/goldenShieldFre.html.
- Wang, C., Y. Zhang, H. Xu et X. Zhang (dir. pub.) (2003), *Livre bleu sur l'administration électronique : Rapport sur le développement de l'administration électronique en Chine n° 1* (en chinois), Pékin, Éditions de la documentation en sciences sociales (Social Sciences Documentation Publishing House), décembre.
- Zhang, J. (2002), « Will the Government "Serve the People"? The Development of Chinese E-Government », *New Media and Society*, juin, pp. 163-184.
- Zhang, J. (2003), « Good Governance Through E-Government: Assessing China's E-government Strategy », document soumis à la Conférence « China et the Internet: Technology, Economy, and Society in Transition », Los Angeles, 30-31 mai.
- Zhang, Y. et Gao, H. (2003), « An Analysis of the Macro-Benefits of China's E-Government », *China Economic Times*, 10 janvier, accessible sur <http://online-edu.org/article/article/2755.html>.
- Zhou, X. (2003), « E-Government in China: A Content Analysis of National and Provincial Websites », document présenté à la Conférence « China and the Internet: Technology, Economy, and Society in Transition », Los Angeles, 30-31 mai.
- Zhu, R. (2003), « Les fruits de l'administration électronique » (en chinois), Centre de développement de l'industrie de l'information en Chine (CCID), 1^{er} juillet, accessible sur <http://digital.zhongguancun.com.cn/zgc2/about0102.html>.

ANNEXE 4.A1

Sites Web de l'administration électronique

Administration de l'Industrie et du Commerce de Pékin	www.hd315.gov.cn/
Administration générale des douanes	www.customs.gov.cn
Projet d'administration en ligne	www.gov.cn
Ministère des Affaires civiles	www.mca.gov.cn
Ministère du Commerce	www.mofcom.gov.cn
Ministère de la Culture	www.ccnt.gov.cn
Ministère de l'Éducation	www.moe.gov.cn
Ministère des Finances	www.mof.gov.cn
Ministère des Affaires étrangères	www.fmprc.gov.cn
Ministère des Industries de l'Information	www.mii.gov.cn
Ministère du Travail et de la Sécurité sociale	www.molss.gov.cn
Ministère de la Sécurité publique	www.mps.gov.cn
Ministère de la Science et de la Technologie	www.most.gov.cn
Bureau national des statistiques	www.stats.gov.cn
Centre national d'évaluation de l'informatisation	www.niec.org.cn
Centre de services communautaires en ligne de Ningbo (n° 81890)	www.81890.gov.cn
Banque populaire de Chine	www.pbc.gov.cn
Tribunal populaire de Nanhai	http://fayuan.nanhai.gov.cn
Gouvernement populaire de la municipalité de Pékin	www.beijing.gov.cn
Gouvernement populaire de la province de Guangdong	www.gd.gov.cn
Gouvernement populaire de la municipalité de Shanghai	www.shanghai.gov.cn
Administration nationale des changes	www.safe.gov.cn
Administration d'État de l'industrie et du commerce	www.saic.gov.cn
Administration d'État des impôts	www.chinatax.gov.cn
Commission d'État pour le développement et la réforme	www.sdpc.gov.cn
Commission d'État pour l'économie et le commerce	www.setc.gov.cn
Administration de l'industrie et du commerce de Shanghai	www.sgs.gov.cn
Réseau d'achats publics de l'administration de Shanghai	www.ccgp-shanghai.gov.cn
Centre multiservices du parc industriel de Suzhou	http://osscc.sipac.gov.cn
Commission d'informatisation de Shanghai	www.shanghaiit.gov.cn

PARTIE I
Chapitre 5

**Le dispositif institutionnel
de production de statistiques**

Table des matières

Résumé	195
Le dispositif institutionnel de production de statistiques	197
1. Introduction	197
2. Principales caractéristiques du système statistique chinois	198
2.1. L'organisation institutionnelle de la compilation des données	198
2.2. Changement des méthodes de collecte des données	207
3. Évaluation de l'organisation institutionnelle et des méthodes de compilation des données	208
3.1. L'héritage historique	208
3.2. Des relations complexes entre les niveaux central et local	210
3.3. Normes internationales	211
3.4. Contraintes de gouvernance	212
3.5. Propositions de réforme du système statistique chinois	215
4. Conclusions et recommandations	216
Notes	217
Bibliographie	220
 Liste des graphiques	
5.1. Schéma organisationnel du travail statistique	199
5.2. Schéma organisationnel des autorités statistiques chinoises	202

Résumé

La production de statistiques en Chine a beaucoup progressé, passant d'un système de simple déclaration dans une économie centralisée et planifiée à un système qui repose sur des enquêtes et des techniques statistiques modernes, au service des gouvernements ou, plus largement, du public. Néanmoins, un certain nombre de défis sont encore à relever. Depuis quelques années, la qualité des statistiques économiques de la Chine, en particulier le taux de croissance du PIB réel mais aussi d'autres données, a été régulièrement remise en question par de nombreux auteurs chinois ou occidentaux. Le questionnement sur la qualité des données conduit inévitablement à des interrogations sur l'organisation institutionnelle de la statistique en Chine et sur les méthodes statistiques de recueil des données.

Quelques-uns des problèmes de gouvernance affectant la production des statistiques sont spécifiques à ce contexte politique, bien que la majorité des difficultés soit liée à d'autres domaines politiques. Comme on le verra dans ce chapitre sur la production statistique, il persiste une tradition de déclaration par l'intermédiaire des ministères qui limite la portée des données collectées ainsi que l'influence que le Bureau national des statistiques (BNS) pourrait avoir sur la conception de la collecte de données et leur qualité. Deuxièmement, des difficultés demeurent entre le niveau central et le niveau infranational de l'appareil statistique. Il est fréquent que les bureaux statistiques locaux soient plus proches des instances gouvernementales locales que du BNS. Cela peut créer un climat qui ne contribue pas à la production d'une information statistique de qualité. L'instauration de rapports plus structurés entre le BNS et les bureaux statistiques locaux ainsi qu'une meilleure application des lois sur les statistiques à tous les niveaux de l'administration pourraient contribuer à régler progressivement ces problèmes. Troisièmement, il est nécessaire d'établir des circuits fonctionnant convenablement pour traiter les plaintes contre les manquements à la Loi sur les statistiques. Quatrièmement, il y a une évolution, bienvenue mais lente, tendant à substituer des techniques d'enquêtes aux déclarations des entreprises.

D'autres difficultés ont trait à la transparence des données. Il convient de redoubler d'efforts pour améliorer la transparence des méthodes de collecte des données et des méthodes statistiques en général. Non seulement l'information sur les méthodes utilisées et les sources de données, mais aussi les données elles-mêmes, devraient être plus accessibles à un ensemble plus large d'utilisateurs, par exemple à travers des sites Internet conviviaux, comportant des statistiques à jour. Enfin, il faut définir des règles claires pour décider quelles données doivent être diffusées gratuitement dans le public et quelles sont celles que l'on pourra se procurer contre paiement auprès du BNS. Il serait souhaitable d'établir à cet effet une tarification transparente ou tout au moins normalisée.

Enfin, la prise de conscience de la nécessité d'avoir des statistiques tournées vers les utilisateurs est encore récente. Des étapes supplémentaires devront être franchies afin de produire des données qui ne seront pas seulement destinées à alimenter les priorités du

gouvernement. Les statistiques sont en effet un outil incontournable pour prendre des décisions au niveau macroéconomique et sont également un apport fondamental pour les décisions individuelles. Les statistiques sont d'autant plus importantes aujourd'hui que la Chine se tourne vers une économie de marché. Des débats constructifs et des décisions efficaces – que ce soit dans les communautés locales, les médias ou au sein du gouvernement – requièrent une information complète, compréhensible et digne de confiance.

Le dispositif institutionnel de production de statistiques¹

1. Introduction

En Chine, les données statistiques sont rassemblées par un certain nombre d'organes de l'administration publique. Au niveau national, il s'agit du Bureau national de la statistique (*National Bureau of Statistics – BNS, guojia tongjiju*), de la Banque populaire de Chine (la Banque centrale), du ministère des Finances, de l'Administration nationale des changes, de l'Administration générale des douanes, et des dizaines d'autres départements de l'administration centrale². Alors que la Banque populaire de Chine est responsable des statistiques financières, notamment sur les réserves de change, le ministère des Finances des données fiscales, l'Administration nationale des changes et l'Administration générale des douanes des données extérieures, le BNS est en charge de l'organisation, de la direction et de la coordination du travail statistique sur l'ensemble du territoire³.

Le BNS rassemble les données de la sphère réelle de l'économie, des agrégats des comptes nationaux aux indices de prix, en passant par les indicateurs du marché du travail, aussi bien que diverses données sociodémographiques portant sur la population, la santé, l'éducation ou la pauvreté. Dans sa principale publication annuelle, le *Statistical Yearbook*, le BNS publie des données qu'il a lui-même collectées ainsi que des données recueillies auprès des autres départements de l'administration publique; il s'agit notamment de données financières, fiscales et sur les échanges avec l'extérieur, provenant des départements concernés, mais également d'autres données des plus diverses, par exemple celles sur le tourisme obtenues auprès de l'Administration nationale du tourisme (complétées par des données d'enquête du BNS), ou des données sur les brevets fournies par le Bureau d'État de la propriété intellectuelle (BEPIC).

Depuis quelques années, la qualité des statistiques économiques de la Chine, en particulier le taux de croissance du PIB réel mais aussi d'autres données, a été régulièrement remise en question par de nombreux auteurs chinois ou occidentaux⁴. Des estimations alternatives du taux de croissance du PIB réel tournent autour de 0 % en 1998 et 1999 (dans les publications officielles, le taux de croissance est respectivement de 7.8 % et de 7.2 %), et environ la moitié du taux officiel en 2000 et 2001 (le taux de croissance officiel non révisé est de 7.1 % et 7.3 % en 2000 et 2001). Le taux de croissance officiel de 2002 est validé par des estimations alternatives, voire sous-estimé⁵.

À la fin des années 90, la presse chinoise a publié de nombreux articles critiquant la qualité des statistiques officielles. Le 23 août 1995, Zhang Sai, alors commissaire au BNS, a expliqué à l'appui des révisions entreprises en 1996 de la Loi sur les statistiques en RPC : « on a récemment vu le phénomène de déclarations fausses et trompeuses gagner certaines localités et certaines unités. C'est un grand danger et cela pourrait vraiment avoir de graves conséquences ». Les articles sur la falsification de données deviennent monnaie courante dans le journal mensuel du BNS, le *Zhongguo tongji* [Statistiques sur la Chine].

L'expression chinoise *jiabao fukuafeng* signifiant « le vent de la falsification et de l'embellissement » résume bien la situation.

Les questions sur la qualité des données conduisent inévitablement à des questions sur l'organisation institutionnelle des autorités statistiques chinoises et sur les méthodes statistiques utilisées pour compiler les données. Par exemple, la qualité des données collectées au niveau local a un impact direct sur la qualité des données constituant le PIB dans l'ensemble du pays, parce que le BNS réalise des ajustements (à la baisse) des données locales dans le calcul du PIB national. Ainsi, plus les données compilées au niveau local sont incertaines, plus il est difficile d'ajuster correctement le calcul du PIB au niveau national. Et, comme les critiques des statistiques officielles le soulignent, ces ajustements manquent souvent de transparence, ce qui nuit à la crédibilité des données du BNS.

Holz (2004d) propose une évaluation précise de la qualité des données servant à calculer le PIB et conclut que, même s'il est possible de prendre la mesure des allégations de falsification pour certaines années, les critiques reconnaissent que sur du long terme les projections sont approximativement corrects. Dans la plupart des cas, les problèmes énoncés à propos des données ne sont en fait probablement pas spécifiques à la Chine; d'autres pays en transition ou en voie de développement connaissent les mêmes difficultés⁶. Les marges d'erreur sont inévitablement plus grandes que dans les pays développés, et sans doute même d'une ampleur gênante. Il serait très utile de disposer de plus d'informations sur les méthodes de compilation réelles des données (plutôt que sur les méthodes supposées être utilisées ou souhaitées) pour évaluer la qualité de données spécifiques. Faute de telles informations, une étude des bases organisationnelles de la compilation des données peut apporter plus de lumière sur la qualité des données en Chine.

Par conséquent, ce document décrit les aspects organisationnels des statistiques produites en Chine et cherche à les évaluer à l'aune des imperfections des données pointées précédemment⁷.

2. Principales caractéristiques du système statistique chinois

La compilation des données statistiques présente deux aspects organisationnels : d'une part, l'organisation institutionnelle de la collecte des données, de l'autre, les méthodes de collecte de données. Ces aspects sont décrits dans les sections qui suivent.

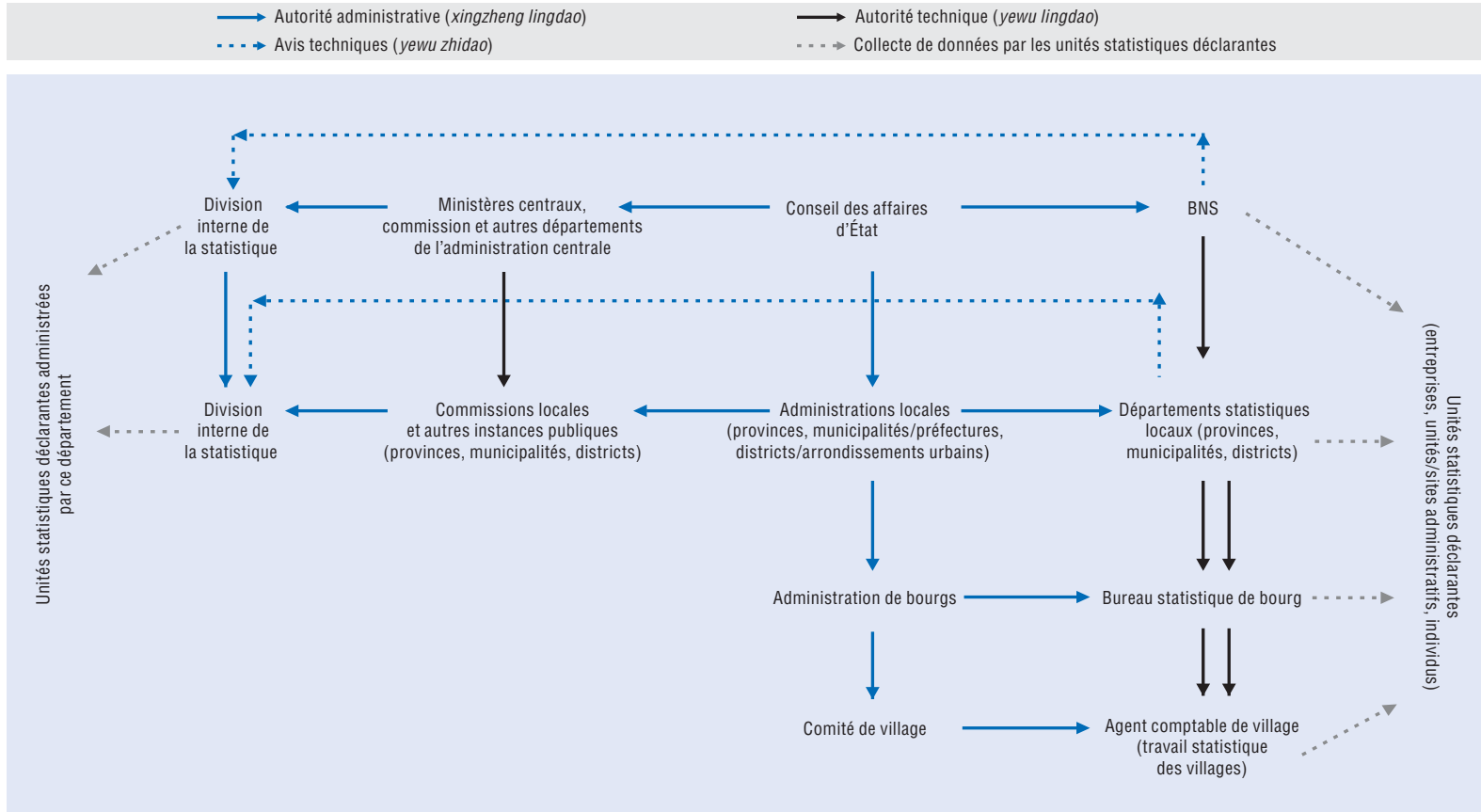
2.1. L'organisation institutionnelle de la compilation des données

L'institution principale en charge de la compilation des statistiques est le Bureau national des statistiques (BNS) en coopération avec les bureaux statistiques locaux, ceux-ci étant sous l'autorité technique du bureau national (l'ensemble formant l'administration statistique, ou *xitong* statistique). Un second circuit est constitué des divisions statistiques existant au sein de certaines administrations en charge d'activités économiques ou sociales, comme le ministère de l'Agriculture avec les départements locaux de l'agriculture (le *xitong* de l'agriculture).

2.1.1. Panorama du système statistique

Le graphique 5.1 présente ces deux circuits, en considérant les niveaux des provinces, des municipalités/préfectures et des districts comme un niveau administratif unique plutôt que comme trois niveaux distincts. Le schéma distingue trois types de relations entre les acteurs, à savoir l'autorité administrative (*xingzheng lingdao*), l'autorité technique (ou professionnelle) (*yewu lingdao guanxi*), et les avis techniques (ou professionnels) (*yewu zhidao*).

Graphique 5.1. Schéma organisationnel du travail statistique



Source : D'après Wang Qi (2000), p. 920.

Le Conseil des affaires d'État, en tant que gouvernement de la Chine, exerce sa direction administrative sur : i) les ministères centraux, les commissions, et les autres départements de l'administration centrale, dont le BNS, organe directement sous le contrôle du Conseil des affaires d'État; et sur ii) toutes les entités provinciales et les entités de niveau provincial. Par autorité administrative, on entend le fait que le Conseil des affaires d'État promulgue des ordres à caractère obligatoire, nomme le personnel principal et joue un rôle crucial dans les décisions budgétaires (dans le cas des départements de l'administration centrale, il assure la totalité de leur financement budgétaire). Au niveau suivant de l'administration, c'est-à-dire celui des ministères centraux, des commissions et des départements de l'administration publique (par la suite, ils sont appelés « autres départements de l'administration publique »), l'autorité administrative s'exerce sur leurs divisions internes, alors que les administrations provinciales exercent leur autorité administrative sur leurs départements aussi bien que sur le niveau immédiatement inférieur de l'administration publique. De même que le BNS est directement subordonné au Conseil des affaires d'État, ou en représente une composante, les bureaux statistiques locaux sont directement subordonnés aux administrations locales ou en constituent une composante.

Le BNS est lié aux bureaux statistiques locaux à travers son autorité technique (ou professionnelle). Pour tout ce qui a trait au travail statistique, que ce soit la définition des variables statistiques, la classification des entreprises ou la standardisation des formulaires de déclaration des unités statistiques déclarantes, les départements statistiques de province suivent les règles du BNS. Le BNS a aussi une influence sur les décisions locales en matière de nominations et apporte des financements aux bureaux statistiques locaux (pour plus de précisions, voir plus loin). On retrouve des relations similaires entre les autres départements de l'administration publique et leur contrepartie en province. « L'autorité technique » est ainsi l'exemple type des relations existant entre les différents échelons au sein d'un *xitong*⁸.

Le BNS est très découplé des divisions statistiques des autres départements de l'administration publique au sens où il n'a virtuellement pas d'influence ni sur leurs nominations ni sur leurs financements. Cependant, il collabore avec eux par exemple sur la structure de leurs formulaires de déclaration. Pour un certain nombre de données, le BNS est tributaire des divisions statistiques des autres départements de l'administration publique, en ce sens qu'il n'a pas la possibilité d'influer sur le type de données à collecter ou sur les méthodes de collecte. Son autorité est limitée à des « avis ». Le même type de relations existe aux niveaux inférieurs, entre les départements statistiques des administrations locales et les divisions statistiques des autres départements de l'administration publique. La relation entre les divisions statistiques internes des différents niveaux administratifs est aussi limitée à des avis techniques⁹.

Le BNS et les départements statistiques locaux collectent des données auprès des unités statistiques déclarantes, à savoir les entreprises, les individus et les entités administratives (*xingzheng danwei*) ou les services publics (*shiyew danwei*); pour ces derniers, cela va des départements administratifs aux universités et aux associations commerciales des secteurs d'activité. Dans la Loi sur les statistiques, la collecte de données est considérée comme une tâche obligatoire pour les unités statistiques déclarantes¹⁰. Les divisions statistiques des autres départements de l'administration publique collectent les données des unités statistiques déclarantes (par exemple les entreprises ou les banques) placées sous leur administration directe.

Les différents *xitong* interviennent jusqu'au niveau des districts. Dans le cas particulier du *xitong* statistique, le travail statistique continue d'être assuré au niveau du bourg par un bureau statistique de bourg, celui-ci étant le plus souvent constitué d'une seule personne (pouvant travailler seulement à temps partiel sur les questions statistiques); au niveau du village, les tâches sont réalisées par l'agent comptable du village.

2.1.2. Vue détaillée de l'appareil statistique

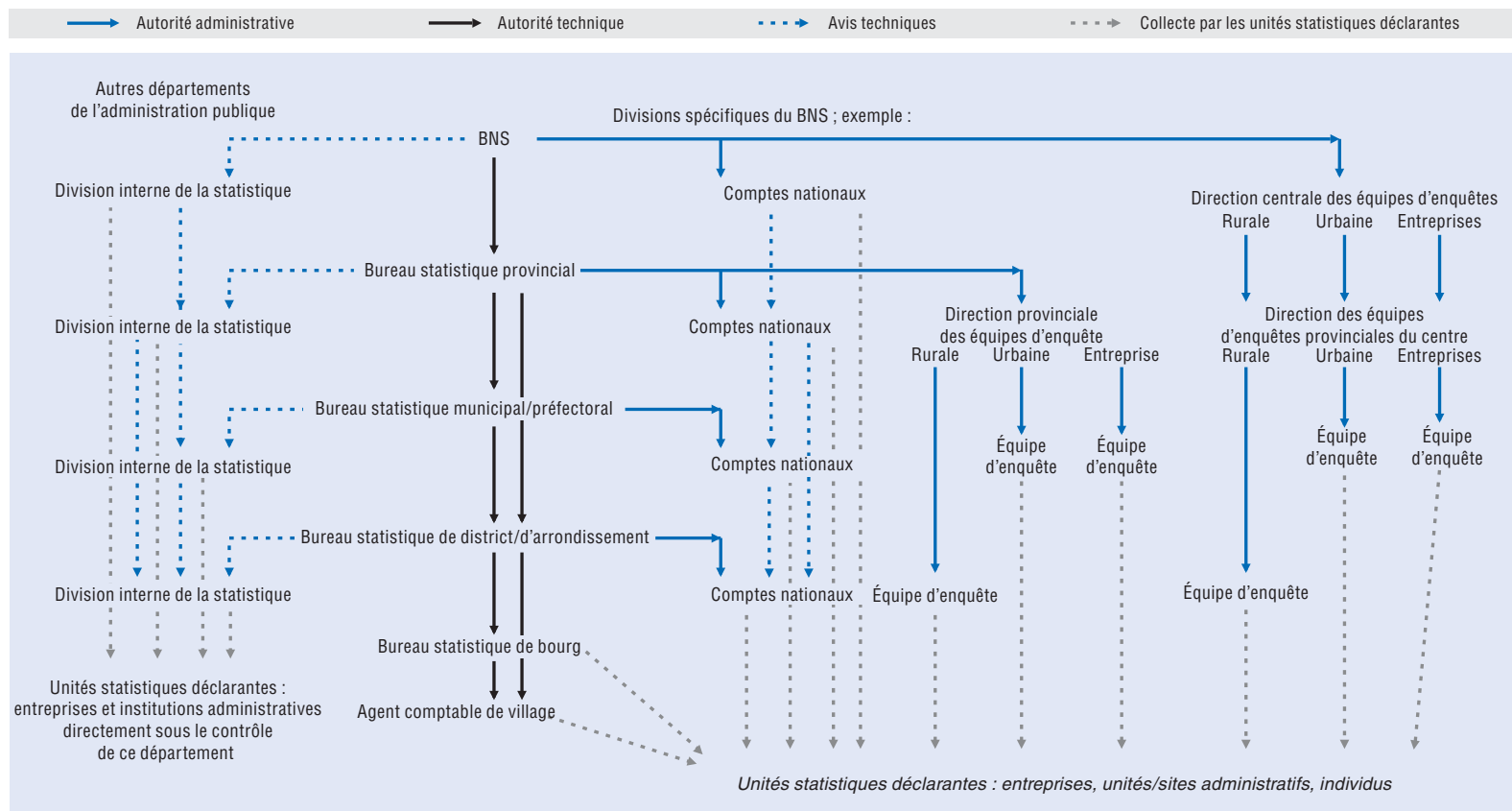
Le graphique 5.2 omet le Conseil des affaires d'État, les administrations locales et le *xitong* non statistique pour se centrer plus précisément sur les institutions intervenant dans la collecte des données. Sur ce schéma, tous les niveaux administratifs sont inclus, de même que le représentant des différentes divisions au sein d'un bureau statistique (la Division des comptes nationaux). Les équipes d'enquêtes centrales et locales (de province) sont également représentées. Les liens d'autorité technique des bureaux statistiques aux différents niveaux administratifs sont reproduits au graphique 5.1. Les bureaux statistiques de province et de districts sont deux instances particulières dans la mesure où leur autorité technique peut s'étendre non seulement à jusqu'au niveau immédiatement inférieur, mais aussi aux deux échelons inférieurs. Ainsi, une circulaire portant sur une question technique et émanant du bureau statistique de province pourrait s'adresser directement au bureau statistique de district plutôt qu'à l'échelon municipal/préfectoral uniquement.

À chaque niveau, le bureau statistique est pleinement responsable de ses différentes divisions, comme la Division des comptes nationaux; on est donc ici en présence d'une relation d'autorité administrative. Au sein du bureau statistique, une division donne des avis techniques à la division correspondante se trouvant au niveau immédiatement inférieur de l'administration publique.

À tous les niveaux, les divisions des bureaux statistiques peuvent collecter les données des unités statistiques déclarantes, même si, en pratique, la majeure partie de la collecte de données se fait au niveau de la municipalité et du district (ou de l'arrondissement qui est l'équivalent du district dans les municipalités). Traditionnellement, les divisions des bureaux statistiques d'un échelon spécifique de l'administration publique ne vont collecter des données qu'auprès des unités statistiques déclarantes relevant de la compétence de cet échelon de l'administration ou des échelons inférieurs. Par exemple, un bureau statistique au niveau provincial ne collectera pas les données d'entreprises implantées dans cette province particulière mais relevant (sous l'autorité) d'un département de l'administration centrale, à moins que le centre ait donné son accord à un tel dispositif. Néanmoins, la situation est devenue plus variable ces dernières années avec le passage progressif à une collecte de données davantage basée sur la localisation géographique (*zaidi*) que sur la subordination administrative.

Les deux types d'équipes d'enquêtes, centrales et locales, sont sujets à une relation de subordination directe (*chuizhi*). Les équipes d'enquête centrales situées au niveau du district ou de la municipalité rendent compte directement à la direction provinciale des équipes d'enquête du centre, qui rend elle-même compte à la direction centrale des équipes d'enquête au niveau national (qui a une autorité administrative sur tous les échelons). Les autorités locales et les départements statistiques locaux n'ont théoriquement aucune influence sur les équipes d'enquêtes centrales quel que soit le niveau. La situation est similaire pour les équipes d'enquêtes locales (de province) vis-à-vis des autorités et des bureaux statistiques aux niveaux des municipalités et districts. Tous

Graphique 5.2. Schéma organisationnel des autorités statistiques chinoises



les membres du *xitong* des équipes centrales d'enquête sont directement payés par le gouvernement central mais les recrutements relèvent de ce *xitong*.

Les équipes d'enquêtes centrales et provinciales échangent des informations et tendent à se coordonner au niveau des provinces afin d'éviter les doubles emplois. Ainsi, les équipes d'enquêtes rurales du centre collectent certaines données dans les districts qu'elles recouvrent, alors que les équipes d'enquêtes rurales des provinces s'occupent de leurs propres districts. La Direction des équipes d'enquêtes provinciales du centre s'appuie essentiellement sur ses propres données, mais a ordinairement accès aux données de la direction locale des équipes d'enquêtes provinciales; elle peut ainsi remonter ces différents jeux de données au BNS. La Direction des équipes d'enquêtes provinciales du centre peut elle-même partager ses résultats avec la direction locale des équipes d'enquêtes provinciales et le bureau statistique provincial.

2.1.3. Mécanismes de nomination et financements

Le BNS en tant que bureau national est classé un demi rang en dessous des ministères et des commissions, ce qui implique que le Commissaire du BNS est nommé par le Conseil des affaires d'État (le Premier ministre).

Au niveau des provinces, toutes les nominations de responsables des bureaux statistiques sont l'affaire du Comité de Parti de province et des autorités provinciales. Lors de la nomination du directeur et du directeur adjoint du bureau statistique de province, les avis du BNS doivent être pris en considération. Cela revient à donner *de facto* un droit de veto au BNS. Le même schéma se retrouve au niveau des municipalités et des districts; les avis du bureau statistique de niveau immédiatement supérieur doivent être pris en compte avant de nommer le directeur et le directeur adjoint¹¹. Récemment, les directives d'application de la Loi sur les statistiques (BNS, 2 juin 2000, article 29) franchissent un pas supplémentaire en prévoyant l'approbation par le bureau statistique de niveau supérieur des nominations de tous les personnels permanents qualifiés en statistique de niveau supérieur ou de rang intermédiaire, « spécifiques » ou « techniques ». En pratique, il ne s'agit cependant guère plus que d'un rôle consultatif¹².

Tout le pouvoir de nomination est détenu par le BNS pour ce qui est des structures des équipes d'enquêtes centrales, quel que soit le niveau administratif. Cependant, comme le personnel des équipes d'enquêtes au niveau des districts et des municipalités est habituellement recruté au niveau local, le bureau statistique local se voit confier un rôle d'assistance dans les nominations. Dans le cas des divisions statistiques internes des autres départements de l'administration publique, l'autorité de nomination est entièrement détenue par le *xitong* correspondant; le *xitong* statistique peut formuler des recommandations mais ne possède pas de pouvoir de veto.

Le financement officiel de tout le travail statistique accompli au niveau central jusqu'au niveau des districts provient de trois sources : le budget de l'administration centrale, les budgets des administrations locales et différents types de revenus en retour de services fournis (tels que la réalisation d'enquêtes commandées par des clients à titre onéreux). Ce troisième type de financement compte pour environ 4 % du financement total; les principales sources de financement sont les budgets des administrations centrales et locales, chacun apportant près de la moitié des ressources totales. En toute vraisemblance, ces fonds officiels sont complétés par un montant significatif (mais inconnu) de fonds informels venant de commissions ou de différentes affaires lucratives¹³.

Les fonds budgétaires de l'administration centrale ne sont pas seulement destinés à financer les opérations du BNS mais aussi le travail statistique réalisé aux niveaux inférieurs. En principe, les bureaux statistiques locaux reçoivent un financement destiné à couvrir les coûts liés au travail (*shiye bianzhi de jingfei*), alors que les financements locaux couvrent les coûts administratifs de base (*xingzheng jingfei*), probablement les coûts tels que les bureaux, le logement du personnel et peut être les salaires ou tout au moins un salaire de base pour tous les employés. Tous les achats locaux de biens matériels sont financés localement. Les équipes d'enquêtes centrales sont entièrement financées par le niveau central. Les divisions statistiques internes des autres départements de l'administration publique sont financées par les départements correspondants. Pour ce qui est du recensement par exemple, le financement émane à la fois du centre et des provinces¹⁴.

Lorsque le BNS, dans sa forme actuelle, a vu le jour en 1976 à l'issue de la Révolution culturelle, il comptait seulement 7 000 agents à travers le pays; en 1986, ce nombre avait doublé pour atteindre 67 360 agents au niveau des districts et au-dessus¹⁵. De nos jours, le nombre d'agents permanents du *xitong* statistique avoisine les 80 000 ou 90 000, selon les sources¹⁶. Les agents permanents occupent des positions officielles déterminées par la réglementation, avec des salaires garantis par les dotations budgétaires. Le BNS compte 280 agents permanents dans ses divisions administratives, parmi lesquels le commissaire, quatre commissaires adjoints, 36 chefs de division et chef-adjoints, le statisticien, l'économiste et le comptable en chef; ce nombre n'inclut pas les salariés des équipes d'enquêtes centrales (qui sont également des agents permanents). Cela n'inclut pas non plus les agents des sites administratifs du BNS, qui ne sont pas des agents « permanents »¹⁷.

2.1.4. L'organisation interne du BNS

En dehors du commissaire, des quatre commissaires adjoints, du statisticien, de l'économiste et de l'ingénieur en chef, le BNS est officiellement formé de 15 divisions administratives, de 12 sites administratifs et de trois ensembles d'équipes d'enquêtes.

Les 15 divisions administratives comprennent elles-mêmes cinq départements fonctionnels, tels que la Division de la comptabilité nationale ainsi que d'autres services généraux, comme la Division de l'action publique et de la législation. L'organisation particulière des divisions et leurs fonctions spécifiques ont subi des évolutions au cours du temps. Par exemple, en 1998, la collecte des données sur les congés dans les entreprises d'État a été transférée du BNS (sans doute de la division en charge des statistiques sociales, et des statistiques sur la population, la science et la technologie) vers le ministère du Travail et de la Sécurité sociale¹⁸.

Les sites administratifs reflètent une externalisation partielle d'anciennes activités du BNS. Ces activités ne sont pas totalement externalisées de sorte qu'il n'y a pas d'enchères concurrentielles d'acteurs externes pour réaliser ces tâches, mais elles ne sont pas non plus complètement internes au BNS dans la mesure où le personnel n'est pas permanent. Cependant, ces sites administratifs font toujours partie du BNS *xitong* et le financement par le BNS de certains de ces sites se poursuit et peut être complété par des financements croisés de sites administratifs.

L'organigramme officiel du BNS demeure incomplet. Par exemple, il n'inclut pas l'Association des études de marché de Chine (*Zhongguo shichang xinxi diaochayue xiehui*) fondée au début de l'année 2004 (même si un communiqué consacré à cette association figure sur le site Web du BNS¹⁹). Cette association est une organisation sociale (*shehui*

tuanti) agréée par le Conseil des affaires d'État et enregistrée au ministère des Affaires civiles. Un commissaire adjoint du BNS est à la tête de l'association et un chef adjoint du centre d'information statistique en est le secrétaire; le commissaire du BNS est Président honoraire. Sa mission consiste à développer des principes d'enquête, de définir des normes pour le travail d'enquête, de le superviser, de faire de la formation et de servir de lien aux institutions et associations occidentales similaires. Selon toute vraisemblance, toutes les organisations réalisant des travaux d'enquêtes en Chine devront *de facto* adhérer à l'association et payer des cotisations régulières. Des associations similaires vont probablement se développer au niveau des provinces.

L'association pourrait tomber dans un schéma classique en Chine dans lequel les départements des administrations publiques ayant trop de personnel et manquant de ressources financières créent des nouvelles organisations en dehors du gouvernement officiel pour absorber l'excédent de main-d'œuvre et pour servir d'intermédiaire entre le département de l'administration et le public (moyennant le paiement de cotisations). Dans le meilleur des cas, ces intermédiaires servent de facilitateurs, alors que dans le pire des cas, ils créent un nouveau niveau d'institutions non gouvernementales à but lucratif dotées de pouvoirs quasi-gouvernementaux.

Un autre exemple d'institution du BNS non décrite dans l'organigramme officiel est la Société de Recherche de l'État de Chine (*Zhongguo guoqing yanjiuhui*), une autre organisation sociale sous l'égide du BNS. Le 30 mars 2004, le BNS a ordonné un arrêt temporaire de l'ensemble des activités de cette association et de ses institutions subordonnées, en raison, comme l'affirme le BNS, d'une gestion interne médiocre et d'activités illégales entreprises par des éléments extérieurs au nom de la société ou de ses institutions subordonnées²⁰.

En 1997, le BNS a également lancé deux compagnies, la Société Huaxin d'information pour le développement technologique (*Zhongguo huaxin xinxi jishu kaifa gongsi*) et la Société chinoise de conseil statistique (*Zhongguo tongji zixun youxian gongsi*)²¹. Le *xitong* statistique administre également un Collège statistique dans la municipalité de Xi'an (dans la province du Shaanxi) et une école statistique dans la province du Sichuan.

2.1.5. Interactions entre le *xitong* statistique et les autres départements de l'administration publique

Pour la compilation des nombreuses statistiques, le BNS s'appuie sur d'autres départements de l'administration centrale, comme les ministères techniques ou leurs successeurs. C'est pour une large part un legs de l'histoire. Tant que les entreprises d'État et les entreprises collectives urbaines sont placées sous la tutelle de ministères techniques, partant du niveau central jusqu'au niveau local, le ministère technique concerné est susceptible de collecter des données sur ses entreprises²². La Division statistique interne d'un ministère technique est en rapport direct avec la division concernée du BNS. Dans le cas de l'industrie par exemple, les départements statistiques des ministères techniques liés à l'industrie et les sociétés d'État (les conglomérats) sont en rapport direct avec la Division statistique de l'industrie et des transports du BNS. Une dizaine d'autres départements de l'administration publique contribuent, en particulier, aux statistiques des comptes nationaux (notamment le PIB)²³. Au niveau central, le BNS reçoit probablement des données d'une centaine de départements de l'administration publique, de sociétés et conglomérats centraux (les anciens ministères techniques) ou d'associations.

La fiabilité des données obtenues de ces autres départements varie selon les secteurs. Un des plus problématiques est celui de l'industrie rurale, pour lequel le bureau des entreprises de bourgs du ministère de l'Agriculture collecte des données détaillées sur les entreprises de bourgs et de villages et des données agrégées sur les coopératives, les entreprises privées et les entreprises individuelles. Le BNS aide le bureau des entreprises de bourgs à concevoir des formulaires de déclaration statistique, alors que le bureau des entreprises de bourgs collecte les données et en communique certaines au BNS. Le BNS s'appuie sur les données du bureau des entreprises de bourgs et n'a pas de système indépendant et permanent de collecte auprès des entreprises rurales. Le recensement industriel de 1995 a révélé des surestimations dans les déclarations des entreprises de bourgs et de villages, mais dans les années qui ont suivi, le BNS est resté dépourvu de tout moyen d'apporter des ajustements significatifs aux données du bureau des entreprises de bourgs²⁴.

Un autre exemple extrême de la dépendance du BNS à l'égard de ces autres départements est le secteur du transport et des communications. Les données sur la valeur brute de la production servant au calcul de la valeur ajoutée sont rassemblées par le ministère (bureau) des Chemins de Fer, le ministère (bureau) des Communications (Transports), le bureau de l'aviation, le ministère (bureau) des Postes et Télécommunications, le bureau des entreprises de bourgs du ministère de l'Agriculture et le Département de l'industrie et des transports au sein du ministère des Finances. Ces départements ne couvrent pas la totalité des sous-secteurs concernés²⁵. Dans le calcul du PIB, les données sur la valeur brute de la production du transport routier et du transport par voies navigables par les entreprises de communication et de transport qui n'appartiennent pas à ces départements sont très approximatives.

Bien que le BNS dépende des autres départements de l'administration centrale pour la plupart des données qu'il publie, son autorité face à ces départements est faible. Le BNS, en tant que bureau directement sous le Conseil des affaires d'État (le gouvernement) se situe à un demi rang en dessous de celui des ministères de l'administration centrale et des administrations provinciales et n'est pas habilité à leur donner des ordres. Par conséquent, le BNS, eu égard à la Loi sur les statistiques, est seulement chargé « d'orienter et de coordonner » les travaux statistiques accomplis à travers le pays, mais pas de les conduire.

Le BNS peut emprunter des voies indirectes pour influencer la compilation des données dans les autres départements de l'administration centrale. À travers ses avis techniques, il peut essayer d'influer sur le travail réalisé dans les divisions statistiques internes de ces départements. Le BNS se place dans une position beaucoup plus favorable lorsqu'il s'agit des travaux d'enquête menés par les autres départements de l'administration centrale. Toutes les enquêtes statistiques conduites par ces départements ou par les unités relevant de leur compétence doivent être portées à la connaissance du BNS et toute enquête qui va au-delà du domaine autorisé du département doit recevoir l'aval du BNS. Dans le cadre de l'agrément ou de la communication obligatoire, une copie du formulaire de compte rendu d'enquête doit être soumise au BNS. Si le département publie des résultats, une copie des résultats publiés doit être également soumise au BNS, au plus tard 10 jours après la publication (les mêmes conditions se retrouvent au niveau local; par exemple, le bureau statistique provincial exerce la même autorité envers les autres départements des administrations provinciales). Une règle différente s'applique pour les enquêtes réalisées par les unités non gouvernementales ou les entités étrangères²⁶.

Au niveau central, le BNS administre une page Web sur laquelle sont listées les enquêtes ayant reçu son agrément et les enquêtes signalées au BNS par une centaine d'autres départements de l'administration publique. Les enquêtes recouvrent dans ce contexte les rapports réguliers établis dans le cadre des départements. Cette page Web donne l'apparence d'une description complète des enquêtes, mais en réalité soit la couverture est incomplète, soit certains départements ne rendent pas compte de leur travail statistique (ou ne demandent pas l'agrément du BNS). Par exemple, la Commission d'État chargée de l'administration et de la supervision des actifs de l'État (SASAC) demande à toutes les entreprises d'État et entreprises publiques de communiquer régulièrement des rapports financiers détaillés; jusqu'à présent, on ne trouve aucune trace de l'approbation de ces rapports par le BNS qui apparaît sur sa page Web²⁷.

Signe supplémentaire de la relative faiblesse du BNS vis-à-vis des autres départements de l'administration publique, une partie du travail, considérée comme le cœur de métier du BNS, a été appropriée par la banque centrale chinoise. En effet, la Banque populaire de Chine publie des données trimestrielles agrégées dans son bulletin statistique trimestriel sur les 5 000 principales entreprises industrielles; ces données comprennent des indicateurs financiers détaillés mais aussi des résultats d'enquêtes de conjoncture. Ces données sont collectées par la Banque populaire de Chine avec l'approbation du BNS, bien que le BNS ait lui-même un service administratif en charge de l'analyse et du suivi économiques (service dont le nom chinois fait référence à la « conjoncture »)²⁸.

Enfin, même si le BNS relève directement du Conseil des affaires d'État, il peut bien en fait être soumis à des formes de recommandations émanant de la Commission d'État pour le développement et la réforme (l'ancienne Commission d'État pour la planification ou Commission d'État pour le développement et la planification), qui est l'organe administratif principal en charge des affaires économiques. Par exemple, le BNS signale dans les pages d'accueil des métadonnées du Système général de diffusion des données du FMI que l'accès aux données produites et diffusées par le BNS est donné avant leur publication aux hauts fonctionnaires de la Commission d'État pour le développement et la réforme, ainsi qu'à la Commission d'État pour l'économie et le commerce (aujourd'hui disparue et partiellement intégrée à la Commission d'État pour le développement et la réforme); pour le travail officiel, les personnels de la Commission d'État pour le développement et la réforme ont seulement accès aux données agrégées²⁹.

2.2. Changement des méthodes de collecte des données

Traditionnellement, les ministères techniques collectaient les données sur leurs entreprises dans les quatre secteurs de la production non agricole et le ministère de l'Agriculture collectait les données agricoles par l'intermédiaire des communes. Toute la collecte des données passait par des formulaires de déclaration. Le BNS n'était guère plus qu'un dépositaire de données collectées par différents ministères techniques. En 1996, la révision de la Loi sur les statistiques (APN, 15 mai 1996) a officiellement jeté les bases de révisions majeures des méthodes de compilation des données. Elle prévoit que les recensements et les enquêtes fourniront les données statistiques de référence, alors que les déclarations régulières joueront seulement un rôle complémentaire : « L'investigation statistique doit consister à collecter et compiler le matériel statistique à travers des recensements réguliers en tant que méthode de base [jichu], avec les enquêtes par sondage comme point d'appui [zhuti] et les déclarations statistiques inévitables [biyao de], les

investigations clés [zhongdian] et les analyses serviront de compléments [buchong] » (article 10)³⁰.

Depuis 1996, la nouvelle méthode de base de la collecte de données est le recensement. La Chine conduit actuellement cinq recensements, dont quatre tous les 10 ans et un tous les cinq ans : recensements de la population, du secteur tertiaire, du secteur industriel, du secteur agricole et des unités statistiques de base. Cela étant, un « recensement économique » unique de l'industrie et du secteur tertiaire a été réalisé en 2004.

Au-delà des recensements, le système statistique chinois repose de plus en plus sur des enquêtes. Les enquêtes ne sont pas systématiquement fondées sur des échantillons aléatoires. La plupart des enquêtes impliquent plus ou moins une forme de stratification, mais le choix des échantillons à l'intérieur des strates n'est habituellement pas précisé. On ne dispose que de rares précisions sur les enquêtes, particulièrement les plus récemment introduites, telles que celles sur l'industrie, le commerce et la restauration³¹. À la mi-2001, un agent du BNS affirmait que des progrès réguliers avaient été réalisés dans l'utilisation des enquêtes par sondage auprès des entreprises industrielles de petite taille (celles-ci ne sont pas suivies directement par les départements statistiques), pour le calcul des statistiques du PIB, alors que, après quatre années de travail intensif, les enquêtes par sondage concernant le commerce de gros et de détail ainsi que la restauration sont enfin mises en place dans l'ensemble des 31 provinces³². En ce qui concerne les enquêtes sur le secteur tertiaire, la situation est sans doute compliquée par l'intervention d'un certain nombre d'autres départements gouvernementaux; en d'autres termes, elles ne peuvent pas être simplement réalisées par le BNS³³.

3. Évaluation de l'organisation institutionnelle et des méthodes de compilation des données

3.1. L'héritage historique

L'organisation institutionnelle de la compilation des données statistiques en Chine a été profondément transformée au cours de la période de réforme, en particulier depuis le début des années 90. Néanmoins, certaines caractéristiques de l'ancienne organisation persistent. Il s'agit notamment de l'intervention d'un grand nombre d'autres départements de l'administration publique dans la collecte des données statistiques, de la prédominance des formulaires de déclaration, de la faible couverture des activités du secteur tertiaire, des doubles emplois dans le travail et les circuits de déclaration des données et du choix de la méthode de calcul du PIB.

3.1.1. L'intervention persistante des autres départements de l'administration publique dans la compilation des données

Un des héritages du système planifié se traduit par le fait qu'un grand nombre de départements de l'administration publique autres que le BNS collectent des quantités considérables de données, dans des proportions sans doute supérieures à la collecte de données dans les pays occidentaux. Ces données sont de qualité variable. La plupart sont d'une qualité correcte puisqu'elles forment la base de la planification dans ces autres départements. Par exemple, le ministère des Communications (Transports) peut seulement collecter des données sur le fret au sein de son *xitong*, laissant le BNS faire des approximations sur le fret total dans le pays sans nécessairement avoir un système (« maison ») en place pour le faire correctement.

En d'autres termes, le choix, la qualité et la couverture des statistiques spécifiques sont dictés par les besoins de données des départements concernés et par l'étendue de leur champ de compétence. Le faible rang du BNS au niveau ministériel en comparaison des autres départements de l'administration centrale, auquel s'ajoute la limitation des avis techniques du BNS vis-à-vis des divisions statistiques internes à ces autres départements, implique que le BNS n'a pas l'autorité nécessaire pour imposer à tous les départements gouvernementaux un dispositif unifié de collecte des données. Dans de nombreux cas, il est probable que le BNS a peu d'information sur la manière exacte dont sont collectées les données.

La faiblesse hiérarchique du BNS peut également l'empêcher d'apporter des innovations dans la collecte des données et de coopérer sur un pied d'égalité avec les autres organismes de l'administration publique. Par exemple, le BNS n'utilise pas les données du bureau des impôts qui fait partie du *xitong* de la fiscalité, qui est lui-même associé au *xitong* des affaires budgétaires. Or, le bureau des impôts pourrait être particulièrement utile dans le cas des petites entreprises pour lesquelles le BNS a peu de données fiables.

3.1.2. Formulaires de déclaration et données du secteur tertiaire

Ce n'est que depuis la révision de la Loi sur les statistiques en 1996, que l'accent est progressivement passé des déclarations régulières au moyen de formulaires aux enquêtes statistiques. Les formulaires de déclaration jouent toujours un rôle majeur dans de nombreux secteurs de l'économie et vont probablement continuer à être importants dans l'avenir. Par exemple, dans l'industrie, les entreprises au-dessus de la norme (c'est-à-dire dont le revenu annuel est supérieur à cinq millions RMB) rendent régulièrement compte à l'autorité statistique et ces données sont certainement de grande qualité. L'objectif est de toucher les entreprises en dessous de la norme (revenu annuel inférieur à cinq millions RMB) principalement à l'aide d'enquêtes; dans l'industrie, ces enquêtes par sondage du BNS sont en passe d'être bien établies.

Dans le secteur tertiaire, les enquêtes par sondage en sont encore à leurs balbutiements. Les difficultés de collecte de données précises dans certains secteurs du tertiaire sont exacerbées par le fait que le BNS ne peut pas s'appuyer sur les données collectées par les autres départements de l'administration publique (il n'y en a souvent aucun ou aucun qui ressemble à des ministères techniques) et que son rang hiérarchique n'est pas suffisamment élevé pour collecter efficacement des données d'une grande qualité. Un des exemples est celui du secteur de l'immobilier; il n'existe aucun département de l'administration centrale intéressé par la collecte de données détaillées sur ces unités. Les grandes différences entre la somme des valeurs ajoutées des secteurs tertiaires déclarées localement et les chiffres agrégés à l'échelle nationale calculés par le BNS attestent de la difficulté persistante à mesurer la valeur ajoutée du secteur tertiaire. Le recensement économique de 2004 peut cependant servir de référence pour la conception d'un indicateur futur de la valeur ajoutée dans le tertiaire.

3.1.3. Doubles emplois dans le travail et les circuits de déclaration des données

Un sous-produit de l'ancien appareil statistique chinois et du développement d'un nouveau système statistique est l'existence fréquente de doubles emplois dans le travail statistique. Par exemple, certaines unités statistiques déclarantes de base (telles que les entreprises au-dessus de la norme) communiquent au département de l'administration publique dont elles dépendent, ce dernier les transmettant ensuite au niveau supérieur du

xitong correspondant; le département de l'administration centrale du xitong peut livrer certaines de ces données au BNS. D'autres unités statistiques déclarantes de base rendent compte à leur autorité statistique locale. D'autres encore communiquent des déclarations à la fois aux deux instances, le Département supérieur et l'autorité statistique locale³⁴. On aboutit ainsi à une multiplication du travail et des circuits de déclaration. Le BNS peut recevoir des statistiques sur le même ensemble d'entreprises de la part d'un département de l'administration centrale et de tous les bureaux statistiques provinciaux; étant donné ces multiples niveaux de transmission, les deux ensembles de données finissent sans doute par ne plus être identiques.

De plus, beaucoup de statistiques sont collectées indépendamment par l'autorité statistique et par d'autres départements de l'administration publique, c'est-à-dire que l'unité déclarante ne transmet pas un même formulaire de déclaration à deux institutions ou plus, mais elle est contactée indépendamment par le bureau statistique (ou même les bureaux statistiques à différents niveaux de l'administration) et par divers départements de l'administration publique (un seul d'entre eux peut être le département hiérarchiquement supérieur du xitong auquel l'unité déclarante appartient), avec des demandes de données distinctes³⁵. En conséquence, les unités déclarantes sont trop sollicitées et ont peu d'intérêt à réaliser consciencieusement le travail de déclaration. Les reliques de l'ancien système planifié et la très forte implication bureaucratique dans l'économie conduisent apparemment à la production d'un plus grand volume de données en Chine que dans les autres économies. En revanche, la Loi sur les statistiques (article 10) insiste sur le besoin de limiter sévèrement le travail de déclarations régulières pour les unités statistiques déclarantes de base et de recourir autant que faire se peut aux enquêtes par sondage, aux enquêtes ciblées (*zhongdian*) et aux registres administratifs.

3.2. Des relations complexes entre les niveaux central et local

La divergence croissante entre la somme des PIB par province et le PIB agrégé au niveau national est un révélateur de la marge d'erreur des données officielles. Mais cela atteste aussi de la volonté d'innover du BNS, de sorte que l'absence de divergence pour les années avant 1997 reflète probablement plus l'impossibilité à l'époque pour le BNS d'estimer le PIB indépendamment des données des provinces, qu'une meilleure précision des données. La volonté du BNS ainsi que des bureaux statistiques locaux de publier leurs propres données, même si elles sont en contradiction avec d'autres estimations, marque une évolution bienvenue par rapport à l'uniformité généralement imposée dans le système socialiste centralisé.

D'un côté, cette divergence reflète le fait que les bureaux statistiques locaux, même dans le domaine technique, sont plus enclins à écouter les autorités locales que le BNS. D'un autre côté, cela révèle aussi le fait qu'aujourd'hui la Chine possède, *de facto*, deux appareils statistiques, un appareil central et un appareil provincial. Le BNS, dans l'estimation du PIB national, s'appuie principalement sur les formulaires de déclaration émanant directement des entreprises déclarantes (au-dessus de la norme) de tous les secteurs économiques et, pour le reste, sur des enquêtes centrales par sondage. Les formulaires de déclaration sont essentiellement collectés au niveau local, mais les données sur chaque entreprise sont transmises au BNS, qui peut donc procéder lui-même à leur agrégation. À moins que les bureaux statistiques locaux ne falsifient de façon flagrante les données individuelles d'entreprises, ce qui apparaît peu probable, et à moins que les entreprises ne fournissent des données erronées, ces données sont d'aussi bonne

qualité que peut l'être le système comptable de chaque entreprise. Les enquêtes réalisées par les équipes centrales permettent de combler l'absence de données sur les entreprises en dessous de la norme. Sur l'ensemble de l'économie, environ la moitié du PIB est réalisée par des entreprises déclarantes au-dessus de la norme et l'autre moitié par l'agriculture, par les entreprises en dessous de la norme et par les sites/unités administratifs.

La dichotomie entre le centre et la province est également apparente à travers l'existence de deux systèmes séparés d'équipes d'enquêtes, une sous l'autorité du centre, et l'autre sous l'autorité de la province. Alors que les équipes d'enquêtes centrales et locales peuvent échanger leurs informations et que les équipes d'enquêtes centrales ne sont probablement pas en mesure d'opérer en toute indépendance vis-à-vis des bureaux statistiques locaux ou des autres départements des administrations locales – en termes de pouvoir de nomination et de financement, les deux systèmes demeurent séparés. Cela pose à nouveau la question des doubles emplois : est-il nécessaire d'avoir à la fois une équipe d'enquête centrale et locale dans un district, ou plus encore, est-il seulement nécessaire d'avoir une équipe d'enquête pour chaque district?

3.3. Normes internationales

Au regard des normes internationales de travail statistique, la Chine se place bien quant à l'application de certains principes, mais plutôt mal pour certains autres. Parmi ces normes, on trouve les 10 Principes fondamentaux de la statistique officielle définis par les Nations unies. Des principes similaires sont intégrés dans le Système général de diffusion des données (SGDD) du FMI, auquel la Chine a adhéré le 1^{er} mars 2002.

Allant plus en détail dans ces 10 Principes fondamentaux de la statistique officielle identifiés par les Nations unies (voir Holz, 2004d), la Chine a manifestement de quoi améliorer l'application de certains d'entre eux : (3) l'information sur les méthodes, (7) l'accès public aux lois et règlements; et (8) la coordination des organismes statistiques. Le problème de la coordination entre le BNS et les autres départements de l'administration centrale ainsi qu'avec les bureaux statistiques provinciaux (principe 8) a déjà été examiné précédemment. En ce qui concerne l'accès aux lois, aux règlements et aux mesures régissant le fonctionnement de l'appareil système statistique fonctionne (Principe 7), la Loi sur les statistiques et de très rares règlements du BNS ont été publiés. En revanche, la plupart des normes et règlements concernant le système statistique sont toujours considérés comme internes³⁶. L'information concernant les modalités de fonctionnement des divisions statistiques internes des autres départements de l'administration centrale n'est pas publiée. Depuis quelques années, certaines provinces ont commencé à publier les principaux règlements couvrant le travail statistique au niveau local et provincial, mais les règlements, qui se comptent sans doute par centaines, sur la compilation des différentes statistiques ne sont pas accessibles au public.

Du point de vue de l'information sur les méthodes (Principe 3), le BNS, et sans parler des bureaux statistiques locaux, présente rarement des informations complètes sur les sources, les méthodes et les procédures utilisées. Le BNS, dans son *Annuaire statistique* (*Statistical Yearbook*), fournit environ une page d'explications générales, pour chaque section (par exemple, la section sur l'industrie), sur la façon dont sont compilées les données correspondantes; chaque section commence en outre par une liste de définitions des variables. Toutefois, les explications générales sont encore souvent éparées, les modifications dans le temps des méthodes de compilation sont rarement rendues explicites et la liste des définitions tend à être très incomplète; trop souvent, les

explications et les définitions apparaissent avoir simplement été recopiées des volumes précédents de l'*Annuaire statistique* (*Statistical Yearbook*) et peuvent occasionnellement ne pas correspondre aux données ou variables sur lesquelles elles sont censées porter. L'information la plus riche sur les sources, les méthodes et les procédures peut être trouvée sur les pages Web du SGDD du FMI. L'information méthodologique est également devenue accessible grâce à la documentation issue d'une série d'ateliers sur les revenus nationaux organisés par l'OCDE. L'information délivrée sur la page d'accueil du BNS est très éparse et il n'existe aucun lien sur la page anglaise ou chinoise du BNS vers le site Web du SGDD³⁷.

On obtient une même image du système statistique de la Chine en l'évaluant à l'aide des quatre critères du SGDD : i) la couverture, la périodicité, et l'actualité des données chinoises sont excellentes mais les questions sur la fiabilité de ces données ne manquent pas; ii) la qualité des données constitue le point faible, la diffusion de la documentation sur la méthodologie, le détail et le rapprochement des composantes étant insuffisante et reflétant plus une ambition que la réalité; iii) en termes d'intégrité, même si la confidentialité des données sur les ménages et les entreprises dans les enquêtes auprès de ces agents économiques apparaît très bien respectée, on en sait peu sur les conditions de production des statistiques officielles. L'accès interne des pouvoirs publics aux statistiques n'est connu qu'à travers le SGDD et probablement pas dans toute son ampleur. L'information sur les révisions n'est pas fournie de façon fiable; il arrive que cette information disparaisse des publications statistiques ultérieures même si les données reproduites nécessitent une explication; iv) le public a un accès relativement facile et équitable à certaines données, mais un grand volume de données est collecté uniquement à usage interne du gouvernement.

3.4. Contraintes de gouvernance

Le fait que les statistiques chinoises sont médiocres lorsqu'elles sont évaluées à la lumière de l'information sur les méthodes, de la diffusion publique des lois et des règlements ou de la qualité des données peut être attribué dans une large mesure à des problèmes de gouvernance.

3.4.1. Limites des déclarations statistiques et responsabilité

Certaines données restent d'une qualité limitée. Par exemple, en dépit d'efforts suivis pour traiter ce problème, les données sur les recettes publiques officielles n'incluent pas toujours les ressources extrabudgétaires des départements de l'administration publique, ni les fonds secrets ou « petites réserves d'or » (*xiao jinku*) de ces départements. Ces fonds proviennent de circuits des plus divers, allant de différents frais, souvent illégaux, jusqu'à des transactions foncières douteuses. En comparaison avec les recettes publiques officielles, ces fonds non répertoriés pourraient être d'un volume considérable, voire volume égal à celui des recettes officielles. Les données sur les recettes publiques officielles sont collectées par les départements budgétaires. Le BNS n'est pas habilité à collecter ces données ni à les commenter.

Même lorsqu'il s'agit de données dites sensibles, comme sur le chômage, le BNS est contraint par des impératifs administratifs. Cela ne signifie pas que les données qu'il présente sont fausses, mais qu'il faut savoir les lire dans le détail, par exemple, à propos de la couverture, sauf que ces précisions sont rarement données. Par exemple, aucune mesure économique compréhensible du chômage n'est offerte au public. D'autres problèmes résident dans la taille de l'économie souterraine ou l'ampleur de la contrebande. Cette

dernière, par exemple, peut chambouler la signification des chiffres officiels du commerce extérieur et créer une importante divergence entre l'estimation du PIB dans l'optique de la production ou des revenus et dans l'optique des dépenses. Mais le BNS n'est pas admis à publier des données sur ces sujets sensibles. En conséquence, il n'a pas le pouvoir d'expliquer pourquoi ces données ne se recoupent pas. En toute vraisemblance, le BNS a pourtant compilé des données sur ces sujets dans des rapports d'enquête internes destinés aux dirigeants du Parti et du gouvernement. Il peut même faire usage de cette information pour corriger ses données du PIB, mais il ne peut pas expliquer publiquement (au sens où il n'y est pas autorisé) comment ces données du PIB sont obtenues (et corrigées).

En d'autres termes, étant donné ces contraintes, le BNS n'est pas toujours en mesure de commenter complètement des statistiques particulières. Les agents du BNS ont fait des efforts louables et répétés pour expliquer leurs statistiques au public, y compris aux organisations internationales, et sont sans doute intéressés à partager leurs expériences et à apprendre de celles des autres pays. Mais ils restent toujours contraints par des considérations politiques intérieures. En d'autres termes, personne, excepté ces agents du BNS qui manipulent les données, n'a de chance de pleinement comprendre les statistiques chinoises (et la compréhension de chaque agent du BNS est probablement limitée à son champ étroit de spécialisation).

3.4.2. Structure hiérarchique et professionnalisme

Certaines contraintes font partie intégrante du système statistique institutionnel. La Loi sur les statistiques établit que « le personnel statistique doit rechercher la vérité à partir des faits, en se conformant strictement aux normes professionnelles (*daode*), et doit avoir les compétences professionnelles nécessaires qui les qualifie pour réaliser le travail statistique » et « les dirigeants des localités, des départements de l'administration publique ou des autres unités ne peuvent pas ordonner ou demander aux départements statistiques et au personnel statistique de changer ou de falsifier les données statistiques » (APN, 15 mai 1996, articles 24 et 7). Par contraste, un « règlement de travail » du BNS du 16 novembre 1995 prévoit explicitement que le bureau doit mettre en œuvre « les décisions importantes et les instructions du Comité central du Parti communiste chinois et du Conseil des affaires d'État ».

Au niveau local, les données essentielles compilées par les bureaux statistiques locaux, telles que les données du PIB, doivent être approuvées par un dirigeant de l'administration locale avant d'être transmises au bureau statistique du niveau immédiatement supérieur³⁸. Cette obligation remet en question la pertinence des règles formelles et des règlements publiés, incluant des formulations telles que celles contenues dans l'article 7 de la Loi sur les statistiques, interdisant aux dirigeants des localités, des départements de l'administration publique et des autres unités d'ordonner ou demander aux départements statistiques des modifications ou falsifications de données. Bien qu'il n'y ait pas de preuve écrite d'un même schéma d'approbation au niveau central, le fait que la Commission d'État pour le développement et la réforme a accès aux données du BNS avant leur publication (et il en va sans doute de même pour le Conseil des affaires d'État) permet de penser que les interférences sont nombreuses.

Le pouvoir d'approbation de données essentielles dont dispose le chef de l'administration locale peut créer pour les agents des services statistiques locaux des mécanismes incitatifs contradictoires avec les normes professionnelles de communication de statistiques. Si, en violation de la Loi sur les statistiques, le chef d'une administration

locale « demandait » un taux de croissance plus élevé (probablement pour obtenir une promotion) cette loi voudrait normalement que le bureau statistique local refuse de coopérer avec son supérieur immédiat (le chef de l'administration locale), et l'affaire prendrait fin (article 7). Cependant, un tel refus est irréaliste. Le bureau statistique local aurait la possibilité de signaler l'attitude du chef de l'administration locale au bureau statistique du niveau immédiatement supérieur. Mais celui-ci n'a pas de pouvoir sur le chef de l'administration locale. Il pourrait informer la commission disciplinaire du Parti, qui pourrait agir³⁹. Mais contacter la commission disciplinaire locale du Parti porterait préjudice à la carrière du fonctionnaire du bureau statistique de niveau inférieur. En effet, le chef de l'administration locale peut très bien être le chef adjoint du comité local du Parti, qui, lui, détient un certain pouvoir sur la commission disciplinaire locale du Parti. Au final, étant donné ces risques de conflits d'intérêts, les agents des services statistiques ne signaleront probablement pas l'attitude de leurs supérieurs administratifs puisque les chances de succès sont minimes et les risques de représailles de la part des supérieurs sont considérables⁴⁰.

3.4.3. Réglementation et contrôles

Le BNS et les bureaux statistiques de province doivent régulièrement publier du matériau statistique « selon les règlements en vigueur » (article 14). Mais ces règlements ne sont pas du domaine public.

Des inspections nationales du BNS ont été conduites en coopération avec le ministère du Contrôle et le bureau des affaires législatives du Conseil des affaires d'État en 1987, 1989, 1994, 1997 et 2001. La dernière inspection a révélé 60 000 violations de la Loi sur les statistiques et a débouché sur des sanctions dans 20 000 cas. Les fausses déclarations, en majorité par les entreprises, ont compté pour près de 60 % des violations, le reste étant un refus des entreprises de fournir leurs données ou une remise tardive des données, mais on n'a pas noté de mauvais comportement des agents des services statistiques⁴¹. L'objet du contrôle porte peut être sur la déclaration des données en provenance des unités de base déclarantes vers l'autorité statistique. Aucune information sur des violations internes, c'est-à-dire des violations au sein du *xitong* statistique, n'est disponible, bien que le travail statistique des départements de l'administration publique soit censé être contrôlé. Sans doute le fonctionnement de l'appareil statistique en Chine est-il examiné aussi soigneusement que le sont les unités déclarantes; cependant, ni les enquêtes ni leurs résultats ne sont rendus publics. Les rares preuves qui peuvent être glanées dans les rapports de diverses sources donnent à penser qu'il n'existe sans doute aucune surveillance régulière du travail statistique au sein des départements de l'administration publique, tandis que les efforts ponctuels d'inspection, habituellement limités à des inspections exemplaires d'unités de travail sélectionnées, pourraient être sans conséquences⁴².

3.4.4. Les statistiques et le public

Étudiant les activités du bureau statistique par rapport à celles des divisions statistiques des autres départements de l'administration publique, Zhang Sai (2001) – Commissaire du BNS de 1984 à 1997 – affirmait que « l'organisation des statistiques au sein de l'administration publique sert principalement les besoins du Parti et des responsables de chaque échelon de l'administration publique en matière de décisions macroéconomiques, et relève du Parti et de ces responsables ». Non seulement le *xitong* statistique est au service du Parti et de ces responsables, mais cette déclaration implique aussi que le BNS ne sert pas principalement les besoins du public.

En effet, la Loi sur les statistiques fait figurer dans les « tâches fondamentales du travail statistique » la réalisation d'un contrôle statistique de la mise en place du plan de développement national économique et social, l'analyse des statistiques, la fourniture de matériaux statistiques, de conseils et de propositions, et la mise en œuvre d'un contrôle s'appuyant sur des statistiques (APN, 15 mai 1996, article 2). Fournir au public des statistiques n'est pas une tâche fondamentale et la Loi sur les statistiques n'en fait pas une mission explicite.

Aux termes de la Loi sur les statistiques, le public est aussi supposé contrôler le travail statistique. « Le travail statistique doit faire l'objet d'une surveillance par la société et le public » (article 6). Cela restera irréaliste tant que le public n'aura pas l'opportunité de connaître les règles qui gouvernent le travail statistique.

Il y a cependant de nouveaux développements. En mai 2004, le Commissaire Li du BNS (2004) a estimé que la consolidation de la législation statistique devait être un objectif central pour les statistiques chinoises. Cela passe par la sensibilisation du public aux lois sur les statistiques et l'amélioration de l'application de la loi. Par exemple, le BNS a annoncé le lancement d'une campagne publicitaire et, pour les statisticiens, d'une formation aux textes législatifs et réglementaires sur les statistiques.

3.5. Propositions de réforme du système statistique chinois

3.5.1. Les anciennes propositions

Depuis quelques temps, la réforme du système statistique chinois fait l'objet de débats, centrés généralement sur la façon de renforcer l'autorité du BNS. Les propositions incluent le passage à un pouvoir direct central sur les départements statistiques locaux (*chuizhi*), le détachement permanent de contrôleurs par le BNS auprès des départements statistiques locaux et l'établissement d'un double système dans lequel les bureaux statistiques de province ainsi que le BNS auraient leurs propres départements statistiques de niveau inférieur⁴³. Ces propositions apparaissent toutes moins bonnes que les dispositions actuelles. En raison de l'intérêt porté par tous les niveaux de l'administration publique pour le développement économique et de l'évaluation des personnels cadres en fonction de leurs résultats en matière économique, les administrations locales ont leurs propres besoins en termes statistiques et doivent donc exercer un certain contrôle sur les départements statistiques locaux. L'instauration d'un pouvoir central direct impliquerait que tous les coûts d'entretien du système statistique devraient être supportés par le centre. Les contrôleurs détachés du centre risquent, au fil du temps, d'être cooptés par les localités. Un double système serait synonyme de gaspillage de ressources.

3.5.2. Les propositions récentes

Plus récemment, à la suite d'un appel du Premier ministre Wen Jiabao en novembre 2003 en vue d'améliorer le système et la méthodologie statistiques, le Commissaire Li (2004) a affiché plusieurs importants objectifs de développement : réformer le système de gestion, améliorer les mécanismes de fonctionnement, renforcer le cadre juridique et, plus généralement, « établir un système statistique officiel moderne [...] afin de fournir aux gouvernements, au public et à la communauté internationale, des services statistiques efficaces et de qualité ». Cette orientation tournée vers les utilisateurs est nouvelle et devrait renseigner le BNS sur le choix des données sur lesquelles il devrait se focaliser, ce qui pourrait avoir des retombées sur le choix des divisions administratives au sein du BNS et sur le type de travail d'enquête à mener.

Li (2004) a ainsi annoncé une réforme du système de gestion des enquêtes pour accroître l'indépendance du BNS dans la réalisation des enquêtes. Il y aurait ainsi plus de pouvoir administratif direct des bureaux statistiques de niveau supérieur sur ceux de niveau local. Il est aussi prévu que le BNS apporte un soutien et une coordination du travail statistique qui sera mené dans les ministères : par exemple, les enquêtes conduites par les ministères devront être évaluées par le BNS. Enfin, les mesures annoncées devraient promouvoir le rôle des institutions d'enquête non gouvernementales.

Les autres fondements de la Stratégie 2004 sont la réforme de la méthodologie et des normes statistiques, l'amélioration des statistiques des comptes nationaux, le développement du système informatique destiné aux statistiques, la consolidation de la législation sur les statistiques et le perfectionnement des services statistiques, avec notamment des mesures favorisant un accès plus large du public à l'information statistique.

4. Conclusions et recommandations

Les statistiques chinoises ont beaucoup progressé, passant d'un système de simple déclaration dans une économie centralisée et planifiée à un système qui repose de manière croissante sur des enquêtes et des techniques statistiques modernes, au service des utilisateurs, des pouvoirs publics ou du grand public. Néanmoins, de nombreux problèmes demeurent. Le présent travail a examiné quelques-uns des aspects principaux du dispositif institutionnel destiné aux statistiques chinoises, dont on retiendra les points essentiels suivants.

Premièrement, il existe toujours une tradition de déclarations *via* les ministères qui limite le champ des données collectées et qui borne l'influence que le BNS devrait avoir sur la conception et la qualité de la collecte des données. Il convient de renforcer le rôle du BNS dans la coordination et l'évaluation des statistiques produites par les ministères.

Deuxièmement, des difficultés persistent entre les niveaux national et infranational du système statistique. Les bureaux statistiques locaux sont souvent plus proches des administrations locales que du BNS, ce qui ne favorise pas l'élaboration d'une information statistique de grande qualité. Des liens plus structurés entre le BNS et les bureaux statistiques au niveau local et une meilleure mise en application des lois sur les statistiques à tous les niveaux de l'administration devraient permettre des progrès dans ce domaine. Autre solution, si le rôle du BNS vis-à-vis des administrations statistiques locales ne peut être renforcé, le bureau peut minimiser sa dépendance à l'égard des bureaux statistiques locaux ou peut la limiter à des données moins prioritaires.

Troisièmement, il faut mettre en place des circuits efficaces de traitement des plaintes en cas de violations de la Loi sur les statistiques.

Quatrièmement, on observe un passage, bienvenu mais lent, des déclarations des entreprises aux techniques d'enquêtes. Les besoins de déclarations apparaissent toujours considérables eu égard à la fois au nombre d'institutions qui peuvent demander à une unité déclarante de communiquer des données et au volume de données collectées. Le point de vue des unités déclarantes sur la question, ainsi que leurs coûts pour se conformer aux obligations de déclaration ne sont pas connus. Une étude méthodique serait utile, et si les besoins de déclaration s'avèrent en effet excessifs, il conviendra d'étudier des mécanismes pour les réduire.

Cinquièmement, la reconnaissance de l'intérêt de produire des statistiques au service des utilisateurs n'en est qu'à son commencement. Il faudra prendre d'autres mesures pour

ne plus uniquement s'attacher aux données qui reflètent les priorités des pouvoirs publics. Il serait souhaitable de consulter le public (par exemple les associations professionnelles nationales et étrangères, les universités et les organisations non gouvernementales).

Sixièmement, des efforts supplémentaires devraient être accomplis pour étendre la transparence des méthodes de collecte des données et de la méthodologie statistique en général. L'information, non seulement sur les méthodes et les sources, mais aussi sur les données elles-mêmes devrait pouvoir être diffusée auprès d'un large éventail d'utilisateurs, par exemple à travers des sites Web conviviaux comportant des statistiques utilisables et à jour.

Septièmement, il convient de définir des règles claires pour décider quelles données doivent être diffusées gratuitement dans le public et quelles sont celles que l'on pourra se procurer contre paiement auprès du BNS. Il serait souhaitable d'établir à cet effet une tarification transparente ou tout au moins normalisée.

Notes

1. Ce chapitre a été rédigé par Paul Schreyer, de la Direction des statistiques de l'OCDE (Division des prix et des statistiques économiques structurelles), et Carsten Holz, professeur associé en sciences sociales, Université de science et technologie de Hong-Kong, Chine.
2. Certains départements publient leurs données sur le site du BNS : www.stats.gov.cn/tjfw/index.htm (consulté le 22 juin 2004). Pour un panorama de l'organisation du travail au sein du principal département s'occupant de la collecte des données, voir le Système général de diffusion des données du Fonds monétaire international (<http://dsbb.imf.org/Applications/web/gdds>) sur la Chine, Table C « Data Integrity and Access by the Public ».
3. Sur la responsabilité du BNS, voir l'article 4 de la Loi sur les statistiques (APN, 15 mai 1996).
4. Voir par exemple, Gerard F. Adams et Chen Yimin (1996); Meng Lian et Wang Xiaolu (2000); Thomas Rawski (2001a, 2001b, 2003a, 2003b); *The Economist* (7 mars 2001); et *Asian Wall Street Journal* (22 novembre 2001).
5. Ces taux de croissance alternatifs sont proposés par Thomas Rawski (2003a); plus précisément, il indique une fourchette de -2 % à +2 % en 1998, de -2.5 % à +2 % en 1999, de +2 % à +4 % en 2000, et de +3 % à +5 % en 2001. Voir aussi Thomas Rawski (2001b, p. 349; 2003b, figure 5.1).
6. Les problèmes de prix dans le calcul des séries longues de la croissance réelle n'ont pas du tout été étudiés. Le déflateur officiel du PIB est fréquemment soupçonné d'être trop faible, induisant une surestimation des taux de croissance du PIB réel. À propos d'autres complications concernant les données, voir Carsten A. Holz (2004b) et Carsten A. Holz et Yi-min Lin (2001).
7. On trouvera une version plus détaillée de cette évaluation dans Holz (2004d).
8. Dans les instructions de mise en œuvre de la Loi sur les statistiques, on trouve le terme « double autorité » (*shuangzhong lingdao*) (BNS, 2 juin 2000, article 23) pour les Bureaux statistiques locaux : pour l'ensemble des questions techniques, c'est le niveau immédiatement supérieur du bureau statistique qui exerce l'autorité principale (sinon, implicitement, c'est l'administration locale qui exerce l'autorité principale).
9. La relation est « doublement » découplée du rapport d'autorité administrative essentiel entre, par exemple, l'administration centrale et les administrations provinciales. En premier lieu, le pouvoir central, par exemple, le ministère de l'Agriculture exerce son autorité technique du Bureau provincial de l'agriculture (dépendant de l'administration provinciale). En second lieu, la Division statistique du ministère central de l'Agriculture donne des avis techniques à la Division statistique du Bureau de l'agriculture de province.
10. Sous la responsabilité du BNS, voir article 4 de la Loi sur les statistiques (APN, 15 mai 1996).
11. En ce qui concerne le niveau provincial et en deçà, voir He Keng et Zheng Jingping (2001), pp. 40, 50.
12. Le BNS n'est pas habilité à intervenir dans les affaires des administrations de niveau inférieur (dans les nominations, par exemple). Le fait que les instructions d'application ont reçu l'approbation officielle du Conseil des affaires d'État lui assure l'autorité nécessaire, mais ces instructions ont peu de chances d'être autant prises au sérieux par les autorités locales qu'une circulaire du Conseil des affaires d'État ou qu'une loi de l'Assemblée populaire nationale (APN).

13. Par exemple, toute entité productive ayant le statut de personne morale en Chine doit être enregistrée au bureau statistique – contre une cotisation (BNS, 24 mai 2004). Cette cotisation peut très bien ne pas apparaître dans le budget officiel des bureaux statistiques.
14. Voir He Keng et Zheng Jingping (2001), p. 50. Dans la province du Shaanxi, 52 % du financement central (*shiyefei*) reçu a été transmis aux Départements statistiques se trouvant « à la base » (*jiceng*), ce qui implique probablement le niveau du district et en deçà (Shaanxi Yearbook 2002, p. 337).
15. Sur une histoire des statistiques chinoises qui remonte à 2 000 ans, voir Li Huicun et Mo Yueda (1993), avec des données sur les effectifs du BNS aux pages 377 et 399.
16. Voir He Keng et Zheng Jingping (2001), p. 45 et Zhang Sai (2001), p. 276. Cette source annonce un nombre de 900 000, chiffre qui paraît avoir un zéro de trop.
17. Voir le Conseil des affaires d'État (1998), p. 401.
18. Voir le Conseil des affaires d'État (1998), p. 397. Les bureaux statistiques de niveau inférieur comprennent des divisions administratives homologues. Par exemple, le Bureau statistique de la municipalité de Xi'an (ou la Province du Shaanxi) a les mêmes divisions administratives que le BNS excepté quatre d'entre elles (la Division de la coopération internationale, la Division de la gestion et de la conception statistiques, la Division des finances et de la construction et le Bureau des fonctionnaires retraités), plus une division supplémentaire pour les statistiques rurales, sociales et économiques (gouvernement du Xi'an, 28 mai 2002).
19. www.stats.gov.cn/tjdt/gjtjdt/t20040408_402142383.htm, consultée le 9 avril 2004.
20. Aucun autre détail n'est disponible. Il aurait été intéressant de savoir quelles autres institutions ont opéré à l'ombre de cette société. La note du BNS ordonnant l'arrêt temporaire des activités de la société et de ses institutions subordonnées a été publiée sur la page d'accueil du BNS (www.stats.gov.cn, consultée le 16 avril 2004).
21. Voir le *Statistical Work Yearbook* 1998, p. 338. On a signalé que l'activité des consultants a été privatisée en 2000 ou 2001.
22. Depuis quelques années, beaucoup des ministères techniques centraux ont été convertis en sociétés (conglomérats) placées directement sous la tutelle du Conseil des affaires d'État. Le principe de l'exercice d'une autorité administrative sur les entreprises centrales et éventuellement d'une autorité technique sur les entreprises de niveau inférieur continue cependant de s'appliquer. Un ministère technique peut aussi être converti en association.
23. D'après He Keng et Zheng Jingping (2001), p. 49, on comptait parmi les organes fournissant des statistiques assez complètes concernant les comptes nationaux le ministère des Finances, la Banque populaire de Chine, le Bureau des douanes, le ministère du Commerce extérieur et de la Coopération économique, le ministère de l'Éducation, l'Administration générale d'État pour les sports, l'Administration d'État pour la protection de l'environnement, l'Administration d'État pour le tourisme, le ministère de la Justice et le ministère des Ressources foncières et naturelles. La publication de l'OCDE (2000) sur le revenu national de la Chine comporte des références à différents autres départements de l'administration publique.
24. Pour plus de détails, voir Carsten A. Holz (2002).
25. Voir BNS (1997), pp. 59-63. La Division des statistiques industrielles et du transport (ou des communications) du *xitong* statistique produit un rapport annuel sur le transport et le fret mais aussi sur la poste et les télécommunications. Il est difficile de savoir si le *xitong* statistique collecte les données indépendamment des divers autres départements de l'administration publique ou si ce rapport est compilé en utilisant les données de ces départements; ce rapport apparaît utile pour autant qu'il couvre les services locaux (non centraux) des postes et télécommunications.
26. Les relations entre le BNS et les autres départements de l'administration centrale sont régies par la Loi sur les statistiques, dans un règlement ultérieur portant sur le travail statistique des institutions évoluant dans le périmètre proche du *xitong* statistique et dans les instructions d'application de la loi (APN, 15 mai 1996, article 18; BNS, 27 octobre 1999, article 16; BNS, 2 juin 2000, articles 20, 29).
27. La page Web du BNS se trouve à l'adresse : www.stats.gov.cn/tjgl/index.htm, consultée le 15 avril 2004. Deux règlements de la Commission administrative de contrôle des actifs de l'État sur les déclarations statistiques sont les « Indicateurs de déclarations statistiques sur les actifs des entreprises d'État » et les « Indicateurs de l'administration sur les déclarations budgétaires des entreprises centrales », publiés tous les deux le 12 février 2004, disponibles en chinois dans *China Infobank*.

28. Cela peut s'expliquer par le lancement de l'enquête de la Banque populaire de Chine en 1992, à un moment où la stature du BNS était peut être plus faible que maintenant, de sorte que l'enquête continue uniquement d'être réalisée par la Banque populaire pour des raisons historiques. Le BNS publie maintenant son propre indice du climat des affaires (www.stats.gov.cn/english/statisticaldata/monthlydata/t20040120_137788.htm, consulté le 15 avril 2004). (Le nom complet de la publication de la Banque populaire de Chine est *The People's Bank of China Quarterly Statistical Bulletin*. L'agrément du BNS pour l'enquête sur les entreprises industrielles peut être trouvé sur la page Web suivante : www.stats.gov.cn/tjgl/bmtjdcxhtml/t20020401_16076.htm, consultée le 15 avril 2004.)
29. Voir les pages Web du Système général de diffusion des données (pour cette information particulière, voir <http://dsbb.imf.org/Applications/web/gdds/gddscountrycategorydiapreport/?strcode=CHN&strcat=175> consultée le 16 avril 2004).
30. Cela ne figurait pas dans la Loi initiale de 1983 sur les statistiques de la RPC (APN, 8 décembre 1983).
31. Les enquêtes sont également sujettes à des limites comme dans les autres pays ; par exemple, les données sur les prix sont cantonnées aux zones urbaines, comme c'est le cas aux États-Unis où le *Bureau of Labor Statistics* publie seulement un indice urbain des prix à la consommation.
32. Au niveau local, le passage à des enquêtes par sondage auprès des entreprises industrielles est plus progressif. Par exemple, la municipalité du Xi'an dans la province du Shaanxi est passée en 2002 aux enquêtes par sondage auprès des entreprises industrielles ayant un système de comptabilité indépendant et dont le revenu annuel des ventes est inférieur à 5 millions CNY. Mais les autres municipalités du Shaanxi n'ont probablement opéré ce changement (*Xi'an Yearbook 2002*, p. 216).
33. Le Shaanxi, par exemple, a réalisé une enquête en 2002 sur des secteurs émergents, tels la rénovation et la décoration, la gestion et la location de biens immobiliers, les services d'informations et de conseils, les services informatiques et les services des arrondissements urbains (*shiqu*). Cette enquête a impliqué un grand nombre d'autres départements de l'administration provinciale (la Commission pour la planification, la Commission pour l'économie et le commerce, le Bureau des finances, le Bureau du secteur de l'information, le Bureau de la construction, le Bureau de l'éducation, le Bureau des affaires civiles, le Bureau judiciaire et l'Administration industrielle et commerciale). Cette enquête va être reconduite tous les cinq ans (voir gouvernement du Shaanxi, 11 juillet 2002).
34. Selon He Keng et Zheng Jingping (2001), p. 61, la double déclaration se rencontre en particulier dans l'industrie et dans le commerce de gros et de détail.
35. Selon He Keng et Zheng Jingping (2001), p. 26, cela se produit couramment dans les statistiques sur la production agricole, les statistiques sur les entreprises de bourgs et de villages, les statistiques du chômage, du commerce extérieur et dans les statistiques d'investissement direct étranger (IDE).
36. Alors que le BNS publie occasionnellement un recueil reprenant un certain nombre de règlements statistiques des années précédentes, sous une forme complète avec un numéro ISBN, ces recueils ne sont pas accessibles au public. Certains de ces volumes sont estampillés « pour usage interne seulement » (*neibu*). Quelques règlements ont été publiés sur le site Web du BNS.
37. Alors que chacun des sujets sur lequel la Chine fournit des informations au GDDS est accompagné d'une adresse complète permettant de contacter le BNS (et aussi du nom de la personne à contacter), ces renseignements ne figurent pas sur le site du BNS. Le GDDS du FMI peut être trouvé à l'adresse suivante : <http://dsbb.imf.org/Applications/web/gdds/gddshome/> et l'adresse du site du BNS est www.stats.gov.cn.
38. Voir Pan Zhenwen et An Yuli (2003), p. 8.
39. Quelques très rares cas exemplaires de sanction d'un dirigeant d'administration locale ou d'un fonctionnaire des statistiques ont été rendus publics à la fin des années 90.
40. Le BNS fournit un numéro de téléphone et une adresse de courriel sur sa page d'accueil (www.stats.gov.cn) permettant de rapporter les violations des textes législatifs et réglementaires sur les statistiques ; on ne sait cependant rien des suites de ces déclarations.
41. Pour une information sur les inspections, voir les pages Web de la Chine du SGDD du FMI (<http://dsbb.imf.org/Applications/web/gdds/gddshome/>) sous l'intitulé « Table C. Data Integrity and Access by the Public ».
42. Pour des détails sur l'inspection de 2001, voir www.stats.gov.cn/xwkj/tjdt/20010523002.htm, consulté le 8 février 2002. Cette inspection a concerné explicitement les départements statistiques de tous les niveaux administratifs et les divisions statistiques internes des autres départements de l'administration publique, mais les contrôles ont été *a priori* limités à 5 % des unités de travail

concernées. Le BNS et tout au moins les Bureaux statistiques de province ont aussi un bureau d'audit (shi), dont l'intitulé indique qu'il fait partie d'une des divisions (vraisemblablement la Division interne des finances et de la construction) au lieu de constituer une division indépendante à part entière (BNS, 1^{er} mars 1995). Ce bureau travaille surtout sur les problèmes financiers internes.

43. Voir par exemple *Zhongguo tongji* n° 11/1999, 25 et n° 2/2001, 8f. Beaucoup plus tôt, la revue *Jingji yanjiu cankao ziliao* dans son numéro du 28 août 1988, consacré uniquement au système statistique chinois, avait déjà posé ces questions institutionnelles. Zhang Sai (2001), ancien Commissaire du BNS, consacre un chapitre entier aux réformes possibles, sans, cependant, promouvoir un programme général de réforme proprement dit.

Bibliographie

Les noms qui à l'origine sont en caractères chinois sont reportés ici dans le même ordre que l'original, c'est-à-dire le nom suivi du prénom.

- Adams, Gerard F. et Chen Yimin (1996), « Scepticism about Chinese GDP Growth – the Chinese GDP Elasticity of Energy Consumption », *Journal of Economic and Social Measurement* 22, n° 4, pp. 231-40.
- Administration du Shaanxi (2002), « Shaanxi sheng renmin zhengfu bangongting zhuanfa sheng tongjiju guanyu kaizhan quansheng xinxing chanye diaocha yijian de tongzhi » (Circulaire de l'Administration de la Province du Shaanxi retransmettant les propositions du bureau des statistiques provinciales sur le lancement d'une enquête sur les secteurs émergents au niveau de la province), 11 juillet, dans *China Infobank*.
- Administration de Xi'an (10 septembre 2001), « Xi'an shi renmin zhengfu bangongting zhuanfa shi tongjiju guanyu xi'an shi zaidi tongji gaige shishi yijian de tongzhi » (Circulaire du bureau général de l'administration municipale de Xi'an retransmettant les propositions du bureau statistique municipal sur la réforme des statistiques géographiques municipales), *Xi'an zhengbao*, n° 18, p. 17f.
- Administration de Xi'an (11 avril 2001), « Xi'an shi renmin zhengfu guanyu quxian an zaidi yuanze zuohao tongji gongzuo de tongzhi » (Circulaire de l'administration municipale de Xi'an sur la bonne exécution du travail statistique selon le principe géographique du district et de l'arrondissement), *Xi'an zhengbao*, n° 8-9, p. 31.
- Administration de Xi'an (28 mai 2002), « Xi'an shi renmin zhengfu bangongting guanyu yinfa xi'an shi tongjiju zhineng peizhi neishe jigou he renyuan bianzhi guiding de tongzhi » (Circulaire du bureau général de l'administration municipale de Xi'an retransmettant le règlement sur les activités, les institutions internes et le personnel du bureau statistique municipal de Xi'an), *Xi'an zhengbao*, n° 15, pp. 16-18.
- APN (Assemblée populaire de Chine) (15 mai 1996), « Zhonghua renmin gongheguo tongji fa » (Loi sur les statistiques de la RPC), portant révision de la Loi du 8 décembre 1983 de la RPC sur les statistiques, dans *China Infobank*.
- APN (Assemblée populaire de Chine) (8 décembre 1983), « Zhonghua renmin gongheguo tongji fa » (Loi de la RPC sur les statistiques), dans *China Infobank*.
- BNS (Bureau national des statistiques) (1^{er} mars 1995), « Guojia tongjiju guanyu tongji bumen neibu shenji gongzuo guiding » (Règlement du BNS sur l'audit interne des départements statistiques), dans *China Infobank*.
- BNS (Bureau national des statistiques) (16 novembre 1995), « Guojia tongjiju gongzuo guize (xiuding) » [Règlement de Travail du BNS (révisé)], dans *Tongji gongzuo zhongyao wenjian xuanbian 1991-1995* (Sélection de documents principaux sur le travail statistique 1991-1995), Pékin, *Zhongguo tongji chubanshe*, 1996, pp. 1450-6.
- BNS (Bureau national des statistiques) (1997), *Zhongguo niandu guonei shengchan zongzhi jisuan fangfa* (Méthode de calcul du PIB annuel), publié par la Division des comptes du revenu national, Pékin, *Zhongguo tongji chubanshe*.
- BNS (Bureau national des statistiques) (27 octobre 1999), « Bumeng tongji diaocha xiangmu guanli zanzheng banfa » (Mesures administratives temporaires pour les enquêtes statistiques départementales), Décret n° 4 du BNS, dans *Zhonghua renmin gongheguo guowuyuan gongbao*, n° 967, 10 février 2000, pp. 36-9.
- BNS (Bureau national des statistiques) (24 mai 2000), « Guojia tongjiju guanyu jiaqiang tongji dengji guanli gongzuo de yijian » (Propositions du BNS sur le renforcement de la gestion des enregistrements statistiques), dans *Tongji gongzuo zhongyao wenjian xuanbian 1996-2000* (Sélection de documents principaux sur le travail statistique 1996-2000), Pékin, *Zhongguo tongji chubanshe*, 2001, pp. 839-41.

- BNS (Bureau national des statistiques) (2 juin 2000), « Zhonghua renmin gongheguo tongji fa shishi xize » (Instructions détaillées pour l'application de la Loi de la RPC sur les statistiques), portant révision du règlement du 19 janvier 1987, approuvé par le Conseil des affaires d'État, dans *China Infobank*.
- China Infobank*, Base de données Internet de l'actualité chinoise, des lois et règlements, www.chinainfobank.com.
- Conseil des affaires d'État (1998), *Zhongyang zhengfu zuzhi jigou* (Institutions et organisations de l'administration centrale), publié par le Secrétariat du bureau général du Conseil des affaires d'État et la Division générale du bureau général de la Commission de la conception institutionnelle du Comité central du Parti communiste chinois, Pékin, Gaige chubanshe.
- Dougherty, Sean (1997), « The Reliability of Chinese Statistics », *China Online*, www.chinaonline.com/refer/statistics/secure/us_prc.asp, consulté le 22 juin 2004.
- Fujian shengzhi tongjizhi* (Annuaire du Fujian, volume statistique) (2000), Pékin, Fangzhi chubanshe.
- He Keng et Zheng Jingping (2001), *Zhongwai zhengfu tongji tizhi bijiao yanjiu* (Étude comparative des systèmes statistiques chinois et étrangers), Pékin, Zhongguo tongji chubanshe.
- Holt, Tim (1998), « The Fundamental Principles and the Impact of Using Statistics for Administrative Purposes », *Statistical Journal of the United Nations Economic Commission for Europe* 15, n° 3/4, pp. 203-12.
- Holz, Carsten A. (2002), « Institutional Constraints on the Quality of Statistics in a Developing and Transitional Economy: The Case of China », *China Information* 16, n° 1, pp. 25-67.
- Holz, Carsten A. (2003), « Fast, Clear and Accurate: How Reliable Are Chinese Output and Economic Growth Statistics? », *The China Quarterly* 173, mars, pp. 122-63.
- Holz, Carsten A. (2004a), « Deconstructing China's GDP Statistics », *China Economic Review* 15, n° 2, pp. 164-202.
- Holz, Carsten A. (2004b), « China's Statistical System in Transition: Challenges, Data Problems, and Institutional Innovations », *Review of Income and Wealth* 50, n° 3, septembre, pp. 381-409.
- Holz, Carsten A. (2004c), « China's Reform Period Economic Growth: Why Angus Maddison Got It Wrong and What That Means », document non publié, Université des sciences et de la technologie de Hong-Kong, Chine/Asia Pacific Research Center de l'Université de Stanford.
- Holz, Carsten A. (2004d), « The Institutional Arrangements for the Production of Chinese Statistics », *OECD Statistics Working Paper*, OCDE, Paris.
- Holz, Carsten A. et Yi-min Lin (2001), « Pitfalls of China's Industrial Statistics: Inconsistencies and Specification Problems », *The China Review* 1, n° 1, automne, pp. 29-71.
- Huenemann, Ralph W. (2001), « Are China's Recent Transport Statistics Plausible? », *China Economic Review* 12, n° 4, pp. 368-72.
- Keidel, Albert (2001), « China's GDP Expenditure Accounts », *China Economic Review* 12, n° 4, décembre, pp. 355-67.
- Klein, Lawrence R. et Suleyman Ozmucur (2003), « The Estimation of China's Economic Growth Rate », document non publié, Department of Economics, Université de Pennsylvanie.
- Lardy, Nicholas (2003), « Evaluating Economic Indicators in Post-WTO China », *Issues and Studies* 38/39, n° 4/38-9, (décembre 2002/mars 2003), pp. 249-68.
- Li Huicun et Mo Yueda (1993), *Zhongguo tongjishi* (Histoire des statistiques chinoises), Pékin, Zhongguo tongji chubanshe.
- Li, Deshui (2004), « Statistics of China: Goals, Priorities and Measures », contribution présentée au Symposium international sur les réformes, les succès et les défis : la Chine et ses partenaires dans la coopération statistique, Pékin, mai.
- Maddison, Angus (1998), *Chinese Economic Performance in the Long Run*, Centre de développement de l'OCDE, Paris.
- Meng Lian et Wang Xiaolu (2000), « Dui zhongguo jingji zengzhang tongji shuju kexindu de guji » (Une évaluation de la fiabilité des statistiques chinoises sur la croissance économique), *Jingji yanjiu*, n° 10, octobre, pp. 3-13.
- OCDE (2000), *National Accounts for China: Sources and Methods*, OCDE, Paris.

- Pan Zhenwen et An Yuli (2003), « Yi wan yi de chaju cong he er lai: dui guojiaji, shengji hesuan shuju chaju de sikao » (D'où provient la différence de 1 000 milliards? Réflexions sur la différence entre les données des comptes nationaux et provinciaux), *Zhongguo tongji*, n° 11, novembre, pp. 8 et suivantes.
- PIB 1952-1996, *Zhongguo guonei shengchan zongzhi hesuan lishi ziliao (zhaiyao) 1952-1996 (Résumé historique du PIB de la Chine 1952-1996)* (1998), Pékin, *Zhongguo tongji chubanshe*.
- Rawski, Thomas G. (2001a), « China by the Numbers: How Reform Affected China's Economic Statistics », *China Perspectives*, n° 33, janvier/février, pp. 25-34.
- Rawski, Thomas G. (2001b), « What's Happening to China's GDP Statistics », *China Economic Review* 12, n° 4, décembre, pp. 347-54.
- Rawski, Thomas G. (2003), « Economic Issues and the Future of China », document non publié, Université de Pittsburgh.
- Rawski, Thomas G. (2003), « SARS and China's Economy », document non publié, Université de Pittsburgh.
- Rawski, Thomas G. et Xiao Wei (2001), « Roundtable on Chinese Economic Statistics: Introduction », *China Economic Review* 12, n° 4, décembre, p. 298-302.
- Shaanxi Yearbook, Shanxi nianjian (Annuaire du Shaanxi)*, Xi'an, Shaanxi nianjian chubanshe, plusieurs années.
- Statistical Work Yearbook, Zhongguo tongji gongzuo nianjian (Annuaire du travail statistique de la Chine)*, Pékin, *Zhongguo tongji chubanshe*, plusieurs volumes.
- Statistical Yearbook, Zhongguo tongji nianjian (Annuaire statistique de la Chine)*, Pékin, *Zhongguo tongji chubanshe*, plusieurs années.
- Wang Qi (2000), *Xinbian tongji gongzuo shiwu quanshu (Nouveau recueil des travaux statistiques)*, Pékin, *Zhongguo tongji chubanshe*.
- Xi'an Yearbook, Xi'an nianjian (Annuaire du Xi'an)*, Xi'an, Xi'an chubanshe, plusieurs années.
- Xu Xianchun (1999a), « Shijie yinhang gaogu zhongguo GDP shuju » (Vers des estimations plus hautes du PIB de la Chine par la Banque mondiale), *Zhongguo guoqing guoli*, n° 1, janvier, pp. 7-10.
- Xu Xianchun (1999b), « Shijie yinhang dui zhongguo guanfang GDP shuju de tiaozheng he chongxin renke » (Ajustements du PIB officiel de la Chine par la Banque mondiale et validation ultérieure), *Jingji yanjiu*, n° 6, juin, pp. 52-8.
- Xu Xianchun (2000), « Zhongguo guonei shengchan zongzhi hesuan zhong cunzai de ruogan wenti yanjiu » (Les problèmes de calcul du PIB de la Chine), *Jingji yanjiu*, n° 2, février, pp. 10-16.
- Zhang Sai (1995), « Guanyu 'Zhonghua renmin gongheguo tongjifa xiuzhengan (zao'an)' de shuoming » (Explications des révisions (programmées) de la Loi de la RPC sur les statistiques), 23 août 1995, dans *China Infobank*.
- Zhang Sai (2001), *Zhongguo tongji gaige fazhan zhanlue de lilun yu shijian (Théorie et pratique de la stratégie de développement du système statistique de la Chine)*, Pékin, *Zhongguo tongji chubanshe*.
- Zhongguo tongji (China Statistics)*, Publication mensuelle du Bureau national des statistiques.

PARTIE II

Finances publiques

PARTIE II
Chapitre 6

**La gouvernance dans le domaine
de la fiscalité en Chine**

Table des matières

Résumé	229
La gouvernance dans le domaine de la fiscalité en Chine	231
1. Vue d'ensemble	231
2. État actuel du système fiscal chinois	232
2.1. L'administration fiscale en Chine	232
2.2. Les impôts et taxes en vigueur en Chine	232
2.3. Contributions indirectes	233
2.4. Imposition directe des revenus des entreprises et des personnes physiques	235
3. Défis à relever	238
3.1. Principaux enjeux de la politique fiscale	238
3.2. Principaux défis que doit relever l'administration fiscale	239
4. Orientation des réformes à entreprendre dans l'avenir	247
4.1. Continuer à avancer	248
Notes	248
Bibliographie	248
Annexe 6.A1. Niveaux d'imposition et structure de la fiscalité (administrations publiques) 1998-2003	249
Annexe 6.A2. Niveaux d'imposition et structure de la fiscalité (administration centrale) 1998-2003	250
Annexe 6.A3. Niveaux d'imposition et structure de la fiscalité (administrations locales) 1998-2003	251
Liste des encadrés	
6.1. Structure organisationnelle de l'administration fiscale dans les pays membres de l'OCDE	243
Liste des tableaux	
6.1. PIB et recettes fiscales (1998-2003)	240
Liste des graphiques	
6.1. PIB et recettes fiscales	240

Résumé

Pour accompagner sa transition vers un système d'économie de marché, la Chine a engagé depuis une vingtaine d'années des réformes fiscales d'envergure. Des mesures ambitieuses ont été prises pour améliorer la gouvernance dans le domaine de la fiscalité, notamment pour uniformiser la législation, équilibrer la pression fiscale, simplifier la fiscalité, rationaliser le système décentralisé et harmoniser les méthodes de répartition des recettes entre les administrations centrale et locales. Néanmoins, il reste encore beaucoup à faire pour placer le système fiscal chinois sous le signe de la transparence, de la stabilité et de l'état de droit.

Principaux enjeux de la politique fiscale

La politique fiscale doit avoir vocation à faire en sorte que le système fiscal garantisse l'application de règles équitables à tous les acteurs en présence sur le marché et partant, un fonctionnement optimal du marché, tout en permettant de lever les recettes publiques nécessaires. Le système fiscal de la Chine a fait l'objet d'une réforme de fond en 1994. Dix ans après, un certain nombre de difficultés sont apparues, qui appellent une nouvelle vague de réformes. Une transition rapide vers un régime d'économie de marché et l'accession de la Chine à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) exigent également une réforme de la fiscalité. Les mesures de réforme devront en particulier viser à transformer la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur les activités de production en TVA sur la consommation, à affiner la taxe sur la consommation proprement dite, à unifier les deux codes régissant l'imposition des revenus des sociétés (l'un applicable aux entreprises chinoises et l'autre aux entreprises à investissement étranger et aux entreprises étrangères), à réformer le régime d'imposition des revenus des personnes physiques, à restructurer les taxes et impôts locaux et à rationaliser les impôts agricoles.

Principaux défis pour l'administration fiscale

Concrètement, la qualité du système fiscal est à la mesure de celle de l'administration qui gère l'impôt. En Chine, si l'administration fiscale parvient à gagner en efficacité, des progrès considérables seront possibles dans le domaine de la gouvernance, notamment pour améliorer la transparence, instaurer des règles du jeu équitables et faire respecter l'état de droit.

Ces dernières années, une hausse soutenue des recettes fiscales rapportées au produit intérieur brut (PIB) a été enregistrée puisque le ratio correspondant est passé de 11.6 % à 17.5 % entre 1998 et 2003. Cette progression spectaculaire peut effectivement être attribuée à la réforme administrative d'envergure conduite en 1994, date à laquelle l'Administration d'État des impôts est devenue indépendante du ministère des Finances et s'est vu confier des missions élargies, ainsi qu'un budget accru, tandis que des efforts considérables étaient déployés pour améliorer l'efficacité et l'efficience de ses services. Or, si la réforme

de 1994 a permis de faire avancer la gouvernance dans le domaine de la fiscalité grâce à une surveillance renforcée des administrations fiscales locales, il reste encore beaucoup à faire pour mener à son terme la modernisation du système fiscal.

En ce qui concerne la gouvernance, la priorité doit être donnée aux aspects suivants. En premier lieu, l'organisation de l'administration fiscale, qui s'articule autour de « catégories d'impôt » et de « fonctions », pourrait être simplifiée et rationalisée grâce à une centralisation des fonctions et une fusion des services dont les compétences se recourent, voire se superposent. En deuxième lieu, il conviendrait d'améliorer la communication et la coordination entre les administrations fiscales centrale et locales. En troisième lieu, les services fiscaux devraient s'efforcer d'obtenir des contribuables qu'ils se plient volontairement à leurs obligations au lieu de se polariser sur des objectifs de recettes. L'expérience prouve qu'une meilleure discipline fiscale se traduit non seulement par un surcroît de recettes fiscales, mais aussi par l'élimination de certaines distorsions induites par la fiscalité. En quatrième lieu, une simplification des règlements administratifs en vigueur en Chine s'impose. Elle pourrait autoriser une réduction sensible du coût de la discipline fiscale supporté par les contribuables, de même qu'une diminution des frais d'administration supportés par le fisc. En cinquième lieu, la Chine doit impérativement se doter d'un système informatique unique intégrant les diverses fonctions que recouvrent l'administration et la collecte de l'impôt. Sixième aspect, qui n'est pas des moindres, les personnels ayant à gérer des dossiers de plus en plus complexes et importants concernant des entreprises multinationales ou de gros contribuables devraient bénéficier de formations adaptées. La Chine envisage des solutions nouvelles, consistant par exemple à créer des services spécialisés pour traiter les dossiers de certaines catégories de contribuables, solutions qui sont actuellement étudiées avec soin tant par les services locaux que par les services centraux.

Continuer à avancer

Depuis que la Chine a obtenu le statut d'observateur auprès du Comité des affaires fiscales de l'OCDE, on attend d'elle qu'elle participe plus étroitement aux travaux de l'Organisation sur la fiscalité et qu'elle mette ainsi à profit toutes les richesses que recèlent l'expérience et les connaissances accumulées par les pays membres de l'OCDE tout en faisant bénéficier ces derniers de ses propres acquis.

La gouvernance dans le domaine de la fiscalité en Chine¹

1. Vue d'ensemble

Même s'il n'est pas très ancien, le système fiscal chinois a déjà subi d'importantes réformes au cours des 20 dernières années. Au cours de sa transition vers un système d'économie de marché, la Chine s'est petit à petit tournée vers des stratégies conformes aux lois du marché en faisant siens les pratiques et principes acceptés au niveau international. Même si d'autres réformes seront nécessaires, les efforts passés ont largement contribué à la transition et au développement économiques de la Chine.

Des mesures ambitieuses ont été prises pour améliorer la gouvernance dans le domaine de la fiscalité, et notamment pour :

1. uniformiser la législation;
2. équilibrer la pression fiscale;
3. simplifier la fiscalité;
4. rationaliser le système décentralisé; et
5. harmoniser les méthodes de répartition des recettes entre les administrations centrale et locales.

Néanmoins, il reste encore beaucoup à faire pour placer le système fiscal chinois sous le signe de la transparence, de la stabilité et de l'état de droit. La politique fiscale doit avoir vocation à faire en sorte que le système fiscal garantisse l'application de règles équitables à tous les acteurs en présence sur le marché et partant, un fonctionnement optimal du marché, tout en permettant de lever les recettes publiques nécessaires. Cette finalité étant posée, il reste encore à résoudre un certain nombre de problèmes majeurs. La Chine a ainsi conservé un double système d'imposition des revenus des entreprises qui prévoit l'application de régimes distincts aux entreprises chinoises et étrangères. La Chine doit unifier ces deux régimes pour se conformer à la règle du traitement national imposée par l'OMC. La TVA sur les activités de production actuellement en vigueur doit également être transformée en une TVA à large assise frappant la consommation si la Chine veut éliminer les distorsions dans les décisions d'investissement que risque d'entraîner la non-déductibilité de la taxe acquittée en amont sur les achats d'immobilisations.

Concrètement, la qualité du système fiscal est à la mesure de celle de l'administration qui gère l'impôt. Indépendamment de la qualité de la législation fiscale, un pays ne peut prétendre posséder un bon système fiscal s'il ne dispose pas d'une administration fiscale efficace et efficiente pour faire respecter la loi. En Chine, si l'administration fiscale parvient à gagner en efficacité, des progrès considérables seront possibles dans le domaine de la gouvernance, notamment pour améliorer la transparence, instaurer des règles du jeu équitables et faire respecter l'état de droit.

2. État actuel du système fiscal chinois

Le système actuel, institué en 1994, repose sur la notion de partage des recettes fiscales, certains impôts étant des impôts d'État, d'autres des impôts locaux, d'autres encore des impôts communs dont le produit est réparti entre les administrations centrale et locales².

2.1. L'administration fiscale en Chine

En Chine, la fiscalité est régie par les textes législatifs et réglementaires émanant de l'Assemblée populaire nationale, du Conseil des affaires d'État, du ministère des Finances et de l'Administration d'État des impôts. Le pouvoir de légiférer en matière fiscale est centralisé, ce qui signifie qu'il n'appartient pas aux administrations locales.

Le ministère des Finances dépend du Conseil des affaires d'État, qui est l'administration suprême en Chine, chargée d'élaborer les stratégies de développement du pays, les grands axes de l'action gouvernementale et de la planification à moyen et long terme, ainsi que les programmes de réforme de la fiscalité. L'Administration d'État des impôts est l'organe central auquel sont rattachés les services fiscaux. Parce qu'il s'agit d'une administration assimilée à un ministère, elle est placée sous la tutelle directe du Conseil des affaires d'État. Les bureaux techniques dépendant des services centraux, à savoir les recettes nationales des impôts, sont chargés du recouvrement des impôts et taxes (dont la taxe sur la valeur ajoutée, la taxe sur la consommation et l'impôt sur le revenu des entreprises), les recettes perçues étant soit affectées à l'administration centrale, soit partagées entre l'administration centrale et les administrations locales. Les administrations locales disposent de leurs propres services baptisés « recettes locales des impôts », qui ont pour mission de recouvrer les autres impôts et taxes et d'affecter les recettes correspondantes au financement de leurs propres activités. Les recettes locales des impôts dépendent de l'Administration d'État des impôts pour ce qui concerne les orientations techniques (*yewu zhidao*) et la direction administrative (*xingzheng lingdao*). L'Administration d'État des impôts définit les orientations techniques (*yewu zhidao*) que doivent suivre les recettes locales des impôts et partage la responsabilité de la direction administrative (*xingzheng lingdao*) de ces services avec les administrations locales. Les droits de douane, la taxe sur la valeur ajoutée et la taxe sur la consommation appliquée aux importations sont collectées par l'Administration des douanes.

2.2. Les impôts et taxes en vigueur en Chine

Le système comporte 22 taxes et impôts, sachant que les deux principales catégories regroupent les contributions indirectes d'une part, et les impôts sur le revenu d'autre part. Le système d'imposition se compose des impôts et taxes énumérés ci-après :

- Contributions indirectes :
 - ❖ taxe sur la valeur ajoutée (TVA);
 - ❖ taxe sur la consommation;
 - ❖ taxe sur le chiffre d'affaires;
 - ❖ droits de douane.
- 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 et assimilés.
- Impôts sur le patrimoine :
 - ❖ taxe foncière;
 - ❖ taxe immobilière urbaine (pour les entreprises à investissement étranger).
- Taxes spécifiques :
 - ❖ taxe sur l'entretien et la construction urbaine;
 - ❖ taxe d'occupation des terres agricoles;
 - ❖ taxe sur les plus-values foncières;
 - ❖ taxe sur l'acquisition de véhicules.
- Impôts sur des biens et des actes :
 - ❖ taxe d'utilisation des véhicules et des navires;
 - ❖ taxe sur l'immatriculation des véhicules et des navires (pour les entreprises à investissement étranger);
 - ❖ taxe sur le tonnage des navires;
 - ❖ droits de timbre;
 - ❖ droits d'enregistrement;
 - ❖ taxe d'abatage;
 - ❖ taxe sur les banquets.

2.3. Contributions indirectes

2.3.1. Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)

La TVA est une taxe sur la consommation qui frappe essentiellement les biens, l'assiette étant la valeur ajoutée au cours du processus de production et de vente, et les prestations de services assujetties à l'impôt. Les contribuables assujettis à la TVA sont les entreprises, les institutions, les personnes physiques et autres entités qui s'adonnent à des activités consistant à vendre et importer des biens, à fournir des services taxables, ou à fournir des services de façonnage, de réparation et de remplacement sur le territoire de la République populaire de Chine. La TVA s'applique aux activités de production, ce qui signifie que la taxe acquittée en amont sur les acquisitions d'immobilisations n'est pas récupérable.

Le taux de droit commun de la TVA est de 17 %, un taux réduit de 13 % étant appliqué :

- aux produits de l'agriculture, de la sylviculture, de l'élevage et aux produits aquatiques;
- aux huiles végétales alimentaires et produits dérivés de grains;
- à la consommation d'eau courante, d'énergie utilisée pour le chauffage et la réfrigération et d'eau chaude, au gaz de houille, aux gaz de pétrole liquéfiés, au gaz naturel, au méthane, aux produits dérivés du charbon et du charbon de bois à usage domestique;
- aux livres, journaux, magazines (y compris les journaux et magazines distribués par la poste);
- aux aliments, engrais chimiques, produits agrochimiques, machines agricoles et protections en plastique utilisées en agriculture;
- aux minerais métalliques et non métalliques et au charbon après traitement.

Les contribuables assujettis à la TVA dont le chiffre d'affaires annuel excède un certain seuil sont tenus d'accomplir des formalités d'immatriculation auprès des services fiscaux compétents. Les contribuables dûment immatriculés bénéficient de la déductibilité de la taxe acquittée en amont sur leurs acquisitions, à l'exception des achats d'immobilisations.

Les contribuables assujettis à la TVA dont le chiffre d'affaires est inférieur à ce seuil ne bénéficient d'aucune possibilité de déduction de la taxe acquittée en amont, et le montant de la taxe dont ils sont redevables correspond à 6 % de leur chiffre d'affaires.

La TVA n'est pas prélevée sur :

- le matériel de production agricole;
- les produits agricoles primaires issus de leur propre production qui sont vendus par des unités de production agricoles et des particuliers;
- les biens importés et destinés à être réexportés après transformation;
- les équipements importés pour être utilisés dans le cadre de projets d'investissement financés par des capitaux étrangers ou chinois et bénéficiant du soutien de l'État;
- les contraceptifs oraux et implantés;
- les livres anciens achetés auprès de particuliers;
- les instruments et matériels importés en vue d'une utilisation directe à des fins de recherche, d'expérimentation et d'enseignement scientifiques;
- les matériels et équipements importés qui ont été donnés par des gouvernements étrangers ou des organisations internationales;
- les matériels importés pour servir à mener des actions humanitaires et des actions de lutte contre le pauprété, qui ont été donnés par des personnes physiques ou morales ou divers organismes;
- les articles importés directement par des organisations pour des handicapés et exclusivement réservés à leur usage;
- les services de façonnage et de réparation fournis par des travailleurs handicapés indépendants.

Comme la plupart des autres pays, la Chine s'efforce d'appliquer un taux nul aux exportations. Néanmoins, des faiblesses au niveau administratif et d'autres difficultés ont compromis ses efforts. Après plusieurs révisions des dispositions en vigueur, les exportateurs peuvent à présent prétendre à des remboursements de TVA aux taux respectifs de 17 %, 13 %, 8 % et 5 % selon la nature des produits exportés.

La TVA doit être acquittée dans les 10 jours suivant le terme de la période d'imposition. Les contribuables enregistrés à la TVA doivent calculer eux-mêmes le montant dû et établir la déclaration correspondant à chaque période d'imposition, celle-ci variant en fonction du chiffre d'affaires réalisé. Les crédits de TVA ne peuvent être reportés que sur la période d'imposition suivante et ne sont pas remboursables.

2.3.2. *Taxe sur la consommation*

La taxe sur la consommation est prélevée lorsque les produits soumis à cette taxe sont manufacturés, transformés à façon ou importés en Chine. Sont assujettis à la taxe sur la consommation les entreprises, institutions, entreprises familiales et individus exerçant des activités consistant à produire, transformer à façon ou importer des produits taxables sur le territoire de la République populaire de Chine.

Les principaux cas d'exonération et/ou de réduction sont les suivants :

1. Les biens taxables exportés sont exonérés de taxe sur la consommation, sauf dispositions contraires prévues par l'État.
2. La taxe sur la consommation peut être réduite de 30 % si l'entreprise produit et vend des voitures, des véhicules tous terrains et/ou des véhicules utilitaires respectant les normes de pollution en vigueur.

2.3.3. Taxe sur le chiffre d'affaires

La taxe sur le chiffre d'affaires est un impôt indirect complémentaire de la TVA. Elle est prélevée sur les prestations de services exclues du champ d'application de la TVA, sur les transferts de biens immeubles et les cessions d'actifs incorporels. Elle constitue une source de revenu non négligeable pour les administrations locales et est la plupart du temps gérée par les services fiscaux locaux.

Comme son nom l'indique, la taxe sur le chiffre d'affaires est calculée sur le chiffre d'affaires et ne donne lieu à aucune déduction. Le taux d'imposition varie de 3 % à 20 % selon les services. Le taux le plus fréquemment appliqué ressort à 5 %.

Les services assimilables à des services d'intérêt général peuvent être exonérés de taxe sur le chiffre d'affaires s'ils répondent aux critères fixés par la loi. Les transferts de technologie sont également exonérés; les personnes qui effectuent de telles opérations, qu'elles soient chinoises ou étrangères, peuvent demander à être exonérées de taxe sur le chiffre d'affaires si les bénéficiaires de ces transferts de technologie sont établis en Chine.

2.4. Imposition directe des revenus des entreprises et des personnes physiques

2.4.1. Impôt sur le revenu des entreprises

Il existe en Chine deux régimes d'imposition des sociétés, l'un applicable aux entreprises chinoises et l'autre aux entreprises à investissement étranger et aux entreprises étrangères, qui présentent des structures similaires en même temps que des différences frappantes au niveau des allègements fiscaux (pour trouver des informations concernant les entreprises à investissement étranger, se reporter également au chapitre 15). Dans l'ensemble, les entreprises à investissement étranger bénéficient d'un traitement plus favorable que les entreprises chinoises. En tant qu'entités régies par le droit chinois, elles sont imposées au titre de leurs revenus mondiaux. Les entreprises étrangères sont imposées au titre des bénéfices réalisés dans le cadre des activités industrielles ou commerciales qu'elles exercent par l'intermédiaire d'un établissement ou d'une installation d'affaires située en Chine.

Le taux de l'impôt sur le revenu des entreprises, commun aux deux régimes, est de 33 %. Il peut toutefois être ramené à 24 %, voire 15 %, si certaines conditions sont réunies. Ce taux est appliqué au revenu imposable, qui correspond au revenu net perçu au titre de l'année d'imposition après déduction des coûts, dépenses et pertes imputables au titre de la même année. Il est clair que dans les deux régimes, le calcul du revenu imposable repose sur une comptabilité d'exercice, moyennant, le cas échéant, quelques ajustements. Entrent dans ce calcul l'ensemble des recettes et plus-values. Les dépenses sont déductibles du revenu imposable dans la mesure où elles sont directement liées aux activités industrielles ou commerciales l'ayant généré. Les revenus d'investissements perçus par les entreprises à investissement étranger, notamment les dividendes intersociétés, peuvent être déduits de leur revenu imposable. Il est en conséquence exclu de déduire parallèlement les

dépenses et pertes imputables aux placements concernés. Les revenus de source étrangère sont pris en compte dans le calcul du revenu imposable, sachant que le contribuable peut bénéficier d'un crédit d'impôt au titre des impôts sur le revenu acquittés à l'étranger, dont le montant est toutefois plafonné par la législation fiscale chinoise.

Les stocks sont évalués au prix d'achat. Le contribuable peut opter soit pour la méthode FIFO (premier entré-premier sorti), soit pour la méthode LIFO (dernier entré-premier sorti), soit pour la méthode du coût moyen pondéré. Néanmoins, il doit obtenir l'approbation des services compétents pour pouvoir changer de méthode d'évaluation.

Le montant des actifs immobilisés ayant une durée de vie inférieure à deux ans ou un coût inférieur à 2 000 CNY est déductible du revenu imposable. Les autres actifs immobilisés doivent être comptabilisés et amortis en appliquant la méthode préconisée les dotations étant calculées selon la méthode de l'amortissement linéaire. Dans certains cas particuliers, le contribuable peut déposer une demande auprès de l'administration fiscale en vue d'être autorisé à appliquer la méthode de l'amortissement accéléré. La valeur résiduelle est estimée à 10 % du coût. Les immeubles et bâtiments doivent être amortis sur une période d'au moins 20 ans; les trains, navires, machines, équipements et autres installations utilisés à des fins de production sur une période de 10 ans au moins; le matériel électronique, les moyens de transport autres que les navires et les trains, le mobilier, les aménagements et autres appareils sur une période qui ne peut être inférieure à cinq ans. Les entreprises exploitant des gisements de pétrole peuvent bénéficier de régimes de déduction exceptionnels, plus favorables que ceux consentis à n'importe quelle autre entreprise.

Les dotations aux amortissements sur les immobilisations incorporelles, notamment sur les brevets, les droits d'exploitation d'une technologie exclusive, les marques, les droits de copyright, etc., sont déductibles. La période d'amortissement des actifs incorporels ne peut être inférieure à 10 ans. Les dépenses supportées durant la phase de création d'une entreprise sont amortissables sur une période qui ne peut être inférieure à cinq ans. En ce qui concerne les projets d'exploitation du pétrole off-shore, les dépenses d'exploration sont amortissables sur une période qui ne peut être inférieure à un an à compter du début de l'exploitation commerciale.

Les pertes nettes d'exploitation peuvent être reportées pendant cinq ans au maximum et aucun report en arrière n'est autorisé. Les pertes sont calculées de la même manière que les bénéfices et toutes les pertes constatées doivent apparaître dans la déclaration fiscale.

Les redevances et intérêts versés par des entreprises à investissement étranger à des entreprises étrangères apparentées sont fiscalement déductibles sous réserve qu'ils soient conformes aux conditions de pleine concurrence. Les frais de gestion versés à des entreprises étrangères apparentées ne sont pas déductibles sauf s'ils concernent certains services spécifiques.

L'impôt sur le revenu et les taxes locales ne sont pas déductibles du revenu imposable d'une entreprise. D'autres impôts et taxes, dont la TVA non récupérable, la taxe sur la consommation, la taxe sur le chiffre d'affaires, etc., sont en revanche déductibles du revenu imposable.

Aucune retenue à la source n'est prélevée sur les bénéfices rapatriés à l'étranger sous forme de dividendes versés aux investisseurs étrangers par des entreprises à investissement étranger. Cependant, les entreprises étrangères n'ayant pas d'établissement ou d'installation fixe d'affaires en Chine sont assujetties à une retenue à la source de 10 % sur leur revenu

brut tiré d'intérêts, de loyers, de redevances et d'autres sources de revenus passifs de source chinoise.

La période d'imposition est l'année suivant l'année civile au titre de laquelle les revenus ont été perçus. L'impôt doit être acquitté en quatre versements trimestriels dont le montant est déterminé en fonction :

1. des bénéfices trimestriels réels;
2. du montant des versements trimestriels effectués l'année précédente; ou
3. d'autres critères approuvés par les services fiscaux directement compétents.

Le règlement final doit intervenir dans un délai de cinq mois à compter du dernier jour de l'année d'imposition. Il n'est pas possible d'établir de déclarations consolidées pour des entreprises apparentées; la compensation entre les bénéfices et les pertes réalisés par les différentes composantes d'une même personne morale est en revanche autorisée.

2.4.2. Impôt sur le revenu des personnes physiques

Les personnes physiques résidant en Chine sont soumises à l'impôt sur le revenu des personnes physiques au titre de leurs revenus mondiaux tandis que les non-résidents y sont assujettis au titre de leurs revenus de source chinoise. Un résident est une personne ayant son lieu de résidence en Chine, ou une personne résidant en Chine depuis plus d'un an bien qu'elle ne dispose pas d'un lieu de résidence sur le territoire chinois. Les expatriés travaillant en Chine dont les revenus proviennent d'un employeur étranger ne possédant pas d'établissement stable en Chine sont exonérés de l'impôt chinois sur le revenu des personnes physiques à condition qu'ils ne soient pas physiquement présents en Chine pendant des périodes, consécutives ou cumulées, de plus de 90 jours au cours d'une année civile, ou de 183 jours s'il existe une convention fiscale. Les revenus de source étrangère des expatriés résidant en Chine pendant une période de plus d'un an, mais n'excédant pas cinq ans, qui ne sont pas perçus en Chine sont exonérés de l'impôt chinois. Les expatriés résidant en Chine depuis plus de cinq années consécutives sont assujettis à l'impôt au titre de leurs revenus mondiaux à compter de la sixième année de résidence.

Contrairement à ce qui se passe dans la plupart des pays développés, où l'assiette de l'impôt sur le revenu est globale, l'impôt sur le revenu des personnes physiques est un impôt cédulaire en Chine. La législation en vigueur prévoit un traitement différent pour les différentes catégories de revenus. Les traitements et salaires se voient appliquer pas moins de neuf taux s'échelonnant entre 5 et 45 %, ainsi qu'une déduction forfaitaire de 800 CNY par mois. Les expatriés, y compris les résidents de Hong-Kong, Chine et Macao et du Taipei chinois, bénéficient d'un abattement supplémentaire de 3 200 CNY par mois. Sont compris dans le salaire le salaire de base, les gratifications, la prime d'expatriation, la prime géographique, les indemnités de subsistance, les indemnités de logement excédant le montant effectif du loyer, les remboursements d'impôts locaux, les cotisations d'assurance et de retraite, la valeur des options d'achat d'actions et autres avantages en espèces et prestations en nature perçus en contrepartie de services fournis dans le cadre d'un emploi salarié. L'impôt sur le revenu des personnes physiques dû sur les traitements et salaires doit être acquitté mensuellement, et les employeurs sont tenus de le prélever à la source pour le reverser aux services fiscaux locaux.

Les « autres revenus », notamment les rémunérations versées en contrepartie de services rendus, les revenus tirés de la publication d'articles, les redevances, intérêts, dividendes, revenus occasionnels et loyers, sont imposés au taux forfaitaire de 20 %. Les

plus-values entrent dans la catégorie « autres revenus » et sont imposées comme telles. Les revenus provenant des rémunérations versées en contrepartie de services rendus, les revenus tirés de la publication d'articles, les redevances ou revenus provenant de la mise en location de biens donnent lieu à des abattements spéciaux. Une réduction d'impôt de 30 % est accordée sur les revenus provenant de la publication d'articles. Les intérêts et les dividendes sont imposés sur le montant brut sans aucune déduction. En ce qui concerne la cession de biens, on considère, pour le calcul du revenu imposable, que la valeur initiale du bien et les dépenses jugées raisonnables sont déductibles du produit de la vente.

Une majoration de l'impôt est parfois appliquée si le revenu perçu en contrepartie des services rendus est jugé trop élevé.

Lorsqu'il ou elle verse un revenu imposable à une personne physique, l'employeur, l'institution ou la personne concernée doit jouer le rôle d'agent de recouvrement et prélever à la source l'impôt dû.

Les travailleurs indépendants sont également assujettis à l'impôt sur le revenu des personnes physiques, mais les taux et les déductions qui leur sont applicables sont différents. Ces contribuables effectuent des versements mensuels, le règlement du solde devant intervenir dans les trois mois suivant le dernier jour de l'année d'imposition.

Dans le cas de partenariats, l'impôt sur le revenu des personnes physiques s'applique en toute transparence au revenu perçu par chacun des partenaires.

3. Défis à relever

3.1. Principaux enjeux de la politique fiscale

Le système fiscal de la Chine a fait l'objet d'une réforme de fond en 1994. Dix ans après, un certain nombre de difficultés sont apparues qui appellent impérativement une nouvelle vague de réformes. Sur le plan de la gouvernance, la vocation première de la politique fiscale est de garantir l'application de règles équitables à l'ensemble des contribuables – ce qui veut dire que ceux-ci doivent être traités sur un pied d'égalité même lorsqu'ils appartiennent à des catégories différentes et qu'il convient d'éviter les distorsions que peut induire la fiscalité dans les décisions économiques – et ce, afin d'instaurer les conditions économiques les mieux à même de favoriser un déploiement efficace des ressources.

Une transition rapide vers un régime d'économie de marché exige également une nouvelle série de réformes dans le domaine fiscal qui devront viser en particulier à transformer la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur les activités de production en TVA sur la consommation, à affiner la taxe sur la consommation, à unifier les deux codes régissant l'imposition des revenus des sociétés, à réformer le régime d'imposition des revenus des personnes physiques, à restructurer les taxes et impôts locaux et à rationaliser les impôts agricoles. L'accession de la Chine à l'OMC est elle aussi un facteur qui plaide en faveur de réformes urgentes.

La priorité numéro un doit être de transformer la TVA sur les activités de production en TVA sur la consommation. Le régime actuel de la TVA a été conçu dans une période inflationniste qui justifiait l'option choisie alors. Or le temps a passé et l'administration chinoise perçoit de plus en plus l'urgence qu'il y a à encourager l'investissement productif pour stimuler la croissance économique; elle s'aperçoit en outre que le système actuel va à l'encontre de l'objectif qui doit être poursuivi. De plus, les contribuables qui doivent acquitter des sommes considérables parce qu'ils ne peuvent récupérer la TVA payée sur

leurs achats d'immobilisations, et il s'agit généralement de grandes entreprises à forte intensité capitalistique, ont commencé à protester contre les répercussions négatives de ce régime d'imposition. Le système doit absolument évoluer.

Le deuxième axe doit consister à unifier les deux codes régissant l'imposition des revenus des sociétés. Bien que l'accession de la Chine à l'OMC l'oblige à appliquer le traitement national aux entreprises et produits étrangers, les règles du jeu ne sont toujours pas les mêmes pour les entreprises chinoises et étrangères. Le fait que les entreprises chinoises se voient appliquer un régime distinct au regard de l'imposition des revenus, et en particulier qu'elles ne puissent prétendre, dans les mêmes conditions que les entreprises étrangères, au bénéfice de certains avantages fiscaux, les a placées dans une position nettement moins confortable que leurs homologues étrangères. Si l'application aux investissements étrangers d'un traitement plus favorable que le traitement national n'est pas contraire aux principes de l'OMC, les entreprises chinoises demandent toutefois avec insistance au gouvernement de fusionner au plus vite les deux régimes en place.

Le troisième axe prioritaire doit être la réforme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Le montant total des recettes que procure cet impôt est pour le moment assez faible; il provient en grande partie des prélèvements effectués à la source sur les traitements et salaires. Les contribuables, les salariés en l'occurrence, se plaignent de la pression fiscale qu'ils imputent à la modestie des abattements autorisés et à la discrimination s'exerçant à l'encontre des ressortissants chinois. Les Chinois croient au principe de la progressivité de l'impôt, mais les contribuables qui peuvent payer ne sont pas suffisamment, ni convenablement imposés du fait de l'application du taux forfaitaire de 20 % à la catégorie **autres revenus** et du mauvais fonctionnement du système actuel d'administration et de recouvrement de l'impôt.

Des propositions ont été formulées en vue de moduler les abattements individuels pour tenir compte de la situation familiale des contribuables, et de regrouper certaines catégories de revenus dans la déclaration annuelle pour le calcul de l'impôt dû.

Le quatrième axe de réforme doit viser à affiner le régime de la taxe sur la consommation. La liste actuelle des biens taxables doit être revue. Certains biens ne sont plus des produits de luxe par nature et devraient donc être supprimés de la liste. D'autres, considérés par nature comme des produits de luxe et des produits taxables, ou comme des produits polluants ou dangereux pour l'environnement, devraient pour cette raison être ajoutés à la liste.

Le cinquième axe doit porter sur l'harmonisation du système d'imposition de l'agriculture, qui a été conçu pour un système d'économie planifiée. La réforme visera essentiellement à convertir les prélèvements jugés raisonnables en impôts et à supprimer les prélèvements jugés excessifs, à alléger le fardeau pesant sur les paysans et à rapprocher les systèmes d'imposition en vigueur respectivement dans les zones rurales et urbaines.

Il faudra en outre réformer l'imposition des biens fonciers et immobiliers, les impôts locaux et la répartition du pouvoir de lever l'impôt entre les administrations centrale et locales.

3.2. Principaux défis que doit relever l'administration fiscale³

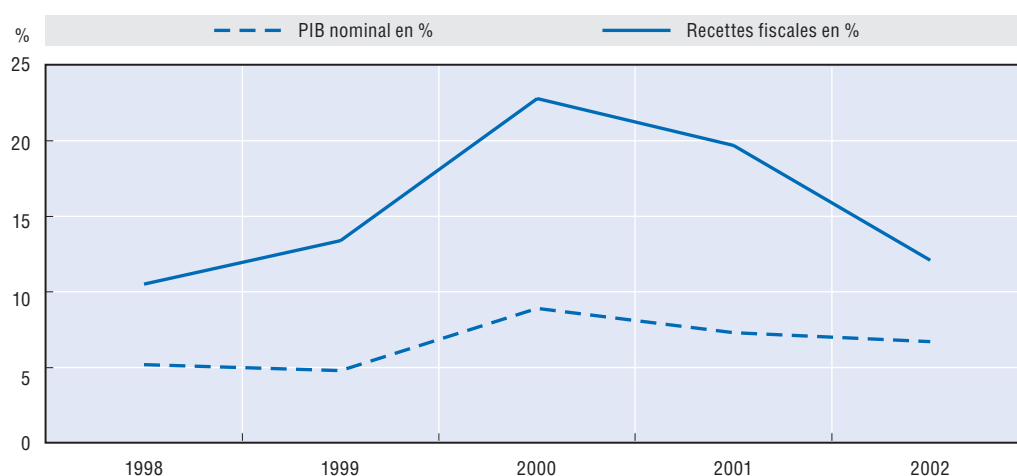
Le ratio impôt/PIB n'a cessé d'augmenter ces dernières années (voir tableau 6.1 et graphique 6.1), passant de 11.6 % du PIB à 17.5 % entre 1998 et 2003. Cette hausse des recettes fiscales a été deux fois supérieure à celle du PIB nominal qui a pourtant connu une progression exceptionnelle au rythme de 5 à 12 % par an. Cet envol spectaculaire peut être attribué aux

Tableau 6.1. **PIB et recettes fiscales (1998-2003)**

En centaines de millions CNY

	PIB	Croissance du PIB nominal en %	Croissance du PIB réel en %	Recettes fiscales	Hausse des recettes fiscales en %	Dividende fiscal	Recettes fiscales en % du PIB
1998	78 345	5.2	7.8	9 093	10.5	2.0	11.6
1999	82 068	4.8	7.1	10 315	13.4	2.8	12.6
2000	89 468	9.0	8.0	12 665	22.8	2.5	14.2
2001	97 315	8.8	7.5	15 165	19.7	2.2	15.6
2002	105 172	8.1	8.3	16 997	12.1	1.5	16.2
2003	117 252	11.5	9.1	20 462	20.1	1.8	17.5

Source : Bureau national des statistiques, ministère des Finances et Administration d'État des impôts.

Graphique 6.1. **PIB et recettes fiscales**

efforts considérables déployés par l'administration fiscale pour améliorer l'efficacité et l'efficacité de ses services. Si l'on peut certes saluer les progrès réalisés jusqu'ici, il reste encore à parcourir un long chemin pour moderniser le système fiscal chinois.

3.2.1. Structure

En 1994, l'Administration d'État des impôts est devenue un organisme indépendant assimilé à un ministère et placé sous la tutelle directe du Conseil des affaires d'État. Avant la réforme de 1994, elle relevait du ministère des Finances. Ce dernier définit les orientations techniques (*yewu zhidao*) que doivent suivre les recettes locales à différents niveaux, celles-ci dépendant toutefois, pour la direction administrative (*xingzheng lingdao*), des administrations locales (y compris pour le financement, la nomination des fonctionnaires et la supervision). La réforme a été jugée nécessaire par le gouvernement chinois lorsque celui-ci a pris conscience du fait qu'il était très difficile à l'administration centrale, faute de compétences et de ressources suffisantes, d'exercer une surveillance réelle sur les recettes locales, surveillance pourtant capitale pour garantir une application transparente et uniforme des dispositions fiscales. En accédant au statut d'institution indépendante, l'Administration d'État des impôts s'est vu confier des missions élargies, ce qui lui a permis d'avoir davantage la mainmise sur les recettes locales, et de disposer de moyens supplémentaires.

Il est désormais établi que le gouvernement central est seul à détenir le pouvoir législatif dans le domaine de la fiscalité, ce qui signifie que les dispositions fiscales sont votées par l'Assemblée populaire nationale, que les règlements sont définis par le Conseil des affaires d'État dans le respect des dispositions législatives, et que le ministère des Finances et l'Administration d'État des impôts élaborent des règles, ainsi que des projets de lois et règlements. En d'autres termes, les administrations locales n'ont aucun pouvoir législatif en matière fiscale.

Par ailleurs, le précédent système budgétaire contractuel a été transformé en 1994 en un système de partage des recettes fiscales à l'échelle nationale. Dans l'ancien système, un objectif était fixé à l'avance aux termes de négociations entre l'administration centrale et les administrations provinciales, celles-ci étant autorisées à conserver l'excédent de recettes fiscales par rapport à l'objectif convenu. Les administrations locales étaient très tentées de dissimuler à l'administration centrale une partie des recettes perçues localement et servant de référence pour la négociation de l'objectif, d'où une contraction continue des recettes fiscales, qui est l'une des principales raisons ayant motivé la réforme de 1994. Dans le nouveau système de partage des recettes, les recettes nationales des impôts sont chargés de recouvrer les impôts et taxes destinés à être affectés à l'administration centrale⁴ et les impôts et taxes dont le produit est destiné à être partagé entre l'administration centrale et les administrations locales⁵, alors que les services fiscaux locaux collectent les impôts locaux⁶. Le partage des recettes fiscales correspond désormais à la répartition des compétences entre l'administration centrale et les administrations locales. Les administrations locales n'ont plus la possibilité de s'adjuger un surcroît de revenu en percevant davantage que le montant convenu avec l'administration centrale. De plus, le nombre de fonctionnaires au niveau central a notablement progressé. Grâce à ces changements, l'Administration d'État des impôts a sensiblement renforcé sa mainmise sur les recettes locales des impôts, ce qui explique en partie l'accroissement des recettes fiscales observé depuis la réforme.

En Chine, l'organisation de l'administration fiscale épouse le découpage de l'administration politique qui comporte un grand nombre de strates. On dénombre en fait cinq échelons au sein de l'administration fiscale, correspondant aux cinq niveaux d'administration : administration centrale, administrations provinciales, préfectures, districts et services fiscaux locaux. Les compétences de l'administration fiscale sont réparties entre les recettes nationales et locales des impôts tant au niveau provincial qu'aux niveaux inférieurs. En outre, les recettes nationales et locales des impôts ont leurs propres antennes à différents échelons. Il est donc difficile d'assurer l'uniformité au sein d'un système aussi complexe et, de surcroît, extrêmement difficile à gérer car servi par un effectif d'environ 800 000 fonctionnaires répartis en nombre égal entre les recettes nationales et locales.

Compte tenu des modalités de partage des recettes en vigueur dans le nouveau système, les missions de l'administration fiscale chinoise sont réparties entre les services fiscaux nationaux et locaux tant au niveau provincial qu'aux niveaux inférieurs. L'Administration d'État des impôts a le pouvoir de décision concernant sa propre organisation (y compris de celle des recettes nationales des impôts à tous les niveaux), ses effectifs, son personnel et son budget, et elle prête son concours aux administrations provinciales en assurant la direction conjointe⁷ des recettes locales des impôts. Ce mode d'administration coopératif à la fois verticalement et horizontalement autorise une certaine indépendance en même temps qu'une spécialisation des administrations, mais

le manque de coordination et de communication entre l'administration fiscale d'État et les administrations fiscales locales dans l'exercice de leurs activités a suscité le mécontentement des contribuables face au recoupement des fonctions, et a abouti à des redondances et des doubles emplois répétés induisant des coûts supplémentaires injustifiés tant pour les contribuables que pour l'administration.

Diverses mesures peuvent être envisagées pour améliorer la communication et la coordination entre les différents échelons des administrations fiscales : i) harmoniser les formalités d'enregistrement et l'administration des impôts nationaux et locaux afin de faciliter le développement des activités des entreprises et la communication entre les administrations locales et l'Administration d'État; ii) utiliser un numéro d'identification unique des contribuables; iii) améliorer les échanges de données sur les vérifications et d'autres aspects des obligations fiscales auxquelles les contribuables sont tenus de se plier; iv) réunir dans la mesure du possible sur un même site les services en relation avec les contribuables pour les questions intéressant les impôts d'État et les impôts locaux; et v) harmoniser les systèmes de paiement des impôts nationaux et infranationaux.

Autre difficulté : la structure actuelle reflète la classification des impôts en même temps que la diversité des fonctions de l'administration fiscale, d'où une organisation pléthorique dans laquelle les compétences et les modes de fonctionnement d'une multitude de départements, de divisions, de sections et d'unités tendent à se superposer. On observe que les pays membres de l'OCDE ont généralement tendance à évoluer d'une structure organisée autour des catégories d'impôts vers une structure organisée autour des fonctions de l'administration, puis, à un stade ultérieur, à une structure s'articulant autour des catégories de contribuables (voir encadré 6.1). L'administration fiscale chinoise n'ignore pas les défis qu'elle va devoir relever et s'est déjà engagée dans la bonne direction.

3.2.2. Objectifs de recettes et discipline fiscale

Pour le moment, l'une des caractéristiques les plus marquantes du système fiscal chinois est la fixation d'un objectif de recettes à chaque niveau d'administration, celui-ci constituant également le principal indicateur de performance des services fiscaux aux différents échelons. Une fois que le budget a été élaboré par le ministère des Finances et approuvé par le Conseil des affaires d'État, l'estimation des recettes fiscales qui y figure devient pour l'Administration d'État des impôts un « objectif » à atteindre. Les services centraux de l'Administration d'État des impôts déterminent alors, en fonction du résultat de l'exercice précédent, le montant des recettes que devra collecter chaque province pendant l'exercice fiscal; chaque province à son tour définit les « objectifs » des recettes des municipalités, etc. Même si les prélèvements fiscaux sont effectués dans le respect de la loi, l'assignation de quotas ou d'objectifs aux recettes locales des impôts semble avoir compromis une gestion optimale de l'impôt : en effet, lorsqu'ils ont atteint leur objectif, les services fiscaux ne sont guère enclins à s'employer par tous les moyens à recouvrer des impôts ou des arriérés d'impôts puisqu'une hausse des recettes de l'exercice entraînerait un relèvement du niveau de référence pris en compte pour l'exercice suivant. En outre, pour atteindre leur objectif de recettes, les services fiscaux recourent parfois à des méthodes qui ne sont pas prévues par la loi.

Les pays membres de l'OCDE définissent certes eux aussi des objectifs de recettes, mais dans une optique légèrement différente de celle de la Chine. Les objectifs de recettes qui ressortent de la procédure budgétaire sont utilisés comme des repères, sachant que des écarts par rapport à ces objectifs, en fonction des performances réelles de l'économie,

Encadré 6.1. **Structure organisationnelle de l'administration fiscale dans les pays membres de l'OCDE**

De façon générale, une tendance se dégage manifestement, sur les 20 à 30 dernières années, dans l'évolution des structures organisationnelles des administrations fiscales nationales des pays membres de l'OCDE : d'une organisation s'articulant essentiellement (mais pas uniquement) autour des catégories d'impôt, avec des directions plurifonctionnelles séparées pour chaque type d'impôt, largement autonomes et indépendantes les unes des autres, on est passé à une organisation fonctionnelle, dans laquelle le personnel des différents services est regroupé principalement autour de fonctions (immatriculation et enregistrement, déclarations, traitement des informations, vérification, recouvrement, contentieux, etc.) et administre généralement plusieurs impôts et taxes, puis à une organisation calquée sur les différentes catégories de contribuables, essentiellement structurée autour des populations de contribuables (gros contribuables, petites et moyennes entreprises, salariés, etc.). Les difficultés le plus souvent rencontrées lorsque l'administration fiscale est structurée en fonction des catégories d'impôt tient au fait qu'elle ne parvient pas à adopter, face aux problèmes de discipline fiscale, une démarche coordonnée couvrant l'intégralité de la situation d'un contribuable au regard de l'impôt (les opérations de vérification et de recouvrement se déroulent par exemple en parallèle), que l'information circule moins bien et qu'il peut en résulter une hétérogénéité de traitement selon les impôts. Le modèle organisé autour des catégories d'impôt paraît donc moins performant à cause de la duplication des fonctions dont il s'accompagne inévitablement (immatriculation et enregistrement, déclaration, vérification, recouvrement, formation, technologies de l'information (TI), gestion des ressources humaines) et de la moindre mobilité du personnel qui en découle. C'est aussi un mode d'organisation plus lourd du point de vue du contribuable puisque celui-ci doit s'adresser pour un même problème à plusieurs interlocuteurs et risque de pâtir d'un manque de cohérence dans les décisions administratives.

Bon nombre des problèmes inhérents à cette structure peuvent être partiellement surmontés grâce au modèle fonctionnel comportant un guichet unique auquel les demandes des contribuables peuvent être adressées, un système unique d'enregistrement et de déclaration, et éventuellement des services intégrés de recouvrement et de vérification traitant tous les impôts à la fois, des systèmes de traitement intégré de l'information et des services de soutien communs (gestion des ressources humaines, TI), dotés d'un personnel aux compétences élargies du fait qu'il est amené à travailler sur plusieurs catégories d'impôts et de taxes.

Le modèle fonctionnel n'est toutefois pas complètement dénué d'inconvénients. L'administration ayant dans ce schéma tendance à appliquer le même traitement à tous les contribuables, la gestion fonctionnelle devient plus complexe, du fait que les services fiscaux sont appelés à traiter avec des contribuables présentant des profils différents tant au niveau des obligations à remplir que des comportements, ce qui requiert parfois des méthodes adaptées à chaque situation, et il arrive que certains dossiers passent à travers les mailles du filet à cause des lourdeurs des procédures de gestion et faute d'une action ciblée de la part des services fiscaux.

C'est pour cette raison qu'un grand nombre de pays membres de l'OCDE en sont venus à adopter une structure par catégories de contribuables. Les contribuables sont répartis en plusieurs groupes, les services de l'administration étant organisés de façon à gérer les risques spécifiques à chacun de ces groupes.

seront inévitablement constatés. En principe, ces objectifs sont déclinés en objectifs mensuels (éventuellement par régions) et ils sont utilisés pour suivre l'évolution des recettes fiscales au cours de l'exercice. Il n'est pas d'usage en revanche de les ventiler entre les différentes unités fonctionnelles de façon à ne pas soumettre les responsables du recouvrement à des pressions injustifiées. Les objectifs de recettes tels qu'ils sont utilisés en Chine ont tendance à encourager une application arbitraire des dispositions fiscales dans la mesure où les fonctionnaires des impôts se montrent parfois intransigeants jusqu'à ce qu'ils aient atteint leur objectif, puis moins fermes par la suite vis-à-vis des contribuables, ce qui est totalement contraire au principe même de l'administration de l'impôt, à savoir une application équitable de la législation fiscale. Dans un grand nombre de pays membres de l'OCDE, le credo de l'administration fiscale est devenu l'amélioration de la discipline fiscale. Il est largement admis que la mission première d'une administration chargée de recouvrer les impôts consiste à collecter les impôts et les taxes en appliquant la loi, et à le faire selon des méthodes de nature à entretenir la confiance des contribuables dans le système fiscal et dans l'administration en charge des impôts. Chaque service est doté d'une enveloppe définie, qui est immanquablement insuffisante par rapport aux moyens nécessaires pour veiller à ce que chaque contribuable respecte pleinement ses obligations lorsque vient pour lui le moment de s'acquitter de sa dette. Une administration fiscale efficace doit donc s'efforcer d'optimiser le recouvrement des impôts dans le respect de la législation fiscale et en appliquant des méthodes suscitant la confiance dans ses compétences et apportant la preuve que le système fonctionne convenablement. En vertu des *General Administrative Principles – GAP001 Principles of Good Tax Administration*⁸ de l'OCDE, la principale mission de l'administration fiscale consiste à veiller au respect de la législation fiscale, et le souci de promouvoir la discipline fiscale doit être l'une de ses préoccupations majeures.

Le choix de l'amélioration de la discipline fiscale comme axe de son action donne une indication très claire de la direction suivie par l'administration fiscale chinoise et des efforts qu'il lui faudra accomplir dans l'avenir. On peut dégager à cet égard trois orientations :

1. Le rôle central de l'administration fiscale doit consister à améliorer le respect de la législation fiscale par les contribuables. Dans cette optique, chaque fonctionnaire des impôts doit s'employer à assurer, voire améliorer la discipline fiscale, c'est-à-dire la détermination des contribuables à se plier à leurs obligations fiscales aussi spontanément que possible.
2. On peut escompter un double effet de l'amélioration de la discipline fiscale : une efficacité accrue résultant d'un meilleur respect de la législation fiscale, et partant, une amélioration de l'efficacité de l'administration fiscale, d'où un accroissement des recettes fiscales totales à long terme s'accompagnant d'une réduction du coût du recouvrement des impôts.
3. Deux aspects de la mission de l'administration fiscale peuvent être reliés à la discipline fiscale. Pour que les contribuables se soumettent de bon gré à leurs obligations fiscales, il faut qu'ils soient traités correctement et équitablement par l'administration, sachant qu'une amélioration de la discipline fiscale, qui suppose l'accomplissement par les contribuables de leurs obligations déclaratives, favorise une optimisation des recettes fiscales.

L'amélioration de la discipline fiscale contribue non seulement à générer un accroissement des recettes, mais aussi à réduire les distorsions induites par la fiscalité. Elle

participe de l'équité du système fiscal dans la mesure où les contribuables sont plus nombreux à porter leur part du fardeau et, à long terme, elle raffermirait leur confiance dans l'impartialité de la fiscalité, les incitant ainsi à se plier plus volontiers à leurs obligations.

3.2.3. Mieux faire respecter la législation fiscale

La fraude fiscale est un problème pour tous les pays du monde, et les discussions avec l'administration fiscale chinoise ont montré que la Chine ne fait pas exception à la règle. Certains contribuables passent outre leurs obligations fiscales lorsqu'ils jugent peu dissuasifs le risque que la fraude soit découverte et les sanctions encourues. L'administration fiscale doit donc non seulement renforcer ses capacités de détecter les cas de fraude et de sanctionner les coupables, mais aussi faire savoir qu'elle dispose désormais de moyens plus efficaces pour lutter contre la fraude fiscale. L'administration fiscale chinoise a accompli des efforts considérables pour renforcer ses capacités en matière de vérification, en faisant appel à de nouvelles technologies pour traiter les dossiers des contribuables qui ne se plient pas à leurs obligations, et aussi pour améliorer le recouvrement des impôts dus. Il lui reste cependant encore beaucoup à faire, en particulier en ce qui concerne les sanctions et les pénalités.

Il est indispensable de pouvoir s'appuyer sur un bon arsenal de sanctions et de pénalités si l'on veut améliorer la discipline fiscale. Dans le cadre de l'évaluation de l'administration fiscale à laquelle elle doit procéder, la Chine doit notamment se pencher sur l'efficacité des sanctions et des pénalités en vigueur, ainsi que des poursuites pénales qui peuvent être engagées à l'encontre des contribuables, et qui ont vocation à encourager ces derniers à se plier volontairement à leurs obligations fiscales.

3.2.4. Simplification des formalités administratives

Les formalités administratives imposent parfois une charge inutile aux contribuables. Les effets cumulés des multiples obligations administratives à respecter, la multitude d'organismes auprès desquels les contribuables doivent accomplir des formalités et la superposition des différents échelons que comporte l'administration fiscale sont autant de freins à la réactivité des entreprises, autant de facteurs propres à absorber des ressources qui auraient pu être affectées à des investissements productifs, à compromettre la transparence et le respect de l'obligation de rendre des comptes, et à dissuader les contribuables de se conformer à leurs obligations.

La simplification des formalités administratives permettrait de réduire notablement non seulement le coût de la discipline fiscale pour les contribuables, mais aussi les frais administratifs supportés par le fisc. Dans les pays membres de l'OCDE, la simplification des formalités administratives a essentiellement répondu au souci d'améliorer l'efficacité des services fiscaux par rapport à leur coût. Néanmoins, beaucoup des outils et pratiques utilisés à cet effet ont également conduit à adopter des mesures d'accompagnement visant à renforcer la transparence et l'obligation de rendre des comptes.

La Chine s'est engagée dans la bonne voie en simplifiant les formalités administratives dans le domaine fiscal à la fois sur le fond et sur le plan pratique : elle a notamment mis en place des systèmes de guichet unique (tant au niveau matériel qu'électronique), simplifié les procédures d'obtention d'autorisations et de permis, et imposé à l'administration le respect de délais pour la prise de décisions. Même s'il y a lieu de se féliciter de ces progrès, la Chine doit faire encore davantage pour améliorer l'efficacité de son administration fiscale.

3.2.5. Optimisation des services par les moyens propres à l'administration électronique

Comme le décrit le chapitre 4, les avancées réalisées dans les technologies de l'information ont permis d'effectuer par voie électronique des transferts de plus en plus sophistiqués de données très diverses entre des organismes publics et différents échelons de l'administration (G2G), entre l'administration et les citoyens (G2C) et entre l'administration et les entreprises (G2B). L'avènement de l'administration électronique ouvre la possibilité d'économiser des frais de gestion grâce à l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience des procédures administratives. L'Administration d'État des impôts est pleinement consciente de la nécessité de moderniser les procédures d'administration de l'impôt en adoptant de nouveaux systèmes électroniques pour améliorer le service au contribuable, simplifier les procédures et réduire les frais administratifs et le coût de la discipline fiscale pour le contribuable.

L'informatisation de l'administration fiscale n'a toutefois pas été menée sans heurts et sans retards. En raison des disparités notables qui existent entre les régions, mais aussi d'un manque de coordination, les services fiscaux ont mis au point, pour administrer l'impôt, des systèmes informatiques et des logiciels très différents selon les échelons et selon les villes. Les problèmes de compatibilité entre ces systèmes ont occasionné, et c'est bien compréhensible, des chevauchements et des pertes d'efficacité (voir le chapitre 4 consacré à l'administration électronique).

Il ne fait aucun doute que la Chine doit opter pour un système unifié intégrant les diverses fonctions de l'administration fiscale. Pour y parvenir, elle devra allier une ferme volonté politique à une véritable détermination à donner une orientation stratégique à son action et à l'adoption de stratégies cohérentes à l'échelle de l'ensemble de l'administration fiscale. C'est seulement à ce prix qu'une interopérabilité maximale des systèmes et des installations pourra être assurée. Parce que la mise en œuvre de projets intéressant l'administration électronique exige obligatoirement que l'on étudie attentivement les procédures et les modes de fonctionnement existants, on peut aussi y voir un moyen de créer une dynamique favorable à l'allègement des formalités administratives proprement dites.

Avec l'appui de la Banque mondiale, l'Administration d'État des impôts a élaboré un système baptisé *China Tax Administration Information System* (CTAIS) qui a vocation à intégrer et supplanter les systèmes mis au point séparément dans les différentes localités. CTAIS devrait permettre, associé à un ambitieux projet de mise en réseau baptisé *Golden Tax III*, d'intégrer toutes les fonctions assurées par les systèmes actuels, y compris celles assumées par les services centraux de l'Administration d'État des impôts, par les recettes nationales des impôts et par tous les services fiscaux locaux.

3.2.6. Formation

L'administration fiscale chinoise est très désireuse de renforcer ses capacités afin d'être en mesure de traiter des dossiers de plus en plus complexes, en particulier dans le domaine de la fiscalité internationale, d'où la nécessité de former son personnel. Après s'être hissée en 2002 à la première place dans le classement des pays bénéficiaires d'investissement direct étranger (IDE), la Chine a vu ses entrées d'IDE atteindre la somme de 57 milliards USD en 2003 et n'est plus devancée en la matière que par les États-Unis. Cette dynamique a eu des répercussions majeures sur la manière d'aborder la fiscalité internationale en Chine. Face aux enjeux qui se profilent, la Chine doit multiplier le nombre de fonctionnaires des impôts formés à la fiscalité internationale, et en particulier renforcer les effectifs de spécialistes des entreprises multinationales et des gros contribuables.

Notamment dans le domaine des prix de transfert, l'administration fiscale estime que l'évasion fiscale s'opérant par le biais de transferts de bénéficiaires est devenue une menace sérieuse. La Chine envisage depuis quelque temps de renforcer sa législation sur les prix de transfert. Elle doit à présent également veiller à améliorer la mise en application des règles relatives aux prix de transfert. La Chine a besoin de fonctionnaires plus qualifiés, capables de mener de véritables enquêtes sur des sociétés étrangères qui, elles, possèdent une solide expérience de l'art d'échapper à l'impôt dans un système d'économie de marché.

4. Orientation des réformes à entreprendre dans l'avenir

La réforme qui doit permettre de s'attaquer aux problèmes évoqués dans la section 3 a déjà été lancée. S'agissant de la politique fiscale, il faut saluer l'orientation générale choisie par la Chine et l'encourager dans cette voie, consistant à transformer la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur les activités de production en TVA sur la consommation, à affiner la taxe sur la consommation proprement dite, à unifier les deux codes régissant l'imposition des revenus des sociétés (l'un applicable aux entreprises chinoises et l'autre aux entreprises à investissement étranger et aux entreprises étrangères), à réformer le régime d'imposition des revenus des personnes physiques, à restructurer les taxes et impôts locaux et à rationaliser les impôts agricoles.

Sur le front de la gouvernance, l'accent doit toutefois être placé sur les aspects intéressant l'administration de l'impôt. En premier lieu, il convient de restructurer l'administration fiscale autour des grandes fonctions et principes que sont la notion de service au contribuable, le traitement des déclarations et le ciblage des vérifications, etc. L'administration fiscale chinoise est consciente des difficultés qu'il faudra surmonter et a déjà entamé le virage qui la mènera dans la bonne direction. Il importe de l'encourager dans son effort pour simplifier et rationaliser le système en centralisant, le cas échéant, les fonctions, en fusionnant les services redondants dont les missions se recoupent, en réduisant les effectifs et finalement, en privilégiant l'efficacité et la simplicité.

En deuxième lieu, la Chine devra prendre les mesures qui s'imposent pour améliorer la communication et la coordination entre les services fiscaux centraux et locaux, comme il en a été question dans la section précédente consacrée à la structure organisationnelle.

En troisième lieu, l'administration fiscale devra s'employer à améliorer la discipline fiscale au lieu de se polariser sur des objectifs de recettes. L'expérience montre qu'une discipline fiscale renforcée non seulement générerait un surcroît de recettes fiscales, mais en outre réduirait les distorsions induites par l'impôt.

En quatrième lieu, une simplification des règlements administratifs en vigueur en Chine est nécessaire. Elle permettrait en effet de comprimer notablement le coût de la discipline fiscale pour les contribuables et les frais administratifs pour les services fiscaux. La Chine s'est engagée sur cette voie, mais il lui reste encore du chemin à parcourir.

En cinquième lieu, les fonctionnaires qui ont à traiter des dossiers de plus en plus complexes et importants concernant des entreprises multinationales ou de gros contribuables doivent recevoir une formation adaptée. La Chine réfléchit à quelques solutions prometteuses, notamment pour mettre en place de grandes unités spécialisées dans le traitement de ces dossiers, mais ces idées sont encore à l'étude et soumises pour un examen approfondi aux services locaux et centraux.

En dernier lieu, il est capital que la Chine se dote d'un système informatique unique intégrant les diverses fonctions d'administration et de recouvrement de l'impôt.

4.1. Continuer à avancer

Maintenant que la Chine a obtenu le statut d'observateur auprès du Comité des affaires fiscales de l'OCDE, on attend d'elle qu'elle participe plus étroitement aux travaux de l'Organisation sur la fiscalité et qu'elle mette ainsi à profit toutes les richesses que recèlent l'expérience et les connaissances accumulées par les pays membres de l'OCDE tout en faisant bénéficier ces derniers de ses propres acquis.

Notes

1. Ce chapitre a été rédigé par Kazutomi Kurihara, Unité pour la coopération avec les économies non OCDE du Centre de politiques et d'administration fiscales de l'OCDE, avec le concours de Xinyu Chen, expert invité de l'Administration d'État des impôts.
2. Pour avoir des chiffres concernant les niveaux d'imposition et la structure de la fiscalité, se reporter à l'annexe.
3. Ces défis ont été dégagés grâce au dialogue sur les politiques à suivre entre l'OCDE et la Chine, et notamment aux discussions qui ont conduit le Comité des affaires fiscales de l'OCDE à accorder officiellement à la Chine en mai 2004 le statut d'observateur.
4. Taxes intérieures sur la consommation, droits de douane, TVA et taxes sur la consommation appliquées aux importations, et impôt sur les revenus d'intérêts perçus au titre de dépôts.
5. TVA intérieure, taxe sur le chiffre d'affaires, impôt sur le revenu des entreprises, impôt sur le revenu des banques étrangères et des banques à capitaux étrangers, impôt sur le revenu des établissements non bancaires étrangers et à capitaux étrangers, taxe sur les ressources, taxe sur l'entretien et la construction urbaine, taxe sur les valeurs mobilières.
6. Impôt sur le revenu des personnes physiques, taxe d'utilisation des terrains urbains, taxe d'occupation des terres agricoles, taxe sur les investissements dans des actifs immobilisés, taxe sur les plus-values foncières, taxe foncière, taxe immobilière urbaine, taxe d'utilisation des véhicules et des navires, droits d'enregistrement, taxe d'abattage, taxe sur les banquets, impôts agricoles.
7. Comme cela a déjà été rappelé précédemment, l'Administration d'État des impôts définit les orientations techniques (*yewu zhidao*) que doivent suivre les services locaux des impôts et partage la responsabilité de la direction administrative (*xingzheng lingdao*) de ces services avec les administrations locales.
8. Publié le 25 juin 1999, modifié le 2 mai 2001.

Bibliographie

- Administration d'État des impôts (2003), *Tax System of the People's Republic of China*, China Taxation Press.
- Liu Zuo Liu Tieying (2002), *China Foreign Tax Guide*, China Law Press.
- OCDE (2001), *General Administrative Principles – GAP001 Principles of Good Tax Administration*, publié le 25 juin 1999, modifiés le 2 mai 2001.
- OCDE (2002), « Le système fiscal actuel et les réformes à engager en priorité », chapitre 18 de *La Chine dans l'économie mondiale*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003), *Examens de l'OCDE des politiques d'investissement – Chine*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003), *Modèle de convention fiscale concernant le revenu et la fortune*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004), *Statistiques des recettes publiques 1965-2003*, OCDE, Paris.
- Onishi, Yasushi (2004), *Situation actuelle du système budgétaire et fiscal de la Chine et perspectives d'avenir* (en japonais), Okurazaimukyukai.

ANNEXE 6.A1

Niveaux d'imposition et structure de la fiscalité (administrations publiques) 1998-2003

En centaines de millions CNY

	Recettes consolidées des administrations publiques						En % du PIB						En % des recettes totales					
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	1998	1999	2000	2001	2002	2003	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Recettes totales	9 875.95	11 444.08	13 395.20	16 386.00	18 913.90	21 715.25	12.61	13.95	14.98	16.84	18.47	18.52	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Recettes fiscales	9 092.99	10 314.97	12 665.80	15 165.47	16 996.56	20 466.14	11.61	12.57	14.16	15.59	16.6	17.45	92.08	90.14	94.55	92.55	89.86	94.25
TVA	4 301.94	5 032.14	6 149.32	7 090.77	8 141.18	10 096.25	5.49	6.13	6.87	7.29	7.95	8.63	43.56	43.97	45.91	43.27	43.04	46.59
Taxe sur la consommation	838.14	854.63	877.29	946.19	1 072.47	1 221.67	1.07	1.04	0.98	0.97	1.05	1.04	8.49	7.47	6.55	5.77	5.67	5.63
Taxe sur le chiffre d'affaires	1 608.03	1 696.53	1 885.70	2 084.65	2 467.63	2 868.87	2.05	2.07	2.11	2.14	2.41	2.46	16.28	14.82	14.08	12.72	13.05	13.31
Impôt sur le revenu des entreprises	856.27	1 009.38	1 444.65	2 121.89	1 972.65	2 342.24	1.09	1.23	1.61	2.18	1.93	2.01	8.67	8.82	10.78	12.95	10.43	10.89
Impôt sur le revenu des entreprises étrangères et à investissement étranger	182.49	217.81	326.15	512.58	616.03	705.4	0.23	0.27	0.36	0.53	0.6	0.61	1.85	1.90	2.43	3.13	3.26	3.35
Impôt sur le revenu des personnes physiques	338.65	414.31	660.37	996.02	1 211.07	1 417.33	0.43	0.5	0.74	1.02	1.18	1.27	3.43	3.62	4.93	6.08	6.40	6.63
Taxe sur les ressources	61.93	62.86	63.65	67.11	75.14	83.11	0.08	0.08	0.07	0.07	0.07	0.08	0.63	0.55	0.48	0.41	0.40	0.38
Taxe sur l'entretien et la construction urbaine	294.98	315.29	352.13	384.4	470.92	550.01	0.38	0.38	0.39	0.4	0.46	0.48	2.99	2.76	2.63	2.35	2.49	2.53
Taxe foncière	159.85	183.53	209.58	228.59	282.4	323.86	0.2	0.22	0.23	0.23	0.28	0.28	1.62	1.60	1.56	1.40	1.49	1.49
Droits de timbre	238.52	282.33	521.85	337.04	179.42	214.98	0.3	0.34	0.58	0.35	0.18	0.18	2.42	2.47	3.90	2.06	0.95	0.99
Taxe d'utilisation des véhicules et des navires	19.05	20.86	23.44	24.61	28.89	32.16	0.02	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.19	0.18	0.18	0.15	0.15	0.15

Source : Ministère chinois des Finances et Administration d'État des impôts.

ANNEXE 6.A2

Niveaux d'imposition et structure de la fiscalité (administration centrale) 1998-2003

En centaines de millions CNY

	Recettes de l'État						En % des recettes totales						En % des recettes fiscales totales					
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	1998	1999	2000	2001	2002	2003	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Recettes de l'État	4 892	5 849.21	6 989.17	8 582.74	10 388.64	11 865.27	49.53	51.11	52.18	52.38	54.93	54.64	-	-	-	-	-	-
Recettes fiscales de l'État	5 033.9	5 787.67	7 459.94	8 711.48	10 424.64	13 088.12	50.97	50.57	55.69	53.16	55.12	60.27	55.36	56.11	58.96	57.44	61.33	63.95
Remboursement de taxes sur les exportations	-436.33	-627.11	-810.02	-1 071.57	-1 259.35	-2 038.99												
TVA	3 369.8	4 031.93	4 982.44	5 727.64	6 572.34	8 260.93	34.12	35.23	37.2	34.95	34.75	38.04	37.06	39.09	39.34	37.77	38.67	40.36
Remboursement de taxes sur les exportations	-404.93	-578.92	-735.41	-929.64	-738.24	-1 419.05												
Taxe sur la consommation	838.14	854.63	877.29	946.19	1 072.47	1 221.67	8.49	7.47	6.55	5.77	5.67	5.63	9.22	8.29	6.93	6.24	6.31	5.97
Remboursement de taxes sur les exportations	-3.74	-6.38	-7.60	-7.28	-6.61	-10.87												
Taxe sur le chiffre d'affaires	258.43	236.03	257.42	233.72	171.3	101.23	2.62	2.06	1.92	1.43	0.91	0.47	2.84	2.29	2.03	1.54	1.01	0.49
Impôt sur le revenu des entreprises	341.87	403.29	677.77	833.22	1 199.73	1 611.72	3.46	3.52	5.06	5.08	6.34	7.42	3.76	3.91	5.35	5.49	7.06	7.88
Impôt sur le revenu des entreprises étrangères et à investissement étranger	42.39	43.07	89.34	167.21	326.96	440.35	0.43	0.38	0.67	1.02	1.73	2.03	0.47	0.42	0.71	1.1	1.92	2.15
Impôt sur le revenu des personnes physiques	0	0.83	149.48	279.24	605.97	850.71	0	0.01	1.12	1.7	3.2	3.92	0	0.01	1.18	1.84	3.57	4.16
Taxe sur les ressources	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Taxe sur l'entretien et la construction urbaine	2.95	2.63	3.29	3.57	3.71	3.3	0.03	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.03	0.03	0.03	0.02	0.02	0.02
Taxe foncière	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Droits de timbre	180.26	215.26	422.92	265.91	108.62	123.87	1.83	1.88	3.16	1.62	0.57	0.57	1.98	2.09	3.34	1.75	0.64	0.61
Taxe d'utilisation des véhicules et des navires	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

Source : Ministère chinois des Finances et Administration d'État des impôts.

ANNEXE 6.A3

Niveaux d'imposition et structure de la fiscalité (administrations locales) 1998-2003

En centaines de millions CNY

	Recettes locales						En % des recettes totales						En % des recettes fiscales totales					
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	1998	1999	2000	2001	2002	2003	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Recettes locales totales	4 983.95	5 594.87	6 406.06	7 803.30	8 515.00	9 849.98	50.46	48.89	47.82	47.62	45.02	45.36	-	-	-	-	-	-
Recettes locales fiscales	4 059.14	4 527.30	5 205.86	6 453.99	6 571.92	7 378.02	41.10	39.56	38.86	39.39	34.75	33.98	44.64	43.89	41.10	42.56	38.67	36.05
TVA	932.14	1 000.20	1 166.88	1 363.13	1 568.84	1 835.33	9.44	8.74	8.71	8.32	8.29	8.45	10.25	9.70	11.31	8.99	9.23	8.97
Taxe sur la consommation	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Taxe sur le chiffre d'affaires	1 349.60	1 460.50	1 628.28	1 850.93	2 296.33	2 767.64	13.67	12.76	12.16	11.30	12.14	12.75	14.84	14.16	15.79	12.20	13.51	13.52
Impôt sur le revenu des entreprises	514.40	606.09	766.87	1 288.67	772.92	730.53	5.21	5.30	5.72	7.86	4.09	3.36	5.66	5.88	7.43	8.50	4.55	3.57
Impôt sur le revenu des entreprises étrangères et à investissement étranger	140.09	174.74	236.81	345.38	289.07	265.05	1.42	1.53	1.77	2.11	1.53	1.22	1.54	1.69	2.30	2.28	1.70	1.30
Impôt sur le revenu des personnes physiques	338.65	413.48	510.90	716.78	605.11	566.63	3.43	3.61	3.81	4.37	3.20	2.61	3.72	4.01	4.95	4.72	3.56	2.77
Taxe sur les ressources	61.93	62.86	63.65	67.11	75.14	83.11	0.63	0.55	0.48	0.41	0.40	0.38	0.68	0.61	0.62	0.44	0.44	0.41
Taxe sur l'entretien et la construction urbaine	292.03	312.65	348.85	380.83	467.21	546.71	2.96	2.73	2.60	2.32	2.47	2.52	3.21	3.03	3.38	2.51	2.75	2.67
Taxe foncière	159.85	183.53	209.58	228.59	282.40	323.86	1.62	1.60	1.56	1.40	1.49	1.49	1.76	1.78	2.03	1.51	1.66	1.58
Droits de timbre	58.27	67.07	98.93	71.13	70.79	91.11	0.59	0.59	0.74	0.43	0.37	0.42	0.64	0.65	0.96	0.47	0.42	0.45
Taxe d'utilisation des véhicules et des navires	19.05	20.86	23.44	24.61	28.89	32.16	0.19	0.18	0.17	0.15	0.15	0.15	0.21	0.20	0.19	0.16	0.17	0.16

Source : Ministère chinois des Finances et Administration d'État des impôts.

PARTIE II
Chapitre 7

**L'établissement du budget
du secteur public en Chine :
les difficultés à surmonter**

Table des matières

Résumé	257
L'établissement du budget du secteur public en Chine : les difficultés à surmonter	259
1. Introduction	259
2. Le contexte de la réforme budgétaire	260
3. Les dispositions de la réforme	262
3.1. Les nouvelles modalités d'établissement du budget – la création de budgets par ministère	263
3.2. Les réformes relatives à l'exécution du budget	265
4. L'état actuel de la gestion de la dépense publique : des progrès, mais encore nombre de faiblesses.	268
4.1. La règle d'unité n'est toujours pas respectée.	269
4.2. Aux échelons infranationaux, l'amélioration des procédures budgétaires est limitée	271
4.3. Il faut renforcer l'application des textes législatifs et réglementaires.	273
5. Vers de nouvelles mesures?	273
Notes	275
Bibliographie	275
Annexe 7.A1	277
Liste des encadrés	
7.1. Une demande de crédits en cours d'exercice	262
7.2. L'importance des ressources et des charges extrabudgétaires en Chine	270
Liste des tableaux	
7.1. Sources de financement des principales dépenses dans la province du Hunan (1999).	273
7.A1.1. La décentralisation des dépenses publiques en Chine dans une perspective comparative.	277
7.A1.2. Répartition des charges publiques	278
Liste des graphiques	
7.1. Les « deux ratios »	260
7.2. Les ressources à la disposition du budget	261
7.3. Organisation des pouvoirs publics en Chine (2003)	271
7.A1.1. Parts des dépenses infranationales (1999).	277

Résumé

Au cours des 10 dernières années, la Chine a réformé de fond en comble les finances publiques. Les changements intervenus concernent l'ensemble du cycle budgétaire : formulation, approbation, mise en œuvre et contrôle. Chacun de ces aspects est évoqué dans le présent chapitre.

Dans ce domaine, la Chine a réalisé des progrès décisifs. Au départ, le principal défi consistait à mettre en place *ex nihilo* l'infrastructure institutionnelle d'une gestion budgétaire moderne. Dans le cadre de la planification économique, la répartition des ressources relevait en effet uniquement du plan, le budget n'étant qu'un instrument comptable secondaire.

Si la Chine a posé les bases d'une nouvelle organisation des finances publiques, le présent chapitre montre cependant que le système souffre toujours de graves faiblesses auxquelles il convient de remédier.

Le budget demeure incomplet, dans la mesure où d'importantes décisions sont prises en dehors du cadre budgétaire. Le budget d'investissement est dissocié du budget ordinaire, les grands choix étant opérés par la Commission d'État pour le développement et la réforme (CEDR), qui a remplacé l'ancienne Commission d'État chargée de la planification du développement. Malgré les améliorations apportées au fil des années, les dépenses non inscrites au budget sont encore nombreuses et il existe très peu d'informations les concernant. Le ministère des Finances n'a pas encore la maîtrise totale des engagements. Les décisions en matière d'effectifs, lesquels représentent une lourde charge, sont prises par le bureau de la Commission d'État pour la réforme du secteur public, sans réelle concertation avec les autorités budgétaires.

Mais le principal problème qui se pose à la Chine est le degré élevé de décentralisation des finances publiques. Il existe en Chine cinq niveaux d'administration : le gouvernement central, les provinces, les préfectures, les districts et les bourgs. Les dépenses du premier ne représentent que 30 % du total national. Les 70 % restants sont du ressort des quatre strates infranationales, la plus grande part étant imputable aux préfectures et aux districts. Ainsi, ces deux échelons d'administration supportent la quasi-totalité des dépenses de sécurité sociale, c'est-à-dire les retraites, les allocations de chômage et autres garanties de revenu et prestations sociales. Par ailleurs, le gouvernement central n'a pas les moyens de contrôler réellement les relations budgétaires entre les autorités provinciales et les échelons inférieurs de l'administration, ce dont attestent des disparités manifestes entre provinces.

Étant donné le rôle essentiel des administrations infranationales, l'amélioration des procédures budgétaires est étroitement tributaire des changements entrepris à ce niveau. Or c'est surtout au plan national et dans les provinces côtières les plus prospères que des progrès ont été réalisés.

La Chine présente une particularité : il n'y existe pratiquement pas de mécanismes de transfert, au sein de l'État, conçus pour doter les instances locales des moyens financiers d'assurer les services publics essentiels, tels que l'éducation de base, les retraites et l'indemnisation du chômage, conformément aux obligations fixées au niveau national.

L'établissement du budget du secteur public en Chine : les difficultés à surmonter¹

1. Introduction

En novembre 2003, le XVI^e Congrès du Parti communiste chinois (PCC) a célébré les avancées remarquables des 25 années de transition vers l'économie de marché, mais s'est aussi prononcé en faveur de changements significatifs. Il s'agit notamment de réaffirmer l'engagement du Parti en faveur d'une croissance plus équilibrée qui bénéficie à l'ensemble des régions et des secteurs, et de mettre un terme au développement inquiétant d'inégalités qui ternissent le bilan flatteur de cette période. Les objectifs ont été précisés par le Premier ministre Wen Jiabao dans son rapport du 5 mars 2004 à l'Assemblée populaire nationale (APN), dans lequel il préconisait de² :

1. réorienter la stratégie de développement de la Chine vers une croissance équilibrée, viable et « centrée sur les besoins du peuple »;
2. renforcer la protection sociale;
3. résoudre les problèmes relatifs à la fiscalité du secteur rural;
4. lutter contre la corruption et les abus des autorités publiques;
5. établir un calendrier menant à l'avènement d'une société d'aisance relative (*xiaokang*).

Les indicateurs correspondants restent à définir, mais certains seront de nature socio-économique et très proches de ceux qu'utilisent les organisations internationales pour évaluer le « développement humain » comme le niveau d'éducation, l'accès à l'eau potable et aux soins médicaux, etc.

En appelant de ses vœux une société d'aisance relative, le gouvernement, pour la première fois, cesse de privilégier les objectifs quantitatifs habituels, tels que le **taux** de croissance et le niveau de revenu, pour viser explicitement les **résultats** de la croissance économique. Dans le cadre de cette nouvelle approche, il sera davantage tenu compte des performances de l'administration, puisque le secteur public est le principal prestataire de nombre des services indispensables à la concrétisation d'une croissance axée sur les besoins du peuple. L'accomplissement des objectifs retenus exigera l'amélioration de la gestion publique et une meilleure adéquation entre les dépenses et les priorités établies; il faudra aussi perfectionner les procédures budgétaires et les conditions d'exécution du budget, tandis que l'État devra rendre compte des progrès accomplis pour améliorer son fonctionnement. À ce propos, l'ancien vice-Premier ministre Li Lanqing, dans un discours prononcé en 2002, avait qualifié l'amélioration de la gestion des dépenses publiques de « garantie essentielle de réalisation de la société d'aisance relative » (Xiang et Lou, 2004). En résumé, il est indéniable qu'une pression s'exerce en ce sens.

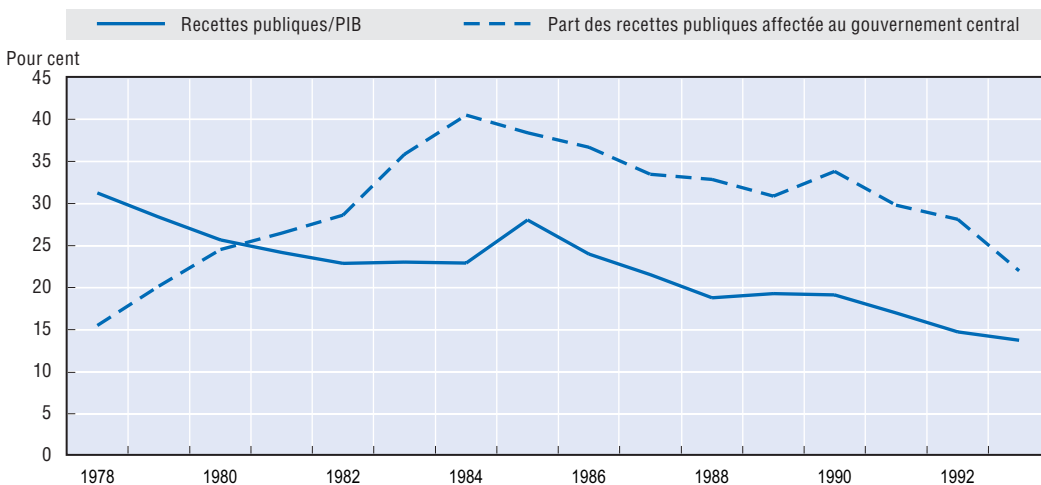
Le présent chapitre traite des principaux problèmes que pose la gestion des dépenses publiques en Chine et actualise les informations sur le système budgétaire contenues dans des publications antérieures de l'OCDE (OCDE, 2002). Il décrit en particulier les réformes

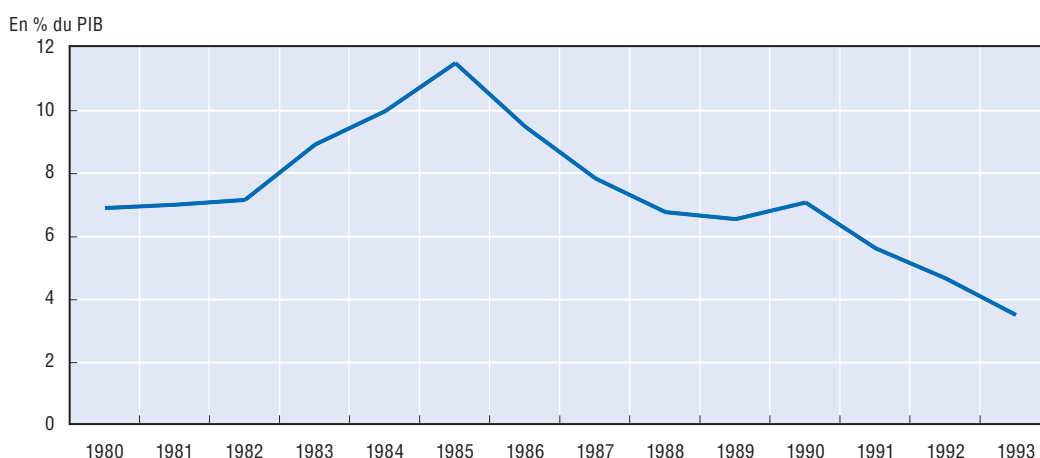
mises en œuvre et les objectifs poursuivis, puis les avancées obtenues et les difficultés rencontrées, dont il indique les causes. La section 2 expose brièvement le contexte de la réforme budgétaire. La section 3 évoque l'ensemble des dispositions prises. La section 4 fait état des résultats acquis jusqu'à présent et des problèmes qui se posent pour l'avenir. Enfin, la section 5 propose une courte synthèse et une conclusion.

2. Le contexte de la réforme budgétaire

Comme l'indiquaient les publications antérieures, la réorganisation des finances publiques a pris du retard sur les autres réformes opérées par la Chine³. Cela n'a rien d'étonnant, étant donné le caractère très progressif d'une politique de réforme qui, au moins pendant les 10 premières années, a privilégié la libéralisation. Le relâchement graduel du contrôle de l'État a très bien réussi dans le secteur productif, où il a libéré les énergies et permis une répartition plus efficace des ressources; mais cette méthode n'est pas parvenue à réaliser des changements comparables dans les institutions économiques centrales. Au début des années 90, la situation budgétaire était très difficile : les mécanismes de collecte prévus par le plan étant compromis par les forces du marché, les recettes publiques avaient fléchi pour ne plus représenter que 11 % du PIB. Dans le cadre d'un effort de mobilisation des recettes, le gouvernement central en avait affecté une part croissante aux administrations locales. De ce fait, sa propre part des recettes était tombée en 1993 à 22 % seulement du total (voir graphiques 7.1 et 7.2). Compte tenu de la crise des finances publiques, il n'est guère étonnant que la réforme budgétaire ait été reconnue comme un problème urgent au début des années 90; il n'est pas non plus surprenant que les premières mesures aient visé à relever les « deux ratios », c'est-à-dire à augmenter le poids des prélèvements dans le PIB et la fraction des ressources totales revenant à l'État central. C'est seulement à la fin des années 90, les recettes ayant été redressées et le gouvernement central en percevant plus de la moitié, que l'attention a été portée sur la nécessité d'améliorer l'efficacité des dépenses publiques.

Graphique 7.1. Les « deux ratios »



Graphique 7.2. **Les ressources à la disposition du budget**

Lors du lancement de la réforme budgétaire, un haut fonctionnaire du ministère des Finances décrivait de la façon suivante les faiblesses du système chinois :

Le document soumis en début d'année pour examen et vote est une esquisse de budget, qui ne donne qu'une ventilation par fonctions et n'indique pas les dotations affectées aux ministères. On n'y trouve pas une répartition détaillée des recettes et des dépenses, une partie d'entre elles n'étant même pas mentionnée. Les dépenses ne sont pas globalement plafonnées. Les responsables de la politique budgétaire au sein du gouvernement n'exercent qu'un contrôle approximatif sur la structure des dépenses; notre capacité à les gérer et à les contrôler est très limitée (Chen, 2003).

Chen (2003) qualifiait la procédure budgétaire de « chaotique »; elle se caractérisait, selon lui, par un éparpillement de l'autorité entre de nombreux organes et ministères, à quoi s'ajoutait un manque de transparence et de mécanismes de reddition de comptes dans la gestion des ressources. Au sein même du ministère des Finances, un grand nombre de départements et de bureaux participaient à l'élaboration du budget; chacun était chargé d'un ou plusieurs postes de dépenses, lesquels étaient divisés et affectés aux différents ministères ou directions administratives. Ainsi, le département chargé des « dépenses en capital » devait travailler avec l'ensemble des ministères et des directions, ce qui ne permettait pas d'arrêter les détails des budgets. De même, les services dépensiers étaient obligés d'adresser leurs propositions de budget à de multiples directions du ministère des Finances. Pour ajouter encore à la confusion, l'autorisation des dépenses d'investissement n'était généralement pas du ressort du ministère des Finances : elle incombait à l'ancienne Commission d'État chargée de la planification du développement et au ministère de la Science et de la Technologie, auxquels les unités dépensières devaient aussi soumettre leurs demandes. Avec une telle procédure, il était difficile d'exercer quelque contrôle que ce soit sur les dépenses d'un ministère, dont le budget résultait des interventions d'une série d'autres ministères, commissions, départements et bureaux. Qui plus est, les dépenses n'étaient pas plafonnées. Dans les unités dépensières de base, la situation était encore plus désordonnée : à chaque niveau étaient constituées des réserves, sur lesquelles on puisait pendant toute la durée du cycle budgétaire au fur et à mesure que les ministères dépensiers répartissaient leurs enveloppes par ligne et par projet : les négociations pour obtenir des crédits se poursuivaient donc tout au long de l'exercice. Par ailleurs, la règle d'unité n'était

Encadré 7.1. Une demande de crédits en cours d'exercice

En 1997, deux mois après l'adoption du budget, un ministère dépensier sollicita du ministère des Finances l'octroi d'un financement supplémentaire, destiné à une fonction jugée prioritaire. Pour augmenter ses moyens d'action, le ministère réclamait (par ordre de préférence) : i) l'affectation d'un impôt spécifique; ii) la création d'un fonds spécial; iii) l'édiction d'une règle prévoyant d'augmenter les dépenses consacrées à cette fonction plus vite que les recettes; iv) l'affectation à cette fin des amendes recouvrées par le ministère; et v) un mécanisme de subventions aux districts pour leur donner les moyens de prendre en charge cette fonction.

Dans un pays membre de l'OCDE, la réponse du ministère des Finances aurait pu être la suivante : premièrement, le budget venant d'être voté, le ministère demandeur devra attendre l'élaboration du suivant. Deuxièmement, si la fonction entre dans les priorités du gouvernement, on cherchera d'abord à la financer par des économies faites sur les autres activités, non prioritaires, du ministère. Si cela ne suffit pas, les demandeurs devront préciser les actions envisagées concrètement pour atteindre les objectifs stratégiques du gouvernement. De plus, le ministère dépensier sera tenu de présenter des indicateurs quantifiables du succès des mesures prises et – dans certains pays membres de l'OCDE – de présenter un plan d'évaluation.

Même si le projet final était jugé satisfaisant et accepté dans le cadre de la procédure budgétaire normale, dans un pays de l'OCDE le ministère dépensier aurait peu de chances de faire affecter des ressources à la fonction en question. Celle-ci serait plutôt financée sur le budget général.

Source : Banque mondiale (2000), encadré 4.1.

pas respectée et d'importantes ressources étaient affectées à des comptes extrabudgétaires, extérieurs au cadre officiel; cette question est évoquée plus loin, dans la section 4. Il était aussi communément admis que l'apparition de besoins nouveaux, non prévus par le budget, pouvait justifier l'instauration de taxes supplémentaires, ce qui ne faisait que rendre encore plus laxiste la discipline budgétaire imposée aux unités dépensières (l'encadré 7.1 donne un exemple significatif). Comme le faisait remarquer Chen (2003), « l'établissement du budget était une tâche ardue et une source de conflits permanents ».

3. Les dispositions de la réforme

Au vu de la situation, on comprend aisément que le ministère des Finances ait jugé nécessaire, pour pouvoir améliorer la gestion des dépenses publiques, de commencer par reprendre le contrôle de la procédure budgétaire. Depuis 1999, une vaste réforme est entreprise, qui porte sur la préparation du budget, le classement des dépenses, la gestion de la trésorerie, les achats des administrations et la mise en place de nouveaux systèmes d'information.

3.1. Les nouvelles modalités d'établissement du budget – la création de budgets par ministère

Le principal changement a été l'établissement de budgets par ministère; plusieurs objectifs importants étaient poursuivis :

- **Améliorer la transparence.** Dans le passé, le budget répartissait les dotations par secteurs; les montants alloués à chaque secteur étaient ensuite subdivisés au profit des différents ministères et organismes. Dans ces conditions, il était difficile de savoir combien chaque ministère dépensait, par exemple pour l'éducation et la formation.
- **Améliorer les conditions de préparation du budget.** Dans le système antérieur à la création des budgets par ministère, les unités dépensières devaient soumettre leurs demandes à une multiplicité d'instances; la procédure était compliquée et les résultats imprévisibles.
- **Renforcer la discipline budgétaire imposée à chaque unité dépensière.** Le budget voté par l'Assemblée populaire nationale ne comportant pas de décomposition administrative des crédits, il n'y avait pas de limitation contraignante des dépenses de chaque ministère. Au lieu de cela, le budget d'un secteur était une enveloppe globale dans laquelle les ministères dépensiers de ce secteur puisaient, ce qui leur permettait d'exercer des pressions sur le ministère des Finances pour obtenir en cours d'année des rallonges destinées aux projets prioritaires. Une fois établi le budget d'un ministère, son approbation par l'APN met maintenant fin à la négociation.
- **Renforcer les mécanismes de reddition de comptes en matière de dépenses.** Le montant des crédits affectés à chaque unité dépensière figurant dans le budget d'un ministère, les conditions sont réunies pour pouvoir tenir chaque ministère comptable de ses résultats.

Au cours du cycle budgétaire de l'exercice 2000, quatre ministères centraux ont été choisis pour piloter la réforme : Agriculture, Éducation, Science et technologie, Travail et Sécurité sociale. Les leçons tirées de cette expérience ont permis au ministère des Finances de mettre au point un nouveau type de formulaire de demande de crédit et de nouveaux logiciels, puis de commencer la formation et d'étendre l'expérience aux autres ministères. L'année suivante, 29 budgets ministériels ont été présentés. Certaines régions ont rapidement adopté le système. La province du Hebei, l'une des plus à l'avant-garde de la réforme, a établi dès 2000 des budgets ministériels pour cinq unités budgétaires de base au niveau de la province. À l'échelon des préfetures et des municipalités, la ville de Wuhan a fait savoir qu'elle avait commencé la même année à présenter des budgets par ministère pour cinq unités dépendant de quatre ministères. En 2001, elle en a présenté pour 115 départements municipaux (Yang, 2002).

Le lancement de la budgétisation par ministère a facilité et parfois rendu nécessaires d'autres réformes.

3.1.1. La budgétisation détaillée

Conformément à l'objectif d'une reprise de contrôle de la procédure budgétaire, la tendance est à l'augmentation du nombre de lignes, dans l'optique de « passer de la présentation du budget sur un feuillet à une présentation en plusieurs liasses ». Dans une circulaire de 1999, relative à l'amélioration du budget central pour l'exercice 2000, le ministère des Finances a posé les bases d'une présentation détaillée des budgets ministériels : ce texte prévoit l'inscription dans les propositions de la totalité des dépenses envisagées, sachant que les autres ne seraient pas financées. Certaines régions ont fait du zèle : en janvier 2003, par exemple, les délégués à l'Assemblée populaire de la province du

Guangdong ont eu l'heureuse surprise de se voir soumettre, pour en débattre, un budget provincial qui ne faisait pas moins que 600 pages⁴. Dans le même esprit, la ville de Wuhan a fait passer le budget qu'elle présente de « deux pages à deux tomes » (Yang, 2002).

3.1.2. Des budgets exhaustifs

La circulaire de 2000 prévoit aussi que les ministères dépensiers fassent figurer dans leurs demandes la totalité des recettes et des dépenses extrabudgétaires. La plupart des droits et redevances recouverts par les ministères dépensiers étaient autorisés au nom de la nécessité de financer de nouveaux services bien identifiés; le ministère des Finances a donc profité de l'occasion offerte par l'élaboration de budgets ministériels pour exiger d'être informé des rentrées externes au budget, afin de présenter celui-ci en intégrant toutes les recettes et dépenses des ministères.

Cela s'est avéré un important avantage annexe de l'introduction des budgets ministériels. Les informations recueillies ont facilité la connaissance, la rationalisation et la limitation graduelle des ressources extrabudgétaires – un processus initié quelques années auparavant. En vertu du slogan « diviser en deux catégories les recettes et les dépenses », le ministère des Finances a commencé à programmer les besoins de dépenses indépendamment des ressources propres du ministère. Il a pu le faire parce que l'obtention de renseignements relatifs aux ressources extrabudgétaires a finalement créé les conditions préalables à l'application de la règle budgétaire, formulée pour la première fois en 1996 (document n° 29 du Conseil des affaires d'État), selon laquelle ces ressources doivent être utilisées par l'État et non par l'organisme collecteur. Le respect intégral de ce principe permettrait de réintégrer dans le budget des ressources qui lui échappent actuellement, une étape majeure sur la voie de l'universalité⁵.

3.1.3. Recentrage sur les « normes »

Le gouvernement s'est donné pour but d'unifier les finances publiques, mettant ainsi fin à une situation inéquitable : les ministères pouvant taxer les usagers avaient des coûts de fonctionnement élevés, alors que les autres étaient à la portion congrue. Il s'est par ailleurs efforcé de collecter davantage d'informations sur les coûts correspondant aux postes de dépenses et de mettre au point des « normes » de budgétisation. Une réforme pilote a été lancée en 2003 dans 10 ministères et départements centraux, avec l'application de normes aux effectifs et aux dépenses. Cette réforme a notamment été expérimentée à la Commission d'État pour le développement et la réforme, à la Commission d'État aux sciences, technologies et industries de la défense nationale, et à ce qui était alors la Commission d'État chargée de l'économie et du commerce.

3.1.4. Choix des priorités de dépenses selon la méthode du budget base zéro

Le ministère des Finances est désireux de mettre fin à la procédure passive d'établissement du budget, caractérisée par les relèvements successifs des dotations antérieures. Il encourage le passage à une reconstruction intégrale du budget applicable à toutes les dépenses, y compris les dépenses de personnel.

3.1.5. Réforme de la nomenclature budgétaire

Pour améliorer le contenu informationnel des documents budgétaires et faciliter l'analyse, la réforme a été étendue au mode de classification des dépenses. Dans le cadre du système de type soviétique mis en place dans les années 50, le budget avait été divisé

en grandes catégories, avec un découpage à la fois institutionnel et fonctionnel qui ne permettait pas au gouvernement de décomposer les dépenses par secteur ou fonction économique; il était de fait impossible de connaître la part des dépenses de personnel dans le budget d'un secteur ou d'un ministère donné. Pour améliorer la transparence et la compréhension du budget, la Chine est en train de mettre en place le système de statistiques de finances publiques (SFP), quelque peu modifié. Certains changements, intervenus après 2002, sont utilisés dans le cadre de la préparation du budget central et aux échelons infranationaux. Même aux niveaux les plus bas de l'administration, des méthodes inspirées des SFP classent désormais les dépenses par organisme et par fonction économique. Il était prévu que la nouvelle nomenclature soit intégralement appliquée au milieu de l'année 2005.

3.1.6. Réorganisation interne du ministère des Finances

Conformément aux nouvelles procédures d'élaboration du budget, le ministère des Finances a entrepris en 2000 une profonde réorganisation de sa structure interne, avec l'objectif de mettre fin au « chaos » décrit ci-dessus et de renforcer les liens avec les unités dépensières. Certes, plusieurs ministères participent encore à la préparation du budget, par exemple ceux de la culture et de l'éducation, de l'agriculture, de l'industrie et des transports, etc.; mais chacun d'entre eux est maintenant pleinement responsable de la supervision des travaux préparatoires du budget total des unités dépensières relevant de sa compétence. Celles-ci peuvent donc formuler leurs demandes par l'intermédiaire d'un « guichet » unique.

3.2. Les réformes relatives à l'exécution du budget

3.2.1. Trésorerie

La réforme de la trésorerie est fondamentale pour permettre à l'État de mieux contrôler et suivre l'exécution du budget. Auparavant, l'organisation était très décentralisée, privant le ministère des Finances des informations nécessaires pour s'assurer que l'exécution était conforme au budget initial. Certaines fonctions – comme la gestion de trésorerie à proprement parler – étaient inexistantes et il n'y avait pas de surveillance effective des comptes bancaires de l'État. Les caractéristiques du système étaient les suivantes :

1. La fonction de trésorerie n'avait pas de fondement juridique bien établi. La législation budgétaire ne donnait pas clairement pour mission au ministère des Finances de gérer l'argent public, pas plus qu'elle ne définissait précisément ce dernier.
2. Les unités et ministères dépensiers disposaient de leurs propres comptes bancaires et effectuaient les règlements.
3. Les états comptables des dépenses adressés au ministère des Finances par les unités administratives étaient rétrospectifs et établis à un haut niveau d'agrégation.
4. On ne procédait au rapprochement de ces informations et des comptes bancaires que bien après la clôture de l'exercice.
5. Le ministère des Finances contrôlait seulement les prélèvements effectués sur le compte général du trésor (ouvert à la Banque populaire de Chine) au profit des ministères dépensiers. On lui communiquait quotidiennement le solde, mais il n'était pas informé de la situation globale de trésorerie de l'État; en outre, il n'avait pas la maîtrise des soldes créditeurs inutilisés existant sur les comptes des unités et ministères dépensiers.

6. Les ministères et organismes dépensiers disposaient de multiples comptes extrabudgétaires, qui échappaient largement au contrôle du ministère des Finances et il y avait peu d'obligations d'information les concernant.
7. Le système de gestion de la Banque centrale ne permettait pas de transférer des fonds directement du compte central du Trésor aux comptes régionaux; il n'était pas non plus possible d'effectuer des transferts entre différents échelons de l'administration sans passer par une procédure longue et compliquée de compensation interbancaire.
8. Le transfert des recettes de l'impôt du contribuable au Trésor exigeait aussi des opérations de compensation d'une grande lenteur.

Ce système avait de nombreux inconvénients :

1. Il faisait peser sur l'État de lourdes charges d'intérêts : les comptes bancaires des unités dépensières regorgeaient de liquidités inutilisées, alors que le Trésor central émettait des titres d'emprunt pour se procurer des fonds.
2. Le gouvernement connaissait mal la situation budgétaire, faute de disposer en temps utile d'informations sur les dépenses réelles.
3. Il ne pouvait réguler à court terme les dépenses globales, car les ministères gardaient la possibilité de tirer sur leurs comptes bancaires – budgétaires et extrabudgétaires.
4. Les autorités ne pouvaient bloquer au départ les détournements de fonds, le système ne permettant pas un contrôle préalable des dépenses engagées.

On peut illustrer l'inefficacité inhérente à cette organisation et l'absence de mécanismes de reddition de comptes par l'exemple suivant, qui concerne le ministère de l'Eau : les dotations de crédits d'investissement passaient par pas moins de sept niveaux bureaucratiques avant de parvenir à l'entité chargée du projet. Du fait de ces retards d'acheminement, le montant des fonds non dépensés s'élevait fin 1999 à 4.6 milliards CNY. Au cours des 10 premiers mois de 2000, le solde créditeur moyen sur les divers comptes bancaires concernés se montait à 5.6 milliards CNY (Xiang et Lou, 2004).

En juillet 2001, la Chine a lancé, de façon expérimentale, une réforme de la trésorerie publique. Cinq types de comptes sont désormais officiellement reconnus :

1. Un compte unique du Trésor, tenu à la Banque centrale, centralisant toutes les ressources budgétaires sous le contrôle du ministère des Finances.
2. Des comptes spéciaux, ouverts dans les banques commerciales soit par le ministère des Finances lui-même soit, avec son aval, par les unités dépensières et qui sont réservés aux dépenses de faible montant.
3. Des comptes extrabudgétaires, contrôlés par le ministère des Finances, ouverts dans les banques commerciales.
4. Des comptes, de montant limité, ouverts dans les banques commerciales par le ministère des Finances au nom des unités dépensières, pour effectuer des transactions diverses.
5. Des comptes spéciaux, ouverts par le ministère des Finances réservés à des activités délimitées dans le temps et pour lesquelles les crédits sont préaffectés, sur autorisation du Conseil des affaires d'État ou des gouvernements provinciaux.

Le nouveau dispositif prévoit que la totalité des ressources budgétaires soit versée directement sur le compte du Trésor ou sur l'un des autres comptes spéciaux, qui sont tous placés sous le contrôle du ministère des Finances. Les unités dépensières ne sont pas autorisées à ouvrir d'autres comptes bancaires.

La réforme a démarré prudemment. En 2001, un Centre de paiement du Trésor (CPT) chargé d'assurer la gestion du budget général et d'approuver les débloques de fonds a été créé. Six ministères et départements à l'échelon central ont été sélectionnés pour piloter le nouveau système de trésorerie, parmi lesquels le ministère des Finances, le ministère de l'Eau, le ministère de la Science et de la Technologie et le Bureau des affaires législatives du Conseil des affaires d'État. Ils représentaient ensemble 17 milliards CNY de dépenses budgétaires, soit environ 3 % des engagements du gouvernement central, nets des transferts. Quelque 38 % de leurs dépenses ont été réglées directement par l'intermédiaire du CPT et 62 % par des unités dépendantes agissant sur délégation du ministère des Finances. Outre les ministères participant à l'expérience pilote, le CPT a procédé à des règlements directs au titre de certains fonds préaffectés : il s'agissait notamment d'achats de véhicules pour le Fonds spécial des transports, du financement du Fonds pour la construction d'installations de stockage des grains et de commandes des administrations.

Parallèlement, certaines localités ont lancé des expériences pilotes de gestion de trésorerie. La province insulaire de Hainan est passée aux décaissements directs pour tous les marchés publics. La municipalité de Tianjin a supprimé les comptes de transit et exigé que l'ensemble des fonds budgétaires soient déposés directement sur les comptes du Trésor spécialement prévus à cet effet. Tous les paiements au titre des marchés publics et des investissements sont effectués par l'intermédiaire du compte unique du trésor de la municipalité (Zhang, 2002). Le domaine d'application de loin le plus important du nouveau système de trésorerie est le paiement direct des salaires des fonctionnaires, adopté en de nombreux points du territoire. Il en résulte une sensible amélioration de l'information : le ministère des Finances dit disposer désormais de plus de 20 éléments d'information personnels sur chaque fonctionnaire chinois et il est informé quotidiennement de la situation de trésorerie de l'État. En 2004, des CPT et des services payeurs étaient en place dans la plupart des circonscriptions administratives, du rang le plus élevé jusqu'au niveau du district.

3.2.2. Procédures de passation des marchés publics

Le programme de réforme vise aussi à réduire les coûts et les possibilités de corruption dans le cadre des achats publics ; à cette fin, ont été adoptées un grand nombre des procédures prévues par les organisations internationales pour les appels d'offres portant sur d'importantes acquisitions de véhicules et d'équipements ainsi que pour les contrats de services. Une Loi sur les marchés publics, votée en 2002, est entrée en vigueur en janvier 2003.

3.2.3. Système d'information propre aux finances publiques

Pour les besoins de la réforme de la trésorerie et de l'amélioration des procédures budgétaires, le ministère des Finances a commencé, en 2000, à mettre au point un nouveau système d'information pour la gestion des finances publiques dans le cadre du projet « *Golden Finance* » (voir chapitre 4). L'objectif est double : d'abord, partager l'information ; ensuite, renforcer les moyens des départements du ministère des Finances qui assurent les fonctions suivantes : établissement et suivi du budget, déblocage des crédits, gestion de trésorerie, versement des rémunérations, régulation de la dette publique, passation de marchés publics, gestion du patrimoine public et des ressources de l'État, ou encore prévisions économiques. Le projet prévoit aussi l'uniformisation des normes de diffusion des données dans l'ensemble du système budgétaire, grâce à l'équipement en logiciels des administrations infranationales jusqu'au niveau le plus bas. Grâce à ce dispositif, le ministère des Finances obtient des renseignements plus à jour qui renforcent ses capacités d'analyse.

4. L'état actuel de la gestion de la dépense publique : des progrès, mais encore nombre de faiblesses

Si le mérite du lancement de la réforme devait revenir à un seul événement, ce serait au rapport sur le budget de l'administration centrale établi en 1999 par la Cour des comptes chinoise⁶, qui contenait une critique cinglante des conditions d'exécution du budget de 1998 :

1. Les dotations aux ministères dépensiers n'ont été approuvées qu'entre un et cinq mois après le début de l'exercice; certains ministères n'ont reçu leurs crédits qu'au quatrième trimestre.
2. Les fonds publics ont été gérés avec laxisme; dans certains cas, ils ont été détournés à des fins illicites, par exemple pour effectuer des investissements dans des sociétés ou dans l'immobilier. Des cas de virements sur des comptes à l'étranger sont rapportés.
3. Les obligations d'information relatives aux fonds extrabudgétaires ont été systématiquement ignorées; le ministère des Finances lui-même n'a pas été en mesure de présenter une comptabilité définitive pour ceux de ces fonds qui étaient inscrits au budget.
4. Les pertes, les défauts de recouvrement et le détournement de taxes parabudgétaires ont été monnaie courante. Un des exemples d'utilisation illégale de l'argent public a été le placement à des fins spéculatives, dans des sociétés ou sur les marchés financiers, de réserves destinées aux retraites.

Ces critiques ont incité l'APN à exiger des changements immédiats de la procédure budgétaire, notamment :

1. l'attribution aux ministères dépensiers de leurs crédits dans le respect des délais;
2. la mise en place d'une budgétisation par entité, pour faciliter la reddition de comptes sur la gestion des finances publiques;
3. l'application de procédures normalisées pour la passation de marchés publics, afin de réduire les risques de gaspillage et de corruption;
4. la communication publique de tous les transferts inter administrations par province;
5. un renforcement du contrôle exercé par l'APN, notamment au moyen d'une présentation plus détaillée du budget.

Comme indiqué dans la section 3, les réformes mises en œuvre depuis quatre à cinq ans ont essentiellement été conçues pour répondre à ces exigences. Le principal effort a porté sur le passage à une budgétisation par entité/ministère. En juillet 2003, lors d'une conférence du gouvernement central consacrée aux budgets par ministère, le vice-ministre des Finances Lou Jiwei, a fait le point sur les progrès déjà réalisés :

1. un seul budget par ministère;
2. budgétisation sans référence aux exercices précédents (méthode du budget base zéro);
3. unification budgétaire; et
4. fixation de règles de procédure budgétaire internes au ministère des Finances et aux ministères centraux.

Pour l'exercice 2004 et au-delà, il a annoncé de nouvelles réformes visant à mettre en place un cadre pluriannuel et un système d'évaluation de l'efficacité des programmes de dépenses. Il a promis, dans l'immédiat, une poursuite des améliorations en matière de normalisation, de procédure et de flexibilité des budgets ministériels (Lou, 2003).

Au vu de l'état d'avancement des réformes, la Chine est bien en train de mettre progressivement en place l'infrastructure nécessaire à l'édification d'un système moderne de gestion des finances publiques. Si certaines mesures, comme la budgétisation détaillée et la normalisation, vont à l'encontre des réformes des procédures budgétaires mises en œuvre dans les pays membres de l'OCDE, elles peuvent être perçues comme le signe d'une reprise en main des structures de base. Le rapport de la Cour des comptes chinoise pour 2003 notait avec satisfaction que, depuis les vérifications effectuées en 1998, le gouvernement avait pris plus de 400 dispositions pour améliorer la gestion des finances publiques. Alors que « les vérifications de 1998 avaient décelé des irrégularités qui portaient sur quelque 16.4 milliards CNY... en 2001, leur montant avait été ramené... à 2 milliards CNY et les fautes graves au niveau des ministères centraux étaient sensiblement moins nombreuses » (Li, 2003).

Il reste qu'en dépit de nombreux progrès la gestion budgétaire souffre encore de certaines des faiblesses mises en évidence dans des études antérieures.

4.1. La règle d'unité n'est toujours pas respectée

En premier lieu, le budget d'investissement est encore dissocié du budget ordinaire, et il n'y a pas d'obligation de coordonner les décisions relatives aux dépenses d'investissement avec les autorités budgétaires, même lorsqu'elles se traduisent par d'importants charges récurrentes en aval⁷. Cela s'explique en partie par la rivalité qui continue d'opposer la Commission d'État pour le développement et la réforme (CEDR) (ancienne Commission d'État chargée de la planification du développement) et le ministère des Finances, et dont pâtit la coordination. À l'époque de la planification économique, la répartition des ressources obéissait essentiellement au plan, œuvre de la Commission, et le rôle du budget se cantonnait au financement du plan. La CEDR gardant la haute main sur le budget d'investissement, le ministère des Finances doit se contenter d'un rôle secondaire.

4.1.1. Les dépenses extrabudgétaires restent importantes

La budgétisation par ministère a réussi à intégrer les droits et redevances au budget général (point 1 de l'encadré 7.2). Par ailleurs, l'amélioration de la procédure budgétaire et la réforme des entreprises publiques ont sans doute réduit, ces dernières années, l'importance des pratiques évoquées aux points 2 et 3 sans toutefois y mettre fin. Quant aux pratiques mentionnées aux points 4 et 5, non comptabilisées, elles demeurent répandues, et il semble même qu'elles aient récemment pris de l'ampleur⁸.

Les dépenses non inscrites au budget qui ne sont notifiées d'aucune manière restent d'un montant élevé. Malgré les mesures prises pour freiner les prélèvements extrabudgétaires, les administrations et les organes d'État continuent à se procurer en abondance des « ressources propres ». Ainsi, la presque totalité des infrastructures est financée en dehors du budget par des moyens non transparents, dont il n'est guère possible d'avoir une trace. L'intervention de toutes sortes d'entités publiques dans des opérations foncières et immobilières s'est avérée l'un des principaux facteurs de surchauffe de l'économie chinoise.

Les responsables de la politique économique continuent à utiliser les dépenses fiscales sans en faire apparaître le coût dans le budget. Cela a été le cas récemment avec les exonérations en faveur des secteurs et régions les plus durement touchés par l'épidémie de SRAS en 2003 et les avantages fiscaux accordés aux provinces du Nord-Est pour tenter de « ressusciter » les industries en perte de vitesse.

Encadré 7.2. **L'importance des ressources et des charges extrabudgétaires en Chine**

Dans les années 90, le financement du secteur public chinois est devenu de plus en plus dépendant de ressources non budgétisées, en particulier aux échelons infranationaux. Beaucoup d'administrations locales couvraient de cette façon la moitié au moins de leurs charges. Ces ressources portaient notamment sur :

1. Les droits et redevances perçus par des organes de l'État et dépensés hors du cadre budgétaire.
2. Les dépenses des organes de l'État qui ne figurent pas dans les comptes budgétaires ou extrabudgétaires :
 - a) Dépenses fiscales : mesures d'incitation ou crédits d'impôt.
 - b) Arriérés de paiement : traitements non versés ou payés avec retard aux enseignants et aux fonctionnaires; subventions non versées au système de commercialisation des grains; bonifications d'intérêts sur des prêts dirigés non réglées aux banques; factures de services collectifs et de téléphone non acquittées par les organes administratifs, etc.
 - c) Fourniture à l'État de biens et de services à un coût inférieur au prix de revient.
3. Les dépenses de nature quasi budgétaire des entreprises d'État et des unités de service public dans les domaines de l'enseignement, de la santé, du logement, etc., ainsi que le maintien de travailleurs en surnombre (pour éviter à l'État de verser des indemnités de chômage).
4. Les dépenses de nature quasi budgétaire de l'État : octroi de crédits aux entreprises d'État, prêts non garantis accordés par le truchement du système bancaire aux unités de service public et aux administrations locales.
5. Les pertes ou revenus commerciaux d'organes de l'État et le produit de cessions d'actifs. Les ventes de baux fonciers et l'utilisation de terrains par les autorités locales dans le cadre de plans d'aménagement ont rapidement augmenté ces dernières années, ce qui devient une source de préoccupation pour le secteur bancaire.

4.1.2. *Le ministère des Finances n'a toujours pas la complète maîtrise des dépenses*

Les décisions en matière d'effectifs, qui ont des répercussions majeures sur les dépenses, sont prises par le bureau de la Commission d'État pour la réforme du secteur public et par ses antennes locales, sans grande concertation avec les autorités budgétaires. Les hauts responsables politiques interviennent encore trop souvent pour prendre des mesures échappant à la discipline budgétaire. Ce fut le cas avec la décision de l'ancien Premier ministre Zhu Rongji de relever sensiblement la rémunération des fonctionnaires, qui a lourdement grevé les finances publiques, et sur laquelle le ministère des Finances n'a guère pu peser.

4.1.3. *La concertation entre le gouvernement central et les autorités locales s'améliore, mais demeure limitée*

Bien que les décisions du gouvernement central aient généralement des incidences financières sur les autorités locales, celles-ci ne sont pas toujours consultées au préalable. Ainsi la plupart des responsables locaux auraient appris par la télévision la hausse des traitements des fonctionnaires, bien que ce soient surtout les administrations locales qui en supportent la charge. Des progrès manifestes ont toutefois été constatés ces dernières

années. C'est ainsi que la récente réforme des prélèvements ruraux et impôts agricoles a été conduite en liaison avec les autorités locales, même si la compensation financière n'a été que partielle.

Beaucoup de transferts préaffectés sont opérés seulement en fin d'année et pour des montants qui ne sont pas connus à l'avance. Les administrations locales ayant l'obligation d'apporter en contrepartie des fonds équivalents à ces transferts, elles doivent conserver des réserves substantielles dans l'éventualité où leurs projets seraient acceptés (Banque mondiale, 2002).

4.1.4. Les prévisions de recettes demeurent médiocres

Les prévisions de recettes demeurent médiocres et dépendent des objectifs officiels de croissance plutôt que des données fondamentales de l'économie. L'information sur les engagements conditionnels est faible ou inexistante.

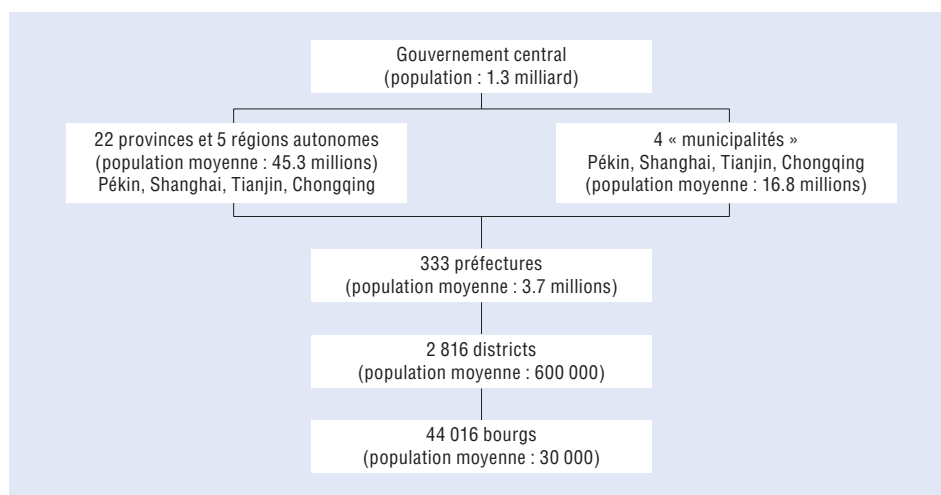
4.2. Aux échelons infranationaux, l'amélioration des procédures budgétaires est limitée

La gestion des dépenses publiques en Chine est compliquée par la dimension et la diversité du pays : les mesures conçues à Pékin doivent passer par une série d'échelons bureaucratiques avant d'atteindre la population. Les résultats sont fonction du mode de transmission des signaux donnés par le pouvoir à ces structures complexes et de l'intérêt des fonctionnaires de base à y répondre.

Plusieurs aspects de l'organisation de l'État chinois ont d'importantes répercussions sur la gestion des dépenses publiques. Les échelons d'administration sont au nombre de cinq (voir graphique 7.3). En vertu de la législation sur les finances publiques, chacun doit élaborer son propre budget et le faire avaliser par l'Assemblée populaire de niveau correspondant.

Par rapport à d'autres pays, le système budgétaire chinois présente deux particularités remarquables. En premier lieu, sa structure est très décentralisée : le gouvernement central a la responsabilité de 30 % seulement du total des dépenses budgétaires (voir tableau 7.A1.1 à l'annexe 7.A1). Le reste se répartit entre les quatre échelons infranationaux, 55 % des

Graphique 7.3. Organisation des pouvoirs publics en Chine (2003)



Note : Ces chiffres ne tiennent pas compte de Hong-Kong, Chine, de Macao et de Taiwan.

dépenses intervenant à un niveau inférieur aux provinces. À titre de comparaison, les administrations infranationales n'assurent que 14 % des dépenses publiques totales dans les pays en développement, et la proportion peut atteindre 32 % dans les pays développés⁹.

Cette décentralisation est d'autant plus remarquable que la Chine est pratiquement le seul pays au monde qui demande aux autorités locales d'assurer des services aussi essentiels que la sécurité sociale, l'éducation de base, la santé et la sécurité publiques. Les villes qui relèvent des troisième et quatrième échelons d'administration gèrent l'intégralité du système de sécurité sociale : pensions de retraite, assurance chômage et autres programmes de garantie de revenus et d'aide sociale. Les districts et les bourgs (quatrième et cinquième échelons) s'occupent ensemble de l'éducation de base et de la santé publique de la population rurale et comptent pour 70 % des dépenses budgétaires d'éducation et 55-60 % des dépenses de santé¹⁰. Comme le montre le tableau 7.A1.1 (annexe 7.A1), la répartition des dépenses publiques est sensiblement différente des autres pays, ce qui explique pourquoi les administrations infranationales chinoises en supportent une proportion aussi élevée. Étant donné l'importance du rôle de ces échelons d'administration, l'amélioration de la procédure budgétaire en Chine dépend pour beaucoup des changements qui pourront intervenir à la base.

Deuxième caractère distinctif du système budgétaire chinois : la décentralisation s'est faite au coup par coup et sans coordination. Il en est résulté un sérieux déséquilibre entre recettes et dépenses, l'obligation pour les autorités locales de s'autofinancer largement et une hétérogénéité des services fournis aux populations locales en fonction de la situation budgétaire sur place. Les difficultés que suscitent les relations budgétaires entre les différents niveaux d'administration ont été analysées en détail dans une étude de la Banque mondiale de 2002 intitulée *China: National Development and Subnational Finance*. Cette étude concluait sans équivoque que le partage actuel des responsabilités en matière de finances publiques entraînait des dysfonctionnements et que l'insuffisance de ressources aux échelons inférieurs, surtout dans les régions défavorisées, faisait obstacle à l'application de la politique économique nationale.

Au cours des années 90, le manque de moyens a aussi été l'un des principaux facteurs à l'origine de pratiques budgétaires critiquables au niveau local, lesquelles reproduisaient nombre des faiblesses constatées au niveau central. Si les recettes extrabudgétaires ont tant augmenté pendant cette période, c'est en grande partie faute de pouvoir couvrir autrement les dépenses; en outre, les autorités aux échelons supérieurs exhortaient les autorités locales à « trouver des solutions locales » aux déficits. Au fil des années, les recettes extrabudgétaires ont progressivement financé de nombreux services nécessaires [Banque mondiale (2002); Wong (1997); (1998); Fan (1998)]. L'illustration en est donnée au tableau 7.1, qui indique la proportion des services publics essentiels de la province du Hunan (qui se situe dans la moyenne des revenus) financée de cette façon, y compris pour la rémunération des salariés de la fonction publique.

Depuis quelques années, le gouvernement central accroît ses transferts pour atténuer les difficultés de financement aux échelons infranationaux. La nature du problème ayant évolué, il importe maintenant davantage d'améliorer les mécanismes de transfert afin d'obtenir des résultats plus satisfaisants.

L'amélioration des pratiques budgétaires et de l'efficacité des dépenses publiques aux échelons infranationaux – de même que l'effort de modération des sources de financement et des activités extrabudgétaires – exigeront une révision fondamentale des relations entre administrations. C'est un processus de longue haleine, qui vient tout juste de commencer.

Tableau 7.1. **Sources de financement des principales dépenses dans la province du Hunan (1999)**

Milliards CNY

	Dotations budgétaires	Dépenses effectives	Part financée par le budget (%)	Charges de personnel	Charges de personnel en % de la dotation budgétaire
Éducation					
Écoles primaires	1.44	3.33	43	2.45	170
Écoles secondaires	1.73	3.55	49	2.45	142
Santé	1.17	7.23	16	2.57	220
Agriculture	2.27	3.16	72	0.87	38
Voirie	1.28	1.55	83	0.5	39

Source : Banque mondiale (2002), tableau 5.2.

4.3. Il faut renforcer l'application des textes législatifs et réglementaires

Si l'effort de réforme a surtout porté sur le renforcement du cadre de gestion des dépenses, de récents rapports sur les comptes ont signalé que l'application des textes législatifs et réglementaires en vigueur par les administrations, à commencer par le ministère des Finances, n'allait pas de soi. Ainsi, le rapport sur les comptes de 2003 déplorait que, malgré les mesures prises pour décourager les augmentations de dépenses en cours d'exercice et le régime plus strict appliqué aux collectifs budgétaires, tant le ministère des Finances que la CEDR continuaient d'octroyer des rallonges significatives (Li, 2003). Selon les rapports pour 2003 et 2004, la politique budgétaire continue à recourir aux dépenses fiscales, lesquelles ne sont pas toujours comptabilisées. Au cours de l'exercice 2002, le ministère des Finances a utilisé, à hauteur de 1.36 milliard CNY, le montant des remboursements au titre de la TVA et de l'impôt sur le revenu pour financer la construction du barrage des Trois Gorges et le relogement des habitants. En 2003, les ministères centraux ont accordé 28.2 milliards CNY d'allègements fiscaux divers pour dédommager les entreprises d'État (neuf groupes essentiellement) des dépenses quasi budgétaires qu'elles prennent en charge dans les domaines de l'éducation, de la santé et de la sécurité sociale. « Ce mode de gestion des dépenses est contraire aux textes [...] et il aurait fallu les inscrire au budget » (Li, 2004). En outre, les deux rapports en question citaient plusieurs exemples d'emploi de subventions à des fins autres que celles auxquelles elles étaient destinées, d'emprunts d'administrations locales contraires à la réglementation et de manipulations des recettes et des dépenses.

5. Vers de nouvelles mesures?

Le programme actuel de réforme budgétaire comporte un ensemble de mesures à la fois vaste, complexe et ambitieux. Ces mesures auraient dû être prises antérieurement. Leur adoption contribuera donc de façon essentielle à la modernisation du système et au bon fonctionnement du secteur public. Elles n'en sont toutefois qu'à un stade peu avancé et portent principalement sur le gouvernement central¹¹. Compte tenu de la décentralisation budgétaire, il faudra opérer des changements à tous les échelons de l'administration, processus qui s'annonce long et difficile.

Jusqu'à maintenant, le gouvernement s'est surtout attaché à résoudre des problèmes d'ordre technique :

1. refonte des procédures budgétaires;

2. remise en ordre de la gestion de trésorerie;
3. amélioration des procédures de passation des marchés publics;
4. mise en place d'un nouveau système de suivi et de contrôle des dépenses de personnel;
5. comptabilisation plus rigoureuse des fonds extrabudgétaires et renforcement des états financiers dans ce domaine; suppression de nombreux prélèvements et intégration d'autres taxes et prélèvements dans le budget;
6. révision du mode de gestion de la dette publique, afin de développer l'information et de mieux appréhender son évolution ainsi que celle des engagements conditionnels;
7. refonte du système d'information sur la gestion des finances publiques, de façon à faire davantage circuler l'information au sein du ministère des Finances et à la relier aux banques de données établies au niveau des provinces.

Les réformes n'ont pas jusqu'ici touché des domaines politiquement sensibles comme :

1. la redéfinition du rôle de l'État et le recentrage des priorités budgétaires;
2. la limitation des initiatives prises en dehors du cadre budgétaire, afin de mieux respecter l'ordre des priorités; et surtout
3. l'accroissement du rôle de la société civile.

En outre, peu de débats publics ont été consacrés à la nécessité de remettre complètement à plat l'organisation des relations budgétaires entre administrations, malgré les multiples changements intervenus depuis 2000 sous l'effet des réformes du monde rural¹².

À en juger par la teneur des récents rapports de la Cour des comptes chinoise, le gouvernement éprouve bien des difficultés à faire respecter les mesures prises, ce qui montre qu'il n'est toujours pas en mesure d'imposer la discipline budgétaire et d'obtenir que les unités dépensières rendent compte de leurs résultats. Le renforcement des mécanismes de reddition de comptes et la mise en œuvre d'une discipline globale sont les principaux défis auxquels se heurtera la prochaine phase des réformes. Pour réussir, le gouvernement devra s'attaquer à des problèmes politiques qui ont jusqu'ici été esquivés. Heureusement, les perspectives paraissent beaucoup plus favorables en 2005 qu'à la fin des années 90, quand a été engagée la réforme budgétaire.

Le résultat le plus positif est le rôle de plus en plus important dévolu à la Cour des comptes chinoise, dont les rapports annuels sont restés critiques vis-à-vis du ministère des Finances et des autres organes de l'état aux niveaux central et local. Depuis 1999, l'Auditeur général est entendu chaque année par le Comité permanent de l'APN, à laquelle il présente un rapport de son administration sur les comptes de l'exercice précédent. Cet évènement annuel est maintenant très attendu; il capte l'attention des médias et fait l'objet d'enquêtes de la presse. Il en résulte une pression permanente en vue d'améliorer la gestion du secteur public et un soutien à la réforme budgétaire par l'intermédiaire de l'APN. Plus important encore, le nouveau « concept scientifique de développement » lancé par Hu Jintao et Wen Jiabao et qui préconise une stratégie plus équilibrée, ouverte et axée sur les besoins du peuple, devrait inciter les plus hauts responsables politiques à encourager la poursuite des réformes de la gestion des dépenses publiques. Il s'agit là du facteur essentiel qui faisait défaut en 1998.

Notes

1. Ce chapitre a été rédigé par Christine Wong, de l'Université de Washington, sous la direction de Jon R. Blöndal, Division du budget et des dépenses publiques, Direction de la gouvernance publique et du développement territorial, OCDE.
2. Il est de tradition que le Premier ministre présente à la réunion annuelle de l'APN, qui a lieu en mars, un rapport sur les activités du gouvernement. Ce rapport décrit les réalisations de l'année écoulée et donne les grandes lignes des principaux projets pour l'année à venir. C'est l'occasion de présenter les nouvelles mesures les plus importantes et les changements d'orientation.
3. On se reportera à OCDE (2002), Banque mondiale (2000) et Banque mondiale (2002).
4. Numéro de *Southern Weekend* du 23 janvier 2003. Même dans ces conditions, l'examen fut, selon l'expression d'un délégué, « largement symbolique ». De nombreux délégués ont dénoncé l'impossibilité de procéder à une analyse approfondie, sachant qu'ils reçoivent le budget quelques jours seulement avant la réunion. Ils ont demandé l'institution d'une commission parlementaire de surveillance du budget, chargée de l'analyser à l'avance et plus en détail, avant qu'il leur soit soumis (*China Law and Governance Review*, janvier 2004, n° 1).
5. Lors d'une réunion tenue en 1998 à l'OCDE, le vice-ministre Lou Jiwei a mentionné l'existence de droits et redevances publics qui représentent environ 10 % du PIB et « n'entrent pas complètement dans le cadre des contrôles budgétaires ». Depuis lors, l'importance de leur montant a diminué, car certains de ces prélèvements ont été réintégrés dans les recettes budgétaires ou dans les revenus à caractère commercial des organismes publics, et sortis des comptes extrabudgétaires.
6. Anciennement l'Administration d'État chargée du contrôle des comptes.
7. Blöndal (2002) citait l'exemple de la décision de construire la bibliothèque nationale, qui a été prise sans consulter le ministère des Finances, qui s'est ensuite trouvé dans l'obligation de prévoir un substantiel budget permanent pour en assurer les frais de fonctionnement.
8. On en trouve des exemples dans les rapports de 2003 et 2004 de la Cour des comptes chinoise.
9. L'échantillon se compose d'une centaine de pays pour lesquels le FMI, la Banque mondiale, l'OCDE et d'autres sources disposent de données budgétaires infranationales (Bahl, 2002).
10. On trouvera dans le graphique 7.A1.1 de l'annexe 7.A1 des exemples de la répartition des dépenses infranationales.
11. En dépit des exemples précités concernant la ville de Wuhan et de la province du Hebei, la réforme budgétaire s'applique surtout, jusqu'à présent, au gouvernement central. La participation des échelons infranationaux d'administration se limite à quelques cas, et le reste du pays est peu concerné. La situation offre une similitude frappante avec les réformes de la fonction publique présentées au premier chapitre de la présente étude : d'un côté un noyau modernisateur, composé du gouvernement central et d'un certain nombre de zones côtières, et de l'autre une vaste zone où règne le *statu quo*.
12. Depuis 2000, les réformes successives visent à l'élimination totale et progressive des prélèvements et redevances qui frappaient le secteur rural. Le gouvernement a aussi lancé en 2004 un projet de suppression de l'impôt agricole, étalé sur cinq ans. Ces réformes font peu à peu disparaître la matière fiscale des autorités locales au niveau des bourgs. Pour compenser le manque à gagner, il a donc fallu modifier la répartition des dépenses publiques entre les bourgs et les districts, tout en multipliant les transferts en provenance des échelons supérieurs de l'administration. En ce qui concerne la politique des dépenses publiques, voir également le chapitre 8.

Bibliographie

- Bahl, Roy (2002), communication présentée à la Conférence sur les finances publiques en milieu rural organisée par la Banque mondiale et le Centre de recherche sur le développement du Conseil des affaires d'État, décembre, Pékin.
- Banque mondiale (2000), *China: Managing Public Expenditures for Better Results*, Rapport n° 20342-CHA.
- Banque mondiale (2002), *China: National Development and Sub-national Finance, A Review of Provincial Expenditures*, avril, Rapport n° 22951-CHA.
- Banque mondiale (2004), *Rapport sur le développement dans le monde – Mettre les services de base à la portée des pauvres*, Éditions Eska.
- Blöndal, Jon (2002), *Budgeting in China*, OCDE, Paris.

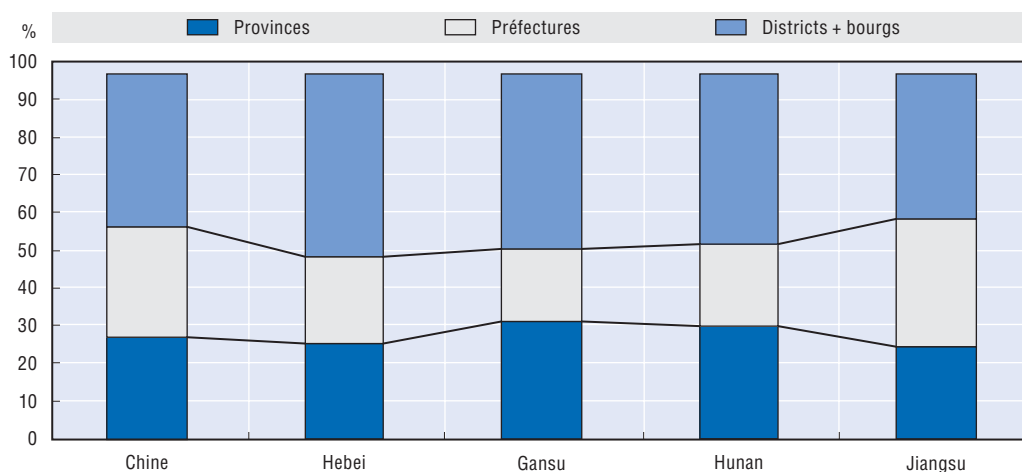
- Chen Shixin (2003), « Reforming Budget Preparation: The Introduction of Departmental Budgets », dans Christine Wong et Wu Jinglian (dir. pub.), *Reforming Public Finance in China: Current Program and Next Steps* (à paraître).
- Conseil des affaires d'État (1996), Document n° 29, « Nécessité d'améliorer encore la gestion des fonds extrabudgétaires – Aucune localité, service ou unité ne doit s'abstenir de déclarer ou dissimuler ses recettes budgétaires », *Quotidien du peuple*, 6 août, page 1.
- Fan, Gang (1998), « Market-oriented Economic Reform and the Growth of Off-Budget Local Public Finance », dans Donald Brean (éd.) (1998), *Taxation in Modern China*, Routledge, Londres et New York.
- Li Jinhua (2003), « Rapport sur le contrôle de l'exécution du budget central et autres recettes et dépenses budgétaires en 2002 », troisième réunion du Comité permanent de la X^e Assemblée populaire nationale, 25 juin.
- Li Jinhua (2004), « Rapport sur le contrôle de l'exécution du budget central et autres recettes et dépenses budgétaires en 2003 », soumis à la 10^e session plénière du Comité permanent de la X^e Assemblée populaire nationale le 25 juin.
- Lou Jiwei (2003), « Comment mener à bien l'établissement du budget des ministères centraux en 2004 », allocution prononcée à la Conférence de 2004 sur l'établissement du budget des ministères centraux.
- Mountfield, Edward et Christine Wong (2005), « Chapter 5: Public Expenditure on the Frontline: Towards Effective Management by Sub-national Governments », Roland White et Paul Smoke, Éditeurs, *East Asia Decentralizes*, Banque mondiale.
- OCDE (2002), *La Chine dans l'économie mondiale : Les enjeux de politique économique intérieure*, OCDE, Paris.
- Wong, Christine (1997) (dir. pub.), *Financing Local Government in the People's Republic of China*, Hong-Kong, Chine, Oxford University Press.
- Wong, Christine (1998), « Fiscal Dualism in China: Gradualist Reform and the Growth of Off-Budget Finance », dans Brean, Donald J.S. (éd.), *Taxation in Modern China*, Routledge, New York et Londres.
- Xiang Huaicheng et Lou Jiwei (2004) (dir. pub.), *Cinq années de réforme budgétaire en Chine : 1998-2003* (en chinois), Presses économiques et financières de Chine, Pékin.
- Yang, Hao (2002), « Investigating Wuhan Municipal Departmental Budget Reforms (I et II) », *Hubei Finance and Tax*, n° 3 et 4.
- Zhang Tong (2003), « Research on the Reform of China's Treasury Management System », dans Christine Wong et Wu Jinglian (éd.), *Reforming Public Finance in China: Current Program and Next Steps* (à paraître).

ANNEXE 7.A1

Tableau 7.A1.1. **La décentralisation des dépenses publiques en Chine dans une perspective comparative**

Dépenses infranationales (en pourcentage des dépenses totales nationales)	
Chine 2002	70
Pays en développement dans les années 90	14
Pays en transition dans les années 90	26
Pays membres de l'OCDE dans les années 90	32
Autres grands pays dans les années 90	
Allemagne	40
Inde	46
Japon	61
Pakistan	29
Russie	38
États-Unis	46

Source : Adaptation de données fournies par Mountfield et Wong (2005) ainsi que Bahl (2002).

Graphique 7.A1.1. **Parts des dépenses infranationales (1999)**

Source : Ministère des Finances et autorités provinciales.

Tableau 7.A1.2. Répartition des charges publiques

	Défense	Affaires étrangères	Environnement et ressources naturelles	Assurance chômage	Industrie et agriculture	Éducation	Santé	Protection sociale	Police	Autoroutes
Chine	F	F	F, S, L	L	F, S, L	L	L	L	L	F, S, L
Viêtnam (2004)	F	F	F, S, L	..	F, S, L	S, L	S, L	F, S, L	F	F, S, L
Inde ¹	F	F	F, S	F, S	F, S	F, S	S	F, S	S	F
Inde ²	F	F	F, S	F, S	F, S	F, S, L	S, L	F, S	S	F
Japon ¹	F	F	..	..	L	F, L	F, L	F, L	L	..
Japon ²	F	F	..	..	..	L	F, L	F, L	F, L	L
Malaisie ²	F	F	L	..	F, S	F	F, S	F, S	F	F
Attribution de pouvoirs constitutionnels										
Canada	F	F	F, S	F	C	S	S(F)	F, S	F, S	S
États-Unis	F, S	F	F, S	F, S	S	S, F	S(F)		F, S	F, S
Suisse	F	F	C	C	F, S	C, F, S	S, C	F, C	S	FS
Australie	F, S	F	F, S	C	S, C	F, S	F, S	C	S, F	F, S
Allemagne	F	F, S	C	C	C	C, S	C, F, S	C	C, S	C
Autriche	F	F	F, S	F	F	F, S	C, F, S	C	F, S	F, S

Clés :

1. Responsabilité financière.

2. Exécution des dépenses.

F = Niveau fédéral/niveau national.

S = État/province.

L = Niveau local.

C = Compétences partagées.

Source : Adaptation de données fournies par Mountfield et Wong (2005), tableau 2.

PARTIE II
Chapitre 8

**La politique des dépenses publiques
en Chine**

Table des matières

Résumé	283
La politique des dépenses publiques en Chine	285
1. Introduction	285
2. Aperçu général des problèmes	286
2.1. Le champ d'application des dépenses publiques en Chine	286
2.2. La ventilation des dépenses publiques	288
2.3. Croissance rapide des dépenses publiques officielles	291
2.4. Une décentralisation exceptionnelle, mais inégale, des dépenses publiques	293
3. Les disparités budgétaires régionales et leurs conséquences sur les politiques en matière de dépenses	294
3.1. L'inégalité des dépenses publiques entre les provinces	295
3.2. Les écarts de dépenses en valeur absolue	298
3.3. Les réformes entreprises pour réduire les disparités	300
3.4. Conséquences et options envisageables pour les pouvoirs publics	302
4. Conclusion	303
Notes	305
Bibliographie	306
Liste des encadrés	
8.1. Classement et présentation des dépenses publiques	288
Liste des tableaux	
8.1. Statistiques officielles des dépenses publiques	286
8.2. Parts des principales catégories de dépenses inscrites au budget et ventilation par niveaux d'administration en 2002	289
8.3. Principales catégories de dépenses, leur part dans le PIB et leur taux de croissance moyen	292
8.4. Disparités entre dépenses, recettes et revenu par habitant dans les provinces, 1995-2003	296
8.5. Disparités entre provinces de certaines catégories de dépenses, mesurées par le coefficient de Gini et l'indice de Theil (2002)	297

Liste des graphiques

8.1. Dépenses publiques et privées pour l'éducation en pourcentage du PIB dans une sélection de pays en 2000	290
8.2. Rapport entre la dépense publique par habitant et le PIB par habitant au niveau des provinces en 2002	297
8.3. Disparités entre provinces des dépenses par habitant dans les districts selon les provinces 2001, indice Theil de l'inégalité	298
8.4. Comparaison entre les dépenses publiques effectives par province et la moyenne nationale ajustée en 2001, % des dépenses effectives	299
8.5. Comparaison entre les dépenses publiques effectives des districts par province et la moyenne nationale ajustée en 2001, % des dépenses effectives	300

Résumé

En passant de la planification centralisée à une économie plus ouverte sur le marché, la Chine a profondément transformé sa politique des dépenses publiques. Des progrès significatifs ont été réalisés : les dépenses d'infrastructure ont été portées à un niveau plus conforme aux besoins de développement du pays, tandis que les mécanismes de budgétisation et de programmation des dépenses ont été améliorés, notamment par l'intégration de certains comptes non budgétisés dans le budget principal. Néanmoins, de sérieux problèmes subsistent.

Il est nécessaire de répartir plus efficacement les dépenses des administrations

La composition des dépenses de l'État est au moins sur trois plans inadaptée aux besoins et aux objectifs du développement national. En premier lieu, les crédits consacrés à l'éducation, à la science et à la santé demeurent faibles au regard des critères internationaux. En deuxième lieu, malgré les récentes réformes, l'État reste excessivement engagé au titre d'activités extrabudgétaires et hors budget. En troisième lieu, cet état de fait complique la prévision et la maîtrise des dépenses publiques, tout en portant atteinte à la transparence et à la reddition de comptes. Le présent rapport suggère que de nouvelles réformes destinées à renforcer l'efficacité de la politique chinoise des dépenses publiques pourraient s'inspirer des trois principes directeurs suivants :

1. Améliorer la répartition des fonds publics, en portant à des niveaux appropriés aux besoins de la Chine les dépenses affectées à l'éducation, à la santé, à la science et aux autres exigences de la société et du développement, ce qui les ferait augmenter en proportion des dépenses totales et du PIB.
2. Poursuivre les efforts engagés pour intégrer au budget les dépenses qui n'y figurent pas aujourd'hui et ce, dans le cadre des mesures plus générales prises pour soumettre l'ensemble des dépenses publiques à des exigences plus strictes pour ce qui est de la formulation, de l'exécution et de la reddition de comptes.
3. Renforcer la transparence en réformant les systèmes de comptabilisation des dépenses par l'adoption d'une nomenclature par fonction suivant les normes internationales de façon à pouvoir déterminer et évaluer précisément les montants affectés aux principaux besoins sociaux, stratégiques et de développement.

Il faut réduire les disparités entre les régions et entre les niveaux d'administration

En Chine, les relations budgétaires entre les différents niveaux d'administration se caractérisent par un degré de décentralisation relativement élevé, mais inégal. Cette organisation permet de déléguer les décisions de dépenses, mais laisse peu de marge aux autorités locales pour fixer des taux d'imposition permettant de faire correspondre

les recettes aux dépenses qui s'imposent. D'où la nécessité d'un solide système de péréquation, qui garantisse aux régions défavorisées de ne pas être pénalisées par la faiblesse des dépenses publiques. Bien qu'il existe de fait un dispositif de transfert de ressources, celui-ci n'a pas été en mesure d'empêcher l'apparition de fortes disparités en matière de dépenses publiques dans le pays. Il est en outre à l'origine d'un décalage substantiel entre les responsabilités dépensières des administrations infranationales et leurs ressources. Ces déséquilibres sont pour beaucoup dans le recours croissant des autorités locales à des fonds hors budget et à des emprunts illicites, et sont partiellement responsables de la relative modicité des crédits publics affectés à l'éducation et à d'autres secteurs qui conditionnent le développement.

Pour accroître les gains potentiels d'efficacité résultant de la fourniture décentralisée de biens et de services publics, l'organisation des relations budgétaires entre administrations doit prendre davantage en compte les différences de ressources au sein du pays.

1. Il serait bon de réformer l'articulation budgétaire entre l'autorité centrale et les autorités infranationales pour faire mieux coïncider, à chaque échelon d'administration, les responsabilités en matière de dépenses avec les moyens financiers.
2. Il conviendrait d'instaurer des mécanismes de reddition de comptes plus rigoureux à l'intention des autorités infranationales en établissant des critères de performance explicites dans des domaines essentiels, tels que l'éducation. Il pourrait aussi être envisagé de donner aux autorités locales une plus grande latitude pour fixer les taux de certains impôts.

*La politique des dépenses publiques en Chine*¹

1. Introduction

En Chine, les finances publiques sont l'un des principaux instruments à la disposition du gouvernement pour promouvoir le développement économique et social. Les autorités se sont heurtées à de grosses difficultés pour adapter à une économie en mutation rapide aussi bien la gestion budgétaire que les institutions et les dispositions officielles qui la régissent.

Le présent chapitre aborde les aspects macroéconomiques de la politique des dépenses publiques et la question de leur affectation au regard des objectifs officiels². L'analyse s'appuie sur des informations recueillies, à l'échelon infranational, dans un certain nombre de provinces ainsi que sur les statistiques officielles publiées par le gouvernement central. La première section s'inscrit dans une perspective nationale, tandis que la seconde examine en profondeur la situation actuelle des relations budgétaires entre les divers niveaux d'administration, les problèmes qui se posent et les options envisageables pour les pouvoirs publics.

Comme l'indiquent les deux sections qui suivent, l'organisation institutionnelle héritée de la période de planification centralisée n'a été qu'imparfaitement adaptée à l'économie de marché. C'est là un des importants facteurs à l'origine des problèmes constatés. La politique des finances publiques est appliquée dans des conditions de transparence, de reddition de comptes et d'efficacité qui se ressentent beaucoup du fait qu'une fraction substantielle des dépenses que l'État effectue, ou dont il est responsable en dernier ressort, échappent au cadre du budget. L'opacité est aggravée par un système obsolète de présentation des statistiques de dépenses. Les dépenses non inscrites au budget, en particulier les engagements conditionnels qui résultent des créances douteuses détenues par les banques, sont les plus difficiles à maîtriser et les plus risquées pour la stabilité budgétaire.

Les dysfonctionnements des relations budgétaires entre les différents niveaux d'administration constituent une véritable entrave à l'efficacité de la gestion des finances publiques en Chine. Il en est résulté d'importants décalages entre les dépenses à la charge des administrations infranationales et les ressources dont elles disposent pour les financer, mais aussi des incitations négatives pour les décisions de dépenses prises à l'échelon local. Ces difficultés ont contribué à leur tour à de fortes disparités au niveau des dépenses publiques par habitant d'une province à une autre et au sein d'une même province. Elles expliquent en outre largement pourquoi les autorités locales ont de plus en plus recouru à des fonds extrabudgétaires et à des emprunts illicites, et sont en partie responsables de la relative modicité des dépenses publiques consacrées à l'éducation et à d'autres éléments nécessaires au développement.

2. Aperçu général des problèmes

Avant la période des réformes, l'État chinois avait la mainmise sur l'essentiel des dépenses réalisées dans l'économie. Depuis lors, les institutions et les dispositions officielles qui régissent la conduite des finances publiques ont considérablement évolué, mais elles portent encore la marque de la planification centralisée. Si la distinction entre les dépenses engagées par les pouvoirs publics eux-mêmes et celles qu'effectuent les entités non étatiques s'est accentuée au fil du temps, elle demeure néanmoins assez floue. De plus, la responsabilité administrative des dépenses est très décentralisée, alors que les décisions relatives à leur répartition restent fortement centralisées. Les statistiques budgétaires sont toujours largement basées sur des classifications administratives héritées de la planification centralisée, plutôt que sur leur finalité économique ou sociale. Ces survivances sont, au moins partiellement, à l'origine de la relative opacité des dépenses publiques, de l'hétérogénéité des mécanismes de programmation et d'exécution des dépenses, et enfin, de la difficulté globale qu'ont pu avoir les autorités à contrôler les dépenses que l'État doit assumer en dernier ressort. Elles ont aussi contribué à fausser l'allocation des dépenses, tant entre catégories et régions qu'entre zones urbaines et rurales.

2.1. Le champ d'application des dépenses publiques en Chine

Les dépenses publiques ont une portée beaucoup plus large que les statistiques officielles ne semblent l'indiquer. En pourcentage du produit intérieur brut (PIB), les dépenses inscrites au budget représentaient 20.7 % en 2002 (voir tableau 8.1), contre une moyenne de 49.3 % dans les pays membres de l'OCDE³. Le ratio dépenses/PIB est inférieur à celui de tous les pays membres de l'OCDE, à l'exception du Mexique (18.5 %), et sensiblement moindre qu'en Corée (25.3 %), où il est le plus faible après celui du Mexique.

Tableau 8.1. **Statistiques officielles des dépenses publiques**

Dépenses inscrites au budget (en milliards CNY)	En % du PIB					
	Dépenses inscrites au budget	Dépenses extrabudgétaires	Dépenses de sécurité sociale	Dépenses totales (données budgétaires)	Dépenses totales (données des comptes nationaux)	
1993	505.4	14.6	3.8	1.4	19.8	22.2
1994	615.9	13.2	3.7	1.4	18.3	21.2
1995	715.1	12.2	4.0	1.5	17.7	19.3
2000	1 616.5	18.1	4.0	2.7	25.1	24.6
2001	1 920.3	19.5	3.9	2.8	26.5	26.6
2002	2 231.3	20.7	3.6	3.2	27.7	26.4
2003	2 487.6	20.4	3.4	3.3	27.4	n.d.
2004	2 857.9	20.3	n.d.	3.3	n.d.	n.d.

Note : Les dépenses totales englobent celles inscrites ou non dans le budget, les charges des organismes de sécurité sociale ainsi que celles des autorités locales financées par l'émission d'obligations de l'État central. Les versements effectués pour couvrir les pertes des entreprises d'État ont été assimilés à des dépenses dans les chiffres ci-dessus, et non à une diminution de recettes comme dans les statistiques officielles.

Source : Divers numéros de l'*Annuaire des finances publiques de la Chine* et base de données CEIC.

Toutefois, les statistiques budgétaires ne retiennent pas les importantes dépenses des organismes de sécurité sociale et d'entités extrabudgétaires dépendant des autorités locales. Les charges de sécurité sociale, en augmentation rapide, s'élevaient en 2002 à 3.2 % du PIB. Les comptes extrabudgétaires se composent d'un ensemble de fonds distincts

qu'utilisent les administrations locales (ou d'autres entités opérant en leur nom) pour effectuer toutes sortes d'activités. Les procédures de programmation et de contrôle de ces comptes diffèrent en général de celles qui s'appliquent aux dépenses inscrites au budget. Ils sont financés par des redevances, surtaxes, droits perçus sur les usagers et autres prélèvements à caractère légal, spécifiques à chacun d'entre eux. Les dépenses effectuées par ce biais ont eu tendance à augmenter dans les années 90, mais pas aussi vite que les engagements budgétisés. Depuis 2000, elles fléchissent en proportion du PIB. Ce recul résulte des mesures prises pour regrouper les dépenses publiques dans le budget officiel : en comparaison avec le milieu des années 90, l'importance des dépenses extrabudgétaires a diminué de moitié par rapport à celles qui figurent dans le budget.

Globalement, les dépenses hors budget majorent d'un tiers celles qui y sont inscrites, ce qui porte le total des dépenses à 27.4 % du PIB. On ne dispose pas encore des données d'engagements hors budget pour l'année 2004; néanmoins, compte tenu des dépenses de la sécurité sociale et des crédits budgétisés, l'ensemble des dépenses publiques n'a probablement pas augmenté en pourcentage du PIB. Les données internationalement comparables sur les dépenses des administrations publiques, dérivées des comptes nationaux, ne sont disponibles qu'avec beaucoup de retard, mais elles confirment les niveaux obtenus en additionnant les divers comptes budgétaires.

Les dépenses publiques officielles ne représentent qu'une partie des engagements effectivement assumés par les pouvoirs publics. Si l'on y inclut toutes les activités qui mettent en jeu la responsabilité financière de l'État et/ou sont directement ordonnées par celui-ci, les dépenses non officielles concernées comprennent les trois éléments suivants :

1. En premier lieu, il existe aussi en Chine d'importantes dépenses extrabudgétaires dépourvues de fondement légal qui sont financées par des droits et redevances, également sans base juridique, et souvent de façon ponctuelle; c'est par exemple le cas des prélèvements opérés sur diverses activités agricoles. En l'absence de statistiques officielles relatives à ces dépenses, des estimations, effectuées par Wong (2001) et Ma (2000), indiquent qu'elles sont passées de quelque 2 % du PIB au milieu des années 90 à 4 % environ dans les dernières années. Si on les ajoute aux dépenses officielles, le montant des engagements de l'ensemble des administrations (qui correspond à peu près aux définitions de l'OCDE) est de l'ordre de 32 % du PIB. Ce chiffre reste très inférieur à la moyenne de l'OCDE, mais il est plus conforme, voire supérieur, au niveau observé dans d'autres économies émergentes à un stade comparable de leur développement.
2. En deuxième lieu, il y a de substantielles dépenses fiscales prenant la forme d'avantages ou d'exonérations en faveur de certaines entreprises. Les plus importantes sont probablement les mesures préférentielles accordées aux sociétés à capitaux étrangers : ces dernières sont normalement exonérées d'impôts sur le revenu pendant leurs premières années de fonctionnement, et sont autorisées à importer des biens d'équipement et autres moyens de production en franchise de droits de douane.
3. En troisième lieu, l'État a progressivement accumulé des engagements implicites ou virtuels d'un montant très élevé, dont le coût représente en fait d'importantes dépenses antérieures qui n'ont pas été officiellement reconnues. Au tout premier rang de ce passif figure la fraction des créances douteuses détenues (en grande partie) par les institutions financières, en conséquence de pratiques antérieures du gouvernement, qui utilisait le système bancaire pour soutenir des entreprises d'État non rentables ou à d'autres fins non commerciales⁴. L'estimation du passif conditionnel est toujours un exercice délicat.

Il l'est plus encore en Chine, où les données sur la situation des institutions financières et, à moindre degré, des entreprises non financières sont relativement rares. Néanmoins, selon diverses estimations, la charge que ces créances feront peser sur l'État en dernier ressort s'établira entre 20 et 50 % du PIB (voir OCDE, 2002). Elle représente des dépenses effectuées non comptabilisées officiellement, de l'ordre de 1 à 2.5 % du PIB, pour chacune des 20 dernières années.

En définitive, les dépenses publiques totales de la Chine ne sont pas aussi faibles qu'il n'y paraît au regard de son niveau de développement. Cependant, l'importance des charges qui n'entrent pas dans le cadre du budget officiel limite grandement la transparence de la gestion budgétaire. Cette opacité est encore aggravée par le mode de classement, d'élaboration et de communication des statistiques de dépenses (voir encadré 8.1). Le succès des mesures prises par le gouvernement pour améliorer la programmation, le contrôle et l'application de la politique des finances publiques exige une diminution des dépenses hors budget. Depuis quelques années, les autorités ont pris des initiatives notables pour réintégrer dans le cadre officiel les comptes extrabudgétaires (et finalement ceux de la sécurité sociale) et pour restreindre les activités illégales qui lui échappent. Il importe aussi de circonscrire les engagements conditionnels et d'en accroître la visibilité, mais cet aspect dépend de l'avancée des réformes portant sur les entreprises et le système financier, qui demanderont probablement plus de temps.

Encadré 8.1. **Classement et présentation des dépenses publiques**

L'interprétation des déclarations officielles relatives à la structure des dépenses publiques chinoises est grandement compliquée par la persistance de l'utilisation d'une classification héritée de l'ancien système de planification centralisée. Les dépenses sont généralement classées en fonction des unités administratives (souvent anciennement) responsables ou de leur place hiérarchique dans le plan, plutôt que réparties par catégories fonctionnelles. Dans ces conditions, les crédits affectés aux principales activités sont dispersés dans la nomenclature officielle. Ainsi, les fonds affectés aux établissements scolaires et aux autres grands équipements éducatifs sont compris dans les dépenses d'infrastructure, alors que les crédits de fonctionnement dans ce secteur sont rattachés à la vaste catégorie intitulée « culture, éducation, santé et science ».

En outre, les moyens affectés à de nombreuses activités sont pris en charge à la fois sur le budget et sur des fonds extrabudgétaires. La compréhension des données officielles se heurte aussi au degré élevé d'agrégation des statistiques de dépenses publiées pour l'ensemble du pays. Tout cela a pour résultat de limiter sérieusement la transparence de la politique des finances publiques, tout en compliquant sa programmation et son contrôle. Il pourrait donc s'avérer très bénéfique de rapprocher davantage le classement des dépenses publiques et leur mode de présentation des normes internationales.

2.2. La ventilation des dépenses publiques

Il est difficile de déterminer, à partir des données publiées, la ventilation des dépenses publiques en Chine (voir encadré 8.1), mais elle semble se caractériser par un effort relativement limité en faveur du développement des ressources humaines, de la science et de la technologie ainsi que de la protection sociale. En revanche, une proportion assez élevée est affectée à l'investissement public et à l'administration publique, y compris le

secteur de la défense. En 2002, les crédits de fonctionnement au titre de la culture, de l'éducation, de la santé publique et de la science représentaient 18.6 % du total des dépenses budgétisées (tableau 8.2), soit 3.9 % du PIB; la proportion s'élevait à quelque 22 % une fois incluses les dépenses consacrées à ces activités, mais figurant sous d'autres catégories⁵. Ce chiffre est bien en deçà de la moyenne des pays membres de l'OCDE, qui s'établit à 28.6 %, et du ratio observé dans la quasi-totalité des pays membres.

Tableau 8.2. **Parts des principales catégories de dépenses inscrites au budget et ventilation par niveaux d'administration en 2002**

En milliards CNY et en %

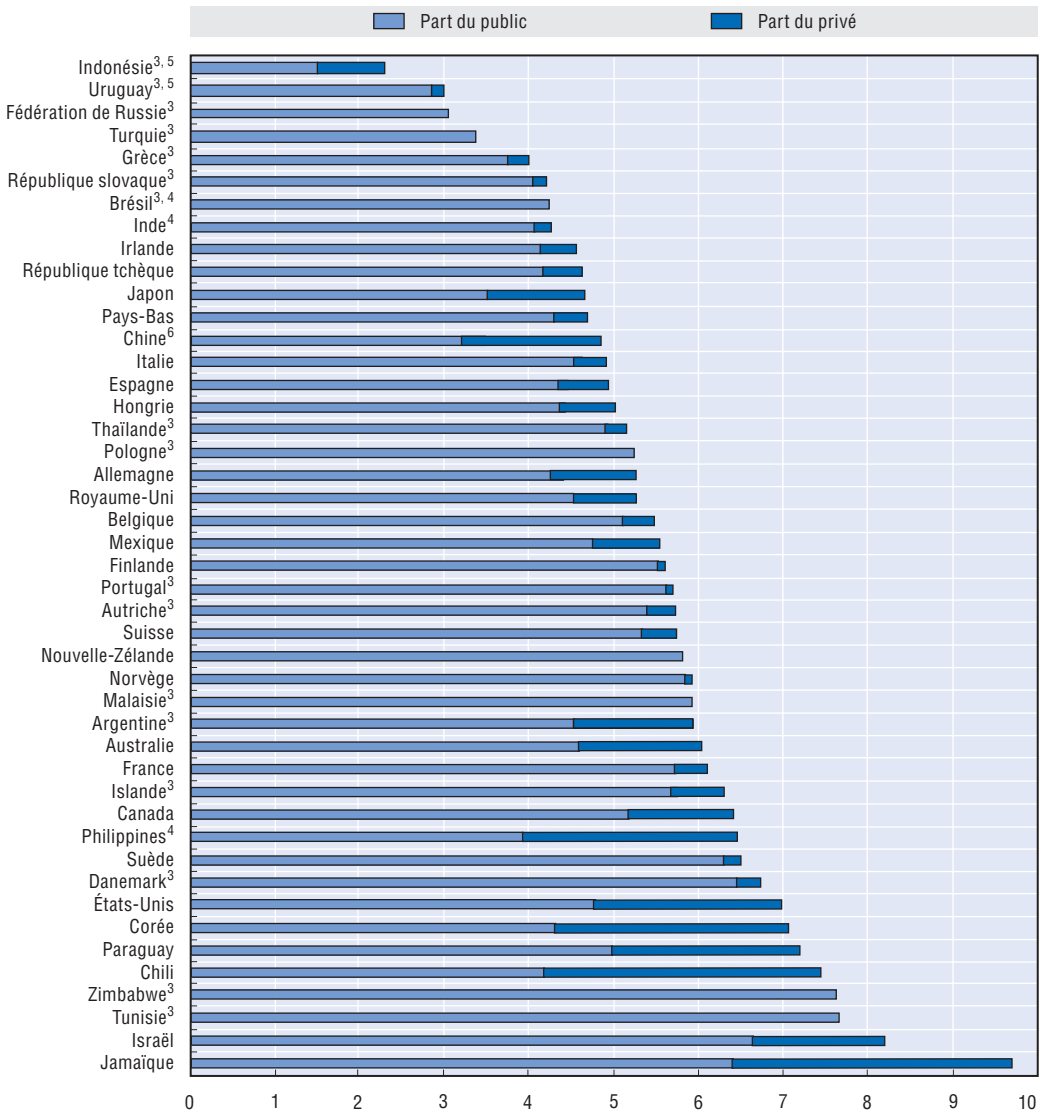
	Montants dépensés (en milliards CNY)	En % des dépenses totales budgétisées	Part de l'administration centrale en %	Part des administrations locales en %
<i>Dépenses courantes</i>				
Administration	405	18.2	19.1	80.9
Défense	171	7.7	99.0	1.0
Culture, éducation, santé publique, science	415	18.6	10.8	89.2
Services économiques	146	6.5	7.8	92.2
Retraites et protection sociale	264	11.8	22.7	77.3
Subventions	90	4.1	35.0	65.0
Charges d'intérêts	68	3.0	100.0	0.0
Autres	261	11.7	22.4	77.6
<i>Dépenses d'équipement</i>				
Infrastructures	314	14.1	39.9	60.1
Développement des capacités de production des entreprises	97	4.3	24.6	75.4

Note : Les montants affectés au financement des pertes des entreprises d'État ont été comptabilisés comme des subventions. Dans les données budgétaires chinoises, ils viennent en déduction des recettes et ne sont pas traités comme des dépenses.

Source : *Annuaire statistique des finances publiques de la Chine*, 2003.

En dépit d'un sensible relèvement au cours des dernières années, le total des dépenses officielles d'éducation – calculé en incluant la contribution estimée d'autres postes budgétaires et de comptes hors budget – représentait en 2002 quelque 3.2 % du PIB, c'est-à-dire nettement moins que l'objectif officiel fixé depuis longtemps par les autorités, qui visait à atteindre le seuil des 4 %. La part du PIB absorbée par les dépenses publiques d'éducation est inférieure à celle constatée dans de grands pays en développement comme le Brésil et l'Inde (voir graphique 8.1). (En revanche, les dépenses totales consacrées à l'éducation, mesurées en proportion du PIB, dépassent celles de l'Inde ou du Brésil, en raison de la plus forte part du financement privé en Chine.) La part des dépenses de santé publique dans le budget total a régressé, passant de 4.2 % en 1994 à 2.8 % en 2002. Les dépenses consacrées par la Chine à la science et la technologie sont aussi relativement modestes au regard des normes internationales⁶. Bien qu'en expansion rapide, les dépenses affectées aux pensions de retraite et à d'autres formes de protection sociale représentent une proportion assez peu élevée de l'ensemble des dépenses publiques (11.8 % des dépenses inscrites au budget et 2.4 % du PIB en 2002).

La faiblesse des dépenses publiques d'enseignement et de santé a été en partie compensée par une proportion relativement élevée de financement privé de ces activités. Mais cela a tendu à accentuer la disparité des ressources disponibles dans ces domaines entre les provinces riches et les provinces défavorisées aussi bien qu'entre les zones rurales et urbaines.

Graphique 8.1. **Dépenses publiques et privées pour l'éducation en pourcentage du PIB dans une sélection de pays en 2000**

1. Y compris les subventions publiques aux ménages afférentes aux établissements ainsi que les dépenses directes de sources internationales en faveur d'établissements d'enseignement.
2. Déduction faite des subventions publiques afférentes aux établissements d'enseignement.
3. Les subventions publiques aux ménages ne sont pas comprises dans les dépenses publiques, mais dans les dépenses privées.
4. Année de référence : 1999.
5. Les dépenses directes de sources internationales en faveur des établissements d'enseignement représentent plus de 1.5 % des dépenses publiques totales.
6. Année de référence : 2002.

Source : *Regards sur l'éducation*, OCDE, 2003.

En revanche, les dépenses publiques d'équipement sont élevées au regard des normes internationales; elles dépassent de beaucoup la moyenne de l'OCDE et sont supérieures à celles de la plupart des pays membres, à l'exception notable de la Corée. Ce niveau relativement élevé des dépenses d'infrastructure résulte, au moins en partie, du fait que la Chine soit un grand pays en développement qui a des besoins croissants en matière de transports, d'énergie et d'autres activités très capitalistiques. Les dépenses d'équipement

ont presque doublé depuis 1998, sous l'effet surtout de dépenses d'infrastructure massives à l'appui du développement économique de l'Ouest du pays⁷. En 2001, la part des frais d'administration dans les dépenses publiques officielles était de 23 %, soit davantage que dans tous les pays membres de l'OCDE, à l'exception de la Belgique et de l'Italie; même la proportion des dépenses d'administration inscrites au budget est nettement supérieure à la moyenne de l'OCDE⁸. Le poids de ces dépenses de fonctionnement est notamment imputable aux effectifs relativement nombreux des administrations infranationales.

Les autorités chinoises ont reconnu la nécessité d'améliorer l'affectation des dépenses en augmentant celles destinées aux besoins sociaux essentiels du développement, qui sont actuellement sous-financés. Le gouvernement a en particulier accru ses aides à l'éducation dans les régions défavorisées. Toutefois, compte tenu des contraintes qui pèsent sur les dépenses publiques globales, les possibilités d'améliorer l'affectation des moyens disponibles dépendront de l'évolution future des dépenses consacrées à l'administration publique, la défense et les infrastructures.

2.3. Croissance rapide des dépenses publiques officielles

Les dépenses publiques officielles progressent très rapidement depuis quelques années. Celles qui sont inscrites au budget ont augmenté à un rythme annuel moyen de 17.7 % de 1995 à 2002, alors que, pour les dépenses officielles, le taux moyen d'augmentation a été de 16.4 %. Ces chiffres représentent près du double du taux de croissance moyen du PIB nominal au cours de la même période (9.1 %). Le gonflement des recettes publiques a également été rapide, mais moins que celui des dépenses, de sorte que le déficit budgétaire (en fonction des recettes et des dépenses budgétisées) s'est élevé à 2.9 % du PIB en 2002. Il est quasiment certain qu'il faudra, à l'avenir, ralentir sensiblement la progression des dépenses pour que le déficit reste soutenable.

Les deux éléments qui ont le plus contribué à la croissance globale des dépenses officielles ont été les dépenses d'infrastructure et les dépenses consacrées à l'administration et à la défense, chacune de ces trois catégories ayant progressé de plus de 20 % par an en moyenne entre 1997 et 2002 (voir tableau 8.3). En revanche, les crédits affectés à la culture, à l'enseignement, à la santé publique et à la science ont augmenté moins vite que les dépenses totales inscrites au budget (mais plus vite que le PIB). Les dépenses (budgétisées) au titre des retraites et de la protection sociale ont plus que doublé au cours de cette période, mais elles partaient de très bas. Ce vif accroissement des dépenses publiques d'infrastructure découle de l'objectif fixé par les autorités de favoriser le développement des régions économiques situées à l'Ouest du pays, mais il a aussi eu pour but de soutenir la croissance du PIB durant la deuxième moitié des années 90, période marquée par un ralentissement de la demande globale. C'est pourquoi le ratio dépenses d'infrastructure/PIB en Chine dépasse désormais l'objectif recommandé par la Banque mondiale (1997), au milieu des années 90, quand ces dépenses étaient jugées insuffisantes au regard des besoins de développement du pays. La plus grande part de l'augmentation des crédits affectés à l'administration et à la défense, en pourcentage des dépenses totales inscrites au budget, est imputable à deux relèvements de la rémunération des agents publics (en 1998 et 2002); ces majorations ont plus que compensé les larges coupes effectuées dans les effectifs du secteur public au niveau du gouvernement central et des administrations locales.

On peut considérer, dans une certaine mesure, l'expansion rapide des dépenses publiques depuis le milieu des années 90 comme la correction d'un phénomène de régression tendancielle observé de la fin des années 80 jusqu'au milieu de la décennie

Tableau 8.3. Principales catégories de dépenses, leur part dans le PIB et leur taux de croissance moyen

En milliards CNY et en %

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Croissance moyenne 1997-2002
Administration et défense	2.7	4.0	4.5	5.3	6.4	7.3	22.0
Culture, éducation, santé publique, science	2.6	2.8	3.4	3.8	4.7	5.3	14.9
Services économiques	1.1	1.2	1.3	1.4	1.6	1.8	9.9
Retraites et protection sociale	0.2	0.2	1.1	2.0	2.6	2.5	65.3
Subventions	1.2	1.4	1.3	1.8	1.4	1.2	-0.2
Charges d'intérêts	0.8	1.0	0.8	1.0	1.1	0.9	2.8
Autres	2.8	2.6	2.6	2.3	3.1	4.0	7.7
Infrastructures	1.4	1.9	2.8	2.8	3.4	3.9	23.7
Développement des capacités de production des entreprises	0.9	0.9	1.0	1.2	1.3	1.4	10.7
<i>Pour mémoire : postes extrabudgétaires</i>							
Projets d'équipement	0.7	0.5	0.7	0.6	0.5	0.3	-12.3
Dépenses d'exploitation et d'administration	1.7	24.1	14.3	22.5	12.4	12.4	48.5
Fonds de sécurité sociale : dépenses	1.8	2.2	2.8	3.2	3.7	4.6	21.0

Note : Croissance moyenne calculée en taux composés.

Source : Diverses éditions de l'Annuaire statistique des finances publiques de Chine.

suiuante, lorsqu'elles avaient fléchi jusqu'à un niveau à peine supérieur à 17 % du PIB⁹. À dater de la réforme fiscale de 1994, les autorités ont clairement donné la priorité à l'élargissement de l'assiette de l'impôt et à l'amélioration du recouvrement. Grâce à la conjonction de ces mesures et du redressement de la rentabilité des entreprises, le ratio recettes publiques officielles/PIB, qui était tombé à 17 % en 1995, est remonté à 25.7 % en 2002. L'augmentation des rentrées a permis aux autorités de replacer les dépenses à des niveaux plus conformes aux besoins de l'économie.

Au cours des prochaines années, plusieurs facteurs sont susceptibles d'entraîner un ralentissement de la croissance des dépenses officielles par rapport au PIB.

1. D'abord, l'engagement pris par le gouvernement central de réduire le déficit budgétaire (qui, sur la base des comptes nationaux, aurait d'après les estimations fléchi pour ne plus représenter que 0.9 % du PIB en 2004) implique de ramener la croissance des dépenses en deçà de celle des recettes. De plus, le rythme d'augmentation des rentrées fiscales va probablement se ralentir pour se rapprocher de celui du PIB, les mesures prises pour améliorer le recouvrement et le respect des obligations fiscales épuisant leurs effets.
2. Ensuite, la croissance de l'investissement dans les infrastructures devrait se modérer nettement à moyen terme; en effet, le dynamisme des exportations et de l'investissement des entités non étatiques écarte la nécessité d'une stimulation budgétaire, tandis que les dépenses d'infrastructure sont de plus en plus assurées par des sources autres que l'État.
3. Enfin, si l'on écarte l'hypothèse de nouvelles majorations importantes de la rémunération des agents publics, les dépenses d'administration devraient également se ralentir, et peut-être même reculer par rapport au PIB, au fur et à mesure que les réductions d'effectifs s'étendront aux niveaux d'administration inférieurs.

Le deuxième de ces facteurs pourrait aussi faciliter les efforts d'augmentation, en pourcentage du PIB, des dépenses consacrées à l'éducation, à la santé publique et à la science.

Un certain nombre de risques pourraient obérer la croissance future des dépenses publiques. Le fait que les dépenses publiques de santé soient tombées à de faibles niveaux, surtout dans les régions rurales, est un élément d'incertitude. Une nouvelle épidémie de SRAS et les conséquences à long terme du sida pourraient gonfler fortement les dépenses. De sérieuses questions se posent aussi à propos du coût des obligations au titre de la sécurité sociale, en particulier lors du passage à un système plus universel, qui va étendre la couverture aux travailleurs ruraux et à ceux des zones urbaines qui n'en bénéficient pas actuellement¹⁰. Toutefois, le rythme auquel s'effectuera cette extension dépend de décisions politiques relevant du gouvernement central¹¹. Les principaux risques pour les perspectives de dépenses publiques du pays découlent d'engagements conditionnels qui n'apparaissent pas actuellement dans le budget. Au vu de l'expérience passée, les créances douteuses détenues par les institutions financières constituent probablement la principale menace sur la capacité à maîtriser les dépenses, même si les réformes entreprises ces dernières années semblent avoir amélioré sensiblement la qualité du crédit. Les emprunts nécessaires au financement des créances irrécouvrables pourraient majorer les charges d'intérêts de un à trois points de PIB, en fonction du montant auquel elles s'élèveront en définitive¹². Ce coût pourrait encore s'aggraver, dans la mesure où les dépenses nécessaires à de nouvelles restructurations des entreprises d'État prendront probablement la forme d'abandons de créances, financés directement ou indirectement par l'État.

2.4. Une décentralisation exceptionnelle, mais inégale, des dépenses publiques

En Chine, l'organisation des relations budgétaires entre les différents échelons d'administration se distingue par un degré comparativement élevé, mais par ailleurs inégal, de décentralisation, qui explique nombre des caractéristiques propres aux finances publiques de ce pays et contribue à un certain nombre des problèmes qu'elles soulèvent. Si le gouvernement central est pratiquement seul responsable des dépenses de défense nationale, la plupart des autres fonctions majeures, dont le financement de l'éducation, de la santé publique et de l'action sociale, sont largement du ressort des autorités infranationales. Les dépenses d'infrastructure sont partagées entre le gouvernement central et les autorités infranationales. La Division des responsabilités pour les dépenses effectuées au sein des provinces est moins formalisée, mais en règle générale ce sont les administrations infraprovinciales qui assument les dépenses relevant de leur compétence et dévolues aux échelons infranationaux. La délégation aux administrations locales de la responsabilité des dépenses a été encore accentuée lorsque le gouvernement central leur a fait obligation de prendre en charge les travailleurs licenciés par les entreprises d'État (hors du cadre d'un système d'assurance chômage en gestation) et d'assumer d'autres missions sans disposer des financements correspondants.

C'est pourquoi les autorités provinciales et locales ont à gérer une proportion inhabituellement élevée des dépenses publiques totales. La fraction infranationale des dépenses inscrites au budget a augmenté de plus de 10 points depuis le début des années 90, pour atteindre 68.4 % en 2001. Pour les dépenses des administrations, qui incluent les comptes extrabudgétaires et la sécurité sociale, la proportion serait encore plus forte et pourrait avoisiner 75 %¹³. Ces ratios dépassent de beaucoup ceux des pays membres de l'OCDE, y compris les pays à structure véritablement fédérale, ainsi que les ratios observés en Russie (où la part décentralisée des dépenses publiques représentait, en 2002, 55.4 % du PIB) et dans d'autres grandes économies émergentes.

Les recettes budgétaires sont également décentralisées, mais nettement moins que les dépenses. En 2003, les autorités infranationales percevaient respectivement 47 % des ressources budgétisées et 60 % des rentrées totales – soit des pourcentages inférieurs de plus de 10 points aux parts correspondantes des dépenses. La plus forte centralisation des recettes par rapport aux dépenses découle de la réforme fiscale de 1994, qui a fixé des règles explicites de partage des recettes entre le centre et les provinces, en augmentant sensiblement la proportion revenant au premier. Depuis cette réforme, on a assisté à une hausse marquée des transferts de l'État central aux autorités provinciales, à titre compensatoire. Ces transferts représentent aujourd'hui près du tiers des dépenses totales au niveau central. Pourtant, comme la prochaine section le montrera dans le détail, les transferts ne remédient qu'imparfaitement au décalage entre les responsabilités dévolues aux autorités locales et les recettes fiscales dont elles peuvent disposer. C'est pourquoi les provinces ont une capacité très inégale à répondre aux besoins essentiels du développement.

Si la décentralisation des recettes et des dépenses est très poussée, les politiques qui président à la répartition des responsabilités dans ce domaine sont essentiellement du ressort du gouvernement central. Les autorités infranationales n'ont pratiquement aucune marge pour fixer les taux des principaux impôts ou définir leur assiette; de même, la répartition des dépenses et la plupart des dispositions réglementaires qui s'y rapportent relèvent de la compétence du gouvernement central. Par ailleurs, ce sont les dirigeants du gouvernement et du Parti au niveau national qui nomment les responsables des administrations locales.

Une importante décentralisation des dépenses est probablement inévitable, et nécessaire, dans un pays aussi vaste et divers que la Chine. Néanmoins, le système actuel engendre de graves dysfonctionnements. Le problème le plus préoccupant est l'écart substantiel entre les ressources financières dont disposent de nombreuses autorités infranationales et les missions qui leur sont confiées et l'ampleur de leurs besoins. Cette insuffisance de moyens les a incitées à recourir à des dépenses et à des emprunts illicites, en dehors du cadre budgétaire. Elle est également en partie responsable de la faiblesse relative des dépenses totales affectées à des vecteurs essentiels du développement, comme l'éducation, ainsi que d'une moindre efficacité dans la répartition des ressources. Ces questions sont évoquées de façon plus approfondie dans la section qui suit.

3. Les disparités budgétaires régionales et leurs conséquences sur les politiques en matière de dépenses

Un certain nombre d'améliorations doivent être apportées à la gestion des dépenses publiques pour tirer profit de la décentralisation budgétaire poussée que pratique la Chine. Bien que le système en l'état permette de déléguer les décisions en matière de dépenses, il laisse peu de latitude aux autorités locales pour fixer les taux d'imposition de façon à faire correspondre les recettes aux besoins. De fait, les taux d'imposition relevant pour l'essentiel de la compétence du gouvernement central, le produit de l'impôt reflète les fortes inégalités économiques qui existent entre les provinces. Un ambitieux mécanisme de transfert de recettes serait donc nécessaire pour faire en sorte que les régions en mal de recettes ne soient pas également les plus mal loties en termes de dépenses publiques. Un mécanisme de ce type existe effectivement, mais il n'a pu empêcher l'apparition de fortes disparités sur le plan des dépenses publiques dans le pays. En outre, si la décentralisation du pouvoir de décision en ce qui concerne les dépenses est susceptible d'accroître l'efficacité des deniers publics en adaptant mieux les biens et services publics au contexte

local que ne pourrait le faire une administration centrale, elle donne également lieu à des incitations négatives, inhérentes à l'organisation institutionnelle actuelle, qui engendrent une inadéquation des dépenses aux besoins locaux. Il est donc possible d'améliorer à la fois l'équité et l'efficacité du système budgétaire en vigueur. La présente section analyse ces disparités en en déterminant la nature et les causes, décrit les principaux facteurs qui les déterminent et tente de définir des mesures permettant de les résorber et d'obtenir une plus grande efficacité.

3.1. L'inégalité des dépenses publiques entre les provinces

Il existe d'importantes disparités entre les provinces chinoises sur le plan de l'activité économique et du niveau de vie. L'interaction entre la structure de revenu et le système fiscal aboutit à une inégalité géographique du rendement de l'impôt encore plus accentuée que celle des revenus. C'est pourquoi le gouvernement central a mis en place divers mécanismes pour atténuer les écarts de rentrées fiscales qui se produiraient spontanément. En 1994, le dispositif de partage des recettes a fait l'objet d'une réforme de fond. L'ancien système, fondé sur la négociation, a été remplacé par un ensemble de règles qui déterminent le schéma de redistribution du produit de l'ensemble des impôts entre le gouvernement central et les autorités provinciales. En outre, la responsabilité du recouvrement de certains impôts a été transférée des provinces au gouvernement central. L'un des objectifs de la réforme était d'assurer progressivement à l'État une part croissante des rentrées fiscales globales, objectif qui a été atteint. Alors que les modalités de répartition des recettes publiques entre le pouvoir central et les autorités provinciales sont clairement déterminées, le gouvernement central ne donne que des lignes directrices sur le mode de répartition des recettes fiscales au sein des provinces¹⁴. Celles-ci ont donc une grande liberté pour décider si, et comment, elles répartissent le produit des impôts.

Si le partage des recettes et l'attribution intégrale de la responsabilité de certains impôts aux échelons d'administration inférieurs assurent des rentrées régulières, ces mesures ne suffisent pas à équilibrer les dépenses autant qu'il serait souhaitable. C'est pourquoi une redistribution significative s'effectue sous forme de transferts en provenance de l'État central¹⁵. Depuis la réforme du système de partage des recettes, l'importance des transferts de l'État central aux échelons administratifs inférieurs a augmenté sensiblement, à l'exception de la rétrocession d'impôts. Deux facteurs expliquent cette évolution. En premier lieu, l'État central a bénéficié de rentrées globales très abondantes. En deuxième lieu, le transfert au titre de la rétrocession d'impôts a augmenté beaucoup moins vite que le PIB. Les conditions ont ainsi été créées pour une forte progression de tous les autres transferts effectués par l'État central, qui sont passés de 1.3 % du PIB en 1994 à 4.8 % en 2003. L'influence du gouvernement central sur les budgets des provinces s'est donc beaucoup accrue, dans la mesure où la part des transferts dans leurs ressources (à l'exclusion de la composante rétrocession) a dépassé 25 % en 2003, contre 10 % en 1993. S'il est vrai que les rétrocessions d'impôts bénéficient plutôt aux régions les mieux loties, le phénomène est en partie compensé par les transferts aux régions à forte population non han, qui se situent surtout dans les provinces les plus défavorisées de l'Ouest du pays. Globalement, il y a une légère corrélation négative entre les transferts par habitant et le revenu réel, encore plus marquée quand on compare les transferts au PIB des provinces.

Grâce au système de transferts, l'inégalité des dépenses publiques au niveau des provinces et des échelons d'administration inférieurs est moins marquée que celle des recettes budgétaires correspondantes. Cette conclusion se vérifie aussi bien quand on

Tableau 8.4. **Disparités entre dépenses, recettes et revenu par habitant dans les provinces, 1995-2003**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<i>Chiffres totaux</i>									
Theil – dépenses par habitant	0.158	0.165	0.174	0.216	0.218	0.190	0.196	0.204	n.d.
Theil – recettes par habitant	0.225	0.247	0.251	0.313	0.318	0.295	0.306	0.338	n.d.
Theil – PIB par habitant	0.154	0.160	0.159	0.166	0.173	0.157	0.169	0.169	0.168
Gini – dépenses par habitant	0.304	0.305	0.307	0.332	0.332	0.310	0.325	0.333	n.d.
Gini – recettes par habitant	0.351	0.363	0.362	0.393	0.394	0.382	0.399	0.415	n.d.
Gini – PIB par habitant	0.298	0.304	0.302	0.307	0.312	0.300	0.312	0.313	0.314
<i>Chiffres inscrits au budget</i>									
Theil – dépenses par habitant	0.192	0.193	0.207	0.204	0.205	0.180	0.197	0.208	0.216
Theil – recettes par habitant	0.300	0.311	0.329	0.333	0.348	0.334	0.387	0.409	0.413
Gini – dépenses par habitant	0.331	0.326	0.334	0.331	0.331	0.310	0.330	0.338	0.341
Gini – recettes par habitant	0.390	0.393	0.400	0.402	0.412	0.406	0.441	0.449	0.452

Note : Les dépenses totales des provinces englobent celles inscrites ou non au budget, les dépenses des organismes de sécurité sociale, ainsi que celles des autorités locales financées par l'émission d'obligations de l'État central (hormis en 2003, année pour laquelle on ne dispose pas encore de données extrabudgétaires). Les versements effectués pour couvrir les pertes des entreprises d'État ont été assimilés à des dépenses dans les chiffres ci-dessus, et non à une diminution des recettes comme dans les statistiques officielles.

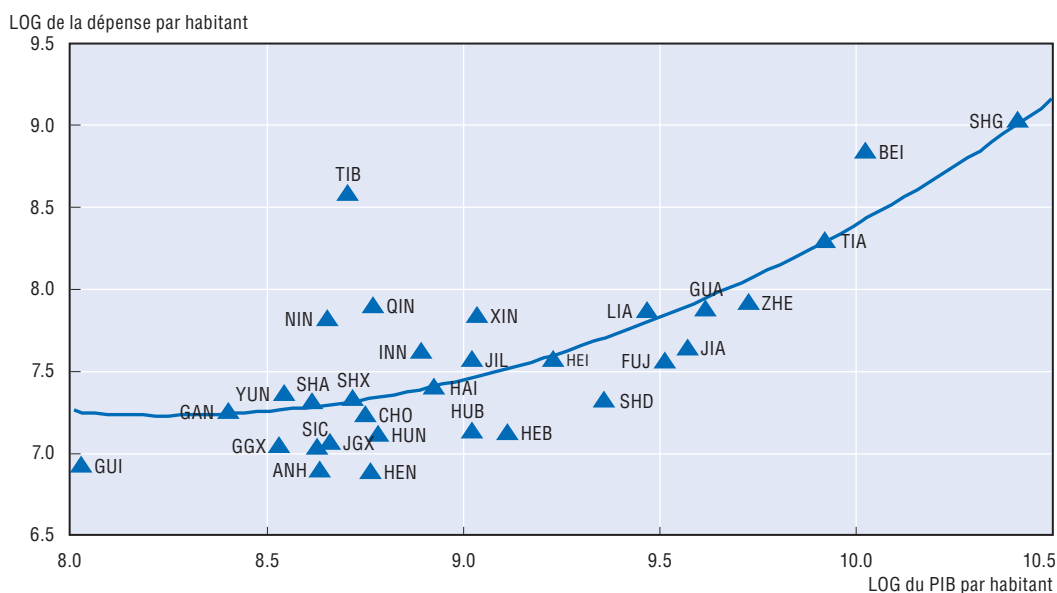
Source : Calculs de l'OCDE.

mesure la dispersion par l'indice Theil que par le coefficient Gini (voir tableau 8.4). En outre, avec le déclin progressif des rétrocessions d'impôts en pourcentage du PIB, la dispersion des dépenses publiques a peu ou pas augmenté depuis 1998, malgré une dispersion accrue des recettes. Les inégalités n'ont pas totalement disparu et il subsiste une corrélation positive entre le revenu et la dépense publique par habitant (voir graphique 8.2). Mais elle est assez faible pour que la proportion du revenu provincial consacrée aux dépenses publiques soit plus élevée dans les provinces défavorisées que dans les plus prospères.

La répartition géographique des diverses catégories de dépenses publiques est très différenciée. On constate une relative uniformité pour l'administration, l'agriculture et la protection sociale, alors que les dépenses d'investissement par habitant sont très inégalement réparties (voir tableau 8.5). Ces dernières sont particulièrement élevées dans quelques provinces de l'Est du pays, et aussi de l'Ouest, où elles ont bénéficié des projets d'infrastructures spécialement financés par le Programme de développement des régions de l'Ouest (*xibu kaifa*) et par l'émission d'obligations d'État. Dans les régions centrales, les dépenses d'infrastructure sont très faibles. En outre, la tendance à favoriser l'investissement matériel est peut-être liée à la persistance dans le secteur public d'un état d'esprit étranger à l'économie de marché et à la nature du système d'incitations qui détermine la rémunération et la promotion des fonctionnaires. La répartition des dépenses de santé et d'éducation n'est que légèrement plus dispersée que celle des dépenses totales, mais cela masque une distribution très inégalitaire au sein des provinces entre les zones rurales et urbaines, pour ce qui est des soins de santé, et selon les niveaux d'administration et les catégories de dépenses dans le domaine de l'éducation. Dans l'enseignement primaire et secondaire, le nombre des enseignants et les dépenses y afférentes sont répartis de façon assez uniforme, alors que l'inégalité est extrême pour les dépenses d'équipement et les charges financées par des impôts et redevances supplémentaires, l'indice Theil atteignant le niveau remarquable de 0.85. Quant aux dépenses consacrées à l'enseignement supérieur, elles diffèrent aussi sensiblement selon les provinces.

Graphique 8.2. **Rapport entre la dépense publique par habitant et le PIB par habitant au niveau des provinces en 2002**

En forme logarithmique



Note : Les dépenses des provinces englobent celles inscrites ou non au budget, les subventions destinées à couvrir les pertes des entreprises d'État, les dépenses des organismes de sécurité sociale et celles financées par l'émission d'obligations de l'État central pour le compte des autorités locales.

Source : Divers numéros de l'Annuaire statistique de la Chine.

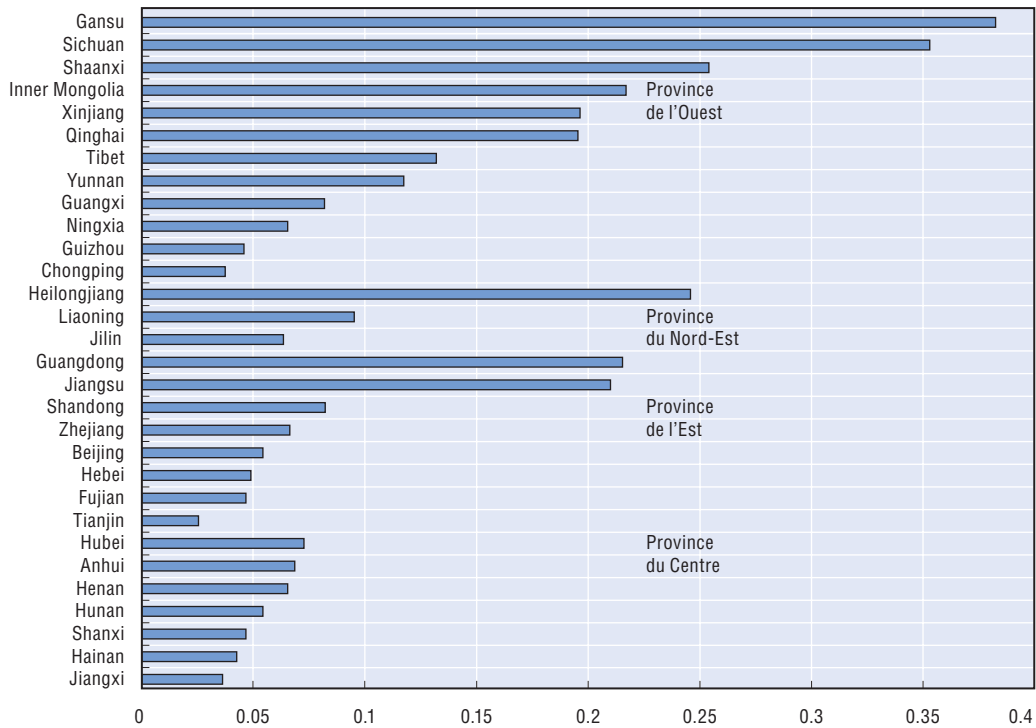
Tableau 8.5. **Disparités entre provinces de certaines catégories de dépenses, mesurées par le coefficient de Gini et l'indice de Theil (2002)**

	Dépenses d'équipement	Santé publique	Protection sociale	Dépenses d'éducation	Administration publique	Agriculture	Dépenses totales
Gini	0.50	0.37	0.28	0.34	0.28	0.26	0.33
Theil	0.48	0.25	0.13	0.25	0.15	0.11	0.20

Source : Calculs de l'OCDE.

Les disparités sont encore plus marquées au niveau des districts qu'à celui des provinces. Une décomposition de l'indice de Theil qui mesure les inégalités de la dépense par habitant montre que les deux tiers des disparités observées entre districts sont imputables à des différences à l'intérieur des provinces, le dernier tiers étant dû à des écarts entre provinces. On constate les disparités internes les plus prononcées dans les provinces les plus pauvres de l'Ouest et dans les plus riches de l'Est, alors que, dans celles du centre et du Nord-Est du pays, les dépenses par habitant sont plus uniformes (voir graphique 8.3). Les fortes inégalités à l'intérieur des provinces plus prospères de l'Est laisse penser que certaines d'entre elles n'ont pas pleinement relayé la réforme des relations budgétaires entre l'État central et les provinces par des réformes de leur propre dispositif. Dans les provinces où les disparités internes de revenu sont faibles, une plus forte proportion des rentrées fiscales pourrait faire l'objet d'un partage et être affectée au niveau des districts afin de stabiliser leurs recettes sans accroître encore l'inégalité des dépenses. Quant aux transferts, ils devraient servir à réduire les inégalités et leur montant devrait

Graphique 8.3. Disparités entre provinces des dépenses par habitant dans les districts selon les provinces 2001, indice Theil de l'inégalité



Note : On ne calcule pas d'indices d'inégalité pour Shanghai, qui ne comptait qu'un district en 2001.

Source : Base de données All China.

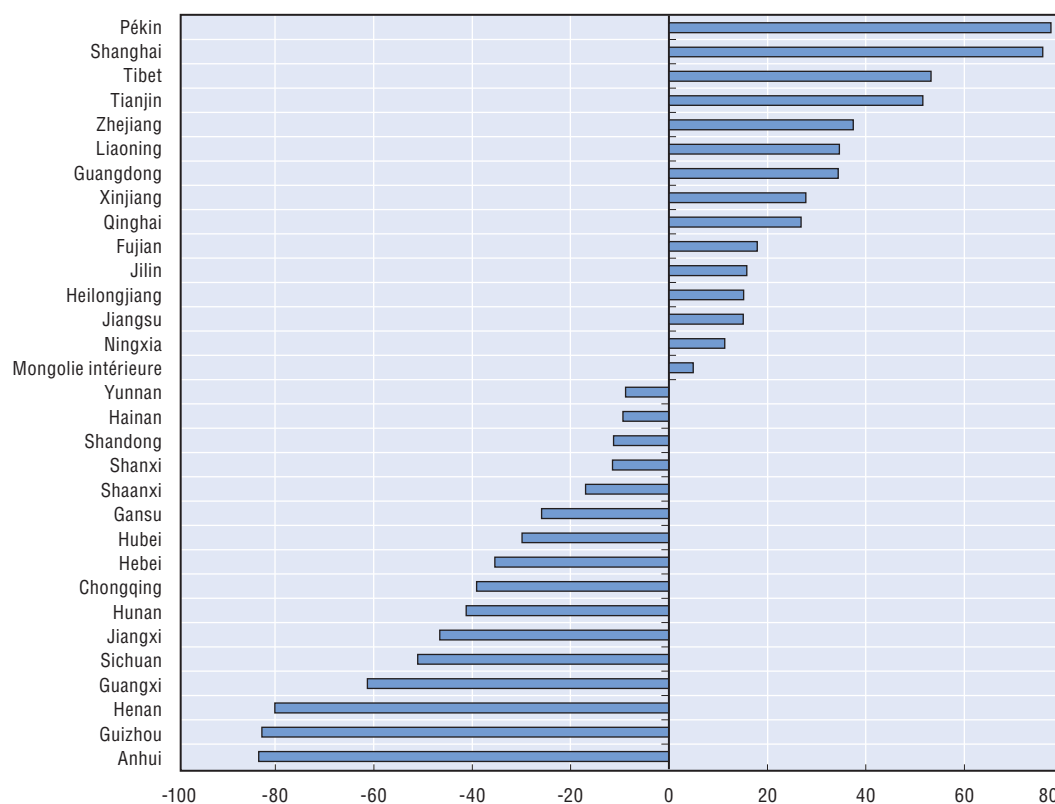
évoluer en fonction de l'ampleur des disparités. Le dosage entre le partage des recettes et les transferts varie énormément d'une province à l'autre. Dans certaines d'entre elles (Jiangxi, Hunan, île de Hainan et Anhui) une proportion élevée des transferts de l'État central est rétrocédée aux districts. L'existence de ces transferts, conjuguée aux faibles disparités de revenu initiales, permet un partage des recettes assez poussé, tout en assurant une répartition égalitaire des dépenses : mesurée par l'indice de Theil, l'inégalité des dépenses au sein de ces provinces est inférieure à 0.1. Mais, dans un certain nombre de cas, ni la limitation du recours au partage des recettes ni la rétrocession aux districts d'une partie des transferts de l'État central ne suffiraient à atténuer les inégalités de dépenses si les disparités initiales de revenus sont élevées (comme dans les provinces du Shaanxi, du Sichuan et du Gansu). Dans ces situations, les transferts de l'État central sont trop faibles en valeur absolue pour corriger les disparités en matière de dépenses.

3.2. Les écarts de dépenses en valeur absolue

Bien que faible, la corrélation positive entre les niveaux de dépenses publiques et de revenu suffit à assurer, dans plusieurs provinces, un écart considérable entre la moyenne nationale des dépenses et leur niveau effectif par habitant. Toutefois, une comparaison des moyennes provinciales et nationale de la dépense par habitant n'est pas une mesure appropriée de l'ampleur des inégalités, car la distribution entre les provinces des facteurs déterminant les différentes catégories de dépenses peut différer de celle de la population (voir graphique 8.4)¹⁶. Compte tenu de la répartition géographique des facteurs qui déterminent sept catégories de dépenses, 16 provinces ont un niveau de dépenses ajustées

Graphique 8.4. Comparaison entre les dépenses publiques effectives par province et la moyenne nationale ajustée en 2001, % des dépenses effectives

L'ajustement consiste à redistribuer la moyenne nationale pour sept catégories de dépenses en fonction de la répartition géographique des facteurs déterminant ces catégories de dépenses



Note : Un chiffre négatif indique que, dans une province donnée, les dépenses publiques sont inférieures à la moyenne nationale, compte tenu de la répartition géographique des facteurs qui les déterminent, tels que le nombre d'enfants d'âge scolaire pour les dépenses d'éducation. On trouvera dans OCDE (2005a) une description détaillée de la méthodologie utilisée pour calculer la moyenne nationale ajustée de la dépense publique (2005a).

Source : Estimations de l'OCDE.

inférieur à la moyenne, le « déficit » moyen s'élevant à près de 40 % des dépenses courantes de ces provinces, soit 7 % de leur PIB. Sept des provinces déficitaires sont situées dans la région centrale, six dans l'Ouest et trois dans l'Est du pays. Les déficits proportionnellement les plus importants affectent deux provinces centrales (le Henan et l'Anhui) et une province de l'Ouest (le Guizhou). Alors que les autorités ont lancé un programme de développement pour aider les régions de l'ouest, elles n'ont pas encore pris de mesures pour remédier à la faiblesse des dépenses dans les provinces centrales. Globalement, le déficit des dépenses ajustées de ces 16 provinces représente un peu plus de 3 % du PIB national et 12 % des dépenses publiques totales.

Les déficits des dépenses ajustées au niveau des districts compte pour une bonne part du déficit mesuré à l'échelon provincial. Quand on agrège à l'échelon provincial les dépenses ajustées des districts, 13 des 16 provinces déficitaires présentent toujours au niveau des districts des dépenses inférieures à la moyenne (voir graphique 8.5). La situation des districts reflète celle de la province : les disparités sont importantes non seulement dans les provinces de l'Ouest, mais aussi dans le centre. Les provinces où les dépenses des districts sont inférieures à la moyenne sont également réparties entre les

Graphique 8.5. Comparaison entre les dépenses publiques effectives des districts par province et la moyenne nationale ajustée en 2001, % des dépenses effectives

L'ajustement consiste à redistribuer la moyenne nationale des dépenses pour sept catégories de dépenses en fonction de la répartition géographique des facteurs déterminant ces catégories de dépenses



Note : Un chiffre négatif indique que dans une province donnée, les dépenses publiques sont inférieures à la moyenne nationale, compte tenu de la répartition géographique des facteurs qui les déterminent, tels que le nombre d'enfants d'âge scolaire pour les dépenses d'éducation. On trouvera dans OCDE (2005a) une description détaillée de la méthodologie utilisée pour calculer la moyenne nationale ajustée de la dépense publique (2005a).

Source : Estimation de l'OCDE

régions centrale et occidentale du pays, une seule d'entre elles se situant à l'Est. Les provinces présentant de faibles disparités internes en termes de dépenses par habitant et d'importants déficits au niveau des districts (Henan, Anhui, Chongqing, Hunan, Guizhou, Jiangxi, Shanxi et Hubei) ont peut-être besoin d'un surcroît de transferts de l'État central pour élever sensiblement la dépense globale de la province. En revanche, dans les provinces du Gansu, du Sichuan et du Shaanxi, où les inégalités des dépenses au sein des provinces sont marquées, mais avec de faibles déficits des dépenses, les disparités pourraient être corrigées par un redéploiement progressif des ressources entre les districts. En outre, il y aurait une très grande marge de redistribution entre districts si l'on diminuait certaines catégories de dépenses, notamment au titre de l'administration publique et des infrastructures (voir ci-après).

3.3. Les réformes entreprises pour réduire les disparités

La forte dispersion des dépenses au niveau des districts laisse penser qu'il est nécessaire de revoir les relations entre les autorités infranationales, afin de mieux équilibrer les dépenses publiques à l'intérieur des provinces. Il faudrait dans un premier temps définir

clairement les responsabilités en matière de dépenses de chaque échelon d'administration. S'il était respecté, ce mode de répartition éliminerait la propension des échelons supérieurs à déléguer leur pouvoir en la matière et mettrait fin à l'irresponsabilité inhérente à un système où les prérogatives de dépenses des différents échelons restent floues. Actuellement, les missions et les prérogatives dépenièrès des divers échelons d'administration varie beaucoup selon les provinces, de même que les entités qui fournissent des biens et des services en tant qu'unités budgétaires indépendantes. Au sein d'une même province, des administrations différentes peuvent être en charge des dépenses d'éducation et de santé, par exemple, et il peut parfois y avoir des chevauchements. Quand des charges obligatoires sont imposées aux niveaux d'administration inférieurs, sans qu'ils ne bénéficient pour autant des ressources correspondantes, les fonctionnaires locaux sont tentés de prélever des taxes non autorisées ou à s'endetter illégalement. D'un autre côté, si les autorités locales ne recourent pas à ces modes de financement illicites, elles sont contraintes de hiérarchiser leurs dépenses selon les vœux de l'autorité supérieure au lieu de les adapter aux besoins locaux. De plus, un excès de délégation a pour effet qu'un trop grand nombre d'autorités administratives peuvent être amenées à offrir des services similaires. Des déséconomies d'échelle affectent l'offre de services publics de base, beaucoup de bourgs étant inférieurs à la dimension optimale et de nombreuses préfetures n'ayant guère d'autres activités que l'administration. Plusieurs expériences pilotes tendent à démontrer qu'il serait aisé de court-circuiter l'échelon préfectoral. L'abolir purement et simplement pourrait néanmoins s'avérer difficile dans les provinces à faible densité démographique où les centres de population sont éloignés les uns des autres.

La décomposition des dépenses publiques au niveau provincial est également très différente de celle que l'on peut observer dans les pays membres de l'OCDE. Les incitations existantes expliquent la part relativement élevée de l'investissement matériel et des dépenses totales affectées à l'administration publique. Cette préférence pour l'investissement résulte en partie du système d'évaluation des fonctionnaires locaux, qui repose sur l'augmentation du PIB dans leur circonscription. Nombre d'entre eux, considérant que le PIB est déterminé par la demande, ont favorisé les dépenses d'infrastructure, qui stimulent le PIB à court terme pendant la phase de construction. Les dépenses d'éducation ou de santé, si elles bénéficient également à la croissance économique, ont été négligées dans le passé. Il a été proposé récemment de remplacer le système actuel d'évaluation, centré sur le PIB, par une méthode plus objective reposant sur un ensemble d'indicateurs, qui pourrait éliminer certaines des incitations négatives. Il n'est cependant pas certain qu'elle sera suffisamment transparente et en phase avec les résultats escomptés, compte tenu du grand nombre d'indicateurs retenus.

Par ailleurs, la Chine affecte à l'administration publique un pourcentage beaucoup plus élevé du total des dépenses que la plupart des pays membres de l'OCDE. Dans les provinces, ce poste représente près de 15 % de l'ensemble des dépenses et le pourcentage s'élève à 20 % dans les districts. On note aussi des différences géographiques marquées. On ne dispose pas, à l'échelle du pays, de données concernant les bourgs, mais les enquêtes montrent qu'une large part des dépenses totales va à l'administration publique.

Il pourrait s'avérer nécessaire de revoir le nombre d'échelons administratifs, après la décision prise par les autorités chinoises de diminuer sensiblement les recettes fiscales des échelons les plus bas, à savoir les bourgs¹⁷. La réforme de la fiscalité rurale entraînera la suppression de plusieurs impôts liés à l'agriculture et la réduction progressive de la taxe sur la production agricole. Cette réforme n'aura qu'une incidence nationale limitée (hausse

de 3 à 4 % des revenus agricoles et baisse de 2 % des recettes fiscales totales), mais elle sera fortement ressentie dans les bourgs, dont le manque à percevoir avoisinera la moitié de leur revenu propre. En outre, les redevances et l'obligation imposée aux agriculteurs de travailler gratuitement pour le bourg quand on le leur demande seront supprimées. Le système fiscal deviendra de ce fait plus transparent et la collecte des impôts s'en trouvera facilitée. En même temps, l'État central aidera les bourgs à assurer la rémunération des enseignants et les districts devraient aussi augmenter leurs transferts, même si la compensation restera partielle. Voyant leurs recettes s'amenuiser, les administrations des bourgs devront gagner en efficacité et diminuer leurs effectifs. On peut donc s'interroger sur la nécessité de conserver les bourgs en tant que circonscriptions administratives assurant des services publics et dotées de comptes budgétaires distincts.

3.4. Conséquences et options envisageables pour les pouvoirs publics

Les réformes opérées depuis une dizaine d'années ont entraîné une hausse significative des transferts de l'État central aux échelons administratifs inférieurs. Pourtant, les inégalités géographiques des dépenses publiques restent considérables. La dépense par habitant (corrigée pour tenir compte de la répartition géographique des facteurs déterminant la demande de dépenses) est particulièrement faible dans plusieurs provinces centrales économiquement défavorisées. Ces régions n'ont pas bénéficié de l'effort de développement des infrastructures des provinces de l'Ouest et du Plan de revitalisation du Nord-Est. Il faudrait majorer les transferts de l'État central de quelque trois points de PIB (soit environ 12 % des dépenses totales au niveau central) pour parvenir à équilibrer le montant actuel des dépenses par habitant dans les provinces les moins bien loties et dans l'ensemble de la nation.

Le seul fait d'accroître les transferts du centre aux provinces ne permettrait pas de remédier à l'inégalité des dépenses entre les provinces, car cette inégalité résulte surtout de différences d'un district à l'autre au sein même des provinces. Le problème résulte en partie de l'absence de contrôle des relations budgétaires entre les autorités provinciales et les échelons administratifs inférieurs de la part du gouvernement central. Celui-ci a certes défini des principes directeurs, mais ils ne sont ni assez précis, ni assez contraignants pour influencer les comportements. Les dispositions en matière de partage des recettes, de même que les programmes de transferts, diffèrent beaucoup selon les régions.

Nombre de pays membres de l'OCDE jugent souhaitable d'établir un équilibre entre la capacité de prélèvement fiscal et les dépenses, dans la mesure où cela permet de mieux tenir compte du contexte local et de mieux apprécier la volonté de la population de financer un niveau de services donné (Joumard et Kongsrud, 2004). Néanmoins, l'application d'une telle politique en Chine se heurte à l'organisation politique qui ne confère qu'une responsabilité limitée aux autorités locales. Il pourrait donc s'avérer nécessaire de centraliser davantage le contrôle des dépenses, en normalisant les accords de partage des recettes entre provinces, préfectures et districts. Alors que ce système assurerait une certaine stabilité des recettes locales, il pourrait toutefois aboutir à des inégalités de dépenses à l'image des disparités de revenu existantes, ce qui obligerait à revoir de fond en comble le système intraprovincial de transferts sur la base de règles qui mettraient fin aux défauts actuels. En tout état de cause, les accords intraprovinciaux devraient prévoir l'attribution de responsabilités claires aux échelons inférieurs de l'administration et éviter les doubles emplois. Ils devraient aussi garantir aux autorités locales des ressources suffisantes pour accomplir efficacement les missions qui leur sont

assignées par les échelons supérieurs – un impératif dont l'importance a déjà été mise en avant dans le domaine de l'éducation. S'il y a un hiatus entre la capacité de prélèvement fiscal et les charges que doivent supporter les autorités locales, celles-ci devront faire face à de nouvelles obligations dont elles n'auront pas le financement, ce qui les détournera des objectifs retenus au plan local, d'où une moindre efficacité de la dépense publique.

Le financement de la hausse des dépenses publiques dans les zones défavorisées ne doit pas être assuré exclusivement par une augmentation des transferts émanant d'autres niveaux d'administration ou par un alourdissement de la fiscalité. Il y a largement de quoi réduire la forte proportion du total des dépenses qui est affectée à l'administration publique. Plusieurs mesures sont envisageables pour faire des économies dans ce domaine et dégager des ressources au profit de secteurs prioritaires comme l'éducation et la santé, par exemple la fusion de circonscriptions administratives ou la suppression des bourgs en temps qu'unités budgétaires distinctes, pour réaliser des économies d'échelle. Il serait aussi possible de simplifier l'organisation administrative en faisant disparaître les préfetures dans les zones où elles sont relativement peu éloignées de la capitale de la province. De manière plus générale, le personnel administratif pourrait être sensiblement réduit. Un système d'évaluation des fonctionnaires locaux plus transparent et axé sur les priorités retenues serait de nature à éliminer les incitations qui contribuent à gonfler artificiellement la demande et la production dans une zone géographique donnée en augmentant l'investissement matériel. Il est donc impératif de mener à bien la réforme actuelle des méthodes utilisées pour déterminer la rémunération et les promotions dans la fonction publique.

4. Conclusion

En passant de la planification centralisée à une économie plus ouverte sur le marché, la Chine a profondément transformé sa politique en matière de dépenses publiques. Des progrès significatifs ont été faits afin d'intégrer les comptes extrabudgétaires au budget principal, de porter les dépenses d'infrastructure à un niveau plus conforme aux besoins de développement du pays et d'améliorer les mécanismes de budgétisation et de programmation des dépenses. De sérieux problèmes subsistent toutefois. L'État reste trop exposé de par ses activités hors budget, notamment des engagements conditionnels, ce qui complique les tâches de planification et de contrôle des dépenses, et nuit à la transparence et à la reddition de comptes. La composition des dépenses publiques n'est pas adaptée aux besoins et aux objectifs de développement de la Chine à deux égards au moins : d'abord, l'effort dans les domaines de l'éducation, de la science et de la santé reste insuffisant au regard des critères internationaux; ensuite, il existe, dans ces domaines, de larges disparités de dépenses publiques par habitant d'une province à l'autre et à l'intérieur des provinces. Ces problèmes sont en outre considérablement aggravés par l'état des relations budgétaires entre les différents niveaux d'administration, qui a été évoqué dans la dernière section.

L'analyse conduite dans cette étude aboutit à suggérer quelques axes de réflexion dont pourraient s'inspirer les futures réformes destinées à améliorer l'efficacité de la politique chinoise des dépenses publiques :

1. Poursuivre les efforts pour intégrer au budget les dépenses qui n'y figurent pas actuellement, dans le cadre d'une action plus large visant à soumettre l'ensemble des dépenses publiques à des exigences plus strictes pour ce qui est de la formulation et

de l'exécution du budget, ainsi que de la reddition de comptes. À tous les niveaux d'administration, il convient d'exiger une information exacte et exhaustive sur l'ensemble des dépenses. De façon progressive et dans la mesure du possible, il serait souhaitable d'inclure dans les rapports budgétaires publiés des estimations des dépenses fiscales et des engagements conditionnels (et des autres éléments de passif non comptabilisés).

2. Renforcer la transparence en réformant les systèmes de comptabilisation des dépenses par l'adoption d'une nomenclature par fonction suivant les normes internationales de façon à pouvoir déterminer et évaluer précisément les montants affectés aux principaux besoins sociaux, stratégiques et de développement.
3. Rendre plus efficace la répartition des dépenses publiques en augmentant – en pourcentage du total et par rapport au PIB – les crédits consacrés à l'éducation, à la santé, à la science et aux autres besoins sociaux et de développement, afin de les porter au niveau approprié pour la Chine. Les crédits affectés à l'éducation, en particulier, doivent être hissés à 4 % du PIB au cours des prochaines années, conformément à l'objectif, à terme, que se sont fixés les autorités. Il faut s'efforcer de freiner la croissance des dépenses d'administration publique grâce à une plus grande efficacité et à l'élimination du gaspillage. Il pourrait également être envisagé de simplifier l'organisation administrative, par exemple en regroupant les unités de dimension sous-optimale ou en supprimant l'échelon des préfectures.
4. Réformer les relations budgétaires entre l'État central et les administrations infranationales pour faire correspondre, à chaque échelon d'administration, les prérogatives en matière de dépenses aux recettes disponibles. Les obligations de dépenses supplémentaires imposées par l'autorité centrale aux administrations infranationales devraient figurer explicitement dans les documents budgétaires et s'accompagner, dans la mesure du possible, de transferts ou de nouvelles sources de recettes. Parmi les autres réformes spécifiques qui pourraient être envisagées, il faut citer la mise en place d'un mécanisme de répartition des recettes fiscales qui permettrait aux provinces défavorisées de recevoir davantage que les provinces plus prospères, ou encore une augmentation des transferts à celles des provinces pauvres qui se montreraient capables d'améliorer le recouvrement de l'impôt.
5. Instaurer des mécanismes de reddition de comptes à l'intention des administrations infranationales en leur fixant des objectifs de performance plus explicites dans des secteurs clés comme l'éducation. Il faudrait y inclure non seulement des objectifs globaux, mais aussi, pour les échelons d'administration supérieurs, des indicateurs de résultats uniformes, applicables à tous les niveaux relevant de leur compétence. Le gouvernement central s'est récemment engagé dans cette voie en enrichissant les critères d'évaluation des fonctionnaires provinciaux et locaux d'indicateurs de performance mesurant la réalisation d'objectifs sociaux essentiels. On pourrait aussi donner aux autorités locales plus de marge pour décider des taux et d'autres modalités de certains impôts, une mesure qui s'inscrirait dans le cadre plus large d'un système incitatif de nature à améliorer le rendement social des dépenses publiques en réduisant la tendance à dépenser la totalité des recettes encaissées. Il faudrait par ailleurs développer davantage les mécanismes d'évaluation des fonctionnaires locaux par des instances locales.

Notes

1. Ce chapitre a été rédigé par Margit Molnar et Charles Pigott, Département des affaires économiques, OCDE.
2. Les développements qui suivent reposent sur une analyse plus détaillée de ces questions dans l'OCDE (2005). Le troisième grand ensemble de problèmes relatifs aux politiques de dépenses publiques (voir Van den Noord, 2000), à savoir le degré d'efficacité de leur programmation, formulation et exécution, n'est pas examiné ici. Certains de ces points, notamment ceux qui concernent les mécanismes de budgétisation utilisés en Chine, sont traités au chapitre 7.
3. Il faut faire preuve de prudence quand on compare les statistiques relatives aux dépenses inscrites au budget en Chine et dans les pays membres de l'OCDE. Dans ces derniers, elles couvrent généralement la totalité des dépenses de l'administration centrale, des états et des administrations locales, y compris au titre de la sécurité sociale (voir www.oecd.org/eco/sources-and-methods) alors qu'en Chine, une proportion significative de ces éléments est exclue des statistiques budgétaires.
4. En outre, les administrations locales, bien que non autorisées à emprunter pour couvrir leurs dépenses, se sont endettées de façon illégale auprès d'institutions financières, d'entreprises non financières et de personnes physiques. Le montant de cette dette, qui devra en définitive être pris en charge par les autorités locales ou centrales, n'est pas connu avec précision, en particulier la fraction due à des entités non financières et à des particuliers.
5. Ces autres catégories de dépenses représentaient, en 2001, 25 % environ des charges de fonctionnement inscrites au budget. Les estimations englobent les montants dépensés à ce titre sur les fonds extrabudgétaires. Pour plus de détails, se reporter à OCDE (2005a).
6. Se reporter au chapitre 6 de *La Chine dans l'économie mondiale*, OCDE (2002), intitulé « Défis technologiques pour les industries chinoises ».
7. La Banque mondiale recommandait, dans son rapport de 1997 intitulé *China 2020*, une augmentation des dépenses d'infrastructure équivalant à 1 % du PIB chinois. Cet objectif a maintenant été dépassé.
8. Il convient toutefois de noter qu'en pourcentage du PIB, les dépenses d'administration ne paraissent pas élevées en comparaison des pays membres de l'OCDE (voir OCDE, 2005b).
9. Ce recul s'expliquait par la place de moins en moins importante des entreprises d'État – principales sources de recettes fiscales – dans l'ensemble de l'économie et par la baisse de leur rentabilité. À cela s'ajoutaient des difficultés de recouvrement de l'impôt auprès des entreprises non étatiques.
10. Les dépenses consacrées par l'État à la couverture des déficits de la sécurité sociale pourraient s'alourdir sensiblement, en raison du départ en retraite des ouvriers les plus âgés des entreprises d'État, bénéficiaires de droits à pension généreux, et dans l'éventualité où les autorités locales continueraient d'être dans l'incapacité de financer intégralement les obligations qui, théoriquement, leur incombent.
11. Selon de récentes déclarations officielles, les autorités envisagent d'augmenter de plus de moitié le pourcentage des dépenses totales affecté à la sécurité sociale (de quelque 10 à 11 % actuellement à 17 %). Mais les délais de mise en œuvre ne sont pas précisés (*Quotidien du peuple*, 22 septembre 2004).
12. Selon diverses estimations, le potentiel d'augmentation de la dette publique, lié à la solution du problème des créances douteuses, est de l'ordre de 20 à 40 % du PIB; et cela en incluant les créances détenues par les quatre sociétés de gestion d'actifs bancaires et les créances non productives des coopératives de crédit rural. Compte tenu des taux d'intérêt actuels sur les emprunts d'État, cela implique une charge du service de la dette de 1 à 2 % du PIB, qui s'alourdit quelque peu si les taux d'intérêt, actuellement très bas, augmentent. Se reporter à *La Chine dans l'économie mondiale : Les enjeux de politique économique intérieure*, chapitre 14 « Développer le système financier et les politiques de réglementation financière » et chapitre 22 « Priorités de politique macroéconomique pour bénéficier des échanges et de l'investissement », tableau 22.5, qui propose des estimations de la charge que pourraient représenter les créances non productives et des simulations sommaires de l'augmentation du service de la dette publique qui en résulterait.
13. En 2002, les administrations infranationales assumaient 76 % du total des dépenses budgétisées, extrabudgétaires et de sécurité sociale.
14. Ces directives sont décrites dans Lou (2002).
15. Si certaines composantes de ces transferts, comme les aides aux minorités ou les transferts, récemment mis en place, de l'État central aux districts pauvres pour l'éducation, sont directement versés à l'échelon infraprovincial, la plupart d'entre eux sont alloués par la province.

16. On a déduit les dépenses en capital, faute de disposer de leur composition détaillée. Cette estimation a l'inconvénient de reposer sur l'hypothèse d'une répartition nationale inchangée des différentes catégories de dépenses. La dépense nationale totale est rendue égale à la dépense totale nécessaire. Autrement dit, la somme des déficits et des excédents est égale à zéro.
17. En général, le bourg est l'échelon d'administration le plus bas doté d'un budget indépendant. Dans un certain nombre de cas, toutefois, les bourgs n'ont pas de budget propre et sont directement financés sur le budget du district dont ils dépendent.

Bibliographie

- Banque asiatique de développement (2004), *To Serve and to Preserve – Improving Public Administration in a Competitive World*, Banque asiatique de développement, Manille.
- Banque mondiale (2000), « China: Managing Public Expenditures for Better Results », Country Economic Memorandum, Washington.
- Banque mondiale (1997), *China 2020*, Banque mondiale, Washington.
- Joumard, Isabelle et Per Mathis Kongsrud (2003), « Fiscal Relations Across Government Levels », Document de travail du Département des affaires économiques, n° 375, OCDE, Paris.
- Lou, Jiwei (dir. pub.) (2002), *Zhongguo Zhengfu Yusuan: Zhidu, Guanli Yu Anli* (en chinois) (*L'établissement du budget en Chine : structure, gestion et pratiques*), Zhongguo Caizheng Jingji Chubanshe, Pékin.
- Ma, Jun (2000), « Off-budgetary Activities of China Governments Since Economic Reform », communication présentée à la douzième conférence annuelle de l'Association for Budgeting and Financial Management, Kansas City, 7 octobre 2000.
- OCDE (2002), *La Chine dans l'économie mondiale : Les enjeux de politique économique intérieure*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005a), *La politique des dépenses publiques en Chine – Analyse de certains aspects*, OCDE, Paris (à paraître).
- OCDE (2005b), *Études économiques de l'OCDE : Chine*, OCDE, Paris (à paraître).
- Qiao, Baoyun, J. Martinez-Vazquez et Y. Xu (2003), « The Tradeoff between Growth and Equity in Decentralisation Policy: China's Experience », *Department of Economics Working Paper*, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta.
- Van den Noord, Paul (2000), « Surveillance des dépenses publiques : Cadre pour les examens par pays du Comité EDR », ECO/CPE/WP1(2000)15.
- Wang, Shaoguang (2001), « For National Unity: The Political Logic of Fiscal Transfer in China », *Department of Government and Public Administration Working Paper*, Université chinoise de Hong-Kong (Hong-Kong, Chine).
- Wong, Christine (2001), « Fiscal Decentralisation in China: the Problematic Outcomes of Unplanned Changes in Transition toward a Market Economy », communication présentée à l'Asian Development Forum, Bangkok.
- Wong, Christine (2005), « Decentralisation and Governance in China: Managing Across Levels of Government », document établi pour l'OCDE, première version, 3 avril 2005.
- Zhang, Gang (2002), « Défis technologiques pour les industries chinoises », dans *La Chine dans l'économie mondiale*, OCDE (2002), Paris.
- Zhang, Xiaobo et R. Kanbur (2003), « Spatial Inequality in Education and Health Care in China », *CEPR Discussion Paper Series*, n° 4136.

PARTIE III

Cadre institutionnel pour les forces du marché

PARTIE III

Chapitre 9

**Gestion et réforme de la réglementation
en Chine**

Table des matières

Résumé	313
Gestion et réforme de la réglementation en Chine	315
1. Introduction	315
2. Avantages et défis potentiels de la réforme de la réglementation en Chine	317
3. Initiatives récentes visant à améliorer la qualité de la réglementation	318
3.1. S'orienter vers l'état de droit	318
3.2. Un processus d'élaboration des lois en voie de normalisation	319
4. Transparence et accessibilité de la réglementation	320
4.1. Les exigences de l'OMC : un facteur essentiel d'amélioration de la qualité de la réglementation	322
5. La consultation publique	323
6. Évaluer l'impact de la réglementation sur l'économie	324
6.1. Évaluation de l'impact de la réglementation en Chine	326
7. Mise en place d'instances de régulation	328
7.1. Le bureau des affaires législatives remplit des fonctions similaires à celles des organismes chargés de la réforme de la réglementation au niveau central présents dans de nombreux pays membres de l'OCDE	328
7.2. Les industries de réseau	328
7.3. S'inspirer de l'expérience de l'OCDE	331
8. Réforme du système des autorisations administratives	331
9. Réforme des pratiques et procédures d'autorisation	333
10. Améliorer la mise en œuvre et le respect de la réglementation	334
11. Conclusion	335
Notes	338
Bibliographie	339
Liste des encadrés	
9.1. Définitions	316
9.2. Principes de l'OCDE en matière de réforme de la réglementation	318
9.3. Les récentes initiatives visant à améliorer la qualité de la réglementation	320
9.4. Vue d'ensemble de la procédure législative en Chine (à l'échelon national)	321
9.5. Liste de critères de référence de l'OCDE pour la prise de décision en matière de réglementation	325
9.6. Causes structurelles ou conjoncturelles de l'inadéquation du contrôle de l'application de la loi en Chine	336

9.7. Directives pour l'amélioration de l'administration publique conformément
au principe de la légalité..... 337

Liste des graphiques

9.1. Phases de la réforme de la réglementation 326

Résumé

Le bénéfice que la Chine pourrait tirer d'une réforme de la réglementation est substantiel, tout comme le préjudice qu'elle subirait faute de s'attaquer à un certain nombre de graves problèmes dans ce domaine. Le présent chapitre analyse les efforts accomplis récemment par la Chine pour améliorer ses capacités en matière de réglementation et pour bâtir un environnement réglementaire reposant sur la primauté du droit.

La Chine a pris des mesures en vue de mettre en place un ensemble de règles, un système juridique, des procédures et des institutions crédibles propres à favoriser le fonctionnement de l'économie de marché. Les réformes destinées à introduire et à consolider la primauté du droit, lancées à la fin des années 70, ont été accélérées et amplifiées depuis la fin des années 90. Le gouvernement chinois continue de placer au cœur de ses priorités l'amélioration de la qualité de la réglementation et la promotion de pratiques administratives et réglementaires conformes à la règle de droit.

La dynamique enclenchée par la Chine pour la mise en œuvre de ces objectifs ne se relâche pas. De récentes initiatives, telles que la réforme du système des autorisations administratives qui a débuté en 2001, amorcent sans doute un changement radical des pratiques réglementaires chinoises. Des critères et principes explicites régissent désormais les interventions en matière de réglementation. Ces mesures ont vocation à transformer les pratiques antérieures fondées sur l'octroi d'autorisations *ex ante* pour la plupart des activités commerciales en un système reposant sur un contrôle *ex post*. Même si la réforme n'en est qu'à ses débuts, les autorités chinoises s'appliquent également à normaliser et améliorer les mécanismes de consultation et les règles de transparence prévues par la réglementation, et à mettre en place des méthodes d'évaluation de l'impact économique des nouveaux textes proposés. Cherchant à éviter de coûteuses défaillances du marché dans le secteur des services d'utilité publique, qui se mettent progressivement à opérer aux conditions du marché, la Chine s'efforce de mettre sur pied des instances de régulation plus autonomes dans le but d'éviter le risque d'accaparement par des intérêts en place et de partialité dans le processus de prise de décision.

Un certain nombre de graves problèmes de réglementation continuent toutefois d'émousser ou de menacer la performance économique du pays. La Chine pâtit lourdement de la médiocrité de ses pratiques réglementaires : application insuffisante de la loi; excès ou, à l'inverse, déficit de réglementation; réglementation inefficace ou dépassée; ou encore abus de pouvoirs. De plus, dans un contexte où une part non négligeable des pouvoirs réglementaires est déléguée aux provinces et aux régions, la coordination entre les différents niveaux d'administration est un autre défi, tout aussi capital. Pour résoudre ces problèmes, il est indispensable de poursuivre les efforts visant à promouvoir la qualité et la réforme de la réglementation.

Les autorités chinoises, qui sont parfaitement conscientes de la situation, ont pris des mesures concrètes pour améliorer la qualité de la réglementation et sa mise en œuvre dans le respect de la règle de droit. Les exigences de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ont joué un rôle moteur dans ce sens, mais il y a lieu de s'interroger sur leurs répercussions réelles à terme si d'autres réformes ne suivent pas. Parmi les problèmes les plus pertinents, il faut noter le pouvoir discrétionnaire excessif accordé aux fonctionnaires pour interpréter, diffuser et mettre en œuvre des règlements, ainsi que le manque de ressources et d'indépendance dont souffre le pouvoir judiciaire. Le renforcement des capacités pour développer et coordonner la nouvelle réglementation représente un autre défi, qui suppose la mise en place d'institutions, de procédures et de critères permettant l'élaboration de textes de qualité.

Gestion et réforme de la réglementation en Chine¹

1. Introduction

La Chine a pris des mesures en vue de mettre en place un ensemble de règles, un système juridique, des procédures et des institutions crédibles propres à favoriser le fonctionnement de l'économie de marché. Les réformes destinées à introduire et à consolider la règle de droit, lancées à la fin des années 70, ont été accélérées et amplifiées depuis la fin des années 90. Le gouvernement chinois continue de placer au cœur de ses priorités l'amélioration de la qualité de la réglementation et la promotion de pratiques administratives et réglementaires conformes à la règle de droit. La Chine progresse rapidement dans la mise en œuvre de ces objectifs. De récentes initiatives, telles que la réforme du système des autorisations administratives qui a débuté en 2001, amorcent sans doute un changement radical des pratiques réglementaires chinoises. Des critères et principes explicites régissent désormais les interventions en matière de réglementation. Ces mesures ont vocation à transformer les pratiques antérieures fondées sur l'octroi d'autorisations *ex ante* pour la plupart des activités commerciales en un système reposant sur un contrôle *ex post*. Même si la réforme n'en est qu'à ses débuts, les autorités chinoises s'appliquent également à normaliser et améliorer les mécanismes de consultation et les règles de transparence prévues par la réglementation, et à mettre en place des méthodes d'évaluation de l'impact économique des nouveaux textes proposés. Cherchant à éviter de coûteuses défaillances du marché dans le secteur des services d'utilité publique, qui se mettent progressivement à opérer aux conditions du marché, la Chine s'efforce de mettre sur pied des instances de régulation plus autonomes dans le but d'éviter le risque d'accaparement par des intérêts en place et de partialité dans le processus de prise de décision.

Un certain nombre de graves problèmes de réglementation continuent toutefois d'émousser ou de menacer la performance économique du pays. La Chine pâtit lourdement de la médiocrité de ses pratiques réglementaires : application insuffisante de la loi; excès ou, à l'inverse, déficit de réglementation; réglementation inefficace ou dépassée; réglementation faussée pour servir des intérêts sectoriels; ou encore abus de pouvoirs. De plus, dans un contexte où une part non négligeable des pouvoirs réglementaires est déléguée aux provinces et aux régions, la coordination entre les différents niveaux d'administration est un autre défi, tout aussi capital. Pour résoudre ces problèmes, il est indispensable de poursuivre les efforts visant à promouvoir la qualité et la réforme de la réglementation.

Les autorités chinoises, qui sont parfaitement conscientes de la situation, ont pris des mesures concrètes pour améliorer la qualité de la réglementation et sa mise en œuvre dans le respect de la règle de droit. Même si le contexte particulier de la Chine continuera d'influer sur la nature, le rythme et les effets des réformes administratives et réglementaires, il convient de noter que, dans bien des domaines, ce pays tend à se rapprocher des meilleures pratiques préconisées par l'OCDE et d'en généraliser l'application.

Le chapitre est structuré comme suit : une fois définis les principes fondamentaux (encadré 9.1), la section 2 du chapitre fait le point sur quelques-uns des avantages à attendre de la réforme de la réglementation en Chine et des principaux problèmes à résoudre, et la section 3 donne un aperçu de récentes initiatives en la matière. Les sept sections suivantes traitent des efforts déployés pour améliorer les pratiques, outils et institutions de réglementation spécifiques, avant la conclusion qui constitue la section 11.

Encadré 9.1. Définitions

Par réglementation, on entend toute la panoplie d'instruments au moyen desquels les pouvoirs publics imposent des obligations aux entreprises et aux citoyens. La réglementation se décompose en trois catégories : la réglementation économique, qui intervient directement dans les décisions de marché, telles que la fixation des prix, la concurrence, l'entrée sur le marché ou la sortie du marché; la réglementation sociale, qui protège des intérêts collectifs tels que la santé, la sécurité, l'environnement ou la cohésion sociale; et enfin la réglementation administrative, qui recouvre les formalités administratives, grâce auxquelles les pouvoirs publics recueillent des informations, afin, entre autres, de s'assurer du respect de la réglementation et de prendre des décisions en connaissance de cause.

Les institutions et outils de la réglementation se réfèrent aux mécanismes par lesquels les pouvoirs publics favorisent la qualité de la réglementation, dans le cadre des dispositifs réglementaires en vigueur. Au nombre des outils de la réglementation figurent, par exemple, les analyses d'impact de la réglementation (AIR), les mécanismes de consultation et de communication, les mesures de simplification administrative telles que la fixation de dates butoir pour la prise de décisions, ou encore les clauses de caducité ou de révision automatique. Les institutions de réglementation peuvent prendre la forme de cellules centrales de contrôle de la qualité de la réglementation, de commissions extérieures (mises en place par les pouvoirs publics dans le but de proposer, de promouvoir ou de faire appliquer des mesures relatives à la qualité de la réglementation), ou encore d'instances de réglementation indépendantes.

La politique de la réglementation vise explicitement à maximiser l'efficacité, l'efficacité et la transparence de la réglementation, ainsi que le respect d'obligations redditionnelles, dans le cadre d'une approche rationnelle et intégrée de l'utilisation des institutions et des outils de réglementation. Cette politique s'attache à la création d'un cadre optimal pour l'élaboration et le réexamen de la réglementation, plutôt qu'au contenu proprement dit de la réglementation.

La qualité de la réglementation traduit la mesure dans laquelle un système réglementaire sert effectivement les objectifs initialement fixés. Ces derniers renvoient aux objectifs spécifiques que l'outil de réglementation cherche à atteindre, et à l'efficacité avec laquelle ces objectifs sont atteints, ainsi qu'à des objectifs de gouvernance, notamment la transparence et la responsabilité. Pour déterminer si un système de réglementation est de bonne qualité ou s'il a besoin d'être réformé, il faut au préalable définir clairement les critères pertinents pour une telle évaluation. La liste de critères de référence de l'OCDE pour la prise de décision en matière de réglementation recense 10 critères et principes généraux relatifs à la qualité de la réglementation, qui ont été largement appliqués par les pays membres de l'OCDE lorsqu'ils ont conçu et mis en œuvre leurs procédures réglementaires (voir encadré 9.5).

2. Avantages et défis potentiels de la réforme de la réglementation en Chine

L'expérience des pays membres de l'OCDE montre qu'une approche globale de la réforme de la réglementation peut apporter des avantages au consommateur, alléger les formalités imposées aux entreprises, améliorer leur compétitivité et atténuer la vulnérabilité de l'économie face aux chocs exogènes, tout en maintenant, voire en relevant, le niveau de protection que procure la réglementation dans des domaines tels que la santé et la sécurité (OCDE, 1997; OCDE, 2002b).

La mise en place en Chine d'un cadre réglementaire efficient et orienté sur le marché contribuerait à créer des incitations grâce auxquelles la libération des échanges et de l'investissement, ainsi qu'une bonne gouvernance, seront à même de soutenir la croissance à long terme. La réforme de la réglementation peut permettre à la Chine de s'acquitter de ses obligations légales vis-à-vis de l'OMC en éliminant les obstacles aux échanges et à l'investissement, en renforçant le respect des principes de transparence, de neutralité et d'égalité de traitement, et en instaurant de nouvelles institutions et pratiques conformes aux normes internationales, telles que des instances de régulation autonomes pour les entreprises de service public. Dans un sens plus large, la réforme de la réglementation devrait être perçue comme une stratégie volontariste qui vient compléter la libéralisation des échanges et de l'investissement pour doper le potentiel de croissance de la Chine. Du fait de la suppression des subventions et du démantèlement des monopoles des entreprises publiques, une réforme de la réglementation s'impose aussi afin de prémunir les autorités régulatrices contre d'éventuelles pressions en faveur d'un renforcement de la protection des entreprises en place.

Cependant, la Chine se heurte à un certain nombre de problèmes de réglementation spécifiques susceptibles de compromettre la pérennité de ses performances économiques.

- **Les risques liés à la réglementation** sont élevés : ils nuisent à l'investissement et à la compétitivité, car ils augmentent le coût du capital.
- **Le coût des transactions** est élevé à cause du caractère excessivement complexe d'un environnement réglementaire organisé en de multiples strates, souvent arbitraire et parfois exposé à l'ingérence et à la corruption.
- **Les obstacles à l'entrée sur le marché et à la concurrence imputables à la réglementation** sont importants dans de nombreux secteurs. Dans d'autres, la réglementation biaise les incitations et aboutit à une mauvaise affectation des ressources.
- **Le déficit de réglementation** : dans de nombreux secteurs, la Chine doit faire face à un déficit de réglementation, une mauvaise application des textes réglementaires et à un déficit institutionnel. L'insuffisance de la protection des consommateurs et des investisseurs que devrait apporter la réglementation mine la confiance de ces derniers dans les marchés.
- **Les contre-pouvoirs**, tels qu'un pouvoir judiciaire efficace, à même de veiller au respect de la règle de droit et à l'efficacité des procédures de règlement des différends entre l'État et les entités de marché, sont insuffisants. Cette situation limite la capacité des nouveaux venus à se mesurer aux entités déjà présentes sur le marché.
- **Les goulets d'étranglement liés aux infrastructures**, en partie imputables au fait que le régime réglementaire n'est pas assez orienté sur le marché renchérissent les coûts de production pour l'ensemble de l'économie.

Il n'existe pas de système de réglementation parfait et universel. Il faut chaque fois élaborer des solutions qui puissent s'adapter à la fois à l'environnement spécifique que forment les valeurs et les institutions d'un pays et à son niveau de développement économique. Il paraît évident que la nature, le rythme et les répercussions des réformes administratives et réglementaires sont façonnés par la situation particulière de la Chine, et continueront de l'être.

Par ailleurs, l'expérience des différents pays et la nature de leurs attentes vis-à-vis d'un régime réglementaire de qualité peuvent constituer une précieuse source d'informations, compte tenu notamment de la convergence et du consensus qui se font jour depuis quelque temps autour d'un certain nombre de principes relatifs à la qualité de la réglementation. De surcroît, la Chine s'insérant de plus en plus dans l'économie mondiale conformément à ses obligations dans le cadre de l'OMC et devenant elle-même une économie de marché, l'expérience des autres pays peut servir à établir des objectifs et des normes de référence qui guideront les réformes. L'encadré 9.2 résume les principes énoncés par l'OCDE en matière de réforme de la réglementation.

Encadré 9.2. **Principes de l'OCDE en matière de réforme de la réglementation**

- Adopter, au niveau politique, de vastes programmes de réforme de la réglementation comportant des objectifs clairs et prévoyant des cadres précis pour leur mise en œuvre.
- Réexaminer systématiquement les réglementations pour vérifier si elles répondent toujours avec efficacité et efficacie aux objectifs qui leur sont assignés.
- Veiller à ce que les réglementations et les processus réglementaires soient transparents, non discriminatoires et appliqués avec efficacité.
- Réexaminer, et renforcer le cas échéant, le champ d'application et l'efficacité de la politique de la concurrence et les moyens de faire respecter les obligations qui en découlent.
- Réformer les réglementations économiques dans tous les secteurs afin de stimuler la concurrence, et les éliminer sauf celles qui s'avèrent être le meilleur moyen de répondre aux intérêts généraux de la collectivité.
- Supprimer les obstacles réglementaires inutiles aux échanges et à l'investissement en améliorant l'application des accords internationaux et en renforçant les principes internationaux.
- Recenser les liens importants avec d'autres objectifs de l'action gouvernementale et élaborer des politiques qui permettent de réaliser ces objectifs en favorisant la réforme.

Source : OCDE (1997), *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation*, OCDE, Paris.

3. Initiatives récentes visant à améliorer la qualité de la réglementation

3.1. S'orienter vers l'état de droit

L'imposition de limites rigoureuses à l'exercice arbitraire du pouvoir par les autorités, l'application prévisible et équitable de la loi, la transparence du processus d'élaboration des lois et l'indépendance du pouvoir judiciaire, tels sont les principaux éléments d'un système de primauté du droit. La Chine a accompli des progrès vers l'établissement d'une infrastructure juridique et pris des mesures pour opposer des contre-pouvoirs aux acteurs

publics et améliorer la transparence. C'est en particulier sur le pilier judiciaire que le gouvernement chinois a fait porter son effort de réforme.

En 1999, la Constitution chinoise a été révisée de manière à mettre l'accent sur la notion d'état de droit, évolution dont la portée symbolique n'a pas échappé aux observateurs. Les textes législatifs qui en ont découlé, telles que les lois relatives au contentieux administratif, à l'indemnisation par l'État, à la procédure législative et réglementaire ou aux autorisations administratives, témoignent de la priorité et de l'importance accordées à la concrétisation de ce changement de discours. La Constitution a de nouveau été amendée en 2004, avec l'adoption de règles explicites destinées à protéger les droits de propriété privée. En mai, le Conseil des affaires d'État a fait paraître des directives détaillées (*Directives pour l'amélioration de l'administration publique conformément au principe de la légalité*); elles proposent un cadre et une feuille de route pour guider les efforts au cours de la décennie à venir afin d'édifier une société fondée sur la primauté du droit.

Néanmoins, les restrictions légales à l'exercice arbitraire du pouvoir par l'État restent souvent peu opérantes dans la pratique, en raison de divers facteurs contextuels, tels que les carences du système législatif, le faible poids des tribunaux, la médiocrité de la formation des juges et des juristes, la corruption, la méconnaissance du droit de la part des fonctionnaires et des citoyens, ainsi que la fragmentation du pouvoir et le chevauchement des sphères d'autorité découlant de la transition vers une économie plus orientée sur le marché. En conséquence, même si des initiatives d'envergure ont été lancées, l'ampleur même du défi à relever impose que l'évolution vers un régime réglementaire fondé sur la règle de droit se fasse progressivement².

3.2. Un processus d'élaboration des lois en voie de normalisation

Dans le cadre des efforts qu'elles déploient pour asseoir la primauté du droit, les autorités chinoises ont édicté toute une série de lois, règlements et directives afin de normaliser le processus d'élaboration des lois tout en renforçant la transparence et la cohérence (encadré 9.3). La Loi de 2000 sur la procédure législative et les règles de procédure applicables à la promulgation des règlements administratifs, en vigueur depuis 2002, figurent parmi les initiatives les plus notables.

La Loi relative à la procédure législative et réglementaire vise à réglementer le processus d'élaboration des lois et règlements (voir encadré 9.4) et à définir plus précisément les limites du pouvoir législatif en Chine. Elle précise que seuls l'Assemblée populaire nationale (APN) et, dans certains cas, son comité permanent peuvent adopter les textes relevant du droit primaire³. Le Conseil des affaires d'État, les ministères et commissions, ainsi que les assemblées populaires locales, peuvent adopter des règlements administratifs ou des lois locales. Cette loi inscrit également dans un cadre plus concret l'autorité législative du Conseil des affaires d'État en définissant les compétences, les procédures et les interprétations relatives aux lois, ordonnances, règlements et circulaires, aux différents échelons de l'administration.

Les *Règles de procédure relatives à la promulgation des règlements administratifs* fixent des règles pour la rédaction et la publication des règlements administratifs et autres circulaires ministérielles. L'élaboration des règlements administratifs doit faire l'objet de toute une série d'étapes préparatoires destinées à favoriser un niveau de contrôle et de transparence accru.

Encadré 9.3. **Les récentes initiatives visant à améliorer la qualité de la réglementation**

Loi sur le contentieux administratif (1989).

Loi relative à l'indemnisation par l'État (1994).

Loi relative aux sanctions administratives (1996).

Loi relative à la supervision administrative (1997).

Amendement à la Constitution introduisant la notion d'état de droit (1999).

Résolution pour une administration publique respectant la primauté du droit (1999).

Loi relative à la procédure législative et réglementaire (2000).

Résolution relative à la rectification et à la normalisation de l'ordre économique sur le marché (2001).

Règles de procédure relatives à la promulgation des règlements administratifs (2001).

Règles de procédure relatives à la promulgation des règles et règlements (2001).

Loi relative aux autorisations administratives (2003).

Amendement à la Constitution adoptant des règles explicites de protection des droits de propriété privée (2004).

Directives pour l'amélioration de l'administration publique conformément au principe de la légalité (2004)*.

* Ces directives font suite à une résolution de 1999 du Conseil des affaires d'État visant à promouvoir le respect de la règle de droit dans l'administration.

4. **Transparence et accessibilité de la réglementation**

La transparence est cruciale pour la qualité de la réglementation. Au sens pratique, la transparence est la capacité des entités réglementées à identifier et à comprendre les obligations qui leur sont prescrites par la loi, et à exprimer des opinions à ce sujet. La transparence est un élément essentiel de toutes les phases du processus de réglementation, de la formulation initiale de propositions à l'élaboration de projets de règlements, jusqu'à la mise en œuvre et au contrôle de son respect, voire la révision et la réforme, ou encore la gestion globale du système réglementaire.

La Chine renforce peu à peu la transparence et l'accessibilité de la réglementation, sous l'effet conjugué d'une réelle détermination politique et des exigences de l'OMC, ainsi que d'une demande de plus en plus pressante de la part du public. L'accession de la Chine à l'OMC et la mise en œuvre de l'obligation de notification, conformément aux accords de cette organisation, ont accéléré le processus d'amélioration de la transparence des organes de l'État. Les initiatives relatives à l'administration électronique (chapitre 4) contribuent également à rendre le processus de réglementation plus transparent. Un certain nombre de facteurs semblent toutefois empêcher que des résultats significatifs en découlent, notamment l'absence d'une stratégie globale qui permettrait de satisfaire aux obligations de transparence prescrites par l'OMC.

Encadré 9.4. **Vue d'ensemble de la procédure législative en Chine (à l'échelon national)**

Au début de chaque année, le Conseil des affaires d'État publie une circulaire sur la planification de la législation, qui définit un programme relatif à la publication ou à la révision des lois et règlements administratifs. Il délègue ensuite l'élaboration de ces règlements à l'un de ses services fonctionnels ou à son bureau spécialisé (Bureau des affaires législatives du Conseil des affaires d'État).

Généralement, les ministères et commissions compétents sont chargés du travail préparatoire. Au cours de la rédaction des versions préliminaires, l'organe responsable peut solliciter l'avis des ministères concernés et du public. Cette sollicitation se fait par le biais de séminaires, de réunions d'experts, d'auditions ou autres tribunes appropriées.

Lorsque les versions préliminaires sont prêtes, elles sont envoyées au bureau des affaires législatives pour examen et révision. Le processus de révision s'attache en particulier à déterminer si les règlements administratifs proposés sont conformes à la Constitution et au droit chinois. Le bureau des affaires législatives vérifie également que les parties intéressées ont bien été consultées, et peut faire circuler le texte en projet parmi les ministères concernés pour recueillir des commentaires complémentaires. Lorsque les règlements administratifs sont de portée générale, le Conseil des affaires d'État rend public le texte préliminaire pour le soumettre à l'opinion avant son adoption définitive.

Après ces étapes de coordination et de consultation des ministères, les projets de lois (officiellement approuvés par le Bureau des affaires législatives) sont soumis par le Conseil des affaires d'État à l'Assemblée populaire nationale (APN) pour lecture et approbation.

Au sein de l'APN, ce sont les commissions spécialisées, la Commission des lois et l'organe administratif du comité permanent qui prennent le relais. Généralement, les membres des commissions tiennent des réunions à huis clos; des experts n'appartenant pas au groupe qui a mis au point la version préliminaire sont appelés à commenter des points considérés comme pertinents. L'APN approuve ou rejette la loi, habituellement lors d'un vote au cours d'une réunion ordinaire des membres du comité permanent.

En ce qui concerne les **règles et règlements administratifs**, les projets de texte sont examinés par le Comité permanent du Conseil des affaires d'État et soumis à l'approbation du Conseil des affaires d'État. Pour être publiés, les règlements administratifs doivent être approuvés et signés par le Premier ministre. Sauf spécification contraire, ils entrent en vigueur 30 jours après leur publication. Les règlements administratifs doivent être déposés auprès du Comité permanent de l'APN pour enregistrement.

Les règles ministérielles et les circulaires ou directives administratives (*xingzheng guizhang*) peuvent émaner des ministères, des commissions, de la Banque populaire de Chine, de la Cour des comptes ou d'autres instances de réglementation dépendant directement du Conseil des affaires d'État. Si ces règles ne sont pas des « lois » à proprement parler, elles apportent des orientations réglementaires et administratives sur des thèmes spécifiques. Le processus d'élaboration des règles ministérielles est similaire à celui des règles et règlements administratifs. Les règles ministérielles adoptées qui enfreindraient les règles administratives ne sont pas valides.

4.1. Les exigences de l'OMC : un facteur essentiel d'amélioration de la qualité de la réglementation

Au cours du processus d'adhésion à l'OMC, la Chine s'est fermement engagée à améliorer la transparence et à instaurer des mécanismes de contrôle juridictionnel des décisions administratives liées aux échanges⁴. Les efforts de réforme des organismes d'État au niveau national et local sur l'ensemble du territoire ont été stimulés par la prise de conscience de l'importance du respect des exigences de l'OMC. Les engagements souscrits par la Chine dans le cadre de l'OMC en termes de transparence ont également justifié le lancement d'autres types de réformes.

De nombreux observateurs ont constaté que les autorités chinoises se montrent déterminées à s'acquitter des obligations prescrites par l'OMC. Certains soulignent que des changements significatifs ont été apportés aux cadres et pratiques réglementaires au moment où la Chine se préparait à entrer à l'OMC, et que l'on peut attendre d'autres avancées.

De plus en plus d'organismes d'État rendent leurs lois et règlements accessibles au grand public *via* une diffusion dans des bulletins d'information ou sur un site Internet. L'intégration d'un certain nombre de fonctions relevant du domaine commercial au sein du ministère du Commerce améliorera sans doute la transparence et l'accessibilité des mesures liées au commerce, notamment grâce à la publication d'un unique bulletin d'information compilant l'ensemble des mesures chinoises relatives aux échanges qui paraissaient auparavant dans les bulletins des différents organismes. Le ministère du Commerce est également le seul canal par lequel sont diffusées les notifications à l'OMC des textes législatifs et réglementaires nationaux en rapport avec le commerce mis en place par les divers organismes d'État. Si la publication des lois et règlements adoptés se banalise quelque peu, il n'existe pour le moment aucune procédure normalisée permettant de rendre publics les projets de textes avant leur entrée en vigueur.

La pleine application de l'ensemble des dispositions relatives à la transparence au titre de l'Accord de l'OMC sur les obstacles techniques au commerce (OTC) et de l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) peut servir d'exemple pour l'amélioration de la qualité de la réglementation. Les points d'information nationaux sur ces deux accords de l'OMC, créés sous les auspices de l'Administration d'État pour le contrôle de la qualité, l'inspection et la quarantaine, sont chargés de la notification des mesures techniques liées aux échanges proposées par tout organisme d'État *via* le ministère du Commerce. Entre la date d'accession à l'OMC et la fin 2004, ont été présentées 77 notifications sur les obstacles techniques au commerce et 87 sur les mesures sanitaires et phytosanitaires.

En dépit de ces progrès, il y a lieu de s'interroger sur les retombées réelles des obligations souscrites dans le cadre de l'OMC si des réformes complémentaires ne sont pas engagées. Les partenaires commerciaux se plaignent que le respect des engagements vis-à-vis de l'OMC reste de portée limitée, incomplet et inégal, en particulier en raison du favoritisme local et du clientélisme qui continuent de prévaloir dans certains cas. Selon des analystes du Congrès des États-Unis, le respect de ces engagements est « freiné par la résistance aux réformes dont font preuve les représentants de l'État au niveau central et local, qui cherchent à protéger ou à promouvoir les activités qui relèvent de leur compétence, par la corruption au sein des instances publiques et par le manque de ressources allouées par le gouvernement central pour veiller à ce que les réformes inspirées par l'OMC soient appliquées uniformément et dans un souci de cohérence⁵ ».

5. La consultation publique

La consultation publique est un outil central d'aide à la prise de décisions fondée sur l'analyse, puisqu'elle constitue non seulement une source de données économique, mais qu'elle apporte en outre des renseignements sur des points tels que le degré d'acceptabilité des diverses mesures, qui peuvent s'avérer déterminants pour apprécier leur faisabilité et concevoir des stratégies adaptées en matière de mise en œuvre et de contrôle de leur application.

Le libre accès aux projets de textes législatifs et réglementaires qui émanent des pouvoirs publics est une notion encore loin d'être acceptée communément au sein de l'administration chinoise. Il est encore réservé à de rares groupes possédant de bons contacts au sein de l'administration. La consultation, si tant est qu'il y en ait, intervient trop tard dans le processus pour permettre d'évaluer l'impact sur le marché, les solutions de rechange et le besoin de réglementation. Cette situation ne fait qu'accroître les incertitudes du marché et le coût des erreurs.

Quelquefois, on procède à des consultations externes. Le cadre juridique chinois applicable à de nouvelles formes de consultation publique se développe peu à peu, et plus particulièrement depuis la Loi sur la procédure législative et réglementaire de 2000. Un texte d'application promulgué en novembre 2001 et entré en vigueur en 2002 (Règles de procédure relatives à la promulgation des règlements administratifs) mentionne clairement qu'au cours du processus d'élaboration de la réglementation, les organismes d'État compétents et les publics concernés doivent être consultés dans le cadre d'ateliers, de réunions ou autres tribunes. La Loi sur la procédure législative et réglementaire permet également à l'Assemblée populaire nationale et à son comité permanent de rechercher des points de vue extérieurs sur la législation proposée. L'APN fait ainsi de plus en plus appel au cours du processus à des universitaires, des spécialistes du droit privé ou autres experts extérieurs.

Malgré ces changements dans les usages, la participation des citoyens au processus de réglementation demeure restreint. Souvent, le cadre et les pratiques de consultation n'offrent ni aux entreprises ni aux citoyens la possibilité d'exercer une influence réelle. Un état de fait qui est partiellement imputable à l'organisation même de la procédure de consultation. En effet, le processus de consultation publique n'obéit à aucune norme préalablement fixée, pas plus que le rôle imparti aux principales parties intéressées, les délais à respecter ou la façon de traiter les commentaires émanant de la population. Ni sanctions ni voies de recours ne sont prévues en cas d'absence de consultation et aucun dispositif de contrôle du respect des procédures n'est en place. La participation limitée aux mécanismes de consultation peut en outre s'expliquer par le fait que les parties en présence doivent se familiariser avec un mode opératoire encore nouveau pour elles. De surcroît, la difficulté de rendre les documents physiquement disponibles et accessibles aux entreprises peut également jouer un rôle.

En 2002, l'OCDE recommandait que la Chine évolue vers des procédures de consultation plus normalisées, plus ouvertes et plus systématiques (OCDE, 2002a, p. 419). Compte tenu de la nécessité d'une approche flexible et sachant que les problèmes de réglementation n'ont pas tous les mêmes répercussions ni la même importance, un système de consultation répondant à des critères minimum (fixés par la loi) présente plusieurs avantages. Premièrement, les critères minimum constituent des références claires pour toutes les parties indiquant si la consultation a été entreprise dans les règles, ce qui protège les intérêts de toutes les parties. Deuxièmement, l'homogénéité des

procédures favorise la participation d'un plus grand nombre de parties prenantes. Les procédures étant mieux comprises, il sera plus aisé de ne pas passer à côté des occasions de formuler des propositions. Troisièmement, l'adoption d'une procédure homogène permet une meilleure coordination des initiatives réglementaires dans les différentes sphères de la politique publique. Lorsqu'il est avéré que des acteurs potentiellement importants sont difficiles à atteindre ou moins à même de participer, il faut s'attacher à rechercher activement et à garantir leur participation.

6. Évaluer l'impact de la réglementation sur l'économie

L'Analyse d'impact de la réglementation (AIR) constitue peut-être l'outil le plus important dont disposent les pouvoirs publics, car il facilite le choix des options les plus efficaces et efficientes. C'est l'instrument qui a contribué le plus utilement à l'amélioration de la qualité de la réglementation dans la zone OCDE, et il pourrait être également mis à profit dans les économies en transition et les pays en développement. L'AIR est un outil de décision, une méthode permettant : i) d'examiner de manière systématique et cohérente certains effets potentiels de l'action publique; et ii) de diffuser l'information auprès des décideurs. L'OCDE a établi en 1995 une *Liste de critères de référence* qui traite pour l'essentiel des bonnes pratiques dans le domaine de l'AIR (voir encadré 9.5); le *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation* de 1997 recommandait que les pouvoirs publics s'appuient sur l'Analyse d'impact de la réglementation au moment de l'élaboration, de l'examen et de la réforme des textes réglementaires.

Dans la plupart des pays membres de l'OCDE et dans un nombre croissant d'autres pays, les décideurs utilisent l'AIR pour mesurer les avantages, les coûts et les risques de la législation et de la réglementation pour les consommateurs et l'économie. L'AIR leur permet d'évaluer les arbitrages économiques et sociaux et d'envisager des solutions de remplacement. L'AIR peut être intégrée au processus d'élaboration des règles proposées et peut également servir aux pouvoirs publics à évaluer le dispositif législatif et réglementaire existant.

Des données récentes indiquent que l'AIR constitue également un outil précieux pour les pays en développement et les économies en transition⁶. Elle peut en effet renforcer la transparence, l'aptitude à rendre des comptes et les effets positifs sur l'économie des décisions de réglementation. L'introduction d'un système d'AIR prend du temps et suppose un apprentissage empirique. Cependant, même si sa conception et les processus y afférents ne sont pas des solutions optimales d'emblée, une fois introduite, l'AIR peut avoir un effet « d'autocorrection » en explicitant et en dévoilant les raisons qui ont présidé aux décisions des pouvoirs publics. En ce qui concerne les autres outils et institutions de réglementation, l'AIR ne constitue pas une solution universelle et doit être introduite ou adaptée en fonction des capacités de l'administration publique et de l'état d'avancement de la réforme de la réglementation nationale.

Le *Rapport sur la réforme de la réglementation* publié en 1997 par l'OCDE soulignait que la réforme s'opère en trois phases, l'AIR s'inscrivant dans la phase intermédiaire. La première est une phase de déréglementation. Elle s'attache essentiellement à éliminer les règlements qui entravent la concurrence et les échanges, et à réduire le nombre, le poids et le coût des règlements. La deuxième – qualifiée ici d'amélioration de la qualité de la réglementation – cherche à améliorer les processus réglementaires, y compris l'utilisation de l'AIR. Enfin, la troisième adopte une approche systémique à long terme, et s'intéresse aux institutions et aux performances (voir graphique 9.1).

Encadré 9.5. **Liste de critères de référence de l'OCDE pour la prise de décision en matière de réglementation**

Cette liste de critères s'inspire des principes régissant une prise de décision satisfaisante qui sont appliqués dans les pays membres de l'OCDE en vue d'améliorer l'efficacité et l'efficience de la réglementation officielle. Dans de nombreux pays membres de l'OCDE, les principes relatifs à l'AIR demandent aux instances de réglementation de répondre à la totalité ou à l'essentiel des 10 questions que compte la liste :

1. Le problème est-il correctement défini?

Il convient d'énoncer de façon précise le problème à résoudre en indiquant clairement sa nature et son ampleur, et en expliquant pourquoi il s'est posé (en déterminant les incitations des parties intéressées).

2. L'intervention des pouvoirs publics est-elle justifiée?

L'intervention de l'État doit être fondée sur des éléments indiquant clairement qu'elle est justifiée, vu la nature du problème, les coûts et avantages probables de l'intervention (sur la base d'une évaluation réaliste de l'efficacité des pouvoirs publics) et les autres mécanismes permettant de s'attaquer au problème.

3. La réglementation représente-t-elle la meilleure forme d'intervention gouvernementale?

Les responsables de la réglementation doivent procéder, à un stade précoce du processus réglementaire, à une comparaison solidement étayée des divers instruments d'action réglementaires et non réglementaires, en examinant des questions importantes comme les coûts, les avantages, les effets sur la répartition des revenus et les nécessités administratives.

4. Quel est le fondement juridique de la réglementation?

Les processus de réglementation doivent être structurés de manière à garantir que toutes les décisions en matière de réglementation sont rigoureusement conformes aux principes de la légalité, ce qui signifie qu'il faut explicitement veiller à ce que toutes les réglementations soient autorisées par d'autres réglementations fixées à un niveau plus élevé et compatibles avec les obligations découlant de traités et respecter des principes juridiques pertinents tels que la sécurité juridique, la proportionnalité et les formalités prévues.

5. Quel est (quels sont) le(s) niveau(x) d'administration approprié(s) pour agir?

Les responsables des réglementations doivent choisir le niveau d'administration le plus approprié auquel il convient d'intervenir ou, si plusieurs niveaux sont concernés, mettre au point des systèmes efficaces de coordination entre ces différents niveaux d'administration.

6. Les avantages des réglementations en justifient-ils les coûts?

Les responsables des réglementations doivent évaluer l'ensemble des coûts et avantages escomptés de chaque réglementation proposée et des options envisageables et communiquer ces estimations sous une forme accessible aux décideurs. Avant de prendre une décision, il convient de s'assurer que les coûts de l'intervention gouvernementale sont justifiés par ces avantages.

7. La répartition des effets au sein de la société est-elle transparente?

Dans la mesure où l'intervention gouvernementale influe sur la redistribution des revenus et le principe d'équité, les responsables de la réglementation doivent veiller à ce que la répartition des coûts et des avantages des réglementations entre les différents groupes concernés soit transparente.

Encadré 9.5. Liste de critères de référence de l'OCDE pour la prise de décision en matière de réglementation (suite)

8. La réglementation est-elle claire, cohérente, compréhensible et accessible aux usagers?

Les responsables de la réglementation doivent s'assurer que les réglementations seront comprises par les usagers potentiels, et prendre à cette fin les dispositions nécessaires pour clarifier autant que possible le texte et la structure des réglementations.

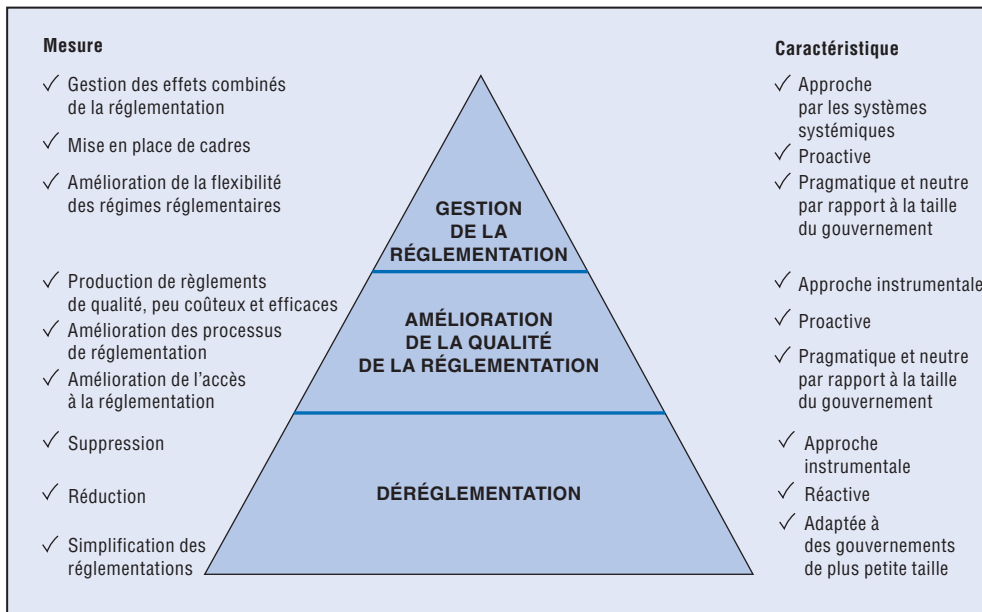
9. Toutes les parties intéressées ont-elles eu la possibilité de faire connaître leurs vues?

Les réglementations doivent être élaborées d'une façon ouverte et transparente, et des procédures appropriées doivent être mises en place pour que les parties intéressées telles que les entreprises et les syndicats concernés, d'autres groupes d'intérêt ou d'autres niveaux d'administration puissent faire part de leurs vues de manière efficace et en temps opportun.

10. Comment le respect de la réglementation sera-t-il assuré?

Les responsables de la réglementation doivent évaluer les incitations et les institutions par le biais desquelles la réglementation prendra effet, et mettre au point des stratégies d'application efficaces qui permettent d'optimiser leur utilisation.

Graphique 9.1. Phases de la réforme de la réglementation



Source : D'après OCDE (1997).

6.1. Évaluation de l'impact de la réglementation en Chine

La capacité d'évaluer l'impact de la réglementation sur l'économie revêt une importance particulière en Chine. Dans la phase de transition actuelle, où les besoins du marché évoluent rapidement, le risque de prendre de mauvaises décisions en matière de réglementation est élevé.

Il existe déjà plusieurs mécanismes qui permettent d'estimer l'impact potentiel des textes au cas par cas. L'Assemblée populaire nationale (APN) évalue la qualité des projets de loi, essentiellement par le biais des débats menés au sein de ses différentes commissions. Des économistes et des analystes indépendants rédigent de nombreux articles et rapports destinés au Conseil des affaires d'État et portant sur des projets de textes. Le Conseil des affaires d'État peut, par exemple, mettre sur pied des équipes chargées d'évaluer les réformes, comme ce fut le cas pour le secteur bancaire. La pratique qui consiste à autoriser les autorités locales à élaborer et expérimenter des règlements au niveau local, et à communiquer les résultats obtenus au pouvoir central, constitue une forme de test préliminaire susceptible de réduire les risques d'échec ultérieurs. Ainsi, la réforme de la Loi chinoise sur les sociétés a commencé par des projets pilotes au niveau local. Au vu de leurs bons résultats, les règlements locaux ont été publiés et révisés au niveau ministériel avant de devenir une loi de portée nationale.

Les autorités chinoises semblent reconnaître les avantages potentiels d'un recours plus systématique à l'AIR et inclure ces évaluations dans les procédures de consultation publique. Elles sont en même temps conscientes de la nécessité d'adopter une approche progressive en attendant que les capacités en matière de réglementation se développent.

Le Conseil des affaires d'État a donné son aval à des principes fondamentaux en faveur d'une évaluation empirique des projets de textes. Dans un document du Conseil des affaires d'État énonçant des directives pour l'amélioration de l'administration publique conformément au principe de la légalité publié en mai 2004, les organismes d'État sont encouragés « à explorer activement l'utilisation de l'analyse coûts-avantages dans le droit administratif, en particulier pour l'élaboration de textes de loi et de règlements à caractère économique. La législation doit tenir compte non seulement du coût du processus d'élaboration des textes, mais aussi des coûts de mise en œuvre et du coût social des dispositions à introduire⁷ ».

Ces engagements doivent aller de pair avec une formation, des orientations et un ciblage appropriés des efforts relatifs à l'AIR. S'ils ne sont pas convenablement organisés, planifiés et délimités, les critères de l'AIR ne seront respectés qu'en bout de chaîne comme une formalité administrative de plus, au lieu d'encadrer et d'accompagner le processus dès le départ.

Après l'accession de la Chine à l'OMC, un nouveau mécanisme de consultation et de coordination, baptisé « conférence interministérielle », a été introduit. Actuellement, trois de ces conférences ont été approuvées par le Conseil des affaires d'État. En juillet 2003, 17 ministères, commissions et administrations ont ainsi organisé une conférence interministérielle nationale sur les mesures techniques relatives aux échanges (obstacles techniques au commerce et application des mesures sanitaires et phytosanitaires). Cette conférence a été organisée par l'Administration d'État pour le contrôle de la qualité, l'inspection et la quarantaine. Depuis, les participants se rencontrent, quoique de façon irrégulière, afin de se consulter sur des questions importantes d'intérêt commun et de coordonner leurs positions. La conférence en tant que telle ne formule aucune règle ni décision, mais elle joue un rôle important dans le processus réglementaire de chaque participant. Elle exerce même une certaine influence sur le Conseil des affaires d'État sur les thèmes qu'elle a traités.

Même si la réforme de la réglementation progresse en Chine, la plupart des législateurs ou des décideurs connaissent peu, voire pas du tout, les notions de bonnes pratiques réglementaires, de qualité de la réglementation ou d’AIR.

7. Mise en place d’instances de régulation

Promouvoir la réforme de la réglementation nécessite d’instaurer des leviers institutionnels visant à encourager, coordonner et mettre en œuvre les objectifs de politique publique. Cette section examine les efforts récemment engagés par la Chine pour créer des instances de régulation propres à assurer une surveillance générale et des institutions chargées d’appliquer et de faire respecter la réglementation dans les différents secteurs de l’économie. Dans les pays membres de l’OCDE, on trouve principalement : i) des organismes de surveillance au niveau central, chargés de promouvoir la qualité et la cohérence de la réglementation; et ii) des instances de régulation indépendantes ou des agences autonomes qui mettent en œuvre et font respecter la réglementation dans les différents secteurs économiques, tels que les services d’utilité publique ou les services financiers. Comme le montrent les paragraphes qui suivent, la Chine est en train de mettre en place des instances de régulation analogues à celles que l’on rencontre dans de nombreux pays membres de l’OCDE.

7.1. Le bureau des affaires législatives remplit des fonctions similaires à celles des organismes chargés de la réforme de la réglementation au niveau central présents dans de nombreux pays membres de l’OCDE

La délégation de certaines responsabilités et de certains pouvoirs à des agences relevant du gouvernement central est souvent considérée comme une mesure d’accompagnement indispensable pour promouvoir la réforme de la réglementation sur la durée, aux différents échelons de gouvernement et au sein de multiples institutions.

En Chine, le bureau des affaires législatives du Conseil des affaires d’État joue un rôle de premier plan dans la planification et la coordination du processus législatif⁸. Ce bureau (voir encadré 9.4) assure un filtrage des projets qui seront soumis à l’approbation du Conseil des affaires d’État. Il a d’importantes fonctions consultatives et s’attache à promouvoir la qualité de la réglementation, essentiellement par le biais des documents d’orientation qu’il produit à l’intention des ministères et des commissions sur l’élaboration des règlements. Il est chargé de vérifier la constitutionnalité de tous les projets de textes au niveau central⁹ et d’en examiner la conformité avec la Loi sur la procédure législative et réglementaire et ses ordonnances ultérieures. Il reformule souvent les projets émanant des ministères et des commissions, et assure une coordination interne (supplémentaire) s’il y a lieu. La décision de transmettre les projets de textes au Conseil des affaires d’État relève du ministre chargé du bureau des affaires législatives.

Outre le bureau des affaires législatives, le bureau général du Conseil des affaires d’État joue un rôle moteur et de coordination pour la mise en œuvre de la Loi sur les autorisations administratives et des Directives pour l’amélioration de l’administration publique conformément au principe de la légalité.

7.2. Les industries de réseau

Pour donner suite à la demande de marchés en croissance rapide et aux engagements pris dans le cadre des accords de libre-échange, la Chine a engagé un certain nombre de réformes de grande ampleur concernant ses industries de réseau. Leur résultat dépendra

pour beaucoup de la qualité des instances créées pour mener la réforme. Transformer la structure d'industries de réseau comme l'électricité et les télécommunications pour passer d'une situation de monopole à une situation concurrentielle nécessite la mise en place d'un cadre réglementaire sophistiqué et évolutif. Les autorités chinoises ont pris à cet effet diverses mesures destinées à renforcer l'indépendance des instances de régulation.

Jusqu'à la fin des années 90, la restructuration des entreprises de réseau s'effectuait au coup par coup. Depuis, elle s'est accélérée, en particulier dans les secteurs de l'électricité, des chemins de fer et des télécommunications¹⁰. Les paragraphes qui suivent synthétisent certains aspects du cadre réglementaire des industries de réseau et du secteur financier¹¹.

Dans le cadre d'une restructuration complète du secteur chinois de l'électricité en 2002, les autorités ont créé une Commission nationale de régulation de l'électricité. Elle n'est pas instituée par une loi, mais a fait l'objet d'une ordonnance du Conseil des affaires d'État. Cette commission a pour mission de promouvoir la concurrence et d'en faire respecter les principes en mettant en œuvre et en faisant avancer les réformes dans le secteur de l'électricité. C'est la Commission d'État pour le développement et la réforme (CEDR) qui reste responsable de l'entrée sur le marché et de la tarification, ainsi que de l'amélioration de projets de grande envergure. En mai 2004, le Conseil des affaires d'État a donné son aval à un plan en vertu duquel la Commission de régulation devait créer six bureaux régionaux destinés à promouvoir le développement de marchés régionaux de l'électricité. La répartition des fonctions réglementaires entre la Commission nationale et les bureaux locaux chargés de la tarification n'est pas encore arrêtée. La Loi sur l'électricité est actuellement en cours de révision, dans l'optique notamment de clarifier le cadre juridique applicable aux activités de la Commission et à la régulation du secteur de l'électricité.

En Chine, l'État est le propriétaire et l'exploitant du réseau ferroviaire. Le ministère des Chemins de Fer s'acquitte des fonctions de propriétaire, d'exploitant et d'instance de régulation pour le compte de l'État. Au début des années 90, la réglementation a été assouplie afin de permettre à des capitaux privés de financer la construction de voies ferrées. L'absence de séparation des différentes fonctions de l'État semblerait avoir découragé l'entrée de nouveaux opérateurs. En conséquence, les nouveaux entrants potentiels ont formé des sociétés par actions avec les autorités locales, censées bénéficier d'un plus grand pouvoir de négociation avec le ministère des Chemins de Fer. Selon des statistiques récentes, environ 30 embranchements ferroviaires ont été construits grâce à des financements émanant d'entités autres que le ministère des Chemins de Fer. Les autorités chinoises sont en train d'élaborer un projet de réforme, qui devrait séparer les fonctions de définition de la politique et de régulation des fonctions d'exploitation.

Le secteur gazier chinois a été restructuré en 1998. En octobre 2000, les deux plus grandes entreprises publiques – China National Petroleum Corporation (CNPC) et China Petroleum and Chemical Corporation (SINOPEC) – se sont vu retirer la responsabilité de la définition de la politique et les fonctions réglementaires au profit de la Commission d'État chargée de l'économie et du commerce. Lors de la suppression de cette dernière en 2003, c'est à la Commission d'État pour le développement et la réforme qu'a été confiée la politique de développement du marché gazier chinois. Celui-ci n'est régi par aucune loi spécifique, ce qui fait planer des incertitudes pour les investisseurs et complique les activités liées au transport et à la distribution du gaz. La Chine est pressée de toutes parts d'adopter une « Loi sur le gaz naturel », mais il ne semble toujours pas y avoir de consensus

sur l'urgence et la nécessité d'une telle loi. L'absence de concurrence du fait de la structure monopolistique du secteur gazier et le manque de transparence et d'unité de la réglementation sont considérés comme des obstacles majeurs au développement d'un marché du gaz en Chine.

En 1998, les autorités chinoises ont décidé de fusionner le ministère des Postes et Télécommunications et le ministère de l'Industrie électronique pour former un nouveau ministère des Industries de l'Information. Par la suite, China Telecom, l'opérateur national en situation de monopole, a été dissocié du ministère des Industries de l'Information dans le but de séparer la fonction commerciale de l'État. Le ministère des Industries de l'Information s'occupe à la fois de la définition de la politique et de la régulation du secteur chinois de l'information, qui inclut tous les secteurs des technologies de l'information et des communications ainsi que les services y afférents (sauf la télédiffusion). C'est également lui qui gère l'utilisation du spectre des fréquences, accorde des licences pour les équipements d'accès au réseau et élabore les normes. La réglementation de l'accès au marché reste du ressort du Conseil des affaires d'État. En outre, la CEDR doit être consultée et avertie pour toute décision importante concernant la tarification. Les avantages potentiels d'une instance de régulation autonome pour le secteur des télécommunications suscitent un intérêt croissant. En vertu de l'article 4 du Code des télécommunications, promulgué par le Conseil des affaires d'État en 1998, la supervision et la régulation des services de télécommunications doivent respecter les principes de « la séparation entre l'État et l'entreprise, la disparition du monopole, l'encouragement de la concurrence et la promotion du développement », ainsi que « de l'ouverture, de l'équité et de l'impartialité ». En 2002, un rapport rédigé par un groupe d'étude du ministère des Industries de l'Information recommandait la création d'une instance de régulation indépendante pour le secteur des télécommunications, sur le modèle de la Commission chinoise de réglementation du secteur de l'assurance. Comme pour le gaz, certains partenaires commerciaux de la Chine avancent que l'absence de loi spécifique et d'instance de régulation indépendante pour le secteur des télécommunications renforce inutilement le climat d'incertitude pour les investisseurs.

Les marchés de valeurs mobilières ne se sont développés en Chine qu'à la fin des années 80 et, au départ, sans cadre réglementaire spécifique. La Commission chinoise des valeurs mobilières (CCVM) a vu le jour en 1992. Elle avait pour mission de réguler les marchés de titres, aux côtés de sa « branche exécutive », la Commission chinoise de réglementation des valeurs mobilières (CCRVM), qui était, elle, chargée de la supervision et de la réglementation des marchés de titres. Malgré quelques ressemblances sur le principe avec les entités mises en place dans les économies de marché développées, l'absence de règles claires ou de mécanismes d'équilibre des pouvoirs rendait la CCRVM inefficace. La CCVM et la CCRVM ont été regroupées en 1998 afin de former un organe au rang de ministère relevant directement du Conseil des affaires d'État. Les pouvoirs et les fonctions de la CCRVM ont par ailleurs été renforcés. Elle a désormais pour mission première de veiller au bon développement d'un marché des titres et des contrats à terme, toujours balbutiant en Chine. La promulgation de la Loi sur les valeurs mobilières en juillet 1999 a apporté une certaine transparence à ce marché, ainsi qu'aux fonctions de la CCRVM, définies dans la section 10 de cette loi. À plusieurs occasions, des entreprises ont contesté en justice les décisions de la CCRVM, ce qui montre que des contre-pouvoirs se mettent peu à peu en place. L'expérience de la CCRVM a inspiré la création de la Commission chinoise de réglementation du secteur de l'assurance, en 1998, et de la Commission chinoise de réglementation du secteur bancaire en 2004.

Comme le montrent les paragraphes qui précèdent, la Chine a avancé sur la voie de la réforme de ses entreprises publiques de réseau, mais il reste encore beaucoup à faire. Dans les secteurs tels que le gaz, les chemins de fer ou les télécommunications, les réformes n'apportent encore, en grande partie, que des changements marginaux aux institutions et aux régimes de réglementation qui régissent les services fournis par l'État. Même si des entreprises publiques nouvelles ou réorganisées sont censées être indépendantes de leur ministère de tutelle, elles conservent souvent des liens étroits avec ce dernier. Les intérêts stratégiques de l'État ne sont pas suffisamment dissociés des intérêts des entités commerciales. Les agences usent fréquemment de leurs prérogatives au bénéfice des entreprises dans lesquelles elles ont des intérêts.

7.3. S'inspirer de l'expérience de l'OCDE

Il n'existe pas de modèle institutionnel unique pour ces instances de réglementation. Le choix doit tenir compte du contexte et reposer sur la flexibilité et la réactivité.

Dans les pays membres de l'OCDE, des instances de régulation indépendantes ont le plus souvent été créées au moment de la privatisation des anciennes entreprises d'État et de l'introduction de la concurrence au sein des anciens monopoles. Ces organismes indépendants ont été mis sur pied dans l'objectif de préserver le marché d'une intervention excessive de l'État et d'améliorer la transparence, le savoir-faire et la détermination des pouvoirs publics à suivre une politique explicite s'inscrivant dans le long terme¹².

La Chine doit chercher à créer des instances réglementaires qui tiennent compte de sa situation et de ses besoins propres. Cependant, comme le fait valoir l'OCDE (2002a), ce serait une erreur de mettre exagérément l'accent sur les instances de régulation indépendantes. L'instauration d'un régime réglementaire axé sur le marché doit faire intervenir toutes les institutions ayant une incidence sur la conception et la mise en œuvre des politiques publiques et ce, afin d'éviter l'écueil qui consiste à se focaliser sur certaines composantes du système au détriment des autres. En effet, l'autonomie n'est, en tant que telle, nullement la clé de la réussite. En revanche, la question fondamentale est de savoir si les contre-pouvoirs prévus sont suffisants pour éviter les risques de captation et de partialité dans les décisions, lesquels vont à l'encontre de l'objectif ultime, à savoir le bien-être à long terme des consommateurs.

8. Réforme du système des autorisations administratives

En Chine, la plupart des activités économiques et sociales sont traditionnellement soumises à des autorisations administratives *ex ante*. Survivance de l'économie planifiée, les autorisations administratives concernent encore la plupart des aspects de la vie économique et sociale. Jusqu'aux récentes réformes, plus de 4 000 activités nécessitaient la délivrance d'autorisations ou de permis administratifs distincts, uniquement au niveau national. Or, ce système est depuis longtemps perçu comme une source de corruption majeure et un obstacle significatif à la conduite des affaires, étant donné le grand nombre d'activités nécessitant une autorisation *via* des procédures complexes, ainsi que les vastes pouvoirs discrétionnaires dont jouissent les fonctionnaires, le manque de transparence et le peu de poids des mécanismes de reddition de comptes. De nombreuses pratiques d'autorisation administrative, au niveau local ou des services de l'administration, sont devenus des outils au service d'un favoritisme local ou du clientélisme. Les inconvénients de ce système sont particulièrement manifestes dans le contexte de l'ouverture et du développement rapide des marchés.

Depuis quelques années, les autorités chinoises ont fait de la réforme du système d'autorisations et de permis administratifs l'une de leurs grandes priorités, ce qui a conduit à divers changements au niveau juridique, organisationnel et de l'orientation de l'action publique. S'ils sont menés à bien, ces changements pourraient faire grandement évoluer les pratiques chinoises en matière de réglementation. Premièrement, pour de nombreuses activités économiques, il est prévu de passer d'une autorisation *ex ante* à un contrôle *ex post*. Deuxièmement, les réformes fixent des critères de qualité explicites à respecter lorsqu'une autorisation administrative est délivrée et réexaminée. Troisièmement, et en partie en conséquence de ce qui précède, les réformes innovent en ce qu'elles cherchent à délimiter clairement les frontières entre le marché et l'État, et d'inciter les organismes d'État aux niveaux national et local à cesser d'intervenir directement dans les activités économiques et sociales.

En 2001, le Conseil des affaires d'État a promulgué un décret destiné à guider la réforme des autorisations administratives dans les ministères¹³. Ce décret prescrit aux ministères et aux agences, à tous les niveaux, de se conformer aux principes suivants lorsqu'ils accordent de nouvelles autorisations administratives et réexaminent celles qui ont déjà été délivrées :

- **Conformité à la loi** : toutes les demandes d'autorisations administratives doivent être conformes à la loi et compatibles avec le système juridique dans son ensemble. La Loi sur la procédure législative et réglementaire doit être respectée.
- **Proportionnalité et caractère raisonnable** : toutes les autorisations administratives doivent favoriser le développement économique et le progrès social dans une économie socialiste de marché.
- **Rapport coût-efficacité** : les autorisations administratives doivent présenter un bon rapport coût-efficacité et, dans les instances qui les délivrent, les fonctions doivent être séparées, les procédures simplifiées et des guichets uniques introduits.
- **Responsabilité** : des mécanismes de contrôle internes doivent donner l'assurance que les organismes publics s'acquittent des procédures d'autorisation administrative rapidement et de manière satisfaisante.
- **Obligation de rendre des comptes** : les lois, règlements et procédures doivent obéir au principe de la transparence de sorte que les instances publiques puissent rendre des comptes quant aux autorisations administratives délivrées.

Depuis 2001, un groupe dirigeant du Conseil des affaires d'État chargé de la réforme du système d'autorisations administratives, installé dans les locaux du ministère de la Supervision, s'est vu confier la tâche de promouvoir les réformes du système des autorisations administratives.

Au niveau central, les ministères sont chargés d'examiner toutes leurs autorisations administratives à la lumière des principes susmentionnés. Ces examens sont menés en consultation avec les ministères concernés et coordonnés par le bureau du Conseil des affaires d'État chargé de la réforme du système des autorisations administratives. Trois séries d'examens, menés en juin 2002, novembre 2003 et mai 2004, ont conduit les 65 ministères, commissions, bureaux et autres organes du gouvernement central à supprimer environ 1 795 autorisations administratives, soit près de la moitié des autorisations exigées au niveau central. Une centaine d'autres éléments ont été transférés à des associations professionnelles et d'autres intermédiaires. Ces examens ont montré qu'un grand nombre des autorisations administratives existantes n'avaient aucun fondement juridique¹⁴.

9. Réforme des pratiques et procédures d'autorisation

Les autorisations administratives, qui concernent en premier lieu les activités des entreprises, portent sur une sous-catégorie importante d'éléments soumis à approbation/ autorisation administrative. Les efforts visant à réduire et normaliser les critères des autorisations administratives ont reçu un nouvel élan avec la Loi sur les autorisations administratives approuvée par l'APN en 2003 et promulguée le 1^{er} juillet 2004. Cette loi précise les règles d'établissement et de mise en œuvre des autorisations administratives (champ d'application, procédures et voies de recours).

En tant que principe général, la loi dispose que les autorisations administratives ne peuvent être accordées que dans l'une des six situations suivantes :

1. des activités qui concernent directement la sécurité nationale, la sécurité publique, l'ajustement et le contrôle macroéconomiques, l'écologie et la protection de l'environnement et qui ont directement trait à la santé des individus, à la protection des êtres vivants et des biens;
2. des activités qui concernent la valorisation de ressources naturelles peu abondantes, l'allocation des ressources publiques et l'accès à certains secteurs qui touchent directement l'intérêt public;
3. des professions qui fournissent des services au public ayant une incidence directe sur l'intérêt public et le bien-être social, des aspects touchant à la qualification professionnelle qui nécessitent une crédibilité, des conditions d'exercice et des compétences particulières;
4. des équipements, services d'utilité publique ou produits importants, notamment, ceux directement liés à la sécurité publique, à la santé humaine, à la préservation de la vie et des biens, qui nécessitent une autorisation par vérification, tests et mise en quarantaine conformément aux normes technologiques et à la réglementation y afférente;
5. des éléments qui imposent de vérifier que les entités obéissent à certains critères, comme pour la création d'entreprises et d'autres organisations;
6. dans d'autres cas, les lois et règlements administratifs peuvent en outre imposer l'obtention d'une autorisation.

Pour les cas remplissant l'un de ces critères, la loi stipule que l'autorisation administrative peut ne pas être nécessaire si l'on considère que la réglementation professionnelle, les mécanismes du marché ou une supervision *ex post* constituent de meilleures solutions¹⁵.

La Loi sur les autorisations administratives dispose que seuls l'APN, le Conseil des affaires d'État et les assemblées populaires locales sont habilités à déterminer si une activité doit être soumise à une autorisation administrative. Les autorisations qui ne correspondent pas aux six critères ci-dessus n'ont pas de fondement légal. En vertu de cette loi, les citoyens ou les entreprises qui se verraient contraints d'obtenir à titre onéreux des autorisations illégales seront en droit d'engager une action en justice à l'encontre des organes administratifs concernés.

Selon les dispositions de la loi, toutes les autorisations administratives non conformes devaient être automatiquement supprimées au 1^{er} juillet 2004. Les autorités chinoises ont préparé la mise en œuvre de ce texte par le biais d'une circulaire du Conseil des affaires d'État en septembre 2003¹⁶. Le bureau général du Conseil des affaires d'État a publié une

deuxième circulaire en décembre 2003, détaillant les modalités de la formation spéciale destinée aux ministres, gouverneurs de province, maires et autres fonctionnaires à tous les niveaux afin de préparer la voie pour l'application de cette loi.

La loi n'étant entrée en vigueur qu'au 1^{er} juillet 2004, il est encore trop tôt pour se prononcer sur l'effet, l'avancement et la cohérence de sa mise en œuvre. Cependant, les efforts visant à former les fonctionnaires et les décideurs et à informer les organismes d'État et autres entités publiques des obligations (fondamentalement) nouvelles que leur impose la loi indiquent que la dynamique ainsi lancée peut sur le long terme se révéler fructueuse¹⁷.

10. Améliorer la mise en œuvre et le respect de la réglementation

Il est plus facile d'adopter une règle que de la mettre en œuvre. Pour que les objectifs de la politique publique puissent être atteints, il faut appliquer la réglementation et dûment contrôler son application, et les entités réglementées doivent pouvoir contester une réglementation ou une décision administrative impropre. Si la réglementation est peu respectée et le contrôle de son application insuffisant, les réformes seront moins efficaces, ce qui risque de saper la confiance dans la règle de droit.

En Chine, la qualité du système de contrôle de l'application de la loi s'améliore, car l'État prend des mesures pour faire appliquer la loi dans des conditions justes et équitables, surtout dans les domaines qui intéressent au premier chef les investisseurs.

Le manque d'indépendance et de moyens du système judiciaire est une question centrale. Historiquement, les tribunaux chinois n'ont jamais été habilités à annuler les textes incompatibles avec la Constitution. Dans la pratique cependant, la Cour populaire suprême a repoussé les limites des pouvoirs qui lui sont confiés et procédé à un certain nombre d'interprétations de lois importantes (Peerenboom, 2002, p. 317). Plusieurs réformes juridiques et événements récents laissent à penser que la Chine commence à prendre des mesures en vue de renforcer les mécanismes d'application de la règle constitutionnelle (CECC, 2003, p. 70).

Outre la Loi sur le contentieux administratif et la Loi sur l'indemnisation par l'État, la Loi relative aux autorisations administratives contient un ensemble de mécanismes juridiques permettant aux citoyens de contester des décisions des pouvoirs publics s'ils estiment que les textes législatifs et réglementaires n'ont pas été convenablement appliqués. En vertu de la Loi sur le contentieux administratif, les Chinois sont en droit de saisir le Comité permanent de l'APN pour qu'il examine les règlements administratifs qui, à leur avis, sont en contradiction avec la Constitution ou la législation nationale. En vertu de la Loi sur les autorisations administratives, comme indiqué dans la section précédente, un citoyen qui se voit refuser arbitrairement un permis par un organisme d'État peut porter l'affaire en justice. Les tribunaux sont en outre habilités à indemniser les plaignants. Néanmoins, ces derniers se heurtent dans la pratique à de nombreux obstacles lorsqu'ils souhaitent faire appel d'une décision administrative. Le champ d'application de la Loi sur l'indemnisation par l'État et de la Loi sur le contentieux administratif ne permet pas aux citoyens de contester des actes ou des décisions de l'administration à caractère général. Les résistances des pouvoirs publics et les vices de procédure sont considérés comme d'autres entraves importantes (CECC, 2003, p. 72). Le système judiciaire chinois reste soumis à divers contrôles internes et externes qui limitent sérieusement sa capacité à prendre des décisions en toute indépendance.

Il reste beaucoup à améliorer. Les doléances portant sur les incohérences, les insuffisances ou les excès de contrôle de l'application des textes sont monnaie courante. L'encadré 9.6 répertorie quelques-unes des principales causes de l'inadéquation du contrôle.

Les efforts récents qui visent à améliorer le contrôle juridictionnel et les mécanismes de recours administratif sont essentiels, mais ne donneront probablement pas de résultats patents avant longtemps. Le système judiciaire chinois reste confronté notamment à une pénurie de juges qualifiés, une corruption généralisée et une forte limitation de son indépendance, autant de problèmes complexes et interdépendants. Comme cela a été évoqué précédemment, l'État progresse dans ses efforts d'amélioration des capacités, de l'efficacité et des compétences de l'appareil judiciaire, mais ces avancées risquent d'être très graduelles en raison de l'ampleur et de la complexité des problèmes, du manque de moyens et de la conception restreinte de l'indépendance de la justice.

Deux récentes initiatives lancées par la Chine en vue d'atténuer l'excès de pouvoir discrétionnaire de l'administration pourraient se révéler très utiles pour remédier aux lacunes institutionnelles et structurelles très imbriquées qui nuisent à la bonne application de la loi. Premièrement, la réforme du système des autorisations et permis administratifs (sections 8 et 9) s'attaque, à de nombreux égards, à la racine du problème. La réduction du grand nombre de dispositions en vigueur et leur simplification permettront de limiter les textes de mauvaise qualité susceptibles d'être peu respectés. De plus, les nouveaux critères de délivrance et de réexamen des autorisations administratives devraient accroître la prévisibilité et la transparence de la réglementation.

L'effort global de grande ampleur que déploie la Chine pour améliorer son administration publique conformément au principe de la légalité devrait aller dans le même sens. La directive publiée à cette fin en avril 2004 énonce six conditions fondamentales nécessaires à l'instauration d'une administration reposant sur la règle de droit (encadré 9.7). Elle comporte en outre diverses dispositions concernant le processus de prise de décisions dans l'administration et de contrôle de leur application, ainsi que les mécanismes de règlement des litiges et de suivi.

11. Conclusion

Ce chapitre a présenté quelques-unes des initiatives récemment engagées par la Chine pour améliorer sa capacité de réglementation et mettre en place un cadre reposant sur la règle de droit. Le bénéfice que la Chine pourrait tirer d'une réforme de la réglementation est substantiel, tout comme le préjudice qu'elle subirait faute de s'attaquer à un certain nombre de graves problèmes dans ce domaine.

Le pouvoir discrétionnaire excessif dont disposent les fonctionnaires pour émettre, diffuser et interpréter les textes, ainsi que le manque de moyens et d'indépendance de la justice, font partie des obstacles qu'il lui est impératif de surmonter. Un autre défi doit être relevé, qui consiste à étoffer les capacités nécessaires à l'élaboration et à la coordination des nouvelles dispositions, et qui passe par le renforcement des institutions, des procédures et des critères requis pour élaborer des textes de qualité.

La Chine a pris une série de mesures visant à créer un cadre composé de règles, de mécanismes juridiques, de procédures et d'institutions crédibles, nécessaires au fonctionnement d'une économie de marché. Elle se tourne progressivement vers un système fondé sur l'état de droit. Ses procédures législatives et réglementaires sont de plus en plus normalisées et coordonnées. Les obligations prescrites par l'OMC expliquent en

Encadré 9.6. **Causes structurelles ou conjoncturelles de l'inadéquation du contrôle de l'application de la loi en Chine**

Des problèmes de coordination et de cohérence imputables à la stratification de l'administration. Les autorités locales sont dotées d'un pouvoir réglementaire et chargées de contrôler l'application des textes dans la plupart des domaines. En Chine, le système de contrôle est fortement décentralisé et pose d'énormes problèmes de coordination et de cohérence. La quasi-totalité des agents chargés de l'inspection et du contrôle de l'application travaillent au niveau des provinces, des districts ou des municipalités et ne rendent guère de comptes aux ministères nationaux. Les bureaux d'inspection locaux sont par ailleurs souvent financés à ce niveau infranational.

Un processus de contrôle accaparé par des intérêts locaux. Ces liens managériaux et financiers avec l'échelon local offrent un terrain favorable au clientélisme et au favoritisme local et à l'accaparement de ce processus par des intérêts particuliers. Il apparaît en effet que de puissants intérêts locaux, parfois corrompus, interviennent dans les décisions relatives à l'application des textes au détriment de la concurrence.

Des mécanismes de contre-pouvoir inadéquats. Le pouvoir discrétionnaire excessif des administrations nationales et infranationales constitue un grave problème. Les autorités des provinces, des districts et des municipalités peuvent interpréter la réglementation, et ce pouvoir discrétionnaire n'est pas encadré par la Loi sur la procédure législative et réglementaire. La législation relative à la procédure administrative ne définit pas les droits des citoyens affectés par des décisions administratives en ce qu'elle ne propose pas à l'avance une interprétation de la façon dont doivent être appliqués les textes, ne prévoit pas d'exposé public de la motivation des décisions et ne fait rien pour raccourcir les délais.

Un contrôle juridictionnel inefficace. Les mécanismes de contrôle juridictionnel par les tribunaux étant en partie inefficaces, le personnel chargé de contrôler l'application des dispositions n'est souvent pas tenu de rendre compte à une autorité extérieure comme l'exigerait le droit administratif. Les tribunaux ne sont pas habilités à interpréter les textes administratifs. Le pouvoir ultime d'interprétation et de mise en œuvre relève de l'autorité dont émane le texte. Les jugements ne sont pas toujours appliqués. Les acteurs locaux peuvent en outre influencer les juges, car les autorités locales contrôlent la rémunération des magistrats, ainsi que le financement des tribunaux, et ce sont également elles qui sont chargées des affectations.

L'absence de sanctions et de peines adéquates. Les sanctions sont parfois beaucoup trop faibles au regard des avantages obtenus par les contrevenants.

Ingérence et excès de réglementation. Dans la plupart des domaines, les inspecteurs disposent d'un large éventail de moyens pour interférer dans les décisions des entreprises. Ainsi, les autorisations sont parfois délivrées pour une période très courte, allant de six mois à un an. Le recours fréquent à des permis ou autorisations plutôt qu'à des dispositions générales accentue les problèmes de non-respect des dispositions en renforçant le pouvoir discrétionnaire, surtout lorsque les critères sur lesquels reposent les décisions ne sont pas clairement définis et lorsqu'il n'existe pas de possibilité de vérification indépendante.

Source : OCDE (2002a); CECC (2003).

Encadré 9.7. **Directives pour l'amélioration de l'administration publique conformément au principe de la légalité**

Légalité. Tous les actes de l'administration doivent se conformer strictement aux textes législatifs et réglementaires et autres règles administratives. Aucune branche exécutive ne doit prendre de décisions qui contreviennent aux droits des citoyens, des personnes morales et autres organisations ou qui accroissent les formalités et les obligations imposées à ces trois catégories.

Proportionnalité. Les instances administratives doivent obéir aux principes d'équité et de justice, d'impartialité et de non-discrimination. Elles doivent exercer leur pouvoir discrétionnaire conformément à la loi et sans tenir compte de facteurs non pertinents. Elles doivent en outre justifier que les moyens qu'elles emploient sont nécessaires et adéquats.

Transparence. À l'exception des activités liées à la sécurité nationale, aux secrets d'État, aux secrets commerciaux et au respect de la vie privée qui sont protégées par la loi, toutes les actions de l'administration doivent être menées de manière ouverte et transparente. Les citoyens, les personnes morales et les autres organisations doivent être consultés. L'administration doit respecter la procédure définie dans les textes législatifs et réglementaires, de façon à préserver le droit des parties prenantes à être informées, à participer et à solliciter une aide.

Efficience et prise en compte des besoins de l'utilisateur. Les instances administratives doivent se montrer efficaces et efficientes, respecter les délais et assurer un service de qualité, répondant aux besoins des citoyens, des personnes morales et des autres organisations.

Crédibilité et intégrité. Les informations délivrées par les instances administratives doivent être exhaustives et exactes. L'annulation des décisions administratives ne doit pouvoir se faire qu'en suivant la procédure juridique prévue. Les pertes subies par une entité donnée à la suite de modifications de décisions administratives dans l'intérêt national ou général doivent donner lieu à indemnisation.

Obligation de rendre des comptes. Les textes législatifs et réglementaires donneront aux instances administratives les moyens de mener leurs activités et d'appliquer les règles. Les instances administratives doivent également répondre de toute infraction. Il s'agit de faire en sorte qu'elles disposent des moyens nécessaires à leur mission, que le pouvoir qui leur est conféré s'accompagne de responsabilités, qu'il fasse l'objet d'un suivi et d'un contrôle, que les contrevenants répondent de leurs actes et qu'une indemnisation ait lieu en cas de violation des droits.

Source : Directive du Conseil des affaires d'État pour l'amélioration de l'administration publique conformément au principe de la légalité, 20 avril 2004 (traduction non officielle).

grande partie l'amélioration de la qualité des textes en Chine, mais on peut s'interroger sur leurs effets réels en l'absence de réformes supplémentaires. La refonte du système des autorisations et permis administratifs pourrait annoncer un changement fondamental des pratiques, grâce à la suppression de la plupart des autorisations *ex ante*, à la définition rigoureuse des critères régissant l'élaboration des textes réglementaires et au respect de critères tout aussi stricts pour les examens ultérieurs de la réglementation.

De plus, la formation des régulateurs et autres parties prenantes chargées de mener la réforme de la réglementation sera essentielle à la réussite de cette dernière en Chine. À cette fin, on pourrait diffuser largement les principes théoriques et les notions présidant aux bonnes pratiques en matière de réglementation et d'Analyse d'impact de la réglementation (AIR), et promouvoir cette approche auprès de ces intervenants.

Même si les récentes réformes sont extrêmement prometteuses et dynamiques, pour que la règle de droit devienne une réalité et soit acceptée sans restrictions, il faudra peut-être remédier à certaines des carences institutionnelles et structurelles qui caractérisent les relations entre les différents niveaux d'administration et renforcer la coopération entre les acteurs et organes chargés de contrôler l'application de la réglementation.

Notes

1. Ce chapitre a été rédigé par Peter Ladegaard, Division de la politique réglementaire, Direction de la gouvernance publique et du développement territorial, (OCDE). M. Shiji Gao, vice-directeur de la recherche à l'Institut de la gestion et des systèmes économiques, Commission d'État pour le développement et la réforme, a par ailleurs apporté une contribution importante à ce chapitre.
2. Comme le remarquait Peerenboom (2002), la primauté du droit n'impose pas d'ôter tout pouvoir discrétionnaire aux fonctionnaires de l'administration, mais simplement de le limiter par la loi. Peerenboom avance même que les fonctionnaires chinois devraient disposer de plus de pouvoir discrétionnaire pour être en mesure de s'écarter des (mauvaises) règles existantes, de façon à répondre aux exigences d'une économie en mutation rapide : les partisans de la réforme du système juridique en Chine sont confrontés à un dilemme : soit i) accorder un pouvoir discrétionnaire suffisant aux fonctionnaires de l'administration [...]; soit ii) faire adopter des lois qui laissent aux fonctionnaires moins de pouvoir discrétionnaire qu'il ne serait optimal (d'après Peerenboom, 2002, p. 413).
3. Depuis le début des années 90, l'APN exerce un contrôle de plus en plus actif sur le plan politique et législatif, conformément aux attributions que lui confère la constitution chinoise (Tanner, 1999, cité dans CECC, 2003, p. 57).
4. Les engagements de la Chine étaient notamment les suivants : seuls les lois, règlements et autres mesures ayant fait l'objet d'une publication entreront en vigueur; tous les textes législatifs et réglementaires doivent être accessibles au public avant leur entrée en vigueur; ces textes doivent faire l'objet d'une publication dans un journal officiel unique désigné à cet effet; un « délai raisonnable » doit être respecté pour que puissent être recueillis des commentaires avant l'entrée en vigueur des textes; des points d'information où les parties intéressées peuvent obtenir tous les renseignements relatifs aux textes législatifs et réglementaires doivent être créés; la réponse aux demandes d'information doit intervenir sous 30 jours (45 jours dans des cas exceptionnels); la Chine doit instaurer des tribunaux indépendants et impartiaux, et des procédures permettant de contrôler sans délai les mesures administratives relatives à la mise en œuvre des textes.
5. « China-US Trade Issues », cité dans CECC (2003), p. 68.
6. Voir, par exemple, Kirkpatrick *et al.* (2004).
7. *Directives pour l'amélioration de l'administration publique conformément au principe de la légalité*, section 17.
8. Depuis 1998, le Bureau des affaires législatives est doté du statut de ministère. Pour une description détaillée de ses fonctions, voir www.chinalaw.gov.cn/jsp/contentpub/browser/contentproe.jsp?contentid=co1059687381.
9. La Chine n'a pas de tribunal constitutionnel.
10. Voir Feng (2001) pour une analyse des réformes des entreprises de réseau en Chine.
11. AIE (2002); Gao et Qin (2004) et USITO.
12. Des instances de régulation indépendantes peuvent se définir comme des organismes publics, créés par voie législative ou réglementaire, dotés de pouvoirs de réglementation et agissant sur un pied d'égalité avec les ministères. Relevant du droit public, elles sont distinctes, d'un point de vue organisationnel, des ministères et disposent de fonctions réglementaires plus ou moins étroitement définies relatives à la mise en œuvre de la politique gouvernementale, sans supervision ministérielle directe. Dans certains cas, elles peuvent exercer, dans un domaine bien circonscrit, des fonctions à la fois législatives, judiciaires et exécutives. Elles sont toujours soumises à différents types de contrôle de la part des élus et des juges. De nombreux pays membres de l'OCDE ont opté pour cette catégorie d'entités. Ils ont créé des « agences » distinctes, opérant sur un pied d'égalité avec l'appareil politique et auxquelles des pouvoirs ont été délégués pour la mise en œuvre de politiques spécifiques dans un ou plusieurs secteurs de l'économie. Cette tendance accompagne le processus de déréglementation et de privatisation dans les pays de l'OCDE depuis les années 70.

13. Décret du Conseil des affaires d'État n° 33, 2001 validant les directives relatives au plan de mise en œuvre de la réforme du système d'autorisations, publié conjointement par le ministère de la Supervision, le Bureau des affaires législatives, le Bureau du Conseil des affaires d'État pour la restructuration des systèmes économiques et la Commission d'État pour la réforme du secteur public.
14. Parmi les activités qui ne sont plus soumises à une approbation du gouvernement central figurent les projets de construction d'infrastructures urbaines et les projets relatifs à l'agriculture, à la sylviculture et aux réserves hydriques ne bénéficiant pas d'un financement ou d'un investissement de la part de l'État, les projets de construction ou de promotion immobilière ainsi que les « projets sociaux » entrepris et financés par des autorités et entreprises locales : www.china.org.cn/English/2003chinamarket/79439.htm.
15. Gao et Qin (2004), en référence à la Loi sur les autorisations administratives, section 13.
16. Circulaire du Conseil des affaires d'État n° 23, 2003 : Résolution du Conseil des affaires d'État sur la mise en œuvre de la Loi sur les autorisations administratives, voir Gao et Qin (2004).
17. La circulaire du Conseil des affaires d'État imposait à tous les fonctionnaires, y compris à tous les vice-ministres et vice-gouverneurs chargés des questions juridiques, de suivre une formation juridique spéciale avant la fin juin 2004 (*Le Quotidien du Peuple en ligne*, 1^{er} juillet 2004). En outre, selon le quotidien chinois *China Daily*, cité dans *China Economic Net*, « des millions de fonctionnaires [...] ont passé des examens [...] visant à vérifier leur connaissance de la loi avant sa date d'entrée en vigueur » http://en.ce.cn/national/law/2004040701_1164869.shtml. En avril 2004, dans la seule province du Zhejiang, plus de 220 000 fonctionnaires ont passé cet examen.

Bibliographie

- AIE (Agence internationale de l'énergie) (2002), *Developing China's Natural Gas Market. The Energy Policy Challenges*, Paris.
- CECC (United States' Congressional-Executive Commission on China) (2003), *Congressional-Executive Commission on China Annual Report 2003*, US Government Printing Office, Washington.
- Conseil des affaires d'État de la Chine (2004), Directives pour l'amélioration de l'administration publique conformément aux principes de la légalité, 20 avril 2004.
- Feng, Fei (2001), « Reforming China's Monopolized Industries », dans Wang Mengkui (dir. pub.), *Globalization and the Government's Role*, People's Press, Pékin, pp. 177-191.
- Gao, Shi-Ji et Hai Qin (2004), *Regulatory Governance in China: Understanding the Issues and Reporting Progresses*, document établi pour l'OCDE (à paraître).
- Kirkpatrick, Colin et al. (2004), *Regulatory Impact Assessment in Developing and Transition Economies: A Survey of Current Practice*, Université de Manchester.
- OCDE (1997), *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation : Études sectorielles*, OCDE, Paris.
- OCDE (2002a), « La réforme de la réglementation en Chine à la lumière de l'expérience des pays de l'OCDE », chapitre rédigé par Scott Jacobs, dans *La Chine dans l'économie mondiale*, OCDE, Paris.
- OCDE (2002b), *Politiques de régulation dans les pays de l'OCDE : de l'interventionnisme à la gouvernance de la régulation*, OCDE, Paris.
- Peerenboom, Randal (2002), *China's Long March toward the Rule of Law*, Cambridge University Press.
- United States' Congressional-Executive Commission on China (2003), *Annual Report 2003*, document disponible sur www.cecc.gov.
- United States Information Technology Office (USITO), www.usito.org/uploads/112/independent_regulator.PDF, www.usito.org.

PARTIE III

Chapitre 10

**Réformer la gestion des actifs de l'État
et améliorer le gouvernement
d'entreprise : les deux enjeux majeurs
de la réforme des entreprises en Chine**

Table des matières

Résumé	345
Réformer la gestion des actifs de l'État et améliorer le gouvernement d'entreprise : les deux enjeux majeurs de la réforme des entreprises en Chine	348
1. Introduction	348
2. Réformer la gouvernance des actifs de l'État.	349
2.1. Contexte	349
2.2. Rôle et missions que la SASAC est appelée à remplir.	351
2.3. Défis à relever par la SASAC.	353
2.4. Améliorer le cadre juridique et réglementaire régissant la supervision des actifs de l'État	355
3. Améliorer le gouvernement d'entreprise dans les entreprises non cotées en bourse.	356
3.1. Rappel des faits	356
3.2. Mesures proposées pour améliorer la situation	357
3.3. Initiatives prises récemment pour améliorer le gouvernement d'entreprise.	357
3.4. La question centrale de la mise en application	360
3.5. Définir clairement le rôle des instances réglementaires	360
3.6. Quelle solution choisir : la voie législative, la voie réglementaire ou l'autoréglementation?	361
4. Conclusions.	362
Notes	363
Bibliographie	365
 Liste des encadrés	
10.1. Reproduire les mécanismes du marché : un mouvement progressif vers l'autonomie, la constitution en sociétés de droit privé et la privatisation partielle	350
10.2. Synthèse des propositions formulées dans le rapport de la Bourse de Shanghai en vue de réformer le gouvernement d'entreprise des entreprises cotées	357
10.3. Actions intéressant le gouvernement d'entreprise envisagées dans le cadre de la réforme en cours de la Loi sur les sociétés	358

Résumé

La réforme des entreprises en Chine doit répondre à deux exigences majeures et néanmoins interdépendantes : d'une part, établir l'État comme actionnaire, unique ou non, plutôt que comme gestionnaire des entreprises, et d'autre part, améliorer le gouvernement d'entreprise en général, et dans les entreprises cotées en particulier.

Réformer la gestion et la surveillance des entreprises d'État

La réforme des entreprises d'État s'est déroulée en plusieurs phases, dont chacune pourrait être décrite comme un processus destiné à favoriser une modernisation de la gestion et l'adoption de mécanismes respectueux du jeu du marché. Plus récemment, la Chine a réorienté sa politique dans le sens d'une diversification de l'actionnariat grâce à la constitution de sociétés de droit privé, ou à des privatisations partielles permettant d'ouvrir le capital à des actionnaires chinois (y compris des administrations locales) et étrangers.

La constitution de sociétés de droit privé a clairement établi les administrations centrale et locales dans leur statut de propriétaires de droit, mais ce faisant, elle a également favorisé des interférences multiples à différents niveaux. L'État est représenté par différents ministères et organes administratifs aux divers échelons de l'administration. Or, aucun texte n'indique clairement comment régler les conflits qui risquent de surgir entre ces différentes entités publiques, ce qui multiplie les possibilités s'offrant aux personnes qui occupent une fonction dans le système de détourner des actifs de l'État ou d'en faire un usage abusif.

Définir les missions prioritaires de la Commission d'État chargée de la supervision et de la gestion des actifs de l'État (SASAC)

La présentation en 2002 au 16^e Congrès du Parti communiste chinois (PCC) des Principes directeurs sur la gestion des actifs de l'État et la création de la SASAC ont marqué un grand pas en avant dans le processus visant à renforcer le rôle de l'État en tant qu'actionnaire. L'idée centrale qui a présidé à la création de la Commission était de donner à la puissance publique les moyens d'exercer ses droits, en tant que propriétaire, d'une manière uniforme et centralisée, tout en respectant le droit des sociétés, l'État exerçant sa surveillance non plus pour intervenir directement dans la gestion de l'entreprise, mais pour superviser l'utilisation faite par l'entreprise de son capital.

À ce stade, plusieurs axes prioritaires semblent devoir guider l'action de la SASAC : i) définir et renforcer le rôle du conseil d'administration dans les entreprises d'État; ii) améliorer les procédures de recrutement et d'évaluation des performances des administrateurs siégeant au conseil d'administration des entreprises d'État; et iii) refréner les comportements frauduleux de l'État en tant qu'actionnaire. À sa création en 2004, la Commission s'est vu attribuer le droit de nommer les membres des conseils d'administration. Cependant, la plupart des administrateurs ont été désignés avant que ce

pouvoir lui eût été conféré. La SASAC mène actuellement dans sept entreprises d'État un projet pilote concernant la nomination des administrateurs. Dans ce cadre, elle devrait s'inspirer des bonnes pratiques internationales.

Pour améliorer la gestion des actifs de l'État, il est en outre nécessaire de continuer à améliorer les aspects suivants du cadre juridique et réglementaire : i) portée; ii) exhaustivité; et iii) cohérence.

Améliorer les normes de gouvernement d'entreprise suivies par les entreprises cotées

Il ressort du *Rapport 2003 sur le gouvernement d'entreprise en Chine (China Corporate Governance Report 2003)* que le système de gouvernement d'entreprise en Chine présente un certain nombre de lacunes liées au fait que les marchés boursiers de Shanghai et Shenzhen ont connu un développement certes rapide, mais atypique. Ces marchés ont davantage servi à procurer de l'argent frais aux entreprises d'État qu'à alimenter l'expansion des entreprises privées. La structure de l'actionnariat des entreprises cotées est à l'origine de difficultés que les responsables de l'action gouvernementale doivent s'employer à résoudre, notamment : i) le faible nombre d'actions en circulation; ii) une proportion excessive d'actions non négociables; iii) un actionnariat très dispersé en ce qui concerne les actions négociables; et iv) l'absence d'un noyau solide d'investisseurs institutionnels.

Les problèmes mis au jour dans le *Rapport 2003 sur le gouvernement d'entreprise en Chine* appellent des mesures principalement destinées à prévenir les actes abusifs des actionnaires de contrôle (généralement des entreprises d'État) tout en renforçant les droits des actionnaires minoritaires. Les auteurs du rapport font par ailleurs état de la médiocre qualité des informations diffusées par les entreprises cotées, dont ils considèrent qu'elles donnent la part belle à la forme au détriment du fond, ce qui s'explique par l'absence de systèmes de contrôle interne adéquats et de véritables sanctions en cas de manquement aux obligations d'information.

La réforme de la législation et de la réglementation doit notamment être axée sur...

Une réforme de la Loi sur les sociétés doit être engagée sous peu : elle offrira l'occasion d'aborder des problèmes de fond. La Loi sur les sociétés (ainsi d'ailleurs que d'autres lois et règlements) trace le cadre législatif régissant le régime de gouvernement d'entreprise des entreprises cotées en Chine. D'après la Commission chinoise de réglementation des valeurs mobilières (CCRVM), ce cadre juridique a vocation à protéger les intérêts des actionnaires en faisant respecter des principes de « transparence, de loyauté et d'équité », objectif suffisamment éloigné de la logique qui sous-tendait la première Loi sur les sociétés (dans laquelle les conditions propres au secteur étatique prenaient le pas sur le souci d'élaborer un cadre propice au développement du secteur privé) pour qu'une mise à jour s'impose à présent étant donné les défis qui se profilent à l'horizon.

Les dernières propositions de réforme ont un dénominateur commun : elles mettent toutes l'accent sur l'organisation du pouvoir au sein des entreprises cotées. Pour que les mesures de réforme (proposées) aient une chance de produire les effets escomptés, il faudra faire porter l'effort en priorité sur la mise en œuvre et l'application de la législation.

Les investisseurs institutionnels peuvent apporter une contribution active à la mise en application de la loi en Chine. On estime qu'ils devraient avoir multiplié par deux leurs

investissements en bourse en 2004. La CCRVM encourage vivement cette tendance. Elle a institué depuis peu un dispositif à l'intention d'investisseurs institutionnels étrangers agréés (QFII) qui autorise ces derniers (moyennant quelques restrictions) à acquérir directement un éventail plus large des titres. Ce système devrait accélérer la diversification de l'actionnariat.

... une application plus rigoureuse des textes

Au vu des modifications apportées (récemment) au cadre législatif et réglementaire, il convient de noter que les mesures prises ne garantissent nullement sa mise en application. Dans le domaine du gouvernement d'entreprise, celle-ci peut s'effectuer par la voie administrative, civile ou pénale. Sur le plan administratif, pour que le système de mise en application fonctionne bien, les responsabilités doivent être réparties de manière logique et transparente entre les marchés boursiers, la CCRVM et les autres parties prenantes. Or la prééminence de l'État au sein de chacune de ces institutions peut éventuellement être à l'origine de conflits d'intérêts.

Sur le plan civil, l'activisme actionnarial est peut-être l'instrument le plus naturellement utilisé par les investisseurs pour améliorer les pratiques de gouvernement d'entreprise. Dans le cas de la Chine, il se peut toutefois que ce ne soit pas la meilleure solution puisque l'État détient encore plus des deux tiers du capital de l'ensemble des entreprises cotées.

La mise en application des textes exige d'abord et avant tout une volonté, de la part des administrations centrale et locales, de faire respecter l'état de droit. Elle requiert en outre un renforcement des moyens réglementaires et judiciaires à disposition et l'élimination des obstacles de nature procédurale à l'application de la législation par le secteur privé.

Les organismes de réglementation doivent rendre compte de leurs décisions

L'obligation de rendre des comptes imposée aux organismes de réglementation doit être précisée et leurs compétences respectives clairement définies. La répartition des pouvoirs entre la SASAC et la CCRVM est une affaire de la plus haute importance. Ces deux instances relèvent en dernier ressort de l'État, ce qui ne signifie pas nécessairement qu'elles ont obligation de rendre des comptes. Il y a lieu de préciser, au delà des régimes de responsabilités, en quoi consiste l'obligation de rendre des comptes de la CCRVM. La répartition des responsabilités entre la CCRVM, les autorités de place et d'autres instances d'autorégulation doit être transparente car seule une délimitation nette des pouvoirs et des compétences pourra concourir à l'efficacité et à l'efficience des procédures de mise en application par la voie administrative.

Le débat sur le gouvernement d'entreprise en Chine sera d'autant plus riche si les responsables de l'action des pouvoirs publics exposent en toute transparence la stratégie qu'ils appliquent pour conduire la réforme, et la logique à laquelle elle obéit. La transparence ne peut que rehausser l'efficacité des mécanismes d'élaboration des textes législatifs et/ou réglementaires.

Réformer la gestion des actifs de l'État et améliorer le gouvernement d'entreprise : les deux enjeux majeurs de la réforme des entreprises en Chine¹

1. Introduction

La réforme du secteur des entreprises en Chine arrive à présent à un tournant. On ne cesse de constater à quel point les méthodes de surveillance des entreprises appliquées jusque là sont déficientes et se prêtent aux abus alors même que les instruments plus conformes aux mécanismes du marché qui commencent à apparaître, notamment la présence de banques d'affaires performantes², l'instauration d'une discipline financière stricte au sein des entreprises, les interventions d'actionnaires actifs et la généralisation de la concurrence³, en sont encore à leurs balbutiements. Pour les pouvoirs publics chinois, tout l'enjeu consiste à effectuer, dans des délais aussi brefs que possible, la transition vers un nouveau système de surveillance des entreprises comportant des mécanismes d'équilibrage des pouvoirs.

La situation telle qu'elle se présente actuellement résulte pour partie du programme de privatisation partielle des très grandes entreprises détenues par l'État et de l'expansion, consécutive à ce mouvement, des marchés d'actions observée depuis 1990-91. L'État n'en est pas moins resté un actionnaire dominant dans un grand nombre d'entreprises cotées. L'objectif consistant à améliorer en parallèle le gouvernement d'entreprise n'a toutefois pas été totalement atteint. Les difficultés rencontrées dans ce domaine commencent en conséquence à prendre une importance déterminante pour le succès de la réforme des entreprises et pour la poursuite du développement des marchés de capitaux et leur ouverture au secteur privé. Dans le même temps, le capital de la majorité des entreprises et des banques reste en totalité aux mains de l'État, d'où l'apparition de tensions entre ce secteur et les entreprises partiellement ou totalement privatisées, tensions qu'il faudra s'efforcer d'apaiser.

Depuis deux ans, les autorités chinoises multiplient les initiatives de réforme. Dans le domaine du gouvernement d'entreprise, le *Code de gouvernement d'entreprise des entreprises cotées* a été publié en janvier 2002 par la CCRVM et la Commission d'État chargée de l'Économie et du Commerce (CEEC). Ce code s'inspire des *Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE*, et les autorités ont pris des mesures pour accélérer sa mise en œuvre grâce à des opérations de contrôle ciblées. Un premier rapport sur le gouvernement d'entreprise, publié par la Bourse de Shanghai en 2003, met en évidence les progrès accomplis tout en soulignant qu'il reste encore un long chemin à parcourir. L'accession de la Chine à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), qui date de 2001, exige aussi la poursuite de la réforme des entreprises sachant que la concurrence devrait s'intensifier dans un certain nombre de secteurs.

Parallèlement, le 16^e Congrès du Parti communiste chinois (PCC) qui s'est tenu fin 2002 s'est achevé sur le constat qu'améliorer la gestion des actifs de l'État devrait être l'un des axes prioritaires de l'action du gouvernement et ce, parce qu'il convient d'endiguer les abus de pouvoir continuels commis par les dirigeants qui pourraient compromettre la légitimité politique du programme de réforme. Il a également pris acte du fait que la privatisation totale prendra du temps et que l'État restera actif, si ce n'est dominant, dans un certain nombre de secteurs et d'entreprises. Une commission chargée de gérer les actifs de l'État, la SASAC, a été instituée en 2004⁴. Sa création représente une étape capitale dans le processus de séparation de la fonction actionnariale et de la fonction réglementaire au sein de l'administration.

La réforme des entreprises en Chine doit répondre à deux exigences majeures et néanmoins interdépendantes : d'une part, faire en sorte que l'État cesse d'interférer directement dans la gestion des entreprises publiques mais se concentre sur son rôle d'actionnaire, unique ou non, et d'autre part, améliorer le gouvernement d'entreprise dans toutes les entreprises, et dans les entreprises cotées en particulier. Le présent chapitre propose une vue d'ensemble des grands enjeux et arbitrages que recouvre cette double exigence. Il aborde dans un premier temps la réforme de la gestion des actifs de l'État, en insistant sur les difficultés que devra surmonter la SASAC pour définir le rôle de l'État en tant qu'actionnaire. Il fait ensuite le point sur la situation telle qu'elle se présente sur le front du gouvernement d'entreprise dans les entreprises cotées. Enfin, il examine certains domaines dans lesquels il est urgent d'améliorer les pratiques actuelles, et d'autant plus urgent eu égard à la nécessité de réduire l'actionnariat public. Le chapitre s'achève sur des remarques de conclusion et des recommandations.

2. Réformer la gouvernance des actifs de l'État

2.1. Contexte

La réforme des entreprises d'État s'est déroulée en plusieurs phases, dont chacune pourrait être décrite comme ayant vocation à améliorer ou moderniser la gestion et à reproduire les mécanismes du marché (voir encadré 10.1).

Plus récemment, les pouvoirs publics se sont orientés vers une stratégie destinée à concentrer le contrôle de l'État sur quatre grandes catégories d'entreprises tout en « diversifiant » l'actionnariat grâce à une privatisation partielle se traduisant par l'ouverture du capital des sociétés concernées à des actionnaires chinois et étrangers. La diversification de l'actionnariat ou privatisation partielle était censée renforcer la discipline imposée par le marché à la direction des entreprises. Ces mesures de réforme qui paraissaient certes aller dans la bonne direction se sont toutefois révélées décevantes avec le recul. Selon les termes employés par un observateur, « au lieu de rendre les entreprises du secteur public plus efficaces en les obligeant à se plier aux règles auxquelles doivent obéir les entreprises du secteur privé (ce qui était le but initial), on est arrivé à une situation où les entreprises du secteur privé se sont retrouvées paralysées parce qu'elles ont dû se conformer à des règles qui n'avaient de sens que dans une économie largement dominée par l'État » (Clarke, 2003).

La transformation des entreprises d'État en sociétés de droit privé a conféré aux administrations centrale et locales le statut de propriétaires de droit, mais elle a également rendu encore plus floue la définition de leurs responsabilités tout en laissant la porte ouverte à de multiples interférences à différents niveaux. L'intervention de l'État a été

Encadré 10.1. Reproduire les mécanismes du marché : un mouvement progressif vers l'autonomie, la constitution en sociétés de droit privé et la privatisation partielle

Les principales étapes de la réforme des entreprises en Chine depuis les années 80 peuvent être résumées ainsi :

- A) Le **système de responsabilité contractuelle**, mis au point au cours de la seconde moitié des années 80, avait pour objet de rendre les entreprises d'État responsables des profits et des pertes qu'elles réalisaient. Ce dispositif a pendant quelque temps abouti à des gains d'efficience, mais il a aussi favorisé la quête de rentes et des comportements opportunistes liés à des déséquilibres au niveau des risques résiduels, au coût élevé de la supervision et à des asymétries d'information. Les interférences entre les sphères administrative et politique sont restées très marquées, ce dont témoigne notamment le fait que les dirigeants des entreprises d'État sont nommés par l'administration. Au vu de ces résultats mitigés, un grand nombre de petites entreprises ont été vendues, mises en gérance, voire purement et simplement fermées.
- B) Dans les années 90, la réforme s'est poursuivie et a même pris une nouvelle dimension puisque les entreprises d'État ont changé de statut pour devenir des « **sociétés** ». L'objectif était de moderniser le système en conférant aux entreprises d'État une personnalité juridique afin de leur permettre d'agir comme des sociétés privées, régies par la Loi sur les sociétés récemment adoptée, sans remettre en cause l'actionnariat public, ni la surveillance exercée par l'État. Cette réforme répondait également à la nécessité de procurer des capitaux propres aux entreprises d'État et au souci d'élargir le contrôle de l'État dans certains secteurs en faisant jouer l'effet de levier. Vers la fin des années 90, plus de la moitié des entreprises d'État avaient été transformées en sociétés par actions, ce qui a conforté les administrations centrale et locales dans leur statut de propriétaires de droit. En ce qui concerne l'autonomie de gestion et l'instauration de nouveaux dispositifs d'équilibrage des pouvoirs dans les entreprises, le bilan de ces transformations a été décevant. Les entreprises publiques devenues sociétés n'ont pas échappé pour autant aux interventions permanentes de l'État dans la gestion quotidienne de leurs affaires même si le fait qu'elles aient acquis une plus grande autonomie a permis aux dirigeants d'exproprier plus facilement l'État en tant qu'actionnaire, quelquefois en concertation avec les autorités administratives et les organismes de surveillance, en particulier au niveau des administrations locales. Dans les entreprises d'État, des responsables politiques locaux siègent au conseil d'administration alors qu'ils ne possèdent aucune expérience des affaires, ni aucune autre compétence en rapport avec la conduite d'une entreprise, et qu'ils sont, en conséquence, incapables de faire contrepoids face à la direction (Chen, Fan et Wong, 2003).
- C) Le Conseil des affaires d'État a pris en 1996 la décision d'encourager **l'ouverture du capital des entreprises d'État** et le développement des marchés d'actions dans le but de mobiliser l'épargne privée pour financer des entreprises d'État en mal de capitaux, tout en exposant petit à petit ces dernières à la sanction du marché afin d'améliorer leurs performances. Il entendait en outre tenter ainsi d'apporter une solution au problème du financement des retraites. La méthode la plus fréquemment appliquée a consisté à transformer des entreprises d'État en sociétés de droit privé se subdivisant en une société-mère et une filiale. En principe, il s'agissait de faire acquérir à la filiale les actifs productifs avant de la transformer en une société par actions et de procéder à son introduction en bourse. Quant à la société-mère, elle conservait les dettes et les actifs

Encadré 10.1. **Reproduire les mécanismes du marché : un mouvement progressif vers l'autonomie, la constitution en sociétés de droit privé et la privatisation partielle** (suite)

productifs avant de la transformer en une société par actions et de procéder à son introduction en bourse. Quant à la société-mère, elle conservait les dettes et les actifs non productifs, notamment les effectifs excédentaires, et soit restait une entreprise d'État au sens traditionnel du terme, soit était elle aussi transformée en société de droit privé. La société-mère avait donc non seulement tout intérêt à agir au détriment des actionnaires minoritaires de la société cotée, mais également toute latitude pour le faire.

- D) Un nouveau mécanisme de contrôle par l'État a finalement été mis au point et approuvé en 1999. La décision a été prise de **concentrer le contrôle de l'État** sur quatre grandes catégories d'entreprises (les entreprises assurant la sécurité publique, les entreprises détentrices d'un monopole naturel, les entreprises produisant des biens et services importants, et celles relevant des secteurs des nouvelles technologies et autres technologies de pointe), ce mouvement devant s'accompagner d'un désengagement progressif de la puissance publique des autres domaines. Par ailleurs, la diversification de l'actionnariat a été autorisée dans les entreprises toutefois maintenues sous l'emprise de l'État : on a alors pu parler de « **privatisation partielle** » puisque les entreprises d'État transformées en sociétés de droit privé ont vu entrer dans leur capital des actionnaires privés chinois et étrangers aux côtés d'organismes publics ou contrôlés par l'État.

Source : OCDE (2002), *La Chine dans l'économie mondiale : Les enjeux de politique économique intérieure*.

particulièrement pesante sur les questions intéressant le personnel. Il importe que la puissance publique assume les responsabilités incombant, sur un marché, aux propriétaires effectifs si l'on veut que le programme de réforme conserve sa cohérence interne. Cela est même d'autant plus important que l'ambition des pouvoirs publics est de ramener, en deux étapes successives, de 68 % à 30 % la part du capital des entreprises détenue par l'État. C'est dans ce contexte que le gouvernement chinois a jugé opportun de créer la SASAC.

2.2. Rôle et missions que la SASAC est appelée à remplir

Indépendamment de l'ampleur et du rythme de la privatisation annoncée des actifs de l'État, il semble réaliste de penser que ce dernier demeurera dans un avenir prévisible un actionnaire dominant, ou à tout le moins important, d'un grand nombre d'entreprises chinoises. La question essentielle est donc la suivante : comment améliorer le gouvernement d'entreprise des entreprises d'État ? Dans l'exercice de ses fonctions de propriétaire et d'actionnaire, l'État se heurte généralement à une double difficulté : d'une part, il doit tout faire pour éviter d'être un actionnaire passif et pour se comporter en propriétaire actif, soucieux de faire valoir son point de vue sur le fonctionnement et les finalités de l'entreprise, et d'autre part, il doit se garder d'utiliser le pouvoir considérable dont il dispose pour s'immiscer indûment dans la gestion quotidienne des affaires des entreprises publiques.

La transformation des entreprises d'État en sociétés de droit privé dans les années 90 a conféré aux administrations centrale et locales le statut de propriétaires de droit. Cependant, conjuguée à la décentralisation, cette évolution a rendu plus complexe les mécanismes d'exercice par l'État des droits lui revenant en sa qualité d'actionnaire. L'État

est représenté par différents ministères et organes administratifs aux divers échelons de l'administration. Or, aucun texte n'indique clairement comment régler les conflits qui risquent de surgir entre ces différentes entités publiques, ce qui multiplie les possibilités pour les personnes qui occupent une fonction dans le système de détourner des actifs de l'État ou d'en faire un usage abusif.

L'efficacité du gouvernement d'entreprise dans les entreprises d'État dépend à la fois de la structure organisationnelle en amont, c'est-à-dire de l'organisation interne de l'État en tant que propriétaire, donc de la SASAC dans le cas de la Chine, et des relations entre l'État et les entreprises d'État, et de la structure organisationnelle au sein des entreprises d'État, c'est-à-dire des relations et de la répartition des pouvoirs entre les différents organes.

La présentation en 2002 au 16^e Congrès du Parti communiste chinois (PCC) des Principes directeurs sur la gestion des actifs de l'État et la création de la SASAC ont marqué un véritable tournant et un grand pas en avant dans le processus visant à renforcer le rôle de l'État en tant qu'actionnaire. La mise en place d'une entité exerçant de manière centralisée la fonction actionnariale de l'État est généralement considérée comme un moyen de renforcer cette fonction. C'est ce qui se passe dans les économies de marché développées où une centralisation de cette nature s'opère depuis quelque temps, comme en France, aux Pays-Bas, en Suède et au Royaume-Uni. Dans le cas de la Chine, à une échelle bien différente, la centralisation au sein de la SASAC des fonctions actionnariales marque une étape décisive et tout à fait capitale sur la voie d'une séparation plus claire entre la fonction de gestion de l'entreprise d'une part, et les fonctions actionnariale et réglementaire de l'État d'autre part. La centralisation peut également en soi favoriser une uniformisation de l'exercice des droits reconnus aux actionnaires et partant, concourir à l'amélioration de l'efficacité de la gestion des actifs⁵.

Ce changement de cap s'est également accompagné d'ajustements et d'une redistribution des actifs appartenant à l'État. La SASAC a pour mission d'exercer une surveillance sur les grandes entreprises d'État non financières détenues par l'administration centrale, soit au total 189 entités. Des organismes de surveillance locaux ont été créés pour surveiller les entreprises publiques détenues par des collectivités locales. En février 2004, une douzaine de provinces et municipalités s'étaient déjà dotées d'organismes de ce type et d'autres prévoient de suivre leur exemple avant la fin 2004.

La SASAC relève directement du Conseil des affaires d'État, et elle a principalement vocation à : i) exercer les responsabilités qui lui incombent en tant qu'actionnaire, et promouvoir et orienter la réforme et la réorganisation des entreprises d'État; ii) représenter l'État au conseil de surveillance de quelques grandes entreprises; iii) nommer, révoquer et évaluer les principaux dirigeants, et les récompenser ou les sanctionner en fonction de leurs performances; iv) suivre dans quelle mesure la valeur des entreprises d'État est maintenue, voire progresse; v) élaborer des textes législatifs et réglementaires relatifs à l'administration des entreprises d'État et définir les règles et règlements connexes; vi) orienter et superviser la gestion des entreprises publiques détenues par des collectivités locales dans le respect de la législation en vigueur (Ling, 2004). Enfin, dans le cas des entreprises d'État dépourvues de conseil d'administration, la SASAC doit également superviser le processus de révision des comptes et l'information financière.

L'idée directrice qui a présidé à la création de la SASAC consistait à centraliser et unifier l'exercice des droits conférés à l'État en sa qualité d'actionnaire dans le respect du droit des sociétés. L'une des avancées ainsi réalisées tient au fait que la mission de supervision ne

prend plus la forme d'une intervention directe dans la gestion de l'entreprise, mais se concrétise par une surveillance de l'utilisation des capitaux même si le pouvoir de nommer, révoquer et évaluer les principaux dirigeants peut donner lieu à des interventions tout à fait inopportunes et contreproductives, ce dont il a déjà été question précédemment. La SASAC et ses antennes régionales et locales ont pour mission d'exercer les responsabilités inhérentes à leur statut d'investisseur, ce qui suppose une séparation nette entre les actionnaires et la direction, une volonté de privilégier la rentabilité des investissements et le recours à des instruments et des moyens légaux d'intervention des actionnaires dans la conduite des affaires, conformément au droit des sociétés (Chen, 2004).

2.3. Défis à relever par la SASAC

Reste à la SASAC à définir une stratégie claire qui devra orienter l'exercice de ses droits d'actionnaire et à préciser comment elle entend se comporter en tant qu'investisseur institutionnel mandaté pour agir au nom du Peuple chinois. Les trois grands domaines auxquels elle doit se consacrer en priorité sont les suivants :

2.3.1. Définition et renforcement du rôle du conseil d'administration dans les entreprises d'État

La SASAC doit tout d'abord mettre en place des conseils d'administration dans les grandes entreprises détenues en totalité par l'État appartenant à des secteurs stratégiques, qui sont peut-être encore soumises à un régime où toutes les responsabilités échoient au directeur général⁶. Instituer des conseils d'administration sera une première étape décisive pour atténuer l'emprise des dirigeants sur la conduite des affaires et réduire la concentration du pouvoir entre quelques mains. Jusqu'à présent, un quart seulement des 189 entreprises relevant de la SASAC disposaient de conseils d'administration, mais 80 % des entreprises de deuxième et troisième catégories⁷ ont déjà été transformées en sociétés. Tant que les entreprises d'État ne seront pas dotées de conseils d'administration, la SASAC continuera d'assumer la responsabilité du processus de révision des comptes et de l'intégrité de l'information financière. C'est seulement lorsqu'elles disposent de leur propre conseil d'administration que les entreprises peuvent mettre en place des comités d'audit qui endossent la responsabilité de cet aspect essentiel de la bonne gouvernance.

Par ailleurs, une fois qu'une entreprise d'État est dotée de son propre conseil d'administration, encore faut-il, et c'est là un point capital pour le succès de la réforme des entreprises d'État, que celui-ci soit investi du pouvoir de définir les orientations stratégiques et de l'entière responsabilité du suivi de la gestion de l'entreprise, si l'on se fie aux enseignements de l'expérience acquise tant dans les pays membres que dans les pays non membres de l'OCDE (OCDE, 2005a). *Le Code des entreprises d'État* précise que le conseil d'administration doit participer activement au pilotage de l'entreprise et au choix des dirigeants, ce qui signifie qu'il faut laisser les conseils d'administration des entreprises d'État s'acquitter de l'une de leurs missions fondamentales, à savoir nommer et éventuellement révoquer le directeur général et les principaux dirigeants⁸.

Néanmoins, tant au niveau central qu'aux niveaux provincial et municipal, le PCC conserve dans une large mesure la haute main sur la promotion et la rémunération des dirigeants des grandes entreprises détenues ou contrôlées par l'État, qu'elles aient été, ou non, transformées en sociétés de droit privé, et qu'elles soient, ou non, cotées. La Loi sur les sociétés a officiellement conféré au conseil d'administration le pouvoir de nommer et de révoquer, mais aussi de récompenser et de sanctionner les dirigeants. Elle reste

cependant floue à propos des anciens droits du Parti⁹ et des pouvoirs dont il jouissait au sein des entreprises, et elle laisse aux comités locaux une certaine latitude pour continuer à participer à la gestion et à intervenir dans la conduite des affaires (Oppen, Wong et Hu, 2002). En outre, la persistance de la mainmise du Parti sur les entreprises se trouve encore renforcée par l'insistance avec laquelle les instances centrales s'efforcent de préserver l'autorité politique du PCC (Wong, Oppen et Wu, 2004), les actionnaires et les dirigeants étant encore fortement incités à coopérer avec les anciennes élites locales et à entretenir de bonnes relations avec elles dans un environnement institutionnel pourtant censé se conformer aux lois du marché. C'est pourquoi il est peu probable que les exigences qu'impose officiellement le droit des sociétés aboutissent à un retrait complet des comités locaux du Parti des processus de décision à l'œuvre à l'intérieur des entreprises (Oppen, Wong et Wu, 2002), ce qu'atteste une étude menée à bien par la Bourse de Shanghai sur le pouvoir que conservent les comités locaux du Parti dans les entreprises chinoises cotées. Cette étude montre bien en effet à quel point les comités locaux du Parti restent parties prenantes dans toutes les décisions des entreprises, leurs interventions ayant essentiellement trait à des questions intéressant la politique du personnel, notamment le recrutement, l'évaluation et la révocation des principaux dirigeants (*ibidem*; Wong, Oppen et Hu, 2004).

2.3.2. Améliorer les procédures de recrutement, ainsi que l'évaluation des performances, des administrateurs des entreprises d'État

Une fois que le conseil d'administration a été mis en place et doté des pleins pouvoirs qui lui reviennent, tout l'enjeu consiste, pour l'entité chargée de gérer l'actionnariat public, à définir une procédure de nomination des administrateurs transparente et bien organisée. Le décret n° 378 (2003) du Conseil des affaires d'État investit la SASAC du pouvoir de nommer les administrateurs, mais la plupart de ceux qui siègent actuellement aux conseils d'administration ont été désignés avant que cette compétence lui eût été attribuée. C'est pour cette raison que la SASAC conduit actuellement un projet pilote portant sur la nomination des administrateurs dans sept entreprises d'État et procède à un examen des critères de sélection des administrateurs. À cet égard, elle devrait s'aligner sur les pratiques exemplaires ayant cours au niveau international, en vertu desquelles le choix des administrateurs répond à des critères de compétence et d'expérience en même temps qu'au souci d'assurer l'indépendance requise du conseil d'administration grâce à la présence d'administrateurs n'exerçant pas de fonction dans l'entreprise, et de ce fait totalement indépendants, y compris, le cas échéant, d'administrateurs étrangers. *Le Code des entreprises d'État* en vigueur en Chine préconise la nomination d'administrateurs indépendants et la séparation entre les fonctions de président et de directeur général. La SASAC travaille également à l'élaboration de codes de bonne conduite à l'intention des administrateurs siégeant au conseil d'administration des entreprises d'État, et de lignes directrices à l'intention des conseils d'administration des entreprises d'État. Elle devrait par ailleurs engager un effort de formation de grande ampleur.

Dans un grand nombre d'entreprises d'État dépourvues de conseil d'administration, la SASAC devra en outre continuer à nommer les dirigeants, et elle établit actuellement des projets de réforme des systèmes de nomination, d'évaluation et de rémunération des principaux dirigeants des entreprises d'État¹⁰. Ses activités dans ce domaine devraient toutefois rester limitées puisque les conseils d'administration sont appelés à se multiplier.

2.3.3. *Combattre les comportements abusifs de l'État en tant qu'actionnaire*

L'État est de loin le premier actionnaire de contrôle en Chine. De plus, en vertu du droit des sociétés, il jouit de pouvoirs étendus en sa qualité d'actionnaire de contrôle, et la privatisation partielle ne change rien à cette situation. Il est donc primordial de lutter contre les abus commis par l'État dans l'exercice de ses fonctions d'actionnaire de contrôle et ce, non seulement parce que c'est là un élément déterminant pour sa capacité future d'offrir des actions à la vente sur le marché, mais aussi pour donner à voir au secteur des entreprises des pratiques de référence dans le domaine du gouvernement d'entreprise. Dès lors que des actionnaires minoritaires extérieurs sont effectivement entrés dans le capital d'une entreprise d'État, il est primordial que la puissance publique observe strictement les dispositions du droit des sociétés relatives à la protection des actionnaires minoritaires¹¹. Pour améliorer cette dernière, la SASAC, en collaboration avec la CCRVM, a publié en août 2003 une note portant sur les transactions financières entre les entreprises cotées et des parties liées et l'émission de garanties externes par des entreprises cotées. Les entreprises d'État chinoises pourraient, en s'alignant sur les pratiques exemplaires qui prévalent à l'échelon international, s'efforcer d'appliquer le dispositif plus complet prévu dans le *Code des sociétés cotées* concernant la protection des droits des actionnaires minoritaires.

2.4. *Améliorer le cadre juridique et réglementaire régissant la supervision des actifs de l'État*

Il est enfin nécessaire, pour améliorer la gestion des actifs de l'État, de continuer à élargir la portée et améliorer l'exhaustivité et la cohérence du cadre juridique et réglementaire.

Il se trouve tout d'abord que les entreprises d'État placées sous la supervision de la SASAC n'entrent pas toutes dans le champ couvert par le cadre juridique et réglementaire régissant le gouvernement d'entreprise. La Loi sur les sociétés et le décret n° 378 s'appliquent à l'ensemble des entreprises d'État, mais on ne sait pas précisément dans quelle mesure le Code « provisoire » des entreprises d'État¹² est contraignant pour toutes les entreprises d'État. Par ailleurs, la plupart des entreprises d'État ne relèvent pas du champ d'application du Code des entreprises cotées. De fait, aucune des 189 entreprises relevant directement du contrôle de la SASAC n'est cotée, et seule une minorité de leurs filiales partiellement privatisées ont passé le cap de l'introduction en bourse.

S'agissant ensuite de la cohérence, le décret n° 378 précise que la SASAC doit représenter les intérêts de l'État en tant qu'actionnaire, et que sa mission doit être nettement distinguée de celles des dirigeants des entreprises. Néanmoins, comme cela a été évoqué précédemment, le décret comporte des dispositions contradictoires investissant la SASAC de pouvoirs de décision assez étendus et de la capacité d'influer sur un grand nombre d'aspects essentiels, dont le choix des dirigeants et la révision des comptes des entreprises d'État dépourvues de conseil d'administration, ainsi que l'information financière sur ces entreprises.

Enfin, si l'on se place dans une perspective d'exhaustivité, on constate que *Le Code des entreprises d'État* n'aborde pas un certain nombre de points pourtant jugés fondamentaux pour la gouvernance des entreprises d'État, notamment les responsabilités respectives, au sein des entreprises d'État, du conseil d'administration et de la SASAC. Il conviendrait de revoir en profondeur et d'affiner les dispositions du *Code des entreprises d'État*. L'autre solution envisageable pourrait consister à rédiger un nouveau code pour les entreprises non cotées, sans perdre de vue la nécessité de veiller à ce que son contenu concorde dans l'ensemble avec celui du Code des entreprises cotées, dans la mesure où un grand nombre d'entreprises non cotées sont appelées à l'être un jour ou l'autre.

3. Améliorer le gouvernement d'entreprise dans les entreprises non cotées en bourse

3.1. Rappel des faits

Les bourses de Shanghai et Shenzhen ont connu une expansion soutenue¹³, mais leur fonctionnement a été faussé du fait qu'elles ont davantage servi à procurer de l'argent frais aux entreprises d'État qu'à financer le développement des entreprises privées. C'est pour cette raison que les entreprises cotées contrôlées par l'État y occupent une position dominante¹⁴, et que seul un tiers des actions émises par les entreprises d'État (*geren gu*) donnent lieu à une offre publique de vente et sont librement négociables par les petits porteurs et institutions qui s'en portent acquéreurs¹⁵. La structure de l'actionnariat née des vagues de réforme successives ne va pas sans difficulté puisque le marché boursier se caractérise par un faible nombre d'actions en circulation et par une proportion excessive d'actions non négociables, conjugués à une forte dispersion de l'actionnariat pour les actions négociables et à l'absence d'un noyau solide d'investisseurs institutionnels. Ces faiblesses sont très bien décrites dans le *Rapport 2003 sur le gouvernement d'entreprise en Chine* publié par la Bourse de Shanghai. Le plus gros actionnaire est en général une entreprise d'État. Fin 2002, on constate que dans 41 % des entreprises cotées, le principal actionnaire est pratiquement toujours une personne morale (c'est-à-dire une entreprise d'État), qui détient plus de 50 % du capital, et que, parallèlement à cela, l'actionnaire dominant contrôle dans un tiers des entreprises entre 30 et 50 % du capital.

Le marché est par ailleurs extrêmement étroit, dominé par les petits porteurs et exposé à la spéculation à court terme, et l'on peut estimer que les cours sont largement surévalués. On dénombre moult exemples d'irrégularités et d'abus dans le cadre d'émissions en souscription publique sur le marché primaire¹⁶ et l'on peut déplorer le manque de rigueur des normes en matière de transparence et d'information, qui explique que certains opérateurs en soient arrivés à considérer qu'il est peut-être plus risqué de réaliser des transactions sur ces marchés que de jouer au casino (Greene, 2004). Les difficultés observées sur les marchés boursiers chinois sont imputées à une situation d'actionnariat sans contrainte qui a fait subir ces dernières années de lourdes pertes aux petits porteurs. La pratique la plus répandue est le démembrement des actifs par les actionnaires de contrôle aux dépens de l'entreprise elle-même et de ses actionnaires minoritaires, démembrement qui s'effectue au moyen de transactions abusives entre entreprises d'un même groupe, d'opérations intragroupe de prêt et de garantie ou encore de versements excessifs sous forme de dividendes. En général, c'est la société-mère qui transfère des actifs productifs à une filiale cotée en bourse et qui conserve les dettes et le personnel surnuméraire tout en restant une entreprise d'État (Green, 2004). Il est donc quasiment inévitable qu'en l'absence d'un système fiscal adapté pour répartir le fardeau social, la société-mère exploite la filiale pour honorer ses engagements.

Les données dont on dispose concernant les résultats des entreprises cotées sont donc contrastées (Wang, Xu et Zhu, 2004)¹⁷, ce qui s'explique par le fait qu'il a fallu du temps pour mettre au point un véritable cadre réglementaire. La surveillance auparavant exercée par les ministères fonctionnels s'est relâchée au fur et à mesure des introductions en bourse, mais les nouveaux organismes de surveillance comme la CCRVM ont tardé à instituer un cadre réglementaire digne de ce nom. En outre, on a pu observer une divergence d'intérêts marquée entre les administrations centrale et locales, et on en est encore au tout début de la mise en œuvre effective des dispositions adoptées.

3.2. Mesures proposées pour améliorer la situation

Dans ces conditions, il n'est guère surprenant que le *Rapport 2003 sur le gouvernement d'entreprise en Chine* recense un certain nombre de domaines dans lesquels il convient de prendre des mesures, essentiellement pour prévenir les abus des actionnaires de contrôle et améliorer la protection des droits des actionnaires minoritaires, et qu'il formule des propositions, au demeurant controversées, sur les moyens à mettre en œuvre pour que les actionnaires minoritaires soient dûment représentés au conseil d'administration (voir encadré 10.2)¹⁸. Le rapport insiste également sur un autre problème important pour le gouvernement d'entreprise : la piètre qualité des informations diffusées, dont on considère qu'elles donnent la part belle à la forme au détriment du fond, ce qui s'explique par l'absence de systèmes de contrôle interne adéquats et de véritables sanctions en cas de manquement aux obligations d'information.

Encadré 10.2. Synthèse des propositions formulées dans le rapport de la Bourse de Shanghai en vue de réformer le gouvernement d'entreprise des entreprises cotées

- Agir sur les paramètres qui restreignent l'exercice de leurs droits par les actionnaires minoritaires.
- Instituer un système de vote cumulatif obligatoire.
- Faire siéger au conseil d'administration des représentants nommés par les détenteurs d'actions négociables.
- Interdire aux administrateurs indépendants de siéger en même temps, en qualité d'administrateur indépendant, au conseil d'administration de plus de deux entreprises cotées.
- Imposer que le conseil d'administration se compose à plus de 50 % d'administrateurs n'exerçant pas de responsabilités dans l'entreprise.
- Renforcer le rôle du conseil d'administration dans le processus de prise de décision collectif.
- Interdire au président du conseil d'administration d'exercer aussi les fonctions de directeur général.
- Instituer des comités d'audit, de rémunération et de nomination au sein du conseil d'administration.
- Renforcer l'obligation faite aux actionnaires de contrôle, aux directeurs et aux principaux dirigeants d'agir de bonne foi.

3.3. Initiatives prises récemment pour améliorer le gouvernement d'entreprise

La Loi sur les sociétés est, avec la Loi sur les valeurs mobilières, la Loi sur les fonds de placement en valeurs mobilières et le droit du travail, l'une des composantes du cadre législatif régissant le gouvernement d'entreprise dans les entreprises cotées en Chine. Selon la CCRVM, le cadre juridique a vocation à protéger les intérêts des actionnaires en faisant respecter des principes de « transparence, de loyauté et d'équité ». La législation proprement dite est complétée par des réglementations, règles administratives, conditions d'admission à la cote, règles sectorielles, lignes directrices et codes¹⁹.

Encadré 10.3. **Actions intéressant le gouvernement d'entreprise envisagées dans le cadre de la réforme en cours de la Loi sur les sociétés**

- Améliorer le gouvernement d'entreprise grâce à une définition claire des obligations des différents organes de la société et des parties prenantes.
- Garantir le « droit à l'autodétermination » des entreprises, notamment pour la rédaction des documents constitutifs (statuts et pactes d'actionnaires).
- Donner davantage de droits aux actionnaires en élargissant leur possibilités d'accès à l'information, aux dividendes et aux recours subrogatoires et/ou collectifs.
- Définir clairement le rôle des administrateurs indépendants n'exerçant pas de responsabilités dans l'entreprise.
- Renforcer la position du réviseur externe et améliorer la comptabilité d'entreprise.
- Élargir les possibilités de sortie du marché, notamment les dispositifs de liquidation des dettes en cas de dissolution ou de faillite.
- Définir le rôle des fonctionnaires de l'État lorsqu'ils représentent l'État en tant qu'administrateurs ou que membres du conseil de surveillance de sociétés cotées.

Depuis son entrée en vigueur en 1993, la Loi sur les sociétés n'a pas été sensiblement modifiée. Parce qu'elle répondait aux préoccupations du moment, elle a été rédigée en tenant compte des conditions spécifiques au secteur public plutôt que dans le but de tracer un cadre propice au développement du secteur privé. Elle doit à l'évidence être revue afin de permettre en particulier de reconsidérer le rôle du conseil de surveillance, celui-ci s'étant révélé le plus souvent superfétatoire si ce n'est en tant qu'organe de représentation des salariés. Les autorités réfléchissent actuellement aux modifications qu'il convient d'adopter, notamment pour instituer un cadre plus adapté garantissant l'instauration d'un régime de gouvernement d'entreprise de qualité (voir encadré 10.3).

S'agissant du cadre réglementaire, la CCRVM a récemment rendu public un projet de réglementation visant à donner davantage de pouvoir aux actionnaires minoritaires. Ce projet propose en particulier d'obliger les sociétés cotées à obtenir l'approbation préalable de la majorité des administrateurs indépendants pour toute transaction effectuée avec des parties liées. Il propose en outre que seuls les actionnaires détenteurs d'actions négociables aient le droit de voter lors des décisions portant sur des émissions d'actions ou sur des questions importantes d'ordre stratégique. Cette proposition revient à priver l'État d'une partie des droits dont il jouit en tant qu'actionnaire, mais pourrait au bout du compte donner plus de force aux incitations émanant du marché et concourir à une amélioration du gouvernement d'entreprise.

Les propositions susmentionnées, qu'elles soient de nature législative ou réglementaire, ont au moins deux points communs : elles portent toutes principalement sur la gouvernance interne des sociétés cotées, c'est-à-dire sur les interactions entre les différents organes de la société dont l'assemblée générale des actionnaires, le conseil d'administration, le conseil de surveillance et les salariés. Néanmoins, pour qu'elles produisent les résultats escomptés, encore faut-il que ces mesures soient correctement mises en œuvre et appliquées.

Ce qui s'est passé dans d'autres économies en transition donne à penser que la méthode de privatisation et l'environnement réglementaire sont des éléments déterminants pour qu'une amélioration du gouvernement d'entreprise soit possible. L'une

des méthodes appliquées par la Chine est la cession d'actifs dans le cadre de contrats négociés, processus qui se poursuit lentement, mais sûrement. Ces cessions ne se traduisent pas toutes par un transfert du contrôle de l'entreprise à des actionnaires privés, mais c'est toutefois ce qui se produit de plus en plus souvent. Fin 2003, quelque 250 entreprises cotées étaient passées sous le contrôle d'actionnaires privés. Beaucoup de cessions sont de fait motivées par le renforcement de la réglementation et sa mise en application par la CCRVM. Les personnes morales détenant une participation de contrôle (à savoir les entreprises d'État) voyant se réduire leur capacité de procéder au démembrement des actifs des entreprises cotées préfèrent alors sortir du marché en se procurant des liquidités. Sachant que les entreprises privées sont encore largement exclues du marché primaire, acheter des entreprises cotées leur ouvre la possibilité de lever des fonds sur le marché secondaire.

Toutes ces évolutions ne vont toutefois pas sans inconvénients. Un certain nombre de transactions ont parfois également pour but de manipuler les cours, comme on a pu le constater à quelques reprises en 2003. De fait, la plupart des transactions s'effectuent de gré à gré, sans donner lieu à une procédure transparente d'appel d'offres. Là encore, la CCRVM a cependant intensifié la surveillance qu'elle exerce sur les opérations de rachat d'entreprises²⁰, mais il conviendrait de définir un nouveau cadre global ou une nouvelle réglementation et de faire en sorte que les cessions d'actions non négociables donnent obligatoirement lieu à des adjudications ouvertes et transparentes. La première étape incontournable qui doit être franchie pour que les actionnaires privés aient un rôle constructif consiste assurément à permettre au marché d'exercer une fonction de surveillance grâce à des règles et/ou des mécanismes d'auto-contrôle institués par les acteurs du secteur privé et protégeant les actionnaires contre tout risque de prise de contrôle inopinée (Coffee, 2000).

On a annoncé récemment l'adoption d'une stratégie destinée à autoriser les entreprises cotées de premier ordre à commencer à céder, dans le cadre d'accords négociés, les actions détenues par l'État à des actionnaires détenant déjà une participation dans leur capital. Diverses méthodes sont actuellement élaborées ou testées, y compris la vente, l'annulation comptable ou le don à titre gratuit d'actions détenues par l'État. Comme toute vente d'actions appartenant à l'État risque d'avoir des effets considérables sur le cours des titres, ainsi que sur la structure de l'actionnariat des entreprises cotées, il faudra probablement du temps pour que ce projet trouve sa forme définitive, et sa mise en œuvre ne pourra vraisemblablement être que progressive.

Les investisseurs institutionnels commencent à entrer en scène, et les fonds de placement à capital variable ou à capital fixe se développent à un rythme rapide. Ces fonds devraient doubler leurs investissements sur le marché boursier en 2004 pour représenter 15 à 20 % de la capitalisation boursière. La CCRVM encourage activement cette évolution, à la fois en délivrant des licences pour la création de fonds de placement et en collaborant avec d'autres instances de réglementation pour encourager les compagnies d'assurance et les fonds de placement à investir en actions. Le mécanisme créé récemment à l'intention des investisseurs institutionnels étrangers agréés (QFII) assure une ouverture partielle et contrôlée du marché aux investisseurs institutionnels étrangers satisfaisant à certains critères. Ces derniers peuvent solliciter auprès de la CCRVM une habilitation à investir directement dans divers titres. Il reste encore à résoudre un certain nombre de difficultés et de questions juridiques et réglementaires complexes, mais ce dispositif est censé contribuer à améliorer la situation grâce à une diversification de l'actionnariat (Yeo, 2003).

3.4. La question centrale de la mise en application

Bien que le canevas du cadre juridique ait pris forme progressivement au cours des 10 dernières années, il ne garantit pas en soi la mise en application effective des textes. De façon générale, la mise en application des dispositions en vigueur dans le domaine du gouvernement d'entreprise peut s'effectuer par la voie administrative, civile ou pénale. Sur le plan administratif, pour que le système de mise en application fonctionne bien, les responsabilités doivent être réparties de manière logique et transparente entre les acteurs compétents, au nombre desquels figurent en toute hypothèse les marchés boursiers et l'instance de réglementation (à savoir la CCRVM). Compte tenu de la prééminence de l'État au sein de chacune de ces institutions, il faudra résoudre à cet égard un certain nombre de difficultés.

Au niveau civil et pénal, le respect des textes exige la présence d'un appareil judiciaire bien structuré et indépendant. Dans ce domaine, le défi consistera à combattre et même prévenir, voire éliminer, toute immixtion de l'administration d'État (ou de l'administration locale). Il conviendra par ailleurs de se pencher sur le problème de la formation du personnel judiciaire aux questions intéressant le gouvernement d'entreprise. D'autres pays ont résolu les difficultés liées au fait que dans les tribunaux saisis d'affaires relevant du droit des sociétés, le personnel ne maîtrisait pas à fond les questions intéressant le gouvernement d'entreprise, en donnant compétence à des juges et à des magistrats spécialisés.

Sur le plan civil, l'activisme actionnarial est peut-être l'instrument le plus naturellement utilisé par les investisseurs pour améliorer les pratiques de gouvernement d'entreprise. Dans le cas de la Chine, il semble toutefois que ce ne soit pas la meilleure solution puisque l'État détient encore plus des deux tiers du capital de l'ensemble des entreprises cotées. Certaines études empiriques de la législation sur les valeurs mobilières donnent à penser que les mécanismes mis en place à l'initiative du secteur privé ont plus d'influence sur le respect des droits des actionnaires minoritaires et la diffusion d'informations que les processus officiels de mise en application (notamment par la voie administrative et pénale) (Berglof et Claessens, 2004). Cela étant, il semble que la Chine ne puisse se permettre, au stade de développement des marchés de capitaux qu'elle a atteint, de compter uniquement sur les instruments de mise en application des textes pilotés par le secteur privé dans le domaine du gouvernement d'entreprise. Le secteur public demeure le levier essentiel pour le moment, et il faudra donc continuer à perfectionner la mise en application par la voie administrative grâce à des organes réglementaires tels que la CCRVM.

3.5. Définir clairement le rôle des instances réglementaires

La détermination des administrations nationale et locales à faire leur le principe de l'état de droit, et notamment le respect des réglementations définies par les instances prévues à cet effet, est une condition préalable à laquelle on ne saurait déroger pour assurer une mise en application effective des textes. Il faudra de surcroît que la Chine se dote de moyens supplémentaires tant au niveau réglementaire que judiciaire (Berglof et Claessens, 2004). Néanmoins, il est peut-être plus important encore de définir clairement l'obligation de rendre des comptes imposée aux instances de réglementation et la répartition des compétences entre elles.

La répartition des responsabilités entre la SASAC et la CCRVM revêt une importance particulière. Si par exemple l'une des 189 entreprises d'État actuellement sous le contrôle de la SASAC demande son admission à la cote sur l'un des marchés boursiers que possède

la Chine, elle devra se conformer aux règles imposées par la CCRVM. En pareil cas, les deux organismes publics risquent d'être très tentés de camper sur leurs positions respectives qui ne concordent pas nécessairement. Il se peut en effet par exemple que l'entreprise d'État ait tendance à gonfler les recettes dont elle fait état pour attirer les investisseurs. En fin de compte, la SASAC et la CCRVM rendent compte au même bénéficiaire en dernier ressort, l'État, ce qui ne garantit pas qu'elles soient véritablement redevables de leurs décisions. La responsabilité globale de la CCRVM, qui ne se limite pas à ses obligations de notification, doit absolument être précisée. Le simple fait d'être tenu de rendre publiquement des comptes améliore la transparence et favorise la prise de décisions et l'élaboration de stratégies rationnelles.

Il conviendrait par ailleurs de conforter la CCRVM dans sa mission de mise en application des textes, notamment en élargissant la gamme des incitations et des sanctions mises à sa disposition pour atteindre les objectifs qui lui ont été assignés par les pouvoirs publics. La Commission malaisienne des valeurs mobilières a institué des dispositions concernant notamment la protection des dénonciateurs, un dispositif baptisé en anglais « *green lane scheme* » qui prévoit une procédure d'approbation accélérée des demandes d'admission à la cote et l'application de conditions moins strictes pour les entreprises présentant une situation satisfaisante sur le plan du gouvernement d'entreprise, et attribue des récompenses aux entreprises appliquant de saines pratiques de gouvernement d'entreprise. Les sanctions englobent des mesures coercitives à l'encontre des entreprises ayant commis des infractions à la législation sur les valeurs mobilières ou n'ayant pas respecté les conditions d'admission à la cote, ainsi que la réalisation d'enquêtes par la Commission de valeurs mobilières sur les entreprises cotées dont les pratiques de gouvernement d'entreprise ne sont pas jugées convaincantes, enquêtes qui peuvent ralentir l'approbation des demandes d'introduction en bourse. Certains pays publient une liste noire des entreprises qui se comportent mal, et ce système a prouvé son efficacité.

Enfin, il convient de procéder à une répartition transparente des responsabilités entre la CCRVM, les autorités de place et d'autres instances d'autoréglementation. Seule une délimitation nette des compétences respectives des unes et des autres peut favoriser une mise en application effective et efficace des textes par la voie administrative. Dans d'autres pays, l'autorité de réglementation des valeurs mobilières (l'équivalent de la CCRVM) assume souvent la fonction de mise en application des textes et est à ce titre investie du pouvoir d'enquêter et de prendre des mesures d'ordre administratif. Les autorités de place ont pour mission d'assurer le respect des règles d'admission à la cote et de tout autre code régissant le gouvernement d'entreprise. Leur pouvoir de faire appliquer les textes réside dans leur droit de suspendre, voire de radier, les entreprises de la cote, de publier des avertissements officiels et d'infliger des amendes. Les organismes d'autoréglementation, notamment les associations d'administrateurs ou de sociétés de bourse, ont vocation à imposer une discipline à leurs membres, et à les faire bénéficier de services d'enseignement et de formation.

3.6. Quelle solution choisir : la voie législative, la voie réglementaire ou l'autoréglementation?

Quelles dispositions faut-il inscrire dans la législation et quelles sont celles qu'il convient d'intégrer dans des cadres réglementaire, voire dans des codes de gouvernement d'entreprise émanant des acteurs du marché? Ce sont là des choix fondamentaux sur

lesquels les pouvoirs publics devront se prononcer dans le cadre des efforts qu'ils déploient pour veiller à la qualité du gouvernement d'entreprise (Hopt, 2004). Les responsables chinois se heurtent aux mêmes difficultés que ceux des autres pays, même si les conditions initiales sont totalement différentes.

La Chine sera peut-être amenée à envisager plusieurs voies pour s'attaquer aux problèmes de gouvernement d'entreprise que pose le fonctionnement interne des entreprises cotées. Pour le moment, elle a suivi une démarche sur deux fronts : elle a inscrit dans son projet politique pour 2005 une modification en profondeur de la Loi sur les sociétés alors même que la CCRVM vient de rendre publique en septembre dernier une proposition destinée à octroyer davantage de droits aux actionnaires minoritaires. Le débat sur le gouvernement d'entreprise pourrait toutefois prendre une nouvelle dimension en Chine si les responsables de l'action gouvernementale se décidaient à indiquer explicitement la stratégie qu'ils entendent suivre, ainsi que la logique à laquelle elle obéit, de façon à rendre plus transparent le processus d'élaboration des textes législatifs et/ou de réglementaires, et à aider les investisseurs à apprécier plus précisément la ligne suivie par les pouvoirs publics pour en tenir compte dans leurs décisions d'investissement.

Même si d'aucuns affirment que la pratique d'une autodiscipline stricte imposée par les autorités de place et les organisations professionnelles dans les économies en transition peut permettre à ces dernières de combler une bonne partie du fossé qui les sépare des marchés occidentaux « avancés » (Coffee, 2000), il semble que le législateur ait un encore un rôle important à jouer à cet égard. En particulier pour faire face à la nécessité de répartir de manière transparente les responsabilités entre la CCRVM, les autorités de place et d'autres instances d'autoréglementation, l'adoption d'une véritable législation, de préférence à toute autre forme de réglementation par le marché ou d'autoréglementation, apparaît comme un choix naturel à ce stade précis du processus de transition.

4. Conclusions

La Chine a adopté, pour améliorer le gouvernement d'entreprise, des lois, des réglementations et des codes comparables à ceux en vigueur dans certains pays développés. Elle a en outre pris des mesures ambitieuses de réforme de la gestion des entreprises d'État en créant notamment un organisme central, la SASAC. Des initiatives ont par ailleurs été lancées par les instances de réglementation pour améliorer la mise en application de ces textes législatifs et réglementaires, par exemple grâce aux opérations de contrôle de vaste portée menées en 2002. Il n'en demeure pas moins que l'État est un acteur dominant et doit en conséquence endosser plusieurs rôles à la fois, dont chacun s'assortit d'exigences et de tensions et comporte un risque de décisions contradictoires.

Plusieurs difficultés majeures devront être surmontées en temps voulu. En premier lieu, en ce qui concerne la gestion des actifs appartenant à l'État, la Chine doit continuer à réduire l'actionnariat public tout en mettant en place les dispositifs nécessaires pour que les actionnaires privés soient dûment informés et possèdent les moyens d'exercer leurs droits. Il convient de préciser le rôle et la fonction de la SASAC, et de prendre des mesures concrètes pour qu'elle puisse effectivement assumer les responsabilités qui lui incombent en tant que détenteur de participations au capital sans pour autant s'immiscer dans la gestion au jour le jour des entreprises d'État. C'est à cette fin que la SASAC devra peut-être donner la priorité à la mise en place et au renforcement du rôle des conseils d'administration et au souci d'encourager ces derniers à améliorer les procédures de

recrutement et d'évaluation des dirigeants. La SASAC devra également s'efforcer de garder un œil sur l'État agissant en tant qu'actionnaire de contrôle et de combattre les abus commis au détriment des actionnaires minoritaires. Il est enfin nécessaire de continuer à améliorer la portée, l'exhaustivité et la cohérence du cadre juridique et réglementaire régissant la supervision de la gestion des actifs publics.

S'agissant en deuxième lieu des entreprises cotées, le principal défi à relever par la Chine dans le domaine du gouvernement d'entreprise concerne la mise en œuvre et l'application des textes, comme c'est d'ailleurs souvent le cas dans nombre d'économies de marché émergentes et de pays développés. La qualité du gouvernement d'entreprise passe certes par l'adoption de textes législatifs et réglementaires adaptés, mais elle exige en outre leur mise en application effective. Le droit des sociétés doit être réformé et il faut en outre mettre au point des sanctions plus dissuasives et des mécanismes d'incitation plus performants. La répartition des tâches entre les organismes publics de réglementation, les autorités de place et les instances d'autoréglementation doit être nette et transparente. Il convient de donner à ces organismes davantage d'indépendance et de moyens, et de les doter des ressources humaines et financières et de la compétence juridique dont ils ont besoin pour mener à bien leur mission. Néanmoins, s'il importe de renforcer les capacités de mise en application des instances de réglementation, il convient également en parallèle de renforcer leur obligation de rendre des comptes.

L'un des enjeux de la mise en application des dispositions régissant le gouvernement d'entreprise sera d'éviter les solutions consistant à vérifier méthodiquement que des critères prédéfinis sont bien remplis et à privilégier la forme sur le fond. S'il se peut, dans certains cas, que l'adoption d'une législation spécifique et détaillée dans le domaine du gouvernement d'entreprise et l'instauration de codes plus souples fondés sur l'énoncé de principes aboutissent finalement au même résultat, rien ne prouve qu'il en sera ainsi en Chine. Cela tient à la composition sans équivalent de l'actionnariat des entreprises cotées chinoises, à l'expérience relativement courte qu'a la Chine de toutes les questions intéressant le gouvernement d'entreprise, et surtout au rôle prépondérant de l'État à qui appartiennent (souvent) en dernier ressort les décisions, et qui est également partie prenante dans le débat portant sur les divers aspects du gouvernement d'entreprise.

La Chine se trouve donc à un tournant de la transformation de son économie : les anciennes méthodes de surveillance des entreprises sont mises à rude épreuve tandis que les nouveaux systèmes ne fonctionnent pas encore très bien. C'est pour cette raison que les risques de distorsions sont élevés. Il est en conséquence extrêmement important pour la Chine d'évoluer rapidement et résolument vers l'instauration d'un nouveau système que les autorités puissent s'approprier, et dont la mise en place requiert un soutien de la part de la communauté internationale.

Notes

1. Le présent chapitre a été rédigé par Louis Bouchez et Mathilde Mesnard, Division des affaires d'entreprise, Direction des affaires financières et des entreprises, OCDE.
2. À propos de la gouvernance dans le secteur bancaire, se reporter au chapitre 13.
3. Sur les questions intéressant la concurrence, se reporter au chapitre 12.
4. Décret du Conseil des affaires d'État de la République populaire de Chine (n° 378), « Dispositions provisoires sur la supervision et la gestion des actifs des entreprises appartenant à l'État », 27 mai 2003, définissant le mandat de la SASAC.

5. « Pour lui conférer une identité claire, la fonction d'actionnaire peut être centralisée dans une entité unique, indépendante ou sous la tutelle d'un ministère. Une telle centralisation devrait contribuer à clarifier la stratégie actionnariale et ses orientations, et garantir en outre une plus grande cohérence dans la mise en œuvre de cette stratégie. La centralisation de la fonction d'actionnaire peut aussi permettre de renforcer et de réunir les compétences requises grâce à la constitution de "pools" de spécialistes dans des domaines essentiels comme la diffusion d'informations financières ou la nomination des administrateurs. Ainsi, la centralisation des fonctions d'actionnaire constitue souvent un moteur puissant d'élaboration d'un système de diffusion intégrée d'informations sur les participations de l'État. Enfin, la centralisation constitue également une manière efficace de tracer une limite rigoureuse entre l'exercice des fonctions actionnariales et les autres activités assumées par l'État, en particulier la réglementation ou la politique industrielle » (OCDE, 2005b).
6. Dans le système où toutes les responsabilités échoient à la direction, tout repose sur un seul individu, le directeur général. En ce qui concerne les grandes entreprises chinoises appartenant exclusivement à l'État, soit elles sont dépourvues de conseil d'administration, régies par la Loi sur les entreprises, et elles appliquent le système où toutes les responsabilités échoient au directeur général, soit elles possèdent effectivement un conseil d'administration et sont régies par la Loi sur les sociétés. Dans ce dernier cas cependant, le conseil d'administration n'exerce pas nécessairement ses fonctions et l'on se retrouve alors en présence d'un système de responsabilité qui repose de fait sur le président du conseil d'administration puisque c'est lui le représentant légal de la société (Chen, 2004).
7. Les filiales et les filiales de filiales d'entreprises d'État placées sous la supervision centralisée de la SASAC.
8. « L'une des fonctions essentielles du conseil d'administration d'une entreprise publique devrait être la nomination et la révocation du directeur général. S'il est privé de ce pouvoir, il est difficile au conseil d'administration d'exercer pleinement sa fonction de surveillance et de se sentir responsable des résultats de la société. Ce rôle peut parfois être assumé en parallèle ou en concertation avec l'entité actionnaire... Quelle que soit la procédure retenue, les nominations doivent être fondées sur des critères de professionnalisme. Les règles et procédures de choix et de nomination du directeur général doivent être transparentes et respecter la délimitation des responsabilités entre le directeur général, le conseil d'administration et l'entité actionnaire » (OCDE, 2005b).
9. L'article 17 de la Loi sur les sociétés prévoit que les activités des comités locaux du PCC au sein d'une société doivent être conduites conformément aux statuts du PCC. Cet article a été apparemment ajouté à la dernière minute pour prévenir une résistance trop farouche de la part des responsables locaux du Parti (Oppen, Wong et Hu, 2002).
10. En novembre 2003, le Conseil des affaires d'État a publié un décret précisant les critères en fonction desquels la SASAC évaluera les performances des dirigeants et déterminera leur rémunération. (Décret de la SASAC du Conseil des affaires d'État n° 2, « Dispositions provisoires sur l'évaluation des performances des principaux dirigeants des entreprises », 25 novembre 2003).
11. « Il est dans l'intérêt de l'État de veiller à ce que, dans toutes les entreprises où il a une participation, les actionnaires minoritaires soient traités avec équité, puisque sa réputation dans ce domaine aura une influence sur sa capacité à attirer des financements extérieurs et sur la valorisation de l'entreprise. L'État doit donc veiller à ce que les autres actionnaires ne le considèrent pas comme un propriétaire opaque, imprévisible et injuste. Il doit au contraire se comporter de manière exemplaire et respecter les meilleures pratiques en matière de traitement des actionnaires minoritaires » (OCDE, 2005b).
12. *Code de référence pour la modernisation de la gestion des grandes entreprises d'État et des entreprises d'État de taille moyenne*, 27 octobre 2000. Ce code fait état d'une forte détermination à octroyer une certaine autonomie aux entreprises d'État et à publier des recommandations relatives à l'indépendance du conseil d'administration.
13. Sur les deux marchés boursiers que possède la Chine, ouverts respectivement en 1990 et 1991, la capitalisation boursière a atteint en 2000 57 % du produit intérieur brut (PIB). Si on ne prend en considération que les actions négociables, le marché demeure toutefois relativement modeste puisque la capitalisation boursière ne représentait plus alors qu'à peine 17 % du PIB fin 2003.
14. Fin 2003, 95 % des 1 300 entreprises cotées étaient d'anciennes entreprises d'État demeurant dans une large mesure sous contrôle public, le secteur non étatique étant de fait pratiquement exclu du marché.
15. Les titres émis par les entreprises d'État transformées en sociétés de droit privé se répartissent en trois catégories : un tiers d'entre eux sont des actions émises par des personnes morales (*faren gu*) et détenues par d'autres entreprises d'État ayant souscrit une participation à leur capital avant

l'émission en souscription publique sur le marché primaire, généralement les sociétés-mères. Ces titres ne peuvent être négociés en bourse, mais peuvent être échangés entre personnes morales. Un autre tiers se compose de participations d'État (*guojia gu*), non cotées et non négociables, dont le transfert est soumis à de multiples autorisations. Seul un tiers des titres (*geren gu*) font l'objet d'une émission publique et sont librement négociables par les particuliers et les institutions. Cette dernière catégorie se subdivise à son tour en trois sous-catégories : les actions A, B, et H/N. Les actions de classe A sont cotées en Chine et réservées aux institutions privées et aux petits investisseurs chinois, et les actions de classe B, également cotées en Chine, peuvent être acquises par de petits investisseurs étrangers et par des institutions et de petits investisseurs chinois. Les actions H et N sont cotées à l'étranger, à Hong-Kong, Chine ou New York.

16. Les malversations dans la présentation des comptes ont été monnaie courante. Les établissements garants des placements, institués par des entreprises d'État ou par des instances gouvernementales, ont manipulé, avec la complicité de responsables locaux, les comptes des entreprises pour permettre à ces dernières de satisfaire aux critères d'admission à la cote fixés par la CCRVM (Greene, 2003).
17. Les entreprises cotées sont toutes issues d'un secteur économique posant de graves problèmes de rentabilité (le secteur d'État) même si celles qui ont été choisies pour faire l'objet d'une introduction en bourse étaient les meilleures de leur catégorie. D'aucuns affirment que les entreprises cotées soutiennent la comparaison non seulement avec les entreprises chinoises non cotées, mais aussi avec leurs homologues étrangères (Tong, 2003). Des données plus probantes montrent toutefois, a contrario, que les résultats des entreprises cotées, en termes de rentabilité, d'efficacité et de chiffre d'affaires, ont fléchi après leur introduction en bourse. Le rendement des capitaux propres et les bénéfices par actions ont baissé au cours des années 90, hormis dans les secteurs des services publics et des transports et dans le secteur financier.
18. Certaines parties du rapport ont été examinées dans le cadre du « Dialogue sur les politiques à suivre en Chine dans le domaine du gouvernement d'entreprise » organisé en février 2004 par la Bourse de Shanghai et l'OCDE, en collaboration avec l'Institut d'étude de l'entreprise du Centre de recherche sur le développement. Les actes de cette rencontre peuvent être consultés sur le site de l'OCDE à l'adresse suivante : www.oecd.org/document/32/0,2340,en_2649_34795_31173536_1_1_1_1,00.html.
19. Font partie de ce cadre le *Code de gouvernement d'entreprise des entreprises cotées* de la CCRVM et de la Commission d'État chargée de l'économie et du commerce, les Principes directeurs de la CCRVM concernant la présence d'administrateurs indépendants dans les conseils d'administration des entreprises cotées, le Guide de la CCRVM pour la rédaction des statuts des entreprises cotées, et les règles élaborées par la CCRVM concernant l'organisation des assemblées générales des actionnaires. Pour une synthèse décrivant les différentes catégories d'actions et leurs caractéristiques respectives, se reporter à OCDE, 2002.
20. Par exemple en limitant le nombre de transactions successives autorisées pour un même bloc d'actions important, ou en fixant un prix plancher correspondant à la valeur nette des actifs. Cette seconde option risque toutefois d'avoir des conséquences négatives dans la mesure où elle peut faire obstacle à la cession d'actifs non performants et faciliter la tâche aux responsables locaux désireux de réaliser des transactions à un prix à peine supérieur au prix minimum, mais cependant très inférieur à la valeur réelle.

Bibliographie

- Berglof, Erik et Stijn Claessens (2004), « Corporate Governance and Enforcement », *Document de travail de la Banque mondiale*, n° 3409, septembre.
- Chen, Fan et Wong (2003), « Do Politicians Jeopardize Professionalism? Decentralization and the Structure of Chinese Corporate Boards », mars, Document de travail.
- Chen Xinyuan (2004), « Overview of Corporate Governance Research in China », présentation pour le China Research Incubator.
- Chen Qintai (2004), « State Shareholders Should Become an Active Force in Promoting and Establishing Effective Corporate Governance », Dialogue OCDE-Chine sur les politiques à suivre dans le domaine du gouvernement d'entreprise, 25-26 février, Shanghai.
- China Securities Regulatory Commission and State Economic and Trade Commission (2002), « Code of Corporate Governance for Listed Companies in China », janvier.
- Clarke, Donald C. (2003), « Corporate Governance in China: An Overview », Document de travail, University of Washington School of Law, juillet.

- Coffee, John C. (1999), « The Future as History: The Prospects for Global Convergence in Corporate Governance and Its Implications », *Columbia Law School Center for Law and Economic Studies*, Document de travail n° 144, février.
- Coffee, John C. (2000), « The Rise of Dispersed Ownership: The Role of Law in the Separation of Ownership and Control », *Columbia Law and Economics*, Document de travail n° 182, décembre.
- CSRC (2004), « China's Securities and Futures Markets », *Global Proxy Watch*, 1^{er} octobre.
- Green, Stephen (2003), « China's Capital Market, Better than a Casino », *World Economics*, vol. 4, n° 4, octobre-décembre.
- Green, Stephen (2004), « Enterprise Reform and Stock Market Development in Mainland China », *China Special*, Deutsche Bank Research, 25 mars.
- Hopt, Klaus *et al.* (2004), « European Corporate Governance in Company Law and Codes », document rédigé pour la Conférence européenne sur le gouvernement d'entreprise du 18 octobre.
- ISI Publishers (2004), *Practitioner's Guide to Corporate Governance in Asia*.
- La Porta, Rafael, Florecio Lopez de Silanes, Andrei Shleifer et Robert W. Vishny (1999), « Investor Protection and Corporate Governance », *Working Paper Series*, juin, <http://ssrn.com/abstract=183908>.
- La Porta, Rafael, Florecio Lopez de Silanes et Andrei Shleifer (1998), « Corporate Ownership Around the World », *Harvard Institute of Economic Research Paper*, n° 1840, août, <http://ssrn.com/abstract=103130>.
- Ling Shao (2004), « Policy Dialogue on Corporate Governance in China » (Dialogue OCDE-Chine sur les politiques à suivre dans le domaine du gouvernement d'entreprise), 25-26 février, Shanghai.
- OCDE (2002), *La Chine dans l'économie mondiale : Les enjeux de politique économique intérieure*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003), *Livre blanc sur le gouvernement d'entreprise en Asie*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004), *Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005a), *Gouvernement d'entreprise des entreprises publiques : panorama des pays de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005b), *Lignes directrices sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques*, OCDE, Paris.
- Opper, Sonja, Sonia M.L. Wong et Hu Ruyin (2002), « Party Power, Market and Private Power: Chinese Communist Party Persistence in China's Listed Companies », *The Future of Market Transition*, vol. 19, pp. 105-138.
- Perkins, Dwight H. (2004), « Corporate Governance, Industrial Policy, and the Rule of Law », dans *Global Change and East Asian Policy Initiatives*, publié par Shahid Yusuf, M. Anjum Altaf et Kaora Nabeshima.
- Shanghai Stock Exchange Research Center (2004), *China Corporate Governance Report 2003*.
- Siow Kim Lun (2004), « Regulatory Enforcement: The Malaysian Experience », allocution prononcée dans le cadre du Dialogue OCDE-Chine sur les politiques à suivre dans le domaine du gouvernement d'entreprise, 25-26 février, Shanghai.
- Tenev, Stoyan et Chunlin Zhang, avec le concours de Loup Brefort (2002), *Corporate Governance and Enterprise Reform in China*, publié par la Banque mondiale et la Société financière internationale.
- Tong Daochi, (2003), « Current Conditions, Problems of Listed Companies and How to Exercise Regulation », Document de travail.
- Wang, Michael, David Xu et Georges Desvaux (2004), « Spurring Performance in China State-Owned Enterprises », *The McKinsey Quarterly*, Édition spéciale : *China Today*.
- Wang, Xiaozu, Lixin Colin Xu et Zhu Tian (2004), « State-Owned Enterprises Going Public », *Economics of Transition*, vol. 12(3), 2004, pp. 467-487.
- Wei, Yuwa (1998), « A Chinese Perspective on Corporate Governance », *Bond Law Review*, n° 10.
- Wong, Sonia, Sonia Opper et Hu Ruyin (2004), « Shareholding Structure, Depoliticization and Firm Performance, Lessons from China's Listed Firms », *Economics of Transition*, vol. 12(1), pp. 29-66.
- Yeo, Stephen (2003), « The PRC Qualified Foreign Institutional Investors Market », *China Economic Review*, 14, pp. 443-450.

PARTIE III
Chapitre 11

**Protection du travail : les bureaux
du travail et l'assurance sociale face
à des enjeux de taille**

Table des matières

Résumé	371
Protection du travail : les bureaux du travail et l'assurance sociale face à des enjeux de taille	373
1. Introduction	373
2. Élargir le champ d'action des institutions chargées de l'emploi formel	374
3. Droit du travail et ressources administratives	376
3.1. Les réseaux administratifs	377
3.2. La fusion des marchés du travail urbains et ruraux : un objectif souhaitable mais encore éloigné	378
4. Services de l'emploi et programmes connexes	381
4.1. Les chômeurs urbains et les travailleurs licenciés restent prioritaires... ..	383
4.2. ... même si de nombreuses autres catégories sont concernées	384
5. L'Inspection du travail	385
6. L'assurance sociale	386
6.1. L'extension de la couverture à de nouvelles catégories de travailleurs	387
6.2. Les problèmes du système de retraite	389
Notes	392
Bibliographie	394
Liste des encadrés	
11.1. Le système d'enregistrement des ménages (<i>hukou</i>) et sa réforme	380
11.2. Le système de retraite public	390
11.3. Deux exemples de régimes d'assurance sociale adaptés aux migrants ruraux	391
Liste des tableaux	
11.1. Répartition des travailleurs par grand segment du marché du travail	375
11.2. La couverture sociale des travailleurs	388

Résumé

Sur le plan institutionnel, l'évolution du rôle des employeurs, qui est désormais distinct de celui de l'État et permet aux entreprises de se concentrer sur leur activité, est l'une des principales conséquences des réformes économiques opérées en Chine. Pour protéger les travailleurs, le pays a mis en place des institutions publiques reprenant nombre des fonctions sociales et administratives qui, il y a peu de temps encore, étaient exercées par les unités de travail (*danwei*) ou n'existaient pas. Ce chapitre est axé sur trois de ces fonctions – les services de l'emploi, l'inspection du travail et l'assurance sociale – qui relèvent de l'État depuis l'entrée en vigueur du Code du travail de 1994.

L'expérience des pays membres de l'OCDE est susceptible d'intéresser la Chine à de multiples égards, notamment en ce qui concerne l'administration des caisses d'assurance sociale ou les mécanismes propres à favoriser une coordination adéquate entre les mesures « passives » de garantie de revenu et l'aide « active » à la recherche d'un emploi pour les chômeurs. Un problème plus fondamental se pose néanmoins : en Chine, comme dans d'autres pays en développement, toutes les institutions du marché du travail formel ont un champ d'action limité en dehors du pan de l'économie le plus développé, qui se compose principalement d'entreprises urbaines du secteur formel. La mise en œuvre de la législation du travail et de l'assurance sociale est généralement délicate dans les segments du marché du travail qui englobent les activités rurales et informelles, moins productives. De fait, si le revenu réel s'accroît dans la majeure partie de l'économie, l'ampleur actuelle de l'exode rural et l'interdépendance des activités économiques imposent de toute urgence de réduire le plus possible les inégalités sur le plan institutionnel.

Pendant longtemps, le contrôle administratif des flux migratoires a exacerbé le clivage entre les marchés du travail urbain et rural. Ce clivage subsiste, mais il est devenu moins rigide, car le système d'enregistrement des ménages (*hukou*) a été partiellement libéralisé et les restrictions qui pesaient sur le recrutement des migrants ont été levées. L'assurance sociale est progressivement étendue aux migrants ruraux et à des formes d'emploi plus « souples ». Ces évolutions renforcent à la fois l'efficacité et l'équité sociale, mais doivent être consolidées par des réformes supplémentaires allant dans le même sens.

Les fonctions dévolues à l'État sont exercées, au niveau national, par le ministère du Travail et de la Sécurité sociale et, aux échelons administratifs inférieurs, par les bureaux de la sécurité sociale et du travail (couramment appelés « bureaux du travail »). Cette structure semble permettre la coordination nécessaire à un ciblage cohérent des priorités, par exemple la généralisation de contrats de travail en bonne et due forme ou l'affiliation au système d'assurance sociale. Des réseaux d'antennes spécialisées ont fait leur apparition dans les zones urbaines, mais sont beaucoup plus rares en milieu rural. Selon les critères internationaux, ils sont relativement bien dotés pour les catégories usuelles de publics, qui participent à l'économie formelle urbaine. Toutefois, il est évident que toute

politique destinée à élargir aux zones rurales les institutions du marché de l'emploi formel imposera de mobiliser des ressources administratives nettement plus conséquentes.

S'agissant des services de l'emploi, l'expérience des pays membres de l'OCDE comme de la Chine laisse à penser que l'orientation et le suivi des demandeurs d'emploi qui reçoivent une aide de l'État (allocations chômage ou aide spéciale en cas de licenciement) doivent figurer parmi les priorités. À mesure que le taux d'affiliation à l'assurance chômage progressera, le nombre de bénéficiaires de prestations augmentera lui aussi, ce qui pèsera sur l'administration. Les bureaux du travail jouent par ailleurs un autre rôle clé puisqu'ils font office d'intermédiaires entre migrants ruraux et entreprises urbaines. Les efforts de recrutement qui ciblent les migrants étant souvent de grande ampleur, un suivi individuel n'est guère envisageable. Néanmoins, certains services personnalisés devraient en principe être fournis aux personnes qui en ont besoin, lorsque les ressources le permettent. Enfin, toute discrimination fondée sur le *hukou* n'est plus adaptée.

L'inspection du travail n'est certes pas en mesure de contrôler toutes les entreprises, mais elle prend fréquemment des sanctions lorsque des travailleurs la saisissent. En rendant ce service relativement accessible et efficace, elle est devenue une soupape de sécurité qui pourrait se révéler particulièrement opérante en Chine. En effet, dans ce pays, les autres structures auprès desquelles les travailleurs peuvent déposer plainte, telles que les syndicats, ne sont pas indépendantes du pouvoir politique ou de la direction des entreprises. Un autre problème revêt une importance particulière pour la Chine : elle doit montrer sans équivoque qu'elle n'est pas pays à tolérer des normes du travail au rabais dans le but d'attirer l'investissement étranger. Pour dissiper tout soupçon à cet égard, il lui faut multiplier les inspections relatives au temps de travail et aux rémunérations. Les intervenants étrangers et les organisations non gouvernementales (ONG) peuvent également apporter leur contribution en exerçant des pressions sur certaines entreprises, mais ne sont pas à même de se substituer à une inspection du travail efficace.

La gestion globale de l'assurance sociale suppose la décentralisation de nombreuses décisions, portant notamment sur les taux de cotisation et le niveau des prestations. Contrairement à ce qui se passe dans la plupart des pays membres de l'OCDE, où les décisions relèvent d'un processus standardisé à l'échelle nationale, la taille et la diversité de la Chine nécessitent une certaine flexibilité. Le gouvernement central encourage les autorités provinciales à harmoniser le système de protection sociale et à mettre en commun les ressources des caisses d'assurance sociale dans chaque province. Cependant, un taux de cotisation réduit est souvent appliqué à certaines catégories, notamment aux migrants ruraux et au personnel des petites entreprises privées, qui peuvent parfois également choisir entre plusieurs régimes. Bien que cette différenciation puisse se justifier, elle ne suffira peut-être pas à attirer les migrants ruraux si les droits acquis ne sont pas transférables. Il faut repenser l'ensemble du système d'assurance sociale en tenant compte des schémas actuels de mobilité sur le marché du travail. Le système de retraite, par exemple, est inadapté à la situation des migrants, car il impose de cotiser au moins 10 ans dans la même localité. Cette restriction devrait être supprimée, et l'administration être dotée de moyens lui permettant de prendre en compte toutes les cotisations qu'un individu acquitte tout au long de sa vie, quel que soit le lieu de versement. Une administration plus centralisée faciliterait probablement le processus, mais il doit être également possible d'y parvenir dans un environnement décentralisé, sous réserve d'une bonne coordination.

Protection du travail : les bureaux du travail et l'assurance sociale face à des enjeux de taille¹

1. Introduction

En Chine, les réformes économiques ont modifié la relation entre les entreprises, les travailleurs et l'État. Désormais, la plupart des décisions économiques peuvent être prises sans ingérence de l'administration publique. La Loi sur les entreprises et celle sur le travail, qui datent toutes les deux de 1994, confèrent aux employeurs un nouveau rôle, qui est distinct de celui de l'État et leur permet de se concentrer sur leurs activités commerciales. Les structures que l'on appelait les « unités de travail » (*danwei*) il y a encore peu de temps se sont ainsi vu retirer un grand nombre de leurs responsabilités administratives et sociales, et l'État doit mettre en place tout un éventail d'institutions auparavant inexistantes ou poursuivant d'autres missions, et en développer d'autres. Ce processus est bien engagé, mais il reste encore beaucoup à faire. Les problèmes qui se posent tiennent encore, en partie, à l'histoire de la Chine, mais les principaux objectifs et obstacles sont comparables à ceux observés dans de nombreuses économies de marché en développement.

Ce chapitre étudie plus particulièrement les institutions publiques chargées des services de l'emploi, de l'inspection du travail et de l'assurance sociale en Chine. Il s'appuie sur le chapitre 16 de la publication intitulée *La Chine dans l'économie mondiale : Les enjeux de politique économique intérieure* (OCDE, 2002), qui examinait les caractéristiques du marché du travail et de la politique sociale dans ce pays. Plusieurs des recommandations qui y étaient formulées soulignaient la nécessité de décloisonner le marché du travail, en atténuant notamment les clivages entre travailleurs urbains et ruraux, et entre emploi formel et informel, et d'étendre l'assurance sociale à une plus large proportion de la main-d'œuvre. Malgré les licenciements massifs, l'économie formelle urbaine continue de se caractériser par une faible mobilité des travailleurs, par comparaison avec les pays membres de l'OCDE. On constate également que beaucoup d'emplois informels sont trop précaires pour permettre un véritable apprentissage sur le tas ou procurer un revenu adéquat.

Certains problèmes de gouvernance, qui concernent principalement les zones urbaines du pays, sont comparables à ceux que rencontrent les économies développées membres de l'OCDE, d'où l'importance de dégager des enseignements de leur expérience. Il s'agit notamment de l'articulation entre l'assurance chômage et les mesures « actives » destinées à encourager la recherche d'emploi et, dans le domaine de l'assurance sociale, des questions relatives à la gestion des caisses et à leur interaction avec d'autres décisions des pouvoirs publics. Ces questions seront brièvement étudiées ci-après. Cependant, le principal thème traité dans ce chapitre est la difficulté d'étendre le champ d'action des institutions chargées de l'emploi formel au-delà des segments les plus développés du marché du travail en Chine.

Ce chapitre s'appuie sur les observations d'une mission menée par l'OCDE à Pékin, et dans les provinces du Sichuan et du Fujian en mars 2004. Les informations recueillies à cette occasion ont été complétées par des recherches et des échanges avec des experts chinois. La section suivante se penche sur les mesures susceptibles de promouvoir un plus large recours aux institutions concernées. Elle analyse ensuite la législation, les moyens administratifs et les efforts récemment mis en œuvre pour faire disparaître le clivage villes-campagnes. Les trois dernières sections explorent successivement chacune des fonctions de l'administration publique examinées ici.

2. Élargir le champ d'action des institutions chargées de l'emploi formel

En présence d'un excédent de main-d'œuvre, il est toujours difficile de protéger les droits des travailleurs. Avec un sous-emploi rural qui, selon les estimations, représente 150 millions de personnes ou plus, et un exode rural qui concerne quelque 10 millions de personnes par an, le marché du travail de la Chine restera, dans l'avenir proche, un marché où les demandeurs d'emploi, pour la plupart, ne sont pas en position de force. Cette situation influe évidemment sur les salaires et les autres conditions d'emploi négociables, mais limite aussi la portée de ce que l'on peut raisonnablement attendre de la réglementation du travail. En tout état de cause, il est légitime que les normes fondamentales du travail s'appliquent à la main-d'œuvre chinoise, que la législation puisse être dûment mise en œuvre et de façon prévisible et que les modalités des contrats soient respectées.

En matière de gouvernance publique, le principal enjeu consiste à créer des institutions qui puissent poursuivre de tels objectifs, malgré la diversité des conditions qui prévalent dans l'économie. Réformées au cours des dernières décennies, les institutions du marché du travail s'apparentent aujourd'hui, dans une large mesure, à celles des pays plus développés. Néanmoins, leur influence, en Chine comme dans de nombreuses économies à revenu faible ou intermédiaire, reste fortement concentrée dans le segment « formel » du marché de l'emploi urbain. Ainsi, d'après le taux de couverture de l'assurance retraite, on peut penser que ce segment rassemble quelque 150 millions de travailleurs, soit un cinquième de l'emploi total (et les deux cinquièmes de l'emploi non agricole). Il inclut essentiellement les agents de la fonction publique et le personnel des grands groupes et des entreprises de taille moyenne, ainsi qu'une partie des effectifs des petites sociétés inscrites dans les registres du commerce urbains, mais peu de travailleurs ruraux. Le tableau 11.1 montre la taille relative des principaux segments du marché du travail². Comme l'expliquera la suite du chapitre (voir tableau 11.2), à ce jour, les efforts visant à élargir la couverture sociale ciblent principalement les travailleurs urbains, même si les pouvoirs publics s'intéressent de plus en plus aux migrants ruraux et à d'autres catégories. Cette prééminence urbaine vaut également, quoique les contextes soient variables, pour le contrôle de l'application des principales dispositions du droit du travail.

La généralisation des institutions du marché du travail formel, dans une certaine mesure, ne pourra que suivre le développement de l'économie et non l'anticiper. Néanmoins, étant donné l'ampleur actuelle de l'exode rural et l'interdépendance des activités économiques, il importe de réduire autant que possible les disparités sur le plan institutionnel. La réalisation de cet objectif passera par un effort soutenu sur de nombreuses années, qui devra progressivement permettre un traitement plus équitable des principales catégories de salariés, particulièrement en ce qui concerne les contrats de travail et l'affiliation à l'assurance sociale.

Tableau 11.1. Répartition des travailleurs par grand segment du marché du travail

Parts estimées en pourcentage, fin 2003

Salariés du secteur formel urbain ¹	15
dont :	
<i>Personnel de la fonction publique, des entreprises d'État et des entreprises collectives urbaines</i>	11
<i>Sociétés par actions, entreprises mixtes, etc., et entreprises à capitaux étrangers</i>	4
Travailleurs indépendants et salariés des petites entreprises privées, enregistrés dans les zones urbaines	7
Autres travailleurs des zones urbaines ²	13
Travailleurs non agricoles dans les zones rurales	17
dont : <i>Salariés des petites entreprises privées et travailleurs indépendants</i>	5
Agriculture (travailleurs indépendants essentiellement)	49
Total	100
(Total en millions de personnes)	744

1. « Employés et ouvriers » déclarés notamment.

2. Estimation approximative, incluant de nombreux migrants ruraux.

Source : *Annuaire statistique de la Chine*, 2004, divers tableaux.

L'expérience des pays membres de l'OCDE montre que les pouvoirs publics, en général, ont tout à gagner à promouvoir la « formalisation » des emplois informels (OCDE, 2004, chapitre 5). Cette formalisation requiert un contrôle efficace de l'application du droit du travail, de l'assurance sociale, ainsi que de l'imposition des revenus du travail et des bénéfices. Elle peut également favoriser l'adoption de mesures destinées à limiter les formalités administratives et à abaisser les prélèvements et cotisations sociales, afin que le coût de l'emploi formel ne devienne pas excessif par rapport aux avantages que peuvent en tirer travailleurs et employeurs. À l'échelle de la société, ces mesures peuvent améliorer à la fois l'efficacité et l'équité, car l'économie informelle est généralement associée à des conditions d'emploi défavorables. De fait, la précarité et le caractère occasionnel de nombreux emplois informels sont des facteurs qui n'incitent guère à investir dans le capital humain pour former à des postes spécifiques. Qui plus est, les employeurs qui embauchent de façon informelle travaillent souvent eux-mêmes dans ces conditions, ce qui, bien sûr, restreint leurs possibilités d'accès à des contacts commerciaux légaux, aux circuits formels du crédit et aux mécanismes de protection juridique, notamment contre la fraude et la corruption. Tous ces facteurs ont tendance à limiter les perspectives d'expansion et d'amélioration de la productivité du secteur informel³.

Pour favoriser la réalisation, dans un avenir proche et à plus longue échéance, des objectifs énoncés ci-dessus, il apparaît justifié de mettre en œuvre une approche autour des trois axes suivants :

- Renforcer les capacités administratives et les moyens d'action sur le terrain dont disposent les services de l'emploi, l'inspection du travail et l'assurance sociale, de sorte qu'ils couvrent une proportion de plus en plus vaste de la population active urbaine et rurale.
- Généraliser le recours aux contrats de travail et étendre l'assurance sociale à d'autres catégories de travailleurs. Dans un premier temps, la priorité devra aller au personnel des petites entreprises, aux migrants ruraux dans les zones urbaines et à certaines catégories de travailleurs dans les zones rurales.
- Informer tous les travailleurs de leurs droits et leur faire savoir que les règles relatives au salaire minimum, au temps de travail et à la sécurité s'appliquent même en l'absence d'un contrat formel.

3. Droit du travail et ressources administratives

Le Code du travail de 1994 vise à « protéger les droits et les intérêts légitimes des travailleurs, à revoir les relations entre travailleurs et employeurs, à mettre en place et à préserver un système de travail convenant à l'économie socialiste de marché et à promouvoir le développement économique ainsi que le progrès social » (chapitre 1 du Code). Les articles 2 et 3 précisent que le Code dans son ensemble s'applique à tous les employeurs (« entreprises et organisations individuelles ») et à leurs salariés, et que les travailleurs ont « droit à être employés dans des conditions égales pour tous ».

Les règles régissant les contrats de travail ressemblent pour l'essentiel à celles en vigueur dans les pays membres de l'OCDE (chapitre 3 du Code). Les contrats doivent être écrits et suivre « les principes d'égalité, de libre arbitre et d'accord entre les parties ». Ils peuvent être à durée déterminée ou indéterminée, mais après 10 ans passés auprès du même employeur, le travailleur est de toute façon en droit d'obtenir un contrat à durée indéterminée. Un employeur qui met fin à un contrat doit respecter un préavis de 30 jours et verser au salarié l'indemnité de départ prévue dans la réglementation. Le travail des enfants de moins de 16 ans est interdit. La durée de travail normale peut aller jusqu'à huit heures par jour et 44 heures par semaine. Les travailleurs ont la possibilité d'effectuer des heures supplémentaires en contrepartie d'une rémunération majorée, à concurrence de trois heures par jour et 36 heures par mois (chapitre 4 du Code).

Les règles de négociation collective sont également relativement proches de celles qui existent dans les pays membres de l'OCDE, mais dans la pratique, la différence est importante, du fait du caractère officiel des syndicats en Chine. Le Code du travail ne régit pas la mise en place de syndicats. Ce domaine reste la prérogative de la Fédération nationale des syndicats – « organisation de masse » entretenant des relations étroites avec le pouvoir politique. Lorsque des syndicats existent, l'article 33 du Code du travail leur confère un droit exclusif de conclure des conventions collectives. Exceptionnellement, des représentants élus du personnel peuvent conclure des conventions collectives avec une entreprise « lorsque le syndicat n'a pas encore été mis en place ». Une fois conclue, la convention collective doit être enregistrée auprès des autorités locales.

Conformément au Code du travail, c'est aux bureaux du travail et de la sécurité sociale (communément appelés bureaux du travail) des échelons central, régionaux et locaux jusqu'au niveau des districts qu'il incombe de mener à bien la mission de l'État, laquelle porte essentiellement sur les aspects suivants :

1. *Promotion de l'emploi.* Dans son chapitre 2, le Code du travail formule un engagement de politique générale en faveur de l'emploi et du développement économique et social, qui passe par la fourniture de services de l'emploi. Au niveau local, les bureaux du travail organisent le plus souvent ces services eux-mêmes, mais œuvrent aussi à la promotion et à l'uniformisation des organismes de placement gérés par d'autres entités.
2. *Pouvoirs réglementaires.* Les autorités locales établissent des règles détaillées applicables au temps de travail et aux congés (chapitre 4), et fixent les salaires minimum (chapitre 5) en fonction des normes définies au niveau national et dans les provinces. Les autorités des divers échelons énoncent des règles pour l'emploi des jeunes de 16 à 18 ans et des femmes (chapitre 7). Elles réglementent également la formation professionnelle, qu'elles peuvent prendre en charge « lorsque les conditions le permettent », même si cette responsabilité revient surtout aux employeurs (chapitre 8).

3. *Sécurité sociale* (chapitre 9). Les travailleurs ont droit à une protection sociale publique couvrant la retraite, la maladie, les accidents du travail et les maladies professionnelles, le chômage et la maternité. Les bureaux du travail doivent mettre en place des agences chargées de gérer ces programmes et les fonds qui leur sont alloués.
4. *Commissions d'arbitrage* (chapitre 10). Désignées pour résoudre les conflits du travail, les commissions d'arbitrage rassemblent des représentants des travailleurs, des employeurs et des bureaux du travail. Les bureaux du travail sont également chargés de la supervision et de l'administration de ces commissions.
5. *Inspection du travail* (chapitre 11). L'Inspection du travail dispose d'une large marge de manœuvre pour vérifier que les employeurs respectent la législation, et du pouvoir de mettre fin aux pratiques illicites⁴. Elle n'a toutefois pas compétence en matière d'hygiène et de sécurité sur le lieu de travail, lesquelles, en vertu de récents textes, sont du ressort du ministère de la Santé, même si le chapitre 6 du Code du travail contient des dispositions générales à cet égard⁵.

3.1. Les réseaux administratifs

Les mesures dont il est question ici relèvent du ministère du Travail et de la Sécurité sociale au niveau national, et des bureaux du travail au niveau des provinces et des villes/districts. L'assurance sociale est généralement gérée par des services distincts au sein des bureaux du travail, les bureaux de sécurité sociale, qui disposent d'une certaine indépendance et de leur propre budget. D'autres divisions s'occupent des services de l'emploi, de la formation et de l'Inspection du travail (aussi appelée Supervision de la sécurité de l'emploi). Les réseaux d'antennes de ces instances sont souvent récents et bien développés dans les zones urbaines, mais beaucoup moins dans les zones rurales⁶.

Leur expansion devrait se poursuivre à vive allure pour couvrir progressivement mieux le territoire, avec des antennes plus spécialisées et du personnel plus qualifié dans les différentes fonctions. Les structures organisationnelles varient, mais en règle générale, les autorités d'une unité territoriale s'occupent de la plupart des domaines de la politique publique. En l'absence d'antenne spécialisée, le public peut solliciter le service recherché auprès d'une antenne polyvalente. De nombreuses localités, y compris quatre villes au rang de préfecture où s'est rendue l'équipe de l'OCDE en mars 2004, disposent de centres pour l'emploi spécialisés et de guichets de sécurité sociale au niveau de la ville et/ou de l'arrondissement, alors qu'aux échelons inférieurs, les services sont moins spécialisés (dans les zones urbaines, il s'agit des organisations de rue ou de quartier). Dans les antennes des organisations de rue visitées par l'OCDE, quelques agents étaient affectés aux services de l'emploi, et rémunérés sur un budget distinct, tandis que d'autres représentaient diverses branches de l'administration (par exemple l'aide sociale, les services aux personnes âgées, les affaires civiles et la police).

Fin 2003, on recensait 26 000 antennes pour les services de l'emploi, dont 18 000 étaient gérées par l'État à divers niveaux, le reste relevant d'autres organismes. Plus de 100 000 personnes travaillaient probablement dans ces antennes en 2004. En ce qui concerne l'administration de l'assurance sociale, les effectifs totaux pour 2004 étaient estimés à près de 100 000 personnes, dont environ 50 000 s'occupaient de l'assurance retraite et 30 000 de l'assurance maladie. L'inspection du travail comptait à cette date quelque 43 000 salariés, répartis sur plus de 3 000 unités (aussi appelées organes de supervision de la sécurité sur le lieu de travail). On dénombrait environ 3 200 commissions d'arbitrage pour le règlement des conflits du travail fin 2001, avec près de 20 000 arbitres à temps plein ou partiel⁷.

Ces réseaux administratifs devraient continuer de se développer rapidement. Pour ce qui est de l'assurance sociale en particulier, les informations communiquées par le ministère du Travail et de la Sécurité sociale donnent à penser que les effectifs pourraient doubler dans les cinq prochaines années. Cette évolution va poser des problèmes délicats en termes de qualifications, de formation et d'audit du personnel, car il faudra, au niveau local, multiplier les antennes spécialisées et les doter d'effectifs compétents. Il faudra également implanter nombre de nouvelles antennes aux échelons administratifs inférieurs, c'est-à-dire au niveau des administrations de rue et des villes, et, tâche encore plus difficile, dans les bourgs ruraux.

3.2. La fusion des marchés du travail urbains et ruraux : un objectif souhaitable mais encore éloigné

Le Code du travail devant s'appliquer à tous les employeurs et à tous les salariés (article 2), la limitation actuelle aux marchés du travail urbains de fonctions aussi essentielles que les services de l'emploi et la sécurité sociale n'est guère conforme à la législation. En tout état de cause, le Code exerce une pression sur l'État pour qu'il étende autant que possible ces institutions. En attendant, il existe des failles juridiques qui permettent d'appliquer un traitement différent à diverses catégories de travailleurs. Ainsi, l'article 71 établit que le niveau de protection sociale « sera proportionnel au niveau de développement économique et social et à l'accessibilité sociale »⁸.

Le Congrès national du Parti communiste chinois (PCC) de 2002 a fixé les grandes lignes et l'Assemblée populaire nationale a avalisé en 2004 une série de réformes destinées à faciliter l'activité économique dans les zones rurales, y compris l'élimination progressive de plusieurs taxes/impôts et contrôles réglementaires ruraux⁹. Une évolution analogue a pu être observée sur le marché du travail et dans la politique sociale ces deux dernières années, car la pauvreté rurale et les conditions sur les marchés du travail ruraux font désormais l'objet d'une attention croissante. De plus, comme nous le verrons ci-après, l'influence du système d'enregistrement des ménages (*hukou*) sur les différences de traitement entre ménages urbains et ruraux a été largement atténuée.

Dans une certaine mesure, ces évolutions en faveur des travailleurs ruraux doivent être replacés dans le contexte des dégraissages massifs opérés dans les entreprises d'État des zones urbaines. Ce mouvement a culminé en 1998, date à laquelle l'État a introduit son système des « deux garanties » : l'allocation de subsistance pour les salariés licenciés et les pensions de vieillesse. Aux yeux de beaucoup, étant donné l'urgence de ces problèmes, il était alors inopportun, du moins pour un temps, d'exacerber la concurrence pour les emplois urbains en réformant trop rapidement les institutions existantes, qui conféraient une position privilégiée aux travailleurs urbains. Aujourd'hui, les nouveaux licenciements dans le secteur formel urbain ne devraient avoir qu'une incidence modérée. Les statistiques montrent d'ailleurs que, par rapport à celles de la zone OCDE, les entreprises de ce secteur affichent en général un faible taux de rotation de la main-d'œuvre (OCDE, 2002; China Statistics Press, 2003), alors que c'est l'inverse qui semble se produire pour les travailleurs ruraux et ceux de l'économie informelle, bien qu'on ne dispose pas de statistiques les concernant. Dans le même temps, l'écart entre les salaires en milieu urbain et rural s'est creusé¹⁰.

Dans toutes les localités visitées¹¹, les fonctionnaires rencontrés ont exprimé leur attachement à l'objectif consistant à « fusionner les marchés du travail ruraux et urbains ». Les catégories prioritaires mentionnées étaient les migrants ruraux et les pauvres vivant dans les zones rurales, ainsi que les chômeurs et les salariés licenciés en milieu urbain. Le principe de l'égalité de traitement y était plus largement reconnu, tout comme la nécessité

de renforcer l'efficacité du marché du travail en supprimant les distorsions sur le plan institutionnel. Les problèmes particuliers qui se posent sur les marchés du travail urbains sont jugés encore importants, mais la situation des travailleurs ruraux devient un nouvel enjeu de taille pour les pouvoirs publics, qui soulève des questions de gouvernance publique sur de multiples fronts. Dans ce contexte, il est possible de distinguer trois problèmes distincts, mais interdépendants :

1. La précarité de la situation des migrants ruraux dans les zones urbaines. Conjugué à d'autres facteurs défavorables, notamment le faible niveau d'instruction, le système d'enregistrement des ménages (*hukou*) agit depuis longtemps comme un frein à l'intégration des migrants peu qualifiés sur les marchés du travail urbains, ce qui les condamne à une forte mobilité et les cantonne le plus souvent dans des emplois ingrats.
2. Les disparités entre les institutions publiques des zones rurales et urbaines. Si des différences peuvent parfois se justifier ou être inévitables en raison des conditions économiques, les institutions ne doivent pas aggraver les inégalités, ni fausser la concurrence.
3. Les obstacles à la mobilité de la main-d'œuvre. Il est difficile d'établir dans quelle mesure le système du *hukou* freine l'exode rural, mais il est évident qu'il en a détourné une grande partie vers un segment restreint des marchés du travail urbains. Ce système peut aussi rendre plus difficile pour les travailleurs urbains de déménager d'une petite ville pour s'installer dans une localité plus étendue. La plupart des travailleurs, mais surtout les pauvres des zones rurales, voient ainsi se rétrécir l'éventail des débouchés qui leur sont offerts.

Des réformes ont été engagées pour remédier au premier problème, et de gros efforts sont fait pour atténuer la discrimination à l'encontre des migrants ruraux dans les zones urbaines et leur donner accès, ainsi qu'à leur famille, à des services publics de meilleure qualité (voir ci-après). D'un autre côté, il n'est pas pour l'instant prévu au niveau national d'élargir systématiquement aux régions rurales la couverture des institutions qui s'occupent actuellement de l'emploi dans les zones urbaines, même si cela a déjà été fait dans une certaine mesure dans les régions avancées. Des initiatives plus restreintes allant dans ce sens sont souvent évoquées, telles que l'extension de la sécurité sociale aux travailleurs des exploitations agricoles d'État ou l'attribution d'un *hukou* urbain aux exploitants agricoles dont les terres sont touchées par l'urbanisation. Concernant les réseaux de services administratifs, il ne faut pas oublier que les territoires desservis par les antennes présentes dans les villes et leurs subdivisions englobent souvent des zones rurales. Néanmoins, les fonctionnaires du ministère du Travail et de la Sécurité sociale soulignent¹² que l'absence d'un réseau de services administratifs approprié dans les campagnes demeure un obstacle important à l'extension de l'assurance sociale aux zones rurales.

Le troisième problème – les freins à la mobilité – est étroitement lié au système d'enregistrement des ménages (*hukou*) et à sa réforme (voir encadré 11.1). Ce système est principalement administré par des organismes publics autres que les bureaux du travail. Comme l'explique l'encadré 11.1, certaines réformes ont assoupli les contraintes imposées par le *hukou* individuel, et d'autres ont facilité les formalités requises pour modifier le *hukou*. Les villes de petite et moyenne taille accordent généralement un *hukou* urbain aux personnes qui y habitent et y travaillent depuis un an. La plupart des grandes villes sont toutefois plus restrictives, de sorte que 20 %, voire davantage, de leur population effective restent soumis à un traitement discriminatoire dans l'accès à divers services publics, dont l'éducation.

Encadré 11.1. **Le système d'enregistrement des ménages (*hukou*) et sa réforme**

Généralités

Les citoyens chinois doivent avoir sur eux une carte d'identité du ménage, appelée *hukou*, délivrée par la localité de résidence. Il en existe deux principales catégories :

- Le *hukou* agricole (rural), ouvrant droit à une petite parcelle de terre, avec la responsabilité de la cultiver.
- Le *hukou* non agricole (urbain), ouvrant droit aux services publics urbains dans la localité concernée.

Les migrants peuvent demander à se faire enregistrer provisoirement là où ils vivent. Cependant, les modifications définitives au *hukou* ne sont accordées que dans des conditions précises, qu'il est parfois difficile de remplir, particulièrement pour les personnes pauvres ou peu qualifiées.

Dans la pratique, plus de 20 % des habitants de la plupart des grandes villes sont titulaires d'un *hukou* rural, et n'ont donc pas pleinement accès aux services publics. Ainsi, leurs enfants fréquentent souvent des écoles spéciales, moins renommées que les autres établissements des zones urbaines.

D'importantes réformes ont été engagées

- Des expériences pilotes régionales ont été lancées dans les années 90; depuis 2001, elles ont été étendues à plusieurs provinces de la côte orientale, mais aussi aux provinces du Sichuan et du Anhui. Dans ces provinces, les citoyens ruraux peuvent obtenir un *hukou* délivré par une ville s'ils y travaillent et y habitent de façon permanente. Certaines localités sont particulièrement libérales, tandis que d'autres, dont la plupart des grandes villes, sont partiellement exemptées de cette obligation.
- À compter d'octobre 2001, toutes les villes comptant jusqu'à environ 100 000 habitants sont tenues de délivrer un *hukou* urbain à leurs résidents s'ils y ont leur résidence et un emploi et permanents (circulaire n° 6 du Conseil des affaires d'État).
- En janvier 2003, une note du Conseil des affaires d'État sur les services aux migrants ruraux venant travailler en ville et la gestion de ces services a donné de nombreuses instructions nouvelles aux fonctionnaires, à savoir notamment :
 - i) Supprimer les contrôles administratifs (notamment ceux effectués par les bureaux du travail) qu'imposaient les entreprises embauchant des travailleurs ruraux; lever les restrictions applicables aux catégories d'emplois auxquelles pouvaient prétendre les travailleurs ruraux; simplifier les procédures; éliminer les procédures et les taxes imposées exclusivement aux travailleurs ruraux.
 - ii) Les entreprises doivent signer des contrats de travail avec les travailleurs ruraux et leur accorder tous les droits énoncés dans le Code du travail. En cas de licenciement, les employeurs doivent verser au salarié une indemnité forfaitaire. Les bureaux du travail doivent renforcer les inspections pour vérifier les contrats de travail des travailleurs ruraux.
 - iii) Les travailleurs ruraux doivent être couverts par une assurance contre les accidents du travail. Si la situation le permet, les autorités locales peuvent mettre en place pour eux un dispositif d'assurance maladie. Il convient également d'organiser la formation des travailleurs ruraux. Il faut en outre garantir à leurs enfants l'accès à l'éducation sans leur imposer le paiement de droits d'inscription supplémentaires, et les familles pauvres doivent être exonérées d'une partie des frais de scolarité.

Encadré 11.1. **Le système d'enregistrement des ménages (*hukou*) et sa réforme (suite)**

- En juin 2003, le Conseil des affaires d'État a publié une note sur les mesures administratives relatives à l'assistance et à l'administration des mendiants et des vagabonds des villes. Cette note venait remplacer un texte antérieur de 1982, qui prévoyait « l'arrestation et l'expulsion » de ces catégories de personnes, dont on considérait qu'il justifiait des vérifications fréquentes d'identité par la police. En vertu de la nouvelle réglementation, les mendiants et autres citoyens ruraux pauvres vivant dans les villes ne doivent plus être arrêtés et expulsés, mais invités à se rendre dans des centres d'assistance. Ces centres, qui seront mis en place par les autorités des villes autres que la police, doivent proposer de la nourriture, un hébergement et une assistance, y compris un billet de retour ou une aide à la recherche d'emploi.

Les bureaux du travail ont contribué au contrôle des courants migratoires jusqu'en 2003, date à laquelle ils ont été dégagés de la responsabilité de vérifier que les nouveaux salariés recrutés dans les entreprises urbaines disposaient du *hukou* approprié pour la catégorie d'emploi concernée, tel que spécifié par chaque ville (encadré 11.1)¹³. Cette réforme a certainement été bien accueillie par de nombreux fonctionnaires, car elle les relevait d'une fonction de contrôle lourde, sans grand rapport avec les autres objectifs de la politique du marché du travail¹⁴. Les fonctionnaires des bureaux du travail¹⁵ ont précisé qu'ils ne vérifiaient plus le *hukou*, que ce soit lors de l'embauche ou dans d'autres situations, par exemple lors de la sélection des participants à divers programmes. (Comme indiqué plus loin, d'autres dispositions réglementaires continuent d'imposer aux bureaux du travail des localités d'origine ou de destination d'organiser la migration, et les employeurs qui embauchent des migrants sont censés recourir à ces services. Cependant, les travailleurs peuvent aussi déménager et chercher un emploi par leurs propres moyens).

La « fusion » des marchés du travail ruraux et urbains qui est envisagée en est de toute évidence à ses débuts, et n'est pas près d'aboutir. Les obstacles sont dans une large mesure économiques, comme l'illustre l'écart des salaires entre les villes et les campagnes, qui tend à se creuser. En 2001, le salaire moyen dans les entreprises rurales (entreprises de bourgs et villages) ne représentait que 54 % du salaire urbain moyen. Le fossé était encore plus important en ce qui concerne le coût de la main-d'œuvre, car les entreprises urbaines doivent acquitter des cotisations sociales. Si l'on pose comme hypothèse que l'écart de productivité est du même ordre, il serait difficile à court terme de financer la sécurité sociale et les autres programmes publics sur la base d'une égalité complète de traitement. Il importe donc de concevoir ces programmes de sorte qu'ils puissent répondre à des besoins et des capacités de financement inégaux, comme le prévoit l'article 71 du Code du travail concernant la sécurité sociale.

4. Services de l'emploi et programmes connexes

Comme indiqué précédemment, la plupart des services de l'emploi et des programmes connexes sont destinés à répondre aux besoins des chômeurs et des travailleurs urbains licenciés (*xiagang*), mais les bureaux du travail ont pendant longtemps aussi été utilisés pour gérer les flux de travailleurs migrants. Ces activités diffèrent à bien des égards, mais les évolutions récentes laissent entrevoir la perspective d'une intégration progressive de ces différentes dimensions dans le cadre général des services pour l'emploi. Les paragraphes qui suivent étudient les principaux problèmes sous un angle administratif.

En Chine, comme dans les pays membres de l'OCDE, l'un des principaux problèmes de gouvernance que soulèvent les politiques du marché du travail en milieu urbain tient à la nécessité de coordonner les transferts « passifs » – lorsque transferts il y a – avec les mesures « actives » d'aide à la recherche d'emploi. Les examens que l'OCDE consacre au service public de l'emploi dans de nombreux pays mettent en évidence le rôle déterminant que jouent les activités de conseil professionnel et de suivi individuel de la recherche d'emploi¹⁶. Ces procédures devraient être obligatoires pour les bénéficiaires de prestations d'assurance chômage. En règle générale, les administrations chargées de l'assurance chômage sont plus efficaces lorsqu'elles associent des contrôles effectifs – vérifiant que les bénéficiaires cherchent bien un emploi – à une aide à la recherche d'emploi, et les assortissent éventuellement d'une formation ou de subventions salariales. La fonction de contrôle de la recherche d'emploi était faible, voire inexistante, dans certaines des localités chinoises visitées par l'OCDE en 2004¹⁷, et les études précédentes réalisées dans ce pays ont constaté que les chômeurs et les travailleurs licenciés retardaient souvent leur recherche d'un emploi dans le secteur formel afin de continuer à percevoir des prestations, tout en travaillant, pour certains, dans le secteur informel (OCDE, 2002; ministère du Travail et de la Sécurité sociale, 2001).

Les activités de conseil et de suivi des chômeurs prennent forcément du temps et nécessitent un personnel formé et motivé si l'on veut qu'elles soient efficaces. Quant aux services fournis à d'autres catégories de demandeurs d'emploi et d'employeurs, ils sont généralement moins gourmands en personnel et ne sont pas nécessairement gratuits. En conséquence, dans de nombreux pays membres de l'OCDE, l'État décide des dotations en personnel des antennes locales en fonction du nombre de chômeurs inscrits, et plus particulièrement du nombre de chômeurs indemnisés. Or, même si les problèmes et les contraintes auxquels se heurte la Chine urbaine sont du même ordre, les autorités chinoises ne semblent pas aligner systématiquement les ressources en personnel sur les chiffres du chômage.

La Chine diffère toutefois des pays développés en ce que la plupart des citoyens pauvres ou sous-employés n'y sont couverts par aucune assurance chômage. Pour la majorité des ménages ruraux, les chances d'amélioration du niveau de vie se trouvent essentiellement sur le marché du travail non agricole¹⁸. De ce fait, certains bureaux du travail se sont fixé pour objectif de procurer un travail non agricole à au moins un membre de chaque ménage rural¹⁹. En moyenne, approximativement une personne par ménage rural en Chine (comptant en moyenne trois membres adultes) dispose déjà d'un emploi non agricole – mais ces possibilités d'emploi ne sont pas également réparties. Qui plus est, les demandeurs d'emploi ruraux ont souvent du mal à obtenir des informations fiables sur les emplois disponibles, pour la plupart informels et de courte durée, si bien que beaucoup se déplacent sur de grandes distances sans vraiment connaître leurs chances d'être embauchés.

En résumé, les services de l'emploi se retrouvent face à l'impératif de desservir un marché national du travail beaucoup plus vaste que le seul secteur formel urbain pour lequel la plupart de leurs ressources ont été dimensionnées. Leur rôle sur le marché du travail au sens large sera donc forcément modeste, mais néanmoins potentiellement important, étant donné la nécessité d'améliorer l'adéquation entre l'offre et la demande de travail. En plus, il existe une autre raison pour laquelle les bureaux du travail doivent chercher à jouer un rôle d'intermédiaire dans la migration de la main-d'œuvre, tout en respectant la liberté individuelle de circulation et de recherche d'emploi : ils peuvent, et doivent, mettre à profit ce rôle pour promouvoir l'application systématique de la législation du travail.

4.1. Les chômeurs urbains et les travailleurs licenciés restent prioritaires...

À la fin de l'année 2003, on dénombrait environ huit millions de chômeurs inscrits et près de six millions de *xiagang*, soit en tout quelque 14 millions de demandeurs d'emploi « prioritaires »²⁰. La plupart des chômeurs inscrits sont couverts par l'assurance chômage, sous réserve d'avoir cotisé pendant au moins une année, tandis que ceux qui sont à la recherche de leur premier emploi peuvent se faire inscrire à l'issue d'un délai de carence, sans pour autant percevoir de prestations. Les inscrits reçoivent un certificat attestant de leur droit à bénéficier de la politique préférentielle de l'État qui leur donne accès gratuitement aux offres d'emploi, aux services de placement et à des formations subventionnées. Il en va de même pour les *xiagang* [alors que les travailleurs ruraux doivent, dans de nombreuses communes, payer pour consulter les offres d'emploi (Li, 2003)]. Ces mesures préférentielles accordent par ailleurs jusqu'à trois années d'avantages fiscaux aux employeurs qui décident d'embaucher ces chômeurs ou aux chômeurs eux-mêmes s'ils créent leur propre entreprise. Les entreprises d'État aussi sont souvent sollicitées pour embaucher ces chômeurs ou mettre en place des filiales qui les recruteront, également par le biais d'allègements fiscaux.

Les mesures spéciales adoptées à l'intention des *xiagang* font partie d'un programme temporaire lancé au milieu des années 90, mais surtout depuis 1998, date à laquelle le Conseil des affaires d'État a obligé les entreprises d'État à créer des centres de services pour le réemploi. Pendant une période pouvant aller jusqu'à trois ans, les bénéficiaires reçoivent un revenu mensuel supérieur à l'assurance chômage, mais inférieur à leur ancien salaire²¹. Plusieurs provinces côtières avaient mis fin dès 2004 à ce programme, qui est appelé ailleurs à disparaître dans les années à venir. Cette suppression a en effet contribué à gonfler le nombre de chômeurs inscrits de près de deux millions depuis 2000, et une nouvelle augmentation de près d'un million de chômeurs était attendu en 2004. Pourtant, le système d'assurance chômage couvre à peine la moitié de la population active des zones urbaines, soit un peu plus de 100 millions de travailleurs. Il faut encore étendre la couverture, notamment au vu de l'évolution de la structure du marché du travail dans les villes, où petites et grandes entreprises sont nombreuses à supprimer des emplois.

Afin d'évaluer les futurs besoins en personnel des services de l'emploi, on peut partir du principe que le nombre de chômeurs inscrits augmentera avec celui des cotisants à l'assurance chômage. Comme dans de nombreux pays membres de l'OCDE, les bénéficiaires d'allocations doivent se rendre une fois par mois à l'antenne locale des services de l'emploi. Ces rendez-vous devraient, en théorie, être l'occasion de bénéficier d'un conseil professionnel, mais dans les bureaux visités par l'OCDE ils étaient souvent une simple formalité. Selon l'expérience de l'OCDE, des séances mensuelles d'orientation professionnelle obligatoires nécessiteraient environ une personne qualifiée pour 100 chômeurs inscrits. Le rapport chômeurs/personnel actuel n'est que légèrement supérieur à cette valeur cible, comme dans de nombreux pays membres de l'OCDE. (Avec environ 100 000 personnes travaillant dans les services de l'emploi et 14 millions de chômeurs et *xiagang*, le rapport se situe autour de 140; si l'on ne tient compte que du personnel qualifié, il est plus élevé.) Les bureaux du travail offrent aussi de nombreuses formations, dont ont profité pas moins de quatre millions de personnes en 2004. Ces formations sont assurées par diverses structures, dont des écoles professionnelles, des établissements privés agréés, des organisations syndicales et de gros employeurs²².

D'une manière générale, les ressources disponibles pour les services de l'emploi et la formation sont plutôt impressionnantes, si on les compare seulement au nombre de chômeurs inscrits et de *xiagang*. Jusqu'à présent, le développement d'un réseau décentralisé et relativement bien équipé de bureaux pour ces usagers a été facilité par l'existence préalable de structures administratives à l'échelle des rues et des quartiers. Dans les localités visitées, on a constaté que les bureaux de rue (*jiedao banshichu*) pouvaient accomplir certaines formalités administratives pour les chômeurs et leur proposer des offres d'emploi locales. Cependant, les chômeurs qui avaient besoin de services plus spécialisés étaient orientés vers le bureau de placement du district. Les bureaux de rue (*jiedao banshichu*) coopèrent aussi avec les comités de quartier (l'échelon le plus bas) qui organisent les activités destinées aux sans-emploi, notamment des emplois temporaires subventionnés par les bureaux du travail²³.

En résumé, les chômeurs urbains ont accès à toute une gamme de services au niveau local. Les programmes les plus coûteux sont, en général, réservés aux chômeurs inscrits et aux *xiagang*, mais les services de base tels que la consultation d'offres d'emplois sont proposés aux autres groupes concernés. Comme indiqué précédemment, certaines des contraintes réglementaires qui excluaient de nombreux emplois les titulaires d'un *hukou* rural ont été levées, et l'impression générale qui est ressortie de la mission est que le personnel des services de l'emploi estime de plus en plus inacceptable d'opérer une discrimination entre les demandeurs d'emploi sur la base de leur *hukou*.

4.2. ... même si de nombreuses autres catégories sont concernées

Les jeunes demandeurs d'emploi des zones urbaines, à la recherche de leur premier travail, qui sont près de 10 millions chaque année, utilisent souvent les services de l'emploi même si la majorité d'entre eux trouvent un emploi sans être inscrits au chômage²⁴. Il faut aussi tabler chaque année sur l'arrivée en ville de près de 10 millions de travailleurs ruraux. Le ministère du Travail et de la Sécurité sociale prévoit une augmentation des flux migratoires annuels, mais de telles projections restent très peu fiables, car les catégories de population à prendre en compte au titre de la migration potentielle sont très importantes. De plus, parmi les précédents migrants ayant déjà travaillé en ville, il y a probablement des millions de chômeurs de fait qui ne sont pas déclarés en tant que tels, car ils n'ont pas cotisé à l'assurance chômage. Sur l'ensemble de la Chine, le nombre des titulaires d'un *hukou* rural susceptibles de perdre leur emploi ou d'en chercher un autre dans un avenir proche peut se compter en centaines de millions, étant donné la faible productivité actuelle de l'agriculture et les conditions d'emploi instables des travailleurs ruraux dans les autres secteurs²⁵.

Dans les communes visitées des provinces du Sichuan et du Fujian, il existait, au niveau de la ville ou du district, des services de l'emploi spécifiques pour les migrants ruraux, souvent sous la forme de « foires à l'emploi » réunissant un grand nombre de demandeurs d'emploi pouvant bénéficier sur place d'un entretien avec les employeurs. Les migrants arrivant en ville sont censés suivre des cours sur le Code du travail, dans des classes comptant parfois plusieurs centaines de personnes. Les bureaux du travail aident aussi les entreprises à organiser des campagnes massives de recrutement. Par exemple, à une entreprise visitée à Xiamen qui souhaitait embaucher 50 travailleurs non qualifiés, le service de l'emploi a envoyé 600 candidatures de travailleurs ruraux.

De nombreuses mesures de ce type seront sans doute nécessaires dans un avenir proche. Les ressources disponibles ne permettent guère un traitement individualisé des demandeurs

d'emploi n'appartenant pas aux catégories éligibles à l'allocation chômage. Autant que possible, les antennes des services de l'emploi devraient cependant offrir à ceux qui le demandent au moins quelques informations de base et une aide à la recherche d'emploi.

5. L'Inspection du travail

L'Inspection du travail, qui relève des bureaux du travail, comprend environ 43 000 fonctionnaires chargés de faire appliquer le Code du travail (sauf dans les domaines de l'hygiène et de la sécurité). Une directive de 1994 du ministère du Travail et de la Sécurité sociale établit les modes de nomination des inspecteurs du travail, leurs prérogatives, ainsi que des dispositions de nature à garantir leur niveau de qualification et leur probité. Ces inspecteurs doivent suivre une formation sanctionnée par un examen tous les trois ans.

Les autorités des provinces organisent des inspections en équipe aux niveaux des provinces et des échelons inférieurs. D'après les entretiens avec les fonctionnaires du Sichuan et du Fujian rencontrés, le fait que l'Inspection du travail soit une division des bureaux du travail est considéré comme un avantage, car cela permet une meilleure coordination avec les autres fonctions qui leur sont dévolues. Cette structure contribue ainsi à favoriser la généralisation des contrats de travail écrits et de l'assurance sociale, devenus priorités nationales, et facilite un traitement professionnel de nombreuses plaintes et litiges.

Les plaintes individuelles constituent une préoccupation majeure. En moyenne, environ 60 % d'entre elles sont tranchées en faveur des travailleurs. Toutes les plaintes déposées doivent être examinées. En rendant ce service relativement accessible, transparent et efficace, l'Inspection du travail est devenue une soupape de sécurité particulièrement importante en Chine, où les autres canaux d'expression offerts aux travailleurs pour exprimer leurs doléances, les syndicats par exemple, ne sont pas indépendants du pouvoir politique ou de la direction des entreprises. L'Inspection du travail n'a pas de lien formel avec les syndicats, mais elle coopère souvent avec ces derniers sur des aspects spécifiques²⁶.

Dans les localités visitées, les inspecteurs avaient également procédé à des inspections annuelles d'entreprises, ainsi que des vérifications de routine de contrats de travail nouvellement conclus. Comme dans la plupart des pays, il n'est toutefois pas possible de conduire des inspections de routine dans toutes les entreprises : dans les faits, la majeure partie des inspections sont engagées à la suite d'une plainte. Dans le Sichuan, les inspecteurs ont déclaré avoir vérifié, en 2003, 380 000 contrats de travail, exhorté les employeurs à fournir une couverture sociale à 330 000 travailleurs (pour la plupart, des travailleurs migrants employés dans des entreprises industrielles privées) et fermé quelque 288 entreprises illégales. Outre ces actions relatives à l'application du droit, les bureaux du travail organisent des campagnes publicitaires ciblant les employeurs et, comme indiqué précédemment, proposent aux migrants ruraux des cours sur le Code du travail.

L'un des objectifs stratégiques du ministère du Travail et de la Sécurité sociale est d'améliorer la couverture sociale des travailleurs, avec comme priorité à court terme d'accorder aux migrants ruraux au moins une assurance contre les accidents du travail et le chômage. Les inspections dans les entreprises doivent donc d'abord s'attacher à promouvoir les contrats de travail qui ouvrent droit à une protection sociale, et ensuite à vérifier le paiement des cotisations et à infliger des amendes aux retardataires. Du coup, il

est parfois difficile de donner suffisamment d'importance aux autres graves problèmes existants, tels que la durée excessive du temps de travail ou les salaires inférieurs au salaire minimum ou versés en retard. L'inspection doit donc accorder d'autant plus d'attention aux plaintes ayant trait à ces aspects.

Pour limitées qu'elles soient, les inspections permettent tout de même de nombreuses interventions sur les questions des salaires et du temps de travail. Face aux nombreux litiges que suscitent les arriérés de salaire, les autorités ont souvent répondu en renforçant les inspections sur le paiement des rémunérations. Dans la province du Fujian, l'attention particulière accordée au temps de travail s'est traduite par une multiplication des inspections. Selon les fonctionnaires interrogés, la plupart des entreprises inspectées étaient en conformité avec la réglementation en la matière, mais la question reste sensible, notamment à cause de l'intérêt que porte la communauté internationale à la situation dans les entreprises à capitaux étrangers de cette province.

Les autorités chinoises doivent mettre fin à toute situation pouvant laisser penser qu'elles tolèrent des normes de travail insuffisantes dans le but d'attirer l'investissement étranger²⁷. Les entreprises à capitaux étrangers font souvent l'objet d'une attention particulière de la part des médias et du grand public dans leur pays d'origine, alertés par le risque d'une concurrence « déloyale » en matière d'emploi. Un certain nombre d'ONG, dont des organisations syndicales étrangères, jouent aussi un rôle dans la surveillance des normes de travail. Mais cette attention ne portant pas de manière égale sur toutes les entreprises, son impact sur le terrain est variable. Les inspecteurs du Fujian ont considéré que, dans certaines de ces entreprises étrangères, les normes de travail étaient tellement bonnes qu'il n'était pas nécessaire de les vérifier.

Les syndicats chinois ne sont pas indépendants vis-à-vis du pouvoir exécutif et entretiennent souvent des liens trop étroits avec la direction des entreprises pour être efficaces en tant que représentants des salariés. Seule la Fédération nationale des syndicats peut mettre en place un syndicat, mais là où les syndicats n'existent pas, les travailleurs peuvent élire une assemblée du personnel à la majorité des deux tiers²⁸. Le Code du travail comprend des dispositions sur les négociations collectives pour les entreprises d'au moins 25 salariés, mais ces négociations n'ont jusqu'à récemment que rarement concerné les salaires.

Sur cette toile de fond, le fait que le ministère du Travail et de la Sécurité sociale ait exprimé son intention de développer le système de négociations collectives en 2004 doit être perçu comme un bon signe. On peut se demander si un tel objectif peut être atteint sans donner aux travailleurs plus de liberté dans le choix de leurs représentants syndicaux. Cependant, le législateur semble reconnaître qu'il est nécessaire, pour des raisons tant économiques que sociales, que la fixation des salaires relève davantage des lois du marché²⁹. En avril 2004, en coopération avec l'Organisation internationale du travail, les autorités chinoises ont organisé le Forum chinois sur l'emploi, dans l'idée de collaborer avec cet organisme afin de développer la coopération internationale dans le domaine des négociations collectives.

6. L'assurance sociale

S'agissant du système d'assurance sociale chinois, les 10 dernières années ont été placées sous le signe du renforcement des institutions. Il existe désormais cinq programmes contributifs à gestion « socialisée », qui ne relèvent plus des employeurs, dont

la mise en place sur le terrain a toutefois été progressive. Après plusieurs projets pilotes, les programmes sont désormais de portée nationale et régis par des textes réglementaires fondateurs (entre parenthèses, année d'entrée en vigueur) :

- assurance maternité (1994);
- assurance accidents du travail (1996);
- assurance retraite (1997);
- assurance maladie (1998);
- assurance chômage (1999).

Ces programmes sont financièrement indépendants, mais les antennes des bureaux du travail chargées de la sécurité sociale en coordonnent l'administration. Les antennes locales visitées proposaient les quatre premiers des cinq programmes cités, avec des guichets dédiés le plus souvent. En ce qui concerne l'assurance chômage, si l'organisation administrative peut varier au niveau local, les services de l'emploi jouent toujours un rôle clé dans la certification du statut de chômeur. Les méthodes de recouvrement des cotisations patronales et salariales pouvaient également différer puisque cette fonction revient dans certaines provinces aux bureaux du travail et ailleurs aux autorités fiscales³⁰.

Dans ce contexte, les principaux enjeux de la gouvernance concernent la gestion des caisses et les décisions relatives aux taux de cotisation et aux niveaux de prestation, qui sont partiellement décentralisées. Comme il sera expliqué plus loin pour l'assurance retraite, ces responsabilités incombent le plus souvent à l'administration des villes, en particulier au niveau des préfetures³¹, et parfois aux autorités provinciales.

Le fait que les autorités locales disposent d'une certaine marge de manœuvre concernant les taux des cotisations et le niveau des prestations pourrait suggérer un degré élevé de décentralisation selon les critères de l'OCDE, mais il faut tenir compte de la taille du pays et de sa diversité régionale. La législation nationale et la surveillance exercée par l'État limitent l'amplitude des variations au plan local qui relèvent davantage de critères objectifs. Par exemple, l'allocation chômage maximale doit se situer entre le minimum vital (utilisé dans le calcul de l'aide sociale sous conditions de ressources) et le salaire minimum, ces deux paramètres étant également déterminés par des règles de calcul tenant compte des prix locaux. Les taux de cotisation pour chacune des branches de l'assurance sociale se situent autour d'une valeur nationale, recommandée par le gouvernement central, dont les différentes caisses ne s'écartent probablement qu'en raison de leur situation financière.

Une harmonisation complète des taux de cotisation et des prestations au niveau national ne semble pas être envisagée dans un avenir proche, peut-être surtout à cause des responsabilités financières qui incomberaient alors à l'administration centrale. Celui-ci encourage cependant les autorités provinciales à mettre en commun les ressources de leurs caisses d'assurance sociale et à harmoniser les systèmes à l'intérieur de chaque province. Le gouvernement central a également autorisé une différenciation des taux de cotisation et autres conditions à l'intérieur des localités afin de faciliter l'extension de la couverture à de nouvelles catégories de travailleurs, notamment les migrants ruraux.

6.1. L'extension de la couverture à de nouvelles catégories de travailleurs

La protection sociale était auparavant réservée aux salariés des entreprises d'État, et encore, tous n'étaient pas couverts. Cependant, depuis le début des années 90, la couverture a été étendue à d'autres travailleurs du secteur formel urbain, d'abord ceux des entreprises

collectives, puis ceux des nombreuses entreprises par actions, à capitaux mixtes ou étrangers. En théorie, l'assurance sociale est aujourd'hui obligatoire pour les salariés urbains et optionnelle pour les travailleurs indépendants. Ce n'est qu'à partir de 2003 toutefois que la couverture des migrants ruraux est devenue une politique nationale.

Selon les critères internationaux, la couverture de la population totale reste faible. L'assurance retraite, qui rassemble le plus grand nombre de cotisants, ne couvrait, en 2003, que 16 % de la population active occupée ou 21 % si l'on ajoute les fonctionnaires. Viennent ensuite l'assurance chômage (14 %), l'assurance maladie (11 %), l'assurance accidents du travail (6 %) et l'assurance maternité (5 %) (tableau 11.2)³². Exprimée en pourcentage de la population active occupée dans les zones urbaines (migrants ruraux compris), la couverture de l'assurance retraite et de l'assurance chômage a stagné, voire légèrement diminué, entre 1995 et 2003. Des trois grands régimes, seule l'assurance maladie a vu sa couverture s'étendre entre 2000 et 2003.

Tableau 11.2. **La couverture sociale des travailleurs**

Nombre de cotisants (en millions) et taux de couverture

	Assurance vieillesse ¹				Assurance chômage			Assurance maladie		
	Nombre de cotisants, en millions	Taux de couverture de la population active occupée	Taux de couverture dans les zones urbaines	Taux de couverture dans les entreprises d'État	Nombre de cotisants, en millions	Taux de couverture de la population active occupée	Taux de couverture dans les zones urbaines	Nombre de cotisants, en millions	Taux de couverture de la population active occupée	Taux de couverture dans les zones urbaines
1994	85	13	46	63	80	12	43	4	1	2
1995	87	13	46	63	82	12	43	7	1	4
1996	88	13	44	63	83	12	42	8	1	4
1997	87	12	42	62	80	11	38	16	2	8
1998	85	12	39	73	79	11	37	15	2	7
1999	95	13	42	75	99	14	44	15	2	7
2000	104	14	45	80	104	14	45	29	4	12
2001	108	15	45	..	104	14	43	55	7	23
2002	111	15	45	..	102	14	41	69	9	28
2003	116	16	45	..	104	14	40	80	11	31

1. Les régimes de retraite des fonctionnaires, qui n'apparaissent pas dans ces chiffres, couvraient en 2003, quelque 38 millions de personnes supplémentaires (5 % de la population active occupée, 15 % dans les zones urbaines).

Source : *Annuaire statistique de la Chine*, 2001 et 2004.

La couverture sociale reste modeste dans la plupart des pays en développement³³. Ainsi, en 2000, le rapport du nombre de cotisants à l'assurance retraite à la population active occupée était de seulement 11 % en Inde et dans la majeure partie de l'Afrique subsaharienne, mais avoisinait 45 % au Mexique et au Brésil, et même un peu plus de 50 % en Malaisie. Ces pourcentages s'expliquent principalement par l'importance du travail informel, conjugué au fait qu'une grande partie de la population ne gagne pas suffisamment pour pouvoir payer des cotisations, la majeure partie des régimes existants ayant été conçus pour une fraction de population relativement aisée. La situation est comparable dans de nombreux pays en développement, même si la taille relative du marché du travail formel est plus importante, par exemple, au Mexique, au Brésil et en Malaisie qu'en Chine ou en Inde. À cela s'ajoute la tradition de ségrégation institutionnelle entre citadins et ruraux en Chine, qui n'a fait qu'exacerber le problème du travail informel.

Après les réformes engagées dans les années 90, le nombre de cotisants à l'assurance sociale n'a pas augmenté comme prévu pendant quelque temps, et a même passagèrement régressé à la suite des licenciements opérés dans les entreprises d'État. C'est ainsi qu'en 1998, au plus fort des licenciements, le nombre absolu de cotisants a diminué alors qu'en termes relatifs, le taux de couverture des salariés des entreprises d'État augmentait. Le nombre de cotisants à l'assurance retraite et à l'assurance chômage a ensuite progressé modérément dans les années qui ont suivi, grâce au segment formel du secteur privé urbain, composé en majorité de grandes entreprises, souvent privatisées ou à capitaux mixtes, où le taux d'affiliation à l'assurance retraite atteignait 60 % en 2000. Dans les petites entreprises privées, souvent informelles, ce taux est encore probablement bien inférieur.

Il est désormais réaliste de tableur sur une accélération de la croissance du nombre de cotisants aux principaux régimes, car la segmentation du marché s'efface progressivement au profit d'une plus grande intégration. Dans le secteur privé urbain, tous les types d'assurance sociale devraient être encouragés même si, en Chine comme ailleurs, il risque de s'avérer impossible de collecter les cotisations de tous les travailleurs indépendants. La décision prise en 2003 par le gouvernement de favoriser l'extension de la couverture sociale aux migrants ruraux marque un tournant stratégique, qui entraînera probablement une augmentation significative du nombre de cotisants dès 2004, surtout pour l'assurance maladie, l'assurance accidents du travail et l'assurance chômage.

6.2. Les problèmes du système de retraite

Alors que la plupart des pays membres de l'OCDE cherchent à uniformiser leurs systèmes de retraite publics, la taille de la Chine et les disparités économiques et sociales qui la caractérisent imposent une certaine flexibilité. Plusieurs paramètres de base ont été harmonisés à travers le pays, mais les prestations varient, car le premier pilier du système de retraite est fonction du salaire moyen dans chaque localité (encadré 11.2). Les taux de cotisation sont, en général, élevés dans les régions à tradition industrielle où les retraités des entreprises d'État sont nombreux (surtout dans le Nord-Est), et faibles dans les régions qui, encore récemment, étaient peu urbanisées (par exemple, le Fujian).

Le transfert récent de la gestion des retraites des entreprises à l'État a été mené dans l'ensemble avec succès, puisque fin 2002, le taux de socialisation dépassait 99 %. Une telle réussite, toutefois, n'aurait visiblement pas été possible sans subventions. En principe, les provinces sont censées subventionner les caisses de retraite dans les villes déficitaires, mais en pratique, le gouvernement central (qui avait, accordé aux anciens salariés des entreprises d'État les deux garanties évoquées plus haut, dont la pension de retraite) a estimé nécessaire de financer la majeure partie de ces subventions (130 milliards CNY en 2003, la part à la charge des provinces en contrepartie étant de 10 %).

Les ressources que le gouvernement central peut allouer actuellement au titre des subventions et des transferts étant limitées, il n'est pas à l'ordre du jour d'envisager une harmonisation rapide entre provinces. Cependant, la mise en commun des ressources des caisses de retraite au niveau des provinces, encouragée par le ministère du Travail et de la Sécurité sociale, permettrait de réduire les subventions versées par le gouvernement central dans la mesure où chaque province compte des villes dont les caisses de retraite sont bénéficiaires. Sept provinces ont actuellement instauré pareils systèmes, qui permettent d'harmoniser les taux de cotisation et le niveau des prestations au niveau des provinces, et qui devraient également faciliter la mobilité à l'intérieur de chaque province.

Encadré 11.2. Le système de retraite public

Travailleurs urbains

Les travailleurs urbains sont régis par un système à trois piliers. Les deux premiers piliers sont obligatoires pour les salariés de toutes les entreprises, mais restent optionnels pour les travailleurs indépendants. Des règles de transition sont prévues pour ceux qui ont cotisé avant 1997.

Premier pilier : un régime par répartition à prestations définies

Financement : Les cotisations patronales varient autour d'un taux de référence national de 20 %, dont 17 points vont au premier pilier. Les ressources sont mises en commun le plus souvent au niveau de la ville, mais parfois du district ou de la province.

Prestations : Après 15 années de travail au moins, l'affilié perçoit 20 % du salaire moyen local. L'âge de la retraite est de 60 ans pour les hommes et de 50 ans pour la plupart des femmes. Aucune pension ne peut être perçue au titre du premier pilier avant au moins 10 années de cotisations.

Deuxième pilier : un régime à cotisations définies sous forme de comptes de retraite personnels

Financement : Les cotisations des salariés, qui représentent à l'heure actuelle environ 7 % du salaire, devraient être portées à 8 %. Par ailleurs, trois points de pourcentage de la cotisation de l'employeur alimentent les comptes personnels.

Administration : L'État peut soit placer les sommes, le plus souvent sur des comptes bancaires et sous forme d'obligations, soit les distribuer selon le principe de la répartition. Dans ce dernier cas, le plus courant, l'État rémunère les sommes placées sur ces comptes notionnels.

Prestations : Les prestations représentent 1/120 de la somme accumulée au moment de la liquidation de la retraite. Le programme part donc du principe que l'espérance de vie moyenne au moment de la retraite est de 10 ans, mais la pension est versée jusqu'au décès.

Les travailleurs qui cotisent moins de 10 ans dans une localité (unité de regroupement) peuvent retirer les sommes accumulées sur les comptes personnels, mais ne reçoivent pas de retraite au titre du premier pilier.

Troisième pilier : épargne-retraite volontaire

Dans ce troisième pilier, il s'agit majoritairement des régimes de retraite que les entreprises proposent à leurs salariés.

Travailleurs ruraux

Le seul type de retraite accessible aux travailleurs ruraux est l'épargne volontaire, parfois complétée par des aides de la communauté. Les prestations sont fonction des montants accumulés sur les comptes personnels.

La gestion globale du système de retraite se heurte à un autre problème technique, qui porte sur le deuxième pilier, celui des comptes personnels. Il devait, à l'origine, s'agir d'un système par capitalisation, modèle que le ministère du Travail et de la Sécurité sociale vise actuellement à mettre en place progressivement. Dans les faits, son application reste limitée, essentiellement aux provinces du nord-est de la Chine où le ministère le soutient à titre expérimental. Comme dans d'autres pays dotés de systèmes comparables, les administrations doivent faire face à de nombreux problèmes d'ordre institutionnel, ce qui, selon les partisans de la capitalisation, pourrait à long terme favoriser le développement des marchés financiers. Les autorités locales gèrent toutefois pour la plupart le deuxième

pilier du système de retraite comme un régime notionnel à cotisations définies. En d'autres termes, elles consignent le montant des cotisations de chacun et s'engagent à verser ces montants notionnels sous forme de pensions de retraite, mais au lieu de mettre de côté les cotisations, elles les redistribuent selon le principe de la répartition, comme pour le premier pilier. Cette méthode ne sera peut-être acceptable à long terme que dans la mesure où la population fait confiance aux autorités locales et estime que ces dernières honoreront leurs engagements³⁴.

Afin de faciliter une extension de la couverture à d'autres catégories, notamment aux migrants ruraux, les pouvoirs publics ont autorisé l'application de taux de cotisation différenciés (voir encadré 11.3). Le plus souvent, les cotisations patronales versées au titre du premier pilier bénéficient d'un taux réduit. Il arrive aussi, comme à Chengdu, que l'on propose aux travailleurs ruraux des régimes d'assurance spécifiques, avec des prestations et des cotisations variables.

Dans la mesure où la baisse du taux de cotisation peut inciter davantage de travailleurs et d'employeurs à s'affilier au système, elle peut se révéler financièrement avantageuse pour les caisses de retraite, même si les travailleurs reçoivent ensuite une pension à taux plein (ce

Encadré 11.3. Deux exemples de régimes d'assurance sociale adaptés aux migrants ruraux

Depuis mars 2003, la ville de *Chengdu* (Province du Sichuan) propose aux migrants un dispositif optionnel d'assurance à bas prix, qui englobe le deuxième pilier d'assurance retraite, l'assurance accidents du travail ainsi qu'une assurance maladie de base (hospitalisation).

Des cotisations flexibles sont calculées à partir d'un salaire de référence, qui est égal au salaire moyen de l'année précédente en ville multiplié par l'un des coefficients suivants : 60 %, 70 %, 80 %, 90 %, 100 %, 120 % ou 150 %. L'employeur choisit, pour chaque salarié, le coefficient qui s'appliquera tant aux cotisations qu'aux prestations. Le taux de cotisation appliqué au salaire de référence choisi est de 14.5 % pour l'employeur et de 5.5 % pour le salarié. Pour les travailleurs indépendants, il s'établit à 20 %. À la fin de l'année 2003, 84 000 personnes, soit 10 % des migrants ruraux de Chengdu, étaient ainsi couvertes.

Il convient de noter que, pour les travailleurs urbains de Chengdu, les taux standard de cotisation à l'assurance retraite, accidents du travail et maladie sont respectivement de 20 %, 0.6 à 2 % et 7.5 % pour les cotisations patronales, et 8 %, 0 % et 2 % pour les cotisations salariales. En d'autres termes, les taux de cotisation appliqués aux migrants ruraux et à leur employeur sont inférieurs d'environ la moitié à ceux qui s'appliquent aux travailleurs urbains.

La ville de Chengdu accorde aussi aux employeurs du secteur privé urbain une réduction de trois points sur leurs cotisations de retraite, dont le taux est ainsi ramené à 17 %. L'application de ce taux réduit affecte les recettes du premier pilier du système de retraite géré par la ville, et non les comptes personnels. Les travailleurs concernés bénéficient du dispositif d'assurance à taux plein, malgré l'application du taux réduit sur les cotisations.

À *Xiamen* (Province du Fujian), les migrants ruraux et leurs employeurs bénéficient aussi d'une réduction de leurs cotisations au système normal d'assurance sociale. Celles-ci sont alors calculées sur la base du salaire minimum urbain, et les cotisations patronales au système de retraite sont réduites de huit points, passant de 14 %, le taux normal à Xiamen, à 6 %. Le taux de cotisation du salarié au second pilier est le même que celui appliqué aux travailleurs urbains, soit 8 %. L'application du taux réduit n'affecte donc que les recettes de la ville pour le premier pilier du système de retraite (répartition).

qui est parfois le cas, mais pas toujours; voir encadré 11.3 et *infra*). Selon des hypothèses réalistes, le taux de cotisation au premier pilier (taux de référence national : 17 %) serait largement supérieur à ce qui est nécessaire pour financer les pensions de retraite du premier pilier des jeunes travailleurs qui commencent à cotiser aujourd'hui (OCDE, 2002). Ce taux semble avoir été fixé dans le but de financer les retraites relativement généreuses actuellement servies aux anciens salariés des entreprises d'État, qui sont calculées suivant des règles spécifiques établies pour la transition. Un autre facteur peut motiver l'application d'un taux de cotisation réduit aux travailleurs ruraux, du moins à court terme : en zone rurale, peu de personnes âgées perçoivent actuellement une retraite.

Pour de nombreuses années encore, une certaine flexibilité des taux de cotisation et autres conditions sera probablement nécessaire. Cependant, cela ne veut pas dire qu'à long terme, une harmonisation ne soit pas souhaitable. En principe, la mise en place d'un système unifié peut se justifier à la fois pour des raisons d'équité et de solidarité, et pour faciliter la mobilité des travailleurs. Néanmoins, si l'on veut atteindre ce dernier objectif, les droits à pension devraient surtout être transférables, non seulement entre les employeurs, ce qui est, en majeure partie, déjà le cas, mais aussi entre les diverses localités et les provinces, ce qui exigerait une meilleure coordination entre les administrations.

Certains autres aspects du système de retraite actuel ne sont pas adaptés aux travailleurs très mobiles. Une personne qui quitte son emploi après avoir passé moins de 10 années dans l'entreprise et ne cotise plus au système de retraite de la ville (ou parfois de la province) perd par exemple ses droits à pension du premier pilier, et le solde des droits accumulés au titre du deuxième pilier lui est versé sous forme de capital. L'impact sur les travailleurs urbains, traditionnellement peu mobiles, est limité, mais les migrants ruraux gardent le même emploi entre trois et cinq ans en moyenne, et ils sont nombreux à en changer chaque année. Selon les fonctionnaires des bureaux du travail rencontrés lors de la mission de l'OCDE, les migrants veulent souvent encaisser le paiement sous forme de capital, ce qui pourrait même contribuer à leur mobilité. Si tel est le cas, on ne peut pas dire que le régime décrit remplit les objectifs d'un système de retraite.

En résumé, l'émergence d'un marché du travail plus intégré va imposer de nouveaux ajustements du système de retraite. Si les conditions d'accès aux pensions de retraite n'ont pas besoin d'être identiques pour tous les travailleurs, il faudrait au moins qu'elles soient transparentes et que les droits de chacun soient transférables. La mobilité actuelle justifie que l'on abolisse le seuil des 10 ans de cotisations. De plus, l'administration du système de retraite devrait avoir les moyens de tenir pleinement compte de toutes les cotisations versées par un individu au cours de son existence, quel que soit le lieu de versement. Un système plus centralisé faciliterait peut-être cette tâche, mais avec une bonne coordination, une administration décentralisée en serait tout aussi capable.

Notes

1. Ce chapitre a été rédigé par Anders Reuterswärd, administrateur principal, Division des économies non membres et des migrations internationales, Direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales, OCDE. Ont contribué à ce chapitre Mme Sylvie Mouranche, déléguée de la France auprès du Comité de l'emploi, du travail et des affaires sociales (section consacrée à l'inspection du travail) et Hiroko Uchimura, du Centre de développement (systèmes de retraite).
2. La répartition de l'emploi total entre les différents segments du marché du travail ne peut être qu'approximativement estimée, car son calcul nécessite de combiner des données provenant de différentes sources (OCDE, 2002, chapitre 16). Le tableau 11.1 recourt à des estimations officielles

de la population active occupée et de la part de l'agriculture dans l'emploi total, qui se fondent sur des enquêtes consacrées aux évolutions démographiques, ainsi qu'aux données plus détaillées issues d'autres sources officielles s'appliquant aux zones urbaines et rurales.

3. Dans la zone OCDE, ces effets négatifs, examinés dans les *Perspectives de l'emploi 2004*, ont été notamment observés en Europe centrale et orientale (Belev, 2003), dans divers États membres de l'UE (Académie d'Avignon, 2002) et au Mexique (Winkler, 1997). On constate également, au Brésil et dans d'autres pays d'Amérique latine, que le caractère informel de certains secteurs de l'économie n'est pas étranger à la faible croissance de leur productivité et aux inégalités du développement économique (Gonzaga, 2004; et McKinsey et al., 2004; cités dans *Études économiques de l'OCDE : Brésil*, 2005).
4. Une directive distincte, également de 1994, introduit des garanties afin d'empêcher les inspecteurs d'abuser de leur pouvoir.
5. La Loi de 2001 sur la lutte contre les maladies professionnelles et la Loi de 2002 sur la sécurité de la production.
6. Les expressions « zone urbaine » et « zone rurale » renvoient au niveau de base des 680 000 villages dotés de comités de village ou de comités de quartier en milieu urbain (nombre inconnu).
7. L'État ne publie pas de données précises sur la dotation en personnel de ces réseaux. Les chiffres approximatifs cités ont été obtenus auprès des fonctionnaires du ministère du Travail et de la Sécurité sociale ou extraits de Livres blancs (Bureau de l'information du Conseil des affaires d'État, 2002 et 2004a).
8. L'OCDE (2002) recommande également une certaine différenciation au niveau de la sécurité sociale afin qu'elle soit accessible aux différentes catégories. Voir *infra*.
9. Le ministre qui préside la Commission d'État pour le développement et la réforme a déclaré que les autorités se fixaient comme objectif d'augmenter de 5 % le revenu net par habitant dans les zones rurales en 2004 suivant le principe « donner plus, prendre moins et assouplir les contrôles » (discours du ministre Ma Kai, deuxième session de l'Assemblée populaire nationale, mars 2004).
10. Le rapport des salaires moyens dans le secteur formel urbain à celui mesuré dans les entreprises de bourgs et de villages (EBV) est passé d'environ 1.5 en 1999 à près de 2, ce qui dénote un retournement de la tendance à la convergence observée jusque-là (OCDE, 2002, chapitre 16; *Annuaire statistique de la Chine* et *Annuaire statistique des EBV*, diverses éditions). Le rapport du revenu par habitant en milieu urbain au revenu par habitant en milieu rural qui, de 2.6 en 1999, est passé à 3.5 en 2002, est encore plus prononcé.
11. Au cours de la mission de l'OCDE en Chine, en mars 2004.
12. Lors des discussions avec l'équipe de la mission de l'OCDE.
13. Dans la pratique, les villes n'autorisaient l'embauche de non-résidents que pour deux catégories d'emplois fort différentes : les emplois très qualifiés pour lesquels il y avait une pénurie de candidats compétents et les emplois ingrats ou peu qualifiés dédaignés par les travailleurs urbains (OCDE, 2002).
14. Ces contrôles des *hukou* lors de l'embauche sont devenus de plus en plus inefficaces. Avec l'instauration de la concurrence et l'avènement de nouvelles formes de gouvernement d'entreprise, les autorités ont eu de plus en plus de mal à influencer les choix des entreprises en matière de recrutement (OCDE, 2002, chapitre 16).
15. Au cours de la mission de l'OCDE en Chine, en mars 2004.
16. Les examens que l'OCDE consacre aux services publics de l'emploi dans divers pays ont fait l'objet d'une synthèse dans OCDE (1996). Les examens les plus récents portent sur la Grèce, l'Irlande et le Portugal (1998), les pays Baltes (2000) et l'Australie (2001a). Voir Struyven et Steurs (2003) à propos des Pays-Bas.
17. Chengdu et Leshan (dans la province du Sichuan), Fuzhou et Xiamen (dans la province du Fujian).
18. En 2003, les ménages ruraux recevaient 54 % de leur revenu déclaré de sources autres que leur activité dans le secteur primaire. Ce revenu supplémentaire était composé à 35 % de salaires, à 12 % de revenus d'un travail indépendant hors secteur primaire et à 6 % de transferts (*Annuaire statistique de la Chine 2004*, tableau 10-20).
19. Le Bureau du travail du Fujian avait adopté cette politique depuis peu lors de la mission de l'OCDE en 2004.

20. Fin 2003, le taux de chômage officiel ressortait à 4.3 % de la population active urbaine. Cependant, les chiffres officiels du chômage chinois sont, en général, à prendre avec précaution, car la main-d'œuvre urbaine n'est pas bien définie et la réforme du système du *hukou* accentue encore la confusion.
21. Un travailleur licencié qui ne retrouve pas de travail dans un délai de trois ans peut demander à bénéficier de l'assurance chômage à l'issue de cette période, ce qui peut porter la durée maximale pendant laquelle il percevra des prestations à cinq ans en tout. L'expérience montre que, si beaucoup retrouvent du travail, les plus âgés et les moins qualifiés ont plus de difficultés. Il semblerait aussi que beaucoup de travailleurs ne cherchent pas immédiatement un emploi formel, mais travaillent au noir afin de continuer à percevoir les prestations (OCDE, 2002).
22. Ces formations s'adressent le plus souvent aux travailleurs d'âge mûr (femmes de plus de 40 ans, hommes de plus de 50 ans), la priorité étant donnée aux anciens salariés des entreprises d'État. Pour les jeunes, on privilégie les circuits d'enseignement traditionnels.
23. Il s'agit souvent par exemple de nettoyer des espaces verts ou d'aider des personnes âgées. Un comité de quartier visité dans la ville de Fuzhou fonctionnait comme une agence d'intérim semi-commerciale, et envoyait des demandeurs d'emploi travailler dans des restaurants.
24. Certaines dispositions visent spécifiquement les diplômés de l'enseignement supérieur, dont environ 30 % ont des difficultés à trouver un emploi. La plupart d'entre eux ne sont toutefois pas considérés comme des chômeurs, mais comme des personnes en attente d'un poste spécialisé ou devant poursuivre leurs études.
25. En 2003, il semblerait que 145 millions de personnes aient travaillé sans horaire, salaire ou autres conditions de travail fixes. Seuls 10 % d'entre eux auraient signé un contrat de travail et 14 % auraient gagné plus de 500 CNY (60 USD) par mois (China Internet Information Centre, 2004).
26. Syndicats, employeurs et bureaux du travail coopèrent au sein des commissions d'arbitrage dont le rôle est de régler les conflits d'intérêts, alors que les conflits de droit concernant le Code du travail sont gérés par l'inspection du travail.
27. Voir, par exemple, les rapports annuels de la Commission exécutive du Congrès des États-Unis sur la Chine.
28. L'expérience dans certaines entreprises à capitaux étrangers suggère que les assemblées du personnel peuvent y agir librement, mais n'ont pas droit à l'appellation de syndicat (Trade Union News from Finland, 2004; Commission exécutive du Congrès des États-Unis sur la Chine, 2003, p. 25).
29. La croissance exceptionnelle des salaires réels dans les entreprises d'État – de 68 % entre 1999 et 2003, contre 46 % dans les entreprises privées et mixtes – semble conforter les arguments en faveur de modes de fixation des salaires davantage régis par les lois du marché (Bureau national des statistiques, tableaux 5 à 21).
30. Les fonctionnaires du ministère du Travail et de la Sécurité sociale rencontrés lors de la mission de l'OCDE jugeaient préférable que les bureaux du travail continuent de collecter les cotisations, car ils étaient ainsi mieux placés pour vérifier la légalité des conditions d'emploi et les salaires. Lorsque ce sont les autorités fiscales qui assurent le recouvrement, il semble qu'il soit nécessaire d'améliorer la coordination et de fournir aux bureaux du travail des renseignements plus précis et plus récents sur le versement des cotisations.
31. La préfecture type compte en moyenne quatre millions d'habitants, dont un tiers vivent en zone urbaine.
32. Les chiffres pour l'assurance maternité et l'assurance accidents du travail proviennent du Bureau de l'information du Conseil des affaires d'État (2004). Selon la même source, un régime d'épargne-retraite volontaire pour les travailleurs ruraux aurait compté, en 2003, 60 millions de cotisants, mais on ne sait pas s'il représente un volume important d'épargne.
33. Voir tableau 16.8, OCDE, 2002. Pour le Brésil, voir OCDE, 2001b.
34. Si le deuxième pilier continue d'être géré par répartition, la probabilité que les autorités locales puissent payer les pensions dues serait probablement accrue pour longtemps par une tendance à la hausse du nombre de cotisants. Cependant, à l'horizon de 2030 environ, le vieillissement de la population va poser de plus en plus de problèmes au système par répartition.

Bibliographie

Académie d'Avignon (2002), *Undeclared Work: Empirical Evidences and New Policy Issues at European Level*, www.academyavignon.net/undwork.htm, consulté le 16 octobre 2004.

- Belev, B. (dir. pub.) (2003), *The Informal Economy in the EU Accession Countries: Size, Scope, Trends and Challenges in the Process of EU Enlargement*, Centre for the Study of Democracy (en partenariat avec la Banque mondiale et le Bertelsmann Group, www.csd.bg – publications), pp. 139-174.
- Bureau de l'information du Conseil des affaires d'État (2002), *Labour and Social Security in China*, Livre blanc, <http://news.xinhuanet.com/>, consulté le 28 octobre 2004.
- Bureau de l'information du Conseil des affaires d'État (2004a), *China's Employment Situation and Policies*, Livre blanc, <http://news.xinhuanet.com/>, consulté le 28 octobre 2004.
- Bureau de l'information du Conseil des affaires d'État (2004b), *China's Social Security and its Policy*, Livre blanc, http://english.people.com.cn/200409/07/eng20040907_156193.html consulté le 4 novembre 2004.
- Bureau national des statistiques, *Annuaire statistique de la Chine*, diverses éditions, Pékin.
- China Internet Information Centre, www.china.org.cn, consulté le 18 juillet 2004.
- Commission exécutive du Congrès des États-Unis sur la Chine (2003), *Annual Report*, Washington.
- Gonzaga, G. (2003), « Labor Turnover and Labor Legislation in Brazil », dans *Economía*, Association d'économie de l'Amérique latine et des Caraïbes (LACEA), Rio de Janeiro.
- Li, Bingqin (2004), *Urban Social Exclusion in Transitional China*, Case Paper 82, London School of Economics.
- McKinsey and Company (2004), *Eliminando as Berreiras ao Crescimento Econômico e à Economia Formal no Brasil*, São Paulo.
- Ministère chinois du Travail et de la Sécurité sociale (2001), *Issues on Perfecting Social Security System and Re-employment of Laid-off Workers*, Pékin.
- OCDE (1996), *La Stratégie de l'OCDE pour l'emploi : Renforcer l'efficacité des politiques actives du marché du travail*, OCDE, Paris.
- OCDE (1998), *Le Service public de l'emploi : Grèce, Irlande, Portugal*, OCDE, Paris.
- OCDE (2001a), *Des politiques du marché du travail novatrices – La méthode australienne*, OCDE, Paris.
- OCDE (2001b, 2005), *Études économiques de l'OCDE : Brésil*, OCDE, Paris.
- OCDE (2002), *La Chine dans l'économie mondiale : Les enjeux de politique économique intérieure*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- Struyven, L. et G. Steurs (2003), *The Competitive Market for Employment Services in the Netherlands*, Occasional paper, Direction générale de l'emploi, du travail et des affaires sociales, OCDE, Paris.
- Trade Union News from Finland (2004), « Clothing Chain H&M Seeks Progress in China », www.artto.kaapeli.fi/unions/T2004/h07, consulté le 4 novembre 2004 (également dans *Asian Labour News*, 17 mars 2004, www.asianlabour.org/archives/001226.php).
- Winkler, R. (1997), « The Size and Some Effects of the Underground Economy in Mexico », dans Lippert, O. et M. Walker (sous la direction de), *The Underground Economy: Global Evidence of its Size and Impact*, The Fraser Institute, <http://collection.nlc-bnc.ca/100/200/300/fraser/underground/index.html>, consulté le 16 octobre 2004.

PARTIE III
Chapitre 12

**Droit et politique de la concurrence
en Chine**

Table des matières

Résumé	401
Droit et politique de la concurrence en Chine	403
1. Introduction	403
2. Considérations générales	404
2.1. Fonctionnement et avantages de la concurrence	404
2.2. Le rôle du droit et de la politique de la concurrence	405
3. Comment le recours systématique aux principes de la concurrence lors de l'élaboration des politiques peut contribuer aux réformes économiques en Chine	407
3.1. Applicabilité d'une politique de la concurrence aux questions que pose la gouvernance dans la Chine d'aujourd'hui.	407
3.2. Applicabilité de la politique de la concurrence à l'élaboration des politiques en Chine aujourd'hui.	409
3.3. Politique de la concurrence et monopoles liés aux infrastructures en Chine	410
4. Nécessité pour la Chine d'adopter une législation générale de la concurrence.	411
4.1. Vulnérabilité de la Chine face aux comportements anticoncurrentiels des entreprises	412
4.2. Vulnérabilité de la Chine face aux comportements anticoncurrentiels des fonctionnaires et des organes administratifs locaux.	414
4.3. Les idées fausses qui ont pu retarder l'adoption par la Chine d'une législation de la concurrence.	415
4.4. Le droit de la concurrence en Chine : dispositions de fond.	415
4.5. La structure du système chinois d'application de la législation de la concurrence.	416
5. Conclusion	418
Notes	418
Bibliographie	419
 Liste des encadrés	
12.1. Les étapes de la réforme des infrastructures dans le sens de la concurrence	411

Résumé

Le présent chapitre traite deux questions : i) l'**adoption par la Chine d'une législation générale de la concurrence** qui doterait le pays d'un ensemble cohérent de règles destinées à combattre le protectionnisme local et autres pratiques « monopolistiques » des entreprises et des pouvoirs locaux; et ii) l'**adoption par la Chine d'une « politique nationale de la concurrence »**, obligeant l'ensemble des secteurs et échelons du gouvernement à intégrer la politique de la concurrence dans tous les aspects des lois et mesures, proposées ou existantes, susceptibles d'avoir une incidence sur la conduite des marchés. Ces deux aspects, déjà abordés dans l'étude publiée par l'OCDE en 2002 sous le titre *La Chine dans l'économie mondiale : Les enjeux de politique économique intérieure*, seront abordés ici sous l'angle de la gouvernance.

Chacun sait désormais que le processus de la concurrence est essentiel à l'efficacité économique. À cet égard, il importe de noter que la notion d'efficacité « économique » ne désigne pas uniquement l'utilisation efficace des ressources de l'entreprise (efficacité « productive » ou « technique »). Elle inclut également le développement optimal de processus et de produits nouveaux (efficacité « dynamique »), ainsi que la meilleure utilisation possible de l'ensemble des ressources de la société (efficacité de la répartition des ressources ou efficacité « allocative »), de manière à maximiser le bien-être global de la collectivité. En outre, des marchés concurrentiels favorisent les opportunités économiques et la stabilité macroéconomique. En incitant les entreprises à s'adapter aux chocs internes et externes, la concurrence réduit le coût macroéconomique de l'ajustement.

Il existe deux principales menaces à l'existence d'une concurrence sur les marchés : les pratiques anticoncurrentielles des entreprises et une réglementation qui limite indûment la capacité des entreprises à entrer sur un marché, à en sortir ou à répondre de tout autre manière efficace à la demande des consommateurs. En général, **le droit de la concurrence** interdit aux entreprises toute pratique anticoncurrentielle, tandis que **la politique de la concurrence** désigne une vision générale de la réglementation en vertu de laquelle les textes législatifs et réglementaires ne doivent contenir aucune restriction à la concurrence et au libre choix du consommateur qui ne soit nécessaire à la réalisation des objectifs fixés par les pouvoirs publics. Il importe de souligner ici que **la politique de la concurrence favorise l'efficacité économique dans le sens de l'intérêt général; elle ne vise pas à maximiser la concurrence ou l'efficacité économique à n'importe quel prix.**

Le recours systématique aux principes de la concurrence dans le cadre de l'élaboration des politiques peut contribuer aux réformes économiques engagées en Chine à plusieurs égards.

1. La politique de la concurrence peut contribuer à la mise en évidence et à l'analyse des problèmes liés à la **propriété publique**, et aboutir soit à un désengagement de l'État soit à l'adoption de mesures intermédiaires susceptibles d'éliminer certaines distorsions.

2. La politique de la concurrence favorise la mise en place d'une **réglementation générale des marchés**, nécessaire à leur fonctionnement efficient. Cette réglementation prévoit notamment la primauté du droit, une définition claire des droits de propriété, le caractère exécutoire des contrats, la prévention de la fraude et de la corruption, et la lutte contre les pratiques anticoncurrentielles.
3. La politique de la concurrence est favorable à **la réglementation par l'État de certains secteurs** lorsque celle-ci a pour effet de remédier à la **défaillance du marché**, comme la réglementation des « monopoles naturels » dans le secteur des infrastructures. Parmi les autres exemples de défaillance du marché où la politique de la concurrence peut jouer un rôle important, on peut citer les marchés sur lesquels l'activité des intervenants fait supporter un coût important à des acteurs extérieurs et les secteurs, comme la santé, où l'on ne peut attendre des consommateurs qu'ils aient suffisamment d'information pour empêcher des pratiques abusives.

À de nombreux égards, le programme global de réforme engagé par la Chine depuis quelques décennies se caractérise par l'application implicite d'une politique de la concurrence, comme en témoigne la réduction des barrières officielles à l'entrée et autres restrictions indues au fonctionnement du marché. Toutefois, à aucun moment, le gouvernement central, ses ministères, les autres organes de l'administration et les autorités locales n'ont été appelés à tenir compte des principes de la concurrence dans l'élaboration de leurs politiques et leur activité de réglementation. Par conséquent, les autorités chinoises pourraient réaliser des avancées importantes en imposant un examen systématique des lois et mesures proposées ou existantes afin de déterminer si elles font peser sur l'activité des entreprises des restrictions qui ne se justifient pas par la volonté de remédier à une défaillance du marché ou d'atteindre un quelconque autre objectif des pouvoirs publics. Enfin, la politique de la concurrence fournit également des indications sur la façon de réglementer les marchés qui constituent des monopoles naturels.

Si la politique de la concurrence donne des **orientations** dont les organes gouvernementaux peuvent s'inspirer pour analyser les politiques, les lois et les règlements ayant un impact sur le fonctionnement des marchés, le droit de la concurrence énonce des **interdictions contraignantes** concernant certaines pratiques anticoncurrentielles. À ce jour, faute de se doter d'une législation générale de la concurrence, la Chine s'expose au risque de pratiques anticoncurrentielles de la part des entreprises et à des problèmes tels que le protectionnisme local. L'OCDE recommande donc à la Chine d'adopter rapidement une Loi sur la concurrence, processus dans le cadre duquel le pays pourrait largement mettre à profit l'expérience d'autres pays, analysée par l'OCDE et la Banque asiatique de développement.

À la faveur de ces consultations, les experts de l'OCDE pourraient évoquer certaines questions en particulier telles que : i) comment faire en sorte que la législation rende la Chine moins vulnérable face aux pratiques anticoncurrentielles des entreprises; ii) comment faire en sorte que la législation rende la Chine moins vulnérable face aux pratiques anticoncurrentielles des fonctionnaires et organes administratifs locaux; iii) les dispositions de fond du droit de la concurrence en Chine; et iv) la structure du système chinois d'application de la législation de la concurrence.

Droit et politique de la concurrence en Chine¹

1. Introduction

L'un des principaux thèmes abordés en 2002 dans l'étude de l'OCDE intitulée *La Chine dans l'économie mondiale : Les enjeux de politique économique intérieure* et, en particulier, dans le chapitre sur la concurrence concernait le fait qu'après avoir accompli de grands progrès dans l'ouverture **de ses frontières**, la Chine devait désormais se concentrer sur la nécessité de réglementer l'activité du marché **à l'intérieur de ses frontières**. Le chapitre de l'étude de 2002 consacré à la concurrence recommandait l'adoption d'un certain nombre de lois et de mesures spécifiques :

1. Premièrement, il recommandait **l'adoption d'une législation générale de la concurrence** qui établisse un ensemble cohérent de règles de nature à faire reculer le protectionnisme local et autres pratiques « monopolistiques » des entreprises et des autorités locales. Ces comportements ont fait, et font encore, obstacle à l'intégration et à l'efficacité économiques que vise la Chine afin de promouvoir la croissance et de relever le niveau de vie de sa population.
2. Deuxièmement, il recommandait une **approche de la réglementation des infrastructures en situation de monopole qui repose sur la politique de la concurrence**, expliquant comment cette démarche permettrait, lorsque c'était possible, d'introduire une concurrence de marché efficiente et, lorsque c'était nécessaire, d'améliorer la réglementation gouvernementale. À la lumière de l'expérience de pays membres de l'OCDE et d'économies en développement, le chapitre contenait des observations spécifiques relatives aux politiques menées par la Chine dans les domaines de l'électricité, du gaz naturel, des télécommunications et des chemins de fer.
3. Troisièmement, il recommandait **l'adoption d'une « politique nationale de la concurrence »** qui exige de l'ensemble des secteurs et des niveaux de l'administration qu'ils intègrent la politique de la concurrence à chacun des aspects des lois et mesures proposées ou existantes ayant une incidence sur le comportement des marchés. Sans nuire d'une quelconque manière à la capacité du gouvernement de restreindre l'activité du marché dans des circonstances qui le justifient, cette approche contribuerait à ce que les lois et mesures adoptées par la Chine, notamment dans les domaines économique et social, atteignent leurs objectifs sans imposer de coûts inutiles.

Ce chapitre souscrit à toutes les recommandations de l'étude de 2002, mais il aborde la question sous un autre angle. On trouve dans le chapitre de 2002 une longue analyse de la façon dont il convient d'appliquer les principes de la concurrence à la réglementation des infrastructures en situation de monopole – voir la deuxième recommandation ci-dessus. À la lumière de cette analyse et du fait que le chapitre 9 de la présente étude aborde déjà les progrès de la réforme des marchés d'infrastructures, il a été jugé préférable ici de faire porter la réflexion sur la première et la troisième des recommandations

susmentionnées, en les abordant du point de vue de la gouvernance. En d'autres termes, le propos est ici de déterminer en quoi le droit et la politique de la concurrence peuvent aider la Chine à « se doter d'un système économique moderne, intégré et concurrentiel, compte tenu du contexte national et de la spécificité du pays » (Hu, 2004). Après une analyse générale des principes fondamentaux, le présent chapitre examine la façon dont l'application systématique des principes de la politique de la concurrence pourrait favoriser l'élaboration des politiques en Chine et pourquoi le pays aurait intérêt à se doter d'un système de mise en œuvre du droit de la concurrence.

2. Considérations générales

2.1. Fonctionnement et avantages de la concurrence

Afin de comprendre l'intérêt de marchés ouverts à la concurrence et la manière dont ils se créent, il est utile d'envisager la concurrence comme le processus par lequel les entreprises cherchent à connaître et à satisfaire la demande du consommateur. Dans ces conditions, des marchés concurrentiels sont ceux sur lesquels les entreprises sont incitées à (et ont la liberté de) mettre au point, produire, commercialiser et vendre des biens et des services de manière aussi efficiente que possible.

Sur un marché concurrentiel, acheteurs et vendeurs entretiennent une relation dynamique et en constante évolution, puisque les innovations des seconds influent sur la demande des premiers, tandis que l'évolution des préférences de l'acheteur indique aux vendeurs de nouvelles voies à explorer. De plus, les marchés produisent eux-mêmes une grande partie de l'information dont les intervenants ont besoin pour fonctionner efficacement. L'augmentation du prix d'un produit constitue un signal pour les acheteurs, qui les incite à envisager les autres possibilités offertes, de même qu'elle attire l'attention des vendeurs, existants ou potentiels, sur le fait qu'ils ont peut-être une occasion à saisir. Si la demande des acheteurs se détourne d'un produit, le gonflement des stocks et la chute des prix amènent les vendeurs à réduire leur production et à améliorer ou à remplacer le produit en question.

En récompensant les entreprises qui répondent efficacement à la demande du consommateur et, à l'inverse, en pénalisant celles qui ne le font pas, le processus de la concurrence est vecteur d'efficacité économique. À cet égard, il importe de relever ici que la notion d'efficacité « économique » ne désigne pas uniquement l'usage efficace des ressources de l'entreprise (c'est-à-dire l'efficacité « productive » ou « technique »), mais recouvre aussi le développement optimal de processus et de produits nouveaux – l'efficacité « dynamique » – et le meilleur usage des ressources globales de la société – c'est-à-dire l'efficacité « allocative ». Ainsi, des marchés économiquement efficaces tendent à produire des biens et des services dont la qualité, la quantité, le coût et les niveaux de prix reflètent le meilleur usage possible des ressources de la société. En d'autres termes, l'efficacité économique qui résulte de la concurrence maximise le bien-être global de la collectivité.

Ce processus d'amélioration du bien-être est faussé par l'existence de restrictions à l'entrée comme à la sortie. Il convient de souligner que les restrictions à l'entrée englobent non seulement les barrières à « l'entrée » initiale, mais aussi les restrictions relatives à l'utilisation de méthodes efficaces de production, de commercialisation et de distribution et à d'autres activités. Bien que des restrictions gouvernementales de ce type puissent se justifier sur certains marchés pour remédier à une défaillance du marché ou pour permettre aux pouvoirs publics d'atteindre certains objectifs sociaux ou autres buts légitimes, des restrictions à l'entrée excessives ont pour effet de nuire au bien-être global de la société.

Les barrières à la sortie entravent le fonctionnement efficient des marchés, non seulement en créant des barrières à l'entrée (les investisseurs étant plus réticents à entrer sur des marchés dont il est difficile de se retirer), mais aussi en faussant le marché à d'autres égards. Par exemple, le fait que des entreprises décident de sortir d'un marché sur lequel elles n'ont pas réussi peut être le signal qu'il n'est peut-être pas justifié d'entrer sur ce marché. Quand aux barrières à la sortie s'ajoutent des conditions budgétaires peu contraignantes, ce qui est fréquemment le cas lorsque les entreprises sont aux mains des pouvoirs locaux en Chine, l'effet de distorsion est encore amplifié. Il peut en résulter (comme sur certains marchés de produits d'électronique grand public en Chine) une « concurrence destructrice », dans la mesure où l'ensemble des producteurs pratiquent des prix inférieurs à leurs coûts marginaux.

Outre l'efficacité économique, les marchés concurrentiels favorisent les opportunités économiques et la stabilité macroéconomique. En luttant contre les ententes et en supprimant le traitement préférentiel accordé aux entreprises protégées, on donne à un plus grand nombre de citoyens la possibilité de contribuer à la croissance économique et d'en bénéficier. Qui plus est, la concurrence incite les entreprises à s'ajuster aux chocs endogènes et exogènes, ce qui réduit le coût macroéconomique de l'ajustement.

2.2. Le rôle du droit et de la politique de la concurrence

Deux menaces essentielles pèsent sur l'exercice de la concurrence sur les marchés : les pratiques anticoncurrentielles des entreprises et une réglementation publique limitant indûment la capacité des entreprises à entrer sur un marché, à en sortir ou à répondre efficacement par tout autre moyen à la demande du consommateur. Les pratiques anticoncurrentielles comme les réglementations publiques indûment restrictives peuvent nuire à l'efficacité, être source de gaspillage économique et, d'une manière générale, réduire le bien-être global de la société en limitant la production (par des pénuries artificielles), en faisant augmenter les prix et en réduisant les incitations et la capacité des entreprises à connaître les souhaits des consommateurs et à y répondre de manière originale. L'objectif principal du droit et de la politique de la concurrence consiste, par conséquent, à promouvoir l'efficacité économique en parant à ces deux menaces.

D'une manière générale, **le droit de la concurrence** interdit aux entreprises de se livrer à des pratiques anticoncurrentielles. Dans les économies en développement et en transition plus particulièrement, il interdit parfois en outre toutes pratiques anticoncurrentielles aux responsables publics, ainsi que les textes réglementaires ou mesures gouvernementales imposant aux entreprises des restrictions injustifiées et illicites.

L'expression « **politique de la concurrence** »² désigne ici une vision générale de la réglementation publique – une alternative à la planification centralisée, au *laisser-faire* et au dirigisme économique – dont le principe fondamental consiste à dire que les textes législatifs et réglementaires ne doivent renfermer aucune restriction à la concurrence et au libre choix du consommateur qui ne soit nécessaire à la réalisation des objectifs fixés. La politique de la concurrence se distingue en cela du droit de la concurrence, mais elle le complète en traitant de la question du coût pour la société des lois et mesures gouvernementales faisant peser sur le fonctionnement du marché des règles indûment restrictives. Ainsi, la politique de la concurrence est étroitement liée à l'AIR (Analyse de l'impact de la réglementation) recommandée dans le Programme de l'OCDE sur la réforme de la réglementation. Du point de vue de la gouvernance, la politique de la concurrence

constitue un principe structurant de tout exercice d'élaboration des politiques ayant un retentissement sur l'activité des marchés (voir, par exemple, Crampton, 2004).

En vertu du principe fondamental de la politique de la concurrence, les gouvernements doivent s'abstenir de restreindre plus que nécessaire l'activité des marchés en vue d'atteindre leurs objectifs, notamment sociaux. L'application systématique de ce principe peut aider tous les gouvernements à atteindre leurs objectifs en matière de réglementation de façon aussi efficiente que possible et, partant, à agir dans le sens de l'intérêt général.

Il importe de souligner que la politique de la concurrence favorise l'efficacité économique au service du bien-être global; elle ne cherche pas à maximiser la concurrence ou l'efficacité économique à tout prix. Ainsi, la politique de la concurrence vise l'élimination des restrictions injustifiées à la concurrence, mais elle n'est pas opposée aux restrictions que les Parlements ou les organes gouvernementaux dûment autorisés jugent nécessaires à la réalisation d'objectifs sociaux ou autres, comme l'aide aux personnes défavorisées, la santé ou la sécurité publiques, ou encore la protection de l'environnement. Le droit de la concurrence ne concerne en aucune manière ces différentes restrictions; la politique de la concurrence est en réalité un outil dont peuvent faire usage les responsables politiques pour atteindre leurs objectifs de manière aussi efficiente que possible.

Il convient d'insister ici sur le fait que la politique de la concurrence rejette uniquement les lois et les mesures gouvernementales qui constituent une restriction inutile à la concurrence étant donné que, dans bien des économies en développement, notamment en Asie et y compris en Chine, les décideurs craignent parfois que faire droit à la politique de la concurrence ne place la concurrence au-dessus des autres objectifs sociaux – via une déréglementation des marchés (et une intensification de la concurrence) au mépris d'autres considérations. De telles craintes sont infondées. Contrairement à la théorie économique du *laissez-faire*, la réglementation envisagée sous l'angle de la politique de la concurrence admet que les défaillances du marché, de même que des objectifs sociaux et autres, peuvent justifier des lois et mesures restreignant l'activité des marchés. Comme on pouvait le lire dans les *Recommandations de l'OCDE sur la réforme de la réglementation de 1997* (voir OCDE, 1997) et dans les *Principes de l'APEC relatifs à l'amélioration de la politique de la concurrence et de la réforme de la réglementation*³ (1999), la politique de la concurrence a un rôle central à jouer dans l'évaluation de ces lois et mesures et, de fait, dans **toute** analyse de la réglementation.

Quelques exemples permettent d'illustrer comment la politique de la concurrence peut contribuer à l'analyse des lois et mesures adoptées pour servir les objectifs de politique sociale et autres⁴. Un exemple simple concerne la manière dont les gouvernements réglementent les produits présentant des dangers pour la sécurité. Les pouvoirs publics ont la possibilité d'interdire la fabrication des produits ne répondant pas à certaines normes de sécurité, de limiter la vente de produits dangereux aux seuls acheteurs réputés qualifiés pour les utiliser en toute sécurité ou de n'autoriser la vente de ces produits que s'ils comportent des avertissements. Chacune de ces démarches a des effets différents sur les marchés, qui peuvent et qui doivent être pris en compte dans les arbitrages rendus. Certains produits peuvent être dangereux au point qu'ils nécessitent des interdictions ou des restrictions détaillées, mais s'agissant de produits sans danger sauf dans certaines conditions d'emploi, le recours aux mises en garde obligatoires peut constituer une « solution de rechange moins restrictive » qui maximise le bien-être global de la société.

En outre, les principes de la politique de la concurrence peuvent aider les gouvernements à choisir le mécanisme le plus efficace pour venir en aide aux personnes trop démunies pour acheter les produits ou services dont elles ont besoin. Par exemple, les mesures de contrôle des prix peuvent profiter aux plus défavorisés, mais elles sont coûteuses du fait qu'elles profitent aussi aux personnes qui ne sont pas défavorisées. De plus, l'encadrement des prix fausse les marchés de manière non souhaitable, en décourageant les entreprises de procéder à des investissements nécessaires. L'application des principes de la politique de la concurrence montre que les subventions directes aux personnes défavorisées constituent souvent une forme d'aide plus ciblée qui ne fausse pas le marché en ayant pour effet de gaspiller les ressources de la société.

3. Comment le recours systématique aux principes de la concurrence lors de l'élaboration des politiques peut contribuer aux réformes économiques en Chine

Un document publié en 2002 par le Centre de recherche sur le développement du Conseil des affaires d'État et consacré aux questions de gouvernance en Chine⁵ a relevé deux raisons principales pour lesquelles la Chine devrait améliorer la gouvernance. Premièrement, la Chine devrait « revoir l'organisation de l'administration et transférer certaines de ses fonctions » – du fait notamment que les acteurs du marché sont désormais appelés à prendre un grand nombre des décisions qui étaient jusqu'à présent du ressort de l'État. Deuxièmement, la Chine souhaite que son gouvernement reflète « les principes de l'économie de marché moderne autant que la pratique chinoise ». Dans cette perspective, voici quelques-uns des principaux défis que doit relever la Chine :

1. Dans quelle mesure l'État doit-il être propriétaire d'entreprises et comment conviendrait-il de structurer ces droits de propriété?
2. Quels sont les secteurs ou les activités qui devraient être spécifiquement réglementés par l'État et comment?
3. Quels sont les secteurs ou les activités qu'il faudrait laisser aux forces du marché, sous réserve de dispositions réglementaires générales comme l'interdiction de la fraude, des pratiques anticoncurrentielles, etc.?

Comme indiqué précédemment, le rapport de l'OCDE comme celui de l'APEC donnent à penser que la politique de la concurrence devrait faire partie intégrante du processus d'élaboration de toute politique susceptible d'avoir un retentissement sur l'activité des marchés. La présente section examine d'abord comment la politique de la concurrence prend en compte ces questions, en Chine et ailleurs, avant de passer aux problèmes que pose l'application de la politique de la concurrence en Chine compte tenu du passé historique et de la situation actuelle de cette dernière.

3.1. Applicabilité d'une politique de la concurrence aux questions que pose la gouvernance dans la Chine d'aujourd'hui

3.1.1. La propriété publique

En Chine comme ailleurs, le fait pour l'État de posséder des entreprises tend à fausser les marchés, puisque cette situation crée des occasions et des incitations à leur accorder un traitement préférentiel et à les soumettre à des contraintes budgétaires moins strictes. La politique de la concurrence permet de cerner et d'analyser ces problèmes et vise à les résoudre, que ce soit par un désengagement de l'État ou par l'adoption de mesures

intermédiaires visant à supprimer certaines distorsions. Dans le cas de la Chine, où l'on considère que des pans importants de l'économie sont encore largement aux mains de l'État, la politique de la concurrence doit nécessairement viser à réduire autant que possible les distorsions qui résultent de cette situation.

3.1.2. Une réglementation générale des marchés

La politique de la concurrence vient appuyer les lois ou les mesures d'application générale qui sont nécessaires à un fonctionnement efficace des marchés, comme celles qui prévoient le respect de la légalité, une définition claire des droits de propriété, le caractère exécutoire des contrats, la prévention de la fraude et de la corruption et la lutte contre les pratiques anticoncurrentielles. Ces lois et mesures peuvent être considérées comme de nature à empêcher les défaillances du marché, mais peut-être est-il préférable de les envisager comme étant nécessaires à « l'encadrement » de l'activité du marché. Elles peuvent restreindre cette activité jusqu'à un certain point, mais dans la mesure où elles ne vont pas trop loin, elles sont également propices à la concurrence.

La relation entre droit de la concurrence et lutte contre la corruption mérite une mention spéciale. Une grande partie des actes de corruption dans la fonction publique sont liés à des décisions ayant pour effet de privilégier illégalement une entreprise par rapport à une autre ou ayant un caractère anticoncurrentiel à un quelconque autre titre (ainsi, la vente d'une licence d'exclusivité; voir le chapitre 3 sur la lutte contre la corruption en Chine). L'application du droit de la concurrence vient compléter les mécanismes d'application des mesures de lutte contre la corruption à deux titres :

1. En Russie et dans bien d'autres pays en transition, le droit de la concurrence a été utilisé avec succès pour annuler des décisions gouvernementales favorisant illégalement une entreprise ou un groupe d'entreprises; cette possibilité existe même sans que soit produite la preuve de l'acte de corruption, aussi longtemps que la majorité des éléments tend à démontrer que la décision avait un caractère discriminatoire. Ainsi, le droit de la concurrence peut dépouiller l'entité corruptrice de ses gains illicites, même lorsque les éléments à charge ne permettent pas d'obtenir une condamnation pénale.
2. La soumission concertée (ou trucage des offres) constitue un domaine particulier dans lequel le droit de la concurrence vient compléter la législation anticorruption. Dans de nombreuses affaires de soumissions concertées, les entreprises participantes non seulement s'entendent sur leurs réponses aux appels d'offres, mais associent également un fonctionnaire de l'administration à leurs manœuvres afin d'être plus certaines que le stratagème fonctionnera.

3.1.3. Des réglementations sectorielles spécifiques pour parer aux défaillances du marché

La politique de la concurrence va résolument dans le sens de la réglementation sectorielle lorsqu'il est nécessaire de remédier aux défaillances du marché. L'exemple le plus patent de ce type de défaillance est peut-être celui du « monopole naturel » – où la structure des coûts dans certaines branches d'un secteur est telle que, pour des raisons d'efficience, il ne peut y avoir qu'un seul fournisseur. Dans pareil contexte, il est généralement admis que ce fournisseur soit réglementé pour l'empêcher de faire une exploitation abusive de son monopole⁶. La Chine a déjà commencé à envisager la réglementation de certaines infrastructures en situation de monopole en appliquant les principes de la politique de la concurrence. Étant donné l'importance de ces monopoles

naturels pour la population chinoise et pour l'économie nationale, le pays pourrait réaliser d'importantes économies en encourageant le développement de la concurrence dans les secteurs d'infrastructures en situation de monopole.

Les marchés sur lesquels l'activité des opérateurs impose un coût élevé aux parties extérieures constituent un autre exemple de défaillance du marché. Ce type d'« externalités » est l'exemple même de la défaillance du marché généralement invoquée pour justifier la réglementation dans le domaine de l'environnement. La politique de la concurrence a joué un rôle important dans l'élaboration de politiques de l'environnement dans les pays membres de l'OCDE, et elle peut être tout aussi utile en Chine.

Dans des secteurs comme celui de la santé, où l'on ne peut attendre des consommateurs qu'ils aient suffisamment de connaissances pour empêcher des pratiques abusives, l'« asymétrie de l'information » est à l'origine d'une défaillance du marché. En général, cette forme de défaillance conduit à la mise en place par l'État d'un processus d'agrément des prestataires de soins de santé et à la fixation de normes de sécurité pour les médicaments.

En cas de défaillance du marché, la politique de la concurrence vise à limiter au strict nécessaire l'intervention de l'État en vue d'y remédier. Ainsi, l'existence dans un secteur particulier d'un élément de monopole naturel a dans le passé abouti à la réglementation publique ou à une mainmise de l'État sur des pans entiers de l'économie, alors que l'on s'efforce aujourd'hui de laisser autant que possible jouer la concurrence et de réglementer uniquement l'élément de monopole naturel.

3.1.4. Autres cas de réglementations sectorielles

Sauf en cas de défaillance du marché, la politique de la concurrence préfère généralement laisser le marché réguler certains secteurs et activités, qui sont seulement soumis aux lois et politiques généralement applicables. Bien que la politique de la concurrence admette la nécessité d'une réglementation de certains secteurs et activités pour des raisons sociales ou autres à ne pas assimiler à une défaillance du marché, la réglementation en question ne doit pas faire obstacle au libre jeu des forces du marché plus que nécessaire pour permettre la réalisation des objectifs fixés.

3.2. Applicabilité de la politique de la concurrence à l'élaboration des politiques en Chine aujourd'hui

À de nombreux égards, le programme global de réforme mis en œuvre par la Chine depuis quelques décennies repose implicitement sur l'application d'une politique de la concurrence, le pays ayant pris de spectaculaires mesures de réduction des barrières à l'entrée et autres restrictions indues qui entravaient le fonctionnement du marché. Toutefois, à aucun moment, le gouvernement central, ses ministères, les autres organes de l'administration et les autorités locales n'ont été appelés à tenir compte des principes de la concurrence dans l'élaboration de leurs politiques et leur activité de réglementation. Étant donné l'importante réforme du marché engagée en Chine et le fait que la plupart des responsables chinois connaissent mal les principes de la politique de la concurrence, le pays gagnerait beaucoup à systématiser l'examen des lois et mesures proposées et existantes afin de déterminer si elles ont pour effet d'imposer des restrictions à l'activité des entreprises allant plus loin que ce qui est nécessaire pour pallier une défaillance du marché ou atteindre un autre objectif précis de l'action publique.

Comme indiqué précédemment, l'analyse de la politique de la concurrence est très étroitement liée au type d'Analyse d'impact de la réglementation que l'OCDE recommande dans son Programme sur la réforme de la réglementation⁷. D'aucuns font valoir que cette démarche ne convient pas à la situation actuelle de la Chine pour les raisons suivantes : i) les pouvoirs discrétionnaires étendus qu'exercent les ministères fonctionnels; et ii) le nombre limité d'organes indépendants qui réglementent *ex ante* la conduite des entreprises en s'appuyant sur des règles. Mais ces arguments limitent à tort le rôle de la politique de la concurrence à un élément dont les entités indépendantes doivent tenir compte dans leurs décisions de réglementation, au lieu de la considérer comme un angle d'approche de l'ensemble du processus d'élaboration des politiques et des textes législatifs et réglementaires ayant une incidence sur l'activité du marché. L'Assemblée populaire nationale (APN) de la Chine, le Conseil des affaires d'État (et son bureau des affaires législatives) et les ministères pourraient, et devraient, s'appuyer sur la politique de la concurrence lorsqu'ils opèrent leurs arbitrages et exercent leur pouvoir discrétionnaire, et il est recommandé que la Chine exige également des organes des administrations locales qu'ils adoptent cette démarche.

La méconnaissance des principes de la politique de la concurrence n'est pas une raison pour ne pas recourir systématiquement dans l'élaboration des politiques à l'outil qu'elle peut constituer. Si l'analyse de certaines questions sous l'angle de la politique de la concurrence peut s'avérer extrêmement complexe, la première étape, simple mais importante, consiste à déterminer si une politique, une loi, un règlement ou une autre mesure a été conçu de manière à atteindre ses objectifs (santé, sécurité, protection de l'environnement, etc.) sans entraver plus que nécessaire le libre jeu des forces du marché. En adoptant une politique nationale de la concurrence ou en exigeant d'une façon ou d'une autre des instances gouvernementales qu'elles tiennent compte de cet aspect au moment de concevoir des mesures ou de prendre des décisions ayant une incidence sur le fonctionnement du marché, la Chine pourrait réduire le risque de restrictions injustifiées tout en contribuant à une sensibilisation aux questions de concurrence, sans limiter pour autant la capacité des pouvoirs publics à adopter les mesures qu'ils estiment nécessaires.

3.3. Politique de la concurrence et monopoles liés aux infrastructures en Chine

Bien que la politique de la concurrence constitue un garde-fou pour l'ensemble des politiques de nature à restreindre l'activité des marchés, il est utile d'aborder plus particulièrement son application aux infrastructures en situation de monopole. Dans le contexte de la politique de la concurrence, on commence par envisager d'un point de vue critique les affirmations selon lesquelles un marché donné comporte des éléments de monopole naturel. De plus, compte tenu du fait que les marchés sur lesquels évoluent les monopoles naturels peuvent devenir concurrentiels avec le temps (et le deviennent), la politique de la concurrence préconise des examens réguliers de la situation pour déterminer si les marchés en question ont cessé d'être des monopoles naturels du fait de l'apparition de nouvelles technologies, nouvelles sources d'approvisionnement, etc.

La politique de la concurrence fournit par ailleurs des indications quant à la manière de réglementer les marchés qui sont effectivement des monopoles naturels. À cet égard, tout un volet de la politique de la concurrence consiste à analyser en quoi d'autres règles sont susceptibles de peser sur le comportement de l'entreprise réglementée et sur celui des entreprises avec lesquelles elle traite⁸. Les principales composantes des réformes

Encadré 12.1. **Les étapes de la réforme des infrastructures dans le sens de la concurrence**

- Définir les frontières entre la fonction commerciale et la fonction régaliennne de l'État, ainsi que les rôles respectifs des entreprises commerciales comme opérateurs et de l'État comme instance de réglementation. Le libre jeu de la concurrence est fort difficile lorsque la séparation entre État et secteur commercial est floue, vu que les concurrents potentiels de l'entreprise détenue par l'État craignent des « règles du jeu faussées » et hésitent à entrer sur le marché. De plus, pareille séparation signifie que les décisions gouvernementales doivent être rendues explicites si l'on veut que l'opérateur commercial puisse les exécuter.
- Mettre en place des organes publics de réglementation qui aient les pouvoirs et les moyens de réglementer les gestionnaires d'infrastructures de manière à atteindre l'efficacité et d'autres objectifs de la réglementation. Ces entités utiliseront la réglementation pour offrir des incitations aux sociétés commerciales, par exemple, en réduisant les obstacles réglementaires, en garantissant un accès juste et efficace aux services essentiels et en veillant à ce que la réglementation soit prévisible. Ainsi, un environnement de marché suppose des organes de réglementation qu'ils prennent des décisions neutres, transparentes et non soumises aux pressions ou aux manipulations politiques.
- Mettre en place des systèmes de gouvernement d'entreprise permettant de garantir un contrôle adéquat des entreprises commerciales gestionnaires d'infrastructures et des incitations appropriées.
- Utiliser les principes de la concurrence pour préciser la structure des secteurs et les dispositifs réglementaires qui y seront applicables afin de garantir l'efficacité et la réalisation des objectifs de service universel.

auxquelles la Chine doit procéder sont abordées dans l'encadré 12.1. La Chine a progressé dans la réforme de quelques-unes de ses infrastructures en situation de monopole mais, comme le montre le chapitre 9 de la présente étude, il reste encore beaucoup à faire.

4. Nécessité pour la Chine d'adopter une législation générale de la concurrence

Si la politique de la concurrence fournit aux entités publiques des **indications** à suivre pour l'analyse des politiques, lois et règlements ayant un impact sur l'activité des marchés, le droit de la concurrence édicte des **interdictions contraignantes** relatives à certaines pratiques anticoncurrentielles. Dans la plupart des pays membres de l'OCDE, la législation de la concurrence s'applique aux entreprises, y compris celles détenues par l'État, mais les textes de loi en matière de concurrence promulgués par nombre de pays en transition et en développement renferment aussi des interdictions contraignantes relatives à certaines pratiques illicites et anticoncurrentielles auxquelles seraient susceptibles de se livrer les responsables gouvernementaux ou instances publiques.

À l'instar des lois interdisant la corruption et réglementant les monopoles naturels, la législation de la concurrence est de plus en plus considérée comme devant faire partie du cadre mis en place pour régir une économie de marché. Des législations sur la concurrence ont été adoptées par la quasi-totalité des pays en transition et par nombre de pays en développement, et l'on dispose d'éléments qui montrent clairement que l'application du droit de la concurrence peut jouer dans ces pays un rôle important à l'appui des réformes axées sur le marché.

En Chine, l'absence d'une législation générale en matière de concurrence expose le pays aux pratiques anticoncurrentielles des entreprises et à des problèmes tels que le protectionnisme local. Il est donc recommandé que la Chine s'attaque rapidement à la finalisation et à l'adoption d'une législation de la concurrence. Cette recommandation résulte de l'étroite collaboration entre l'OCDE et le « groupe de rédaction » chinois, qui a abouti à l'élaboration d'un amendement à la Loi sur la concurrence au cours de la période 1997-2001. L'OCDE a coorganisé des séminaires pour débattre des différents projets de loi, tandis que le Secrétariat a soumis à plusieurs reprises des commentaires détaillés et autres suggestions.

En dépit du travail important et de qualité effectué par le groupe de rédaction de la Loi antimonopole en Chine, les précédentes versions du projet de loi soulevaient de nombreuses questions relatives aux pratiques privées prohibées, à la manière dont la Chine entend répondre aux pratiques anticoncurrentielles des entités publiques en situation de monopole administratif, à la façon dont la loi traitera la définition de « marché » et l'évaluation de la puissance sur le marché, à la nature des éléments de preuve nécessaires pour obtenir la condamnation de certaines pratiques comme l'abus de position dominante, à l'évaluation des accords horizontaux et verticaux présumés anticoncurrentiels et au fonctionnement du processus d'examen des fusions. En mai 2005, le bureau des affaires législatives du Conseil des affaires d'État a tenu une importante conférence internationale dans le but d'examiner un nouveau projet de loi susceptible d'aborder ces questions de façon constructive. Un représentant du Secrétariat de l'OCDE a assisté à cette conférence, et la Division de la concurrence de l'OCDE a formulé des commentaires sur la nouvelle version du texte.

Sont abordés ci-après les principaux thèmes suivants : la vulnérabilité de la Chine face aux pratiques anticoncurrentielles et autres actions illicites de la part d'entreprises, de responsables et d'autorités locales, les idées fausses qui ont peut-être retardé l'adoption par la Chine d'une législation de la concurrence, les dispositions de fond du droit chinois de la concurrence et la structure du système d'application de la législation de la concurrence en Chine.

4.1. Vulnérabilité de la Chine face aux comportements anticoncurrentiels des entreprises

L'étude publiée par l'OCDE en 2002 étant axée sur les enjeux de politique économique intérieure en matière de libéralisation du commerce et des investissements en Chine, le chapitre qui y était consacré à la concurrence portait essentiellement sur le fait qu'aucune des lois nationales en rapport avec la concurrence ne prévoyait de moyens de lutter contre les pratiques d'exclusion faisant obstacle à l'entrée sur le marché, entrée que les réformes en matière d'échanges et d'investissements étaient censées favoriser. La vulnérabilité de la Chine face à de telles pratiques est toujours d'actualité et demeure la principale raison pour laquelle il serait bon qu'elle se dote rapidement d'une législation de la concurrence.

Deux points méritent d'être soulignés à nouveau. Premièrement, certains décideurs et experts n'accordent au droit de la concurrence qu'un degré de priorité relativement réduit, arguant du fait que, vu la concentration industrielle relativement faible en Chine (selon le pourcentage de la production, le chiffre d'affaires ou tout autre critère de mesure comptabilisé par les principales entreprises), le pouvoir de monopole ou la puissance sur le marché ne posent pas actuellement de problèmes. Mais cet argument est erroné, dans la mesure où la concentration n'est un indicateur significatif de compétitivité que si elle reflète les conditions

sur des « marchés de produits » et des « marchés géographiques » définis économiquement. Cependant, les rapports dont on dispose sur la concentration en Chine reposent généralement sur des catégories statistiques de produits et des frontières administratives; or, ces rapports ne sont pas fiables et sont souvent très trompeurs. Étant donné la dimension de la Chine, ses problèmes de transport et le protectionnisme local, les ratios de concentration nationale sous-estiment manifestement l'ampleur réelle du phénomène.

Deuxièmement, certains décideurs et experts laissent entendre que le droit de la concurrence revêt moins d'importance en Chine que dans certains autres pays, étant donné que le problème tient plutôt à une situation de « monopole administratif » que de « monopole d'entreprise ». Cet argument est également fallacieux. Il est vrai que le traitement préférentiel accordé par les pouvoirs publics est souvent une source de pouvoir pour les entreprises, et il importe de chercher à éliminer les lois et mesures qui engendrent ou entretiennent de telles prérogatives. La politique publique est toutefois une source majeure de puissance de marché pour les entreprises dans quelque pays que ce soit, et il n'y a aucune raison stratégique d'autoriser les abus de la part des entreprises qui tirent leur pouvoir de cette source.

Un rapport récent de l'Administration d'État chargée de l'industrie et du commerce met l'accent sur la nécessité pour le pays de se doter d'une législation de la concurrence en se plaçant d'un point de vue légèrement différent, à savoir la vulnérabilité de la Chine face aux pratiques anticoncurrentielles des entreprises étrangères. Les allégations des auteurs du rapport à l'encontre de certaines entreprises ne sont pas étayées et restent à confirmer, et une partie de l'analyse demeure floue ou contestable. Ainsi, les auteurs semblent parfois sous-entendre que les entreprises multinationales sont en position dominante dès lors qu'elles ont plus d'expérience et plus d'actifs que leurs concurrents chinois, alors que les analyses classiques de la concurrence ne parlent de « domination » que lorsqu'une entreprise a la capacité d'avoir un comportement nettement indépendant de celui de ses concurrents sur un marché défini⁹. Cependant, les auteurs du rapport ont certainement raison d'estimer que l'absence de droit de la concurrence expose la Chine aux pratiques anticoncurrentielles aussi bien des entreprises étrangères que des entreprises nationales.

Comme le donne à penser le rapport de l'Administration d'État de l'industrie et du commerce, les mesures adoptées par la Chine au chapitre de la concurrence depuis 2002 ne mettent pas le pays à l'abri des pratiques d'exclusion ou d'autres formes de pratiques anticoncurrentielles. En 2003, la Commission d'État chargée de la planification du développement (devenue la Commission d'État pour le développement et la réforme) a publié des *Dispositions provisoires prohibant les comportements de monopolisation par les prix*. Ces dispositions constituent certes une avancée, mais elles n'ont fait que mettre en application des interdictions préexistantes sans avoir pour effet de réduire la vulnérabilité de la Chine face aux pratiques anticoncurrentielles.

Toujours en 2003, le ministère chinois du Commerce extérieur et de la Coopération économique (devenu le ministère du Commerce) a publié des *Dispositions provisoires concernant les fusions et acquisitions d'entreprises nationales par des investisseurs étrangers*. Certes, ces dispositions confèrent à la Chine une certaine protection contre les acquisitions anticoncurrentielles, mais elles pourraient être améliorées. Les textes fixent des seuils distincts de notification préalable pour les acquisitions territoriales et extraterritoriales de capitaux propres ou d'actifs d'entreprises chinoises par des investisseurs étrangers. (Les fusions portant sur des entreprises étrangères ne sont pas concernées par ces dispositions, mais par un texte différent qui ne prévoit aucun système de notification préalable.) Au nombre

des améliorations que l'on pourrait apporter aux règlements, figurent : i) une approche cohérente quant à la question de savoir si les « entreprises à investissement étranger » doivent être considérées comme des « entreprises nationales » ; ii) une définition de la notion de transaction « territoriale » et « extraterritoriale » ; iii) une clarification des normes applicables au rejet des transactions proposées ; iv) une clarification des rôles respectifs des deux autorités antitrust concernées (l'Administration d'État de l'industrie et du commerce et le ministère du Commerce) ; v) la fixation d'un délai précis aux autorités antitrust pour rendre leur décision ; vi) l'application du « traitement national » ; et vii) la révision d'une disposition donnant pouvoir à une association professionnelle ou à un concurrent chinois d'exiger une notification préalable à la fusion non exigée par ailleurs par la loi.

Les dirigeants chinois semblent avoir pris conscience de quelques-uns au moins des problèmes que soulèvent les dispositions proposées concernant les fusions-acquisitions (voir Tao, 2004). L'existence de ces problèmes, qui renvoient tous à un seul des nombreux aspects devant être couverts par la législation chinoise de la concurrence, illustre tout l'intérêt qu'il y aurait à organiser des consultations supplémentaires avec des experts internationaux en vue de débattre du projet et des inquiétudes que pourrait susciter pour les responsables chinois le fait d'intégrer les normes internationales de « bonnes pratiques » dans la législation nationale de la concurrence.

4.2. Vulnérabilité de la Chine face aux comportements anticoncurrentiels des fonctionnaires et des organes administratifs locaux

La volonté de la Chine de se doter d'une économie plus intégrée est bien connue. Certains obstacles à cette intégration ne sont qu'une conséquence de la dimension du pays, mais il est certain que l'objectif est d'autant plus difficile à atteindre du fait de l'existence du protectionnisme local. Les autorités locales, en effet, sont généralement autorisées à réglementer le commerce de diverses manières afin de protéger la santé et le bien-être de la population mais, dans bien des cas, il leur arrive aussi d'adopter des mesures anticoncurrentielles illicites afin d'empêcher l'entrée sur le marché de sociétés ou de produits nouveaux, ce qui revient à protéger les entreprises locales au détriment de la population. Certains exemples de ce type de pratiques avaient été traités dans le chapitre sur la concurrence de l'étude de 2002, et sont par ailleurs évoqués dans divers autres chapitres de l'Étude de 2002 sur la Chine et de la présente Étude sur la gouvernance en Chine.

La Loi chinoise contre la concurrence déloyale¹⁰ interdit le « monopole administratif » qui recouvre, sans y être limité, l'abus par les pouvoirs publics de leur autorité pour imposer des mesures protectionnistes. C'est l'Administration d'État de l'industrie et du commerce qui est chargée de l'application de cette loi, laquelle a donné lieu à quelques succès dans la lutte contre le protectionnisme local. Toutefois, dans cette lutte contre les restrictions imposées par les autorités locales, l'Administration d'État de l'industrie et du commerce a obtenu nettement moins de résultats que, par exemple, les autorités de la concurrence de l'Union européenne, de la Russie ou du Pérou. Cet échec relatif de la Chine serait dû, semble-t-il, à deux raisons principales. Premièrement, les administrations locales de l'industrie et du commerce font partie des autorités locales qu'elles sont censées réglementer, alors que les programmes réussis dans ce domaine font appel à une autorité centrale de la concurrence. Deuxièmement, contrairement à la plupart des lois sur la concurrence applicables aux pratiques des autorités locales, la Loi chinoise contre la concurrence déloyale n'autorise l'Administration d'État de l'industrie et du commerce ni à faire annuler des décisions ou des accords illégaux, ni à imposer des amendes ou autres sanctions.

Afin de lutter plus efficacement contre le protectionnisme local et d'autres mesures anticoncurrentielles illicites adoptées par les pouvoirs locaux, la Chine devrait interdire le monopole administratif dans sa législation de la concurrence. De plus, la loi devrait autoriser l'autorité de la concurrence à faire annuler les décisions ou accords illégaux et lui conférer le pouvoir de sanctionner. Enfin, comme cela est expliqué ci-après, la part que prennent les autorités locales dans les pratiques anticoncurrentielles en Chine est telle que l'application du droit de la concurrence devrait être du ressort d'une autorité centrale de la concurrence dont les antennes décentralisées ne seraient pas dépendantes des pouvoirs locaux.

4.3. Les idées fausses qui ont pu retarder l'adoption par la Chine d'une législation de la concurrence

Par le passé, certains décideurs et experts se sont déclarés opposés à l'adoption par la Chine d'une législation de la concurrence, arguant du fait que l'application d'une telle législation : i) empêcherait les sociétés chinoises de fusionner pour atteindre une échelle d'efficacité minimum; ou ii) contrecarrerait les initiatives de « politique industrielle » de la Chine, en particulier la création de « champions nationaux ». Aucune de ces deux objections n'est valable. Le droit de la concurrence n'empêche pas les fusions envisagées dans le but de parvenir à une échelle d'efficacité minimum, pas plus qu'elle n'entame en quoi que ce soit la capacité d'un pays à se doter de champions nationaux ou de viser d'autres objectifs de politique industrielle.

4.4. Le droit de la concurrence en Chine : dispositions de fond

Les dispositions de fond du droit de la concurrence en Chine peuvent (et doivent) refléter à la fois la situation actuelle du pays et les meilleures pratiques internationales. Les caractéristiques juridiques, culturelles et autres de la Chine auront indéniablement un effet sur la forme qui sera donnée au système d'application de la législation, mais elles ne devront pas influencer sur les dispositions de fond de la loi. Comme dans d'autres pays, la législation devra interdire l'abus de position dominante, les accords anticoncurrentiels et les fusions et acquisitions ayant pour effet de restreindre la concurrence ou de créer ou de maintenir une position dominante. De plus, la loi devra préciser clairement que, hormis peut-être dans le cas des ententes injustifiables ou d'autres pratiques manifestement anticoncurrentielles et sans aucune justification d'efficacité, toutes les affaires de concurrence devront faire l'objet : i) d'une définition des marchés des produits et des marchés géographiques pertinents; et ii) d'une évaluation de la puissance sur le marché.

En dépit du travail de qualité effectué par le groupe de rédaction de la Loi antimonopole en Chine, les versions précédentes du projet de texte ont soulevé un nombre non négligeable de questions quant à la nature des pratiques privées prohibées, la manière dont la Chine entend répondre aux pratiques anticoncurrentielles des entités publiques en situation de monopole administratif, à la façon dont la loi abordera la notion de définition de marché et d'évaluation de la puissance sur le marché, à la nature des éléments de preuve qui seront exigés pour obtenir la condamnation de certaines pratiques telles que l'abus de position dominante, à l'appréciation des accords verticaux et horizontaux présumés anticoncurrentiels et au fonctionnement du processus d'examen des fusions. En mai 2005, le bureau des affaires législatives du Conseil des affaires d'État a tenu une importante conférence internationale dans le but d'examiner un nouveau projet de loi susceptible d'aborder ces différents points de façon constructive.

Outre la nécessité de veiller à ce que la législation de la concurrence offre des moyens efficaces de contrer les pratiques anticoncurrentielles, la Chine devrait – pour des raisons de « bonne gouvernance » – éliminer les éventuels recoupements entre cette législation et d'autres textes de loi. Par exemple, la Loi chinoise sur les prix interdit la fixation de prix de monopole, tandis que ses Dispositions provisoires expliquent que cette interdiction s'applique aussi aux restrictions de production. Parallèlement, les divers projets de loi sur la concurrence élaborés en Chine ont systématiquement assimilé les pratiques monopolisatrices par les prix et les restrictions de production à des abus de position dominante. Ces pratiques sont en effet considérées comme des formes d'exploitation dommageables de la puissance sur le marché. Cependant, dans les économies industrialisées du moins, il est de plus en plus courant de penser que le fait de vouloir lutter contre cette pratique va à l'encontre du résultat recherché étant donné que : i) il est très difficile de savoir si la fixation des prix (ou la réduction de la production) relève ou non d'une pratique monopolistique; et ii) le fait d'interdire la pratique risque de prolonger le monopole, alors qu'en l'autorisant, on encourage l'entrée de nouveaux concurrents, ce qui peut avoir pour effet de le faire disparaître au contraire. Dans l'hypothèse où la Chine souhaiterait continuer d'interdire ces pratiques, il serait judicieux de retirer ces interdictions du projet de Loi sur la concurrence et de les laisser dans la Loi sur les prix, dont l'application est assurée par un organe doté, de par ses responsabilités en matière de réglementation des prix, de compétences et d'outils auxquels l'Autorité chinoise de la concurrence ne pourra probablement pas prétendre.

D'un autre côté, certaines dispositions de la Loi sur les prix – articles 14.1 (collusion), 14.2 (fixation de prix d'éviction) et 14.5 (discrimination par les prix) – portent sur des pratiques dont l'appréciation nécessite les compétences et les outils de base d'une autorité de la concurrence. Étant donné qu'il serait inefficace et source de confusion de faire coexister deux organes distincts appliquant des dispositions similaires, mais non identiques, utilisant des procédures différentes et appliquant des sanctions différentes, il est recommandé que la législation de la concurrence abroge ces dispositions de la Loi sur les prix. De même, il est recommandé que la législation de la concurrence abroge les articles 6 (pratique de la vente liée par les monopoles réglementaires) et 11 (fixation de prix d'éviction), ainsi que la première phrase de l'article 15 (soumissions concertées) de la Loi contre la concurrence déloyale.

4.5. La structure du système chinois d'application de la législation de la concurrence

La manière dont la Chine entend structurer son dispositif d'application du droit de la concurrence revêt une importance déterminante. C'est pourquoi sont présentées ci-après des considérations dont la Chine pourrait tenir compte pour choisir le type d'autorité de la concurrence qu'elle souhaite mettre en place.

Certains pays ont opté pour la création de directions de la concurrence au sein d'un certain nombre de leurs ministères ou organes gouvernementaux, tandis que d'autres ont confié la responsabilité de la politique de la concurrence à un ministère en particulier. Il est toutefois généralement admis qu'un système efficace d'application du droit de la concurrence nécessite que l'autorité de la concurrence ne risque pas d'être soumise aux pressions indues de ministères, instances gouvernementales ou d'autres parties prenantes. L'importance de l'indépendance de cette autorité a été rappelée au Forum mondial sur la concurrence de l'OCDE, organisé en février 2003, au cours duquel il a longtemps été question de la forme optimale à donner aux autorités de la concurrence¹¹.

Ces débats ont permis de noter que l'indépendance n'est pas simplement liée au statut officiel de l'autorité dans l'organisation ou à sa place dans la structure administrative du gouvernement, même si l'indépendance institutionnelle et budgétaire est manifestement utile pour que les décisions en matière d'application de la législation de la concurrence ne soient pas subordonnées à d'autres objectifs des pouvoirs publics.

En dépit de la nécessité d'aller au-delà des critères formels de mesure de la dépendance ou de l'indépendance, il est peut-être utile de noter que sur le total des autorités de la concurrence ayant répondu à un questionnaire du Secrétariat dans le cadre de la préparation du Forum mondial sur la concurrence de 2003, 35 % environ s'estimaient indépendantes du gouvernement. Environ 20 % s'estimaient indépendantes des ministères, mais se considéraient à certains égards comptables de leurs actes vis-à-vis du gouvernement. Quelque 45 % étaient rattachées à un ministère.

Il va sans dire qu'aucune autorité de la concurrence ne peut être totalement indépendante de la structure gouvernementale dont elle fait partie. Les membres de la direction de l'autorité sont nommés ou désignés par un responsable du gouvernement – souvent le président ou le Premier ministre – même si de nombreux pays prévoient un moyen d'encadrer le pouvoir de nomination en fixant les qualifications nécessaires et/ou en exigeant que les personnes désignées fassent l'objet d'un contrôle de la part du Parlement ou d'un quelconque autre organisme indépendant. Dans certains pays, la loi prévoit que les personnes désignées ou nommées ne peuvent être révoquées que sur avis motivé. Le fait que les autorités de la concurrence aient besoin, sous une forme ou une autre, du financement de l'État constitue généralement pour les pouvoirs publics un autre moyen de peser sur leurs décisions. Cette possibilité fait parfois l'objet d'une exploitation abusive, mais le risque est moindre si les restrictions imposées par le processus budgétaire sont rendues publiques.

Par ailleurs, même les organismes de la concurrence faisant partie d'un ministère peuvent bénéficier d'une indépendance considérable, eu égard du moins à leurs décisions en matière d'application de la loi. Dans les pays ayant une longue tradition d'application du droit de la concurrence, cette indépendance peut relever de la coutume plutôt que de la loi, mais il est courant que le législateur ait souhaité la fixer dans les textes. Ainsi, l'autorité allemande de la concurrence fait partie sur le plan de l'organisation du ministère de l'Économie et du Travail, mais l'indépendance de son processus de décision fait l'objet de nombreuses protections juridiques. Le ministère ne peut intervenir dans les affaires de concurrence qu'une fois que l'autorité a terminé une procédure et interdit une fusion ou une entente, auquel cas il peut rendre une autorisation ministérielle publique. Pour limitée qu'elle soit, cette prérogative ministérielle pourrait nuire à la bonne application du droit de la concurrence, ce qui n'a encore jamais été le cas en Allemagne étant donné qu'elle n'est que très rarement utilisée.

Même s'il est possible de donner à une autorité de la concurrence faisant partie d'un ministère l'indépendance dont elle a besoin, de nombreux pays préfèrent créer des organismes indépendants, en leur donnant souvent la forme de commissions composées de plusieurs membres nommés pour des mandats à durée déterminée et qui ne peuvent être révoqués que sur avis motivé. D'autres pays évitent que l'autorité de la concurrence soit subordonnée à un ministère en particulier, auquel cas elle rend compte directement au Conseil des ministres ou au Premier ministre.

Ainsi, une autre solution envisageable pour la Chine consisterait à se doter d'une autorité nationale de la concurrence qui soit indépendante des ministères et dont les antennes décentralisées soient indépendantes des autorités locales. La Chine compte peu

d'instances indépendantes, et ses organes nationaux ont tendance à fonctionner au niveau local par l'intermédiaire des administrations locales. Cependant, elle a pris un certain nombre de mesures en ce sens, et elle pourrait envisager cette solution s'agissant de l'application du droit de la concurrence étant donné qu'il s'agit d'un domaine où l'exigence d'indépendance est largement reconnue¹².

5. Conclusion

Une grande partie des mesures récemment adoptées par le gouvernement central chinois font implicitement droit aux principes de la politique de la concurrence. En systématisant l'application de ces principes dans l'ensemble des instances nationales et locales, la Chine pourrait réduire le gaspillage des ressources induit par les restrictions inutiles que les lois et mesures font peser sur l'activité légitime du marché. Le droit de la concurrence est l'une des composantes essentielles d'une économie de marché, et le fait que la Chine ne se soit pas encore dotée d'une telle législation limite les moyens dont elle dispose pour lutter contre les pratiques anticoncurrentielles des entreprises et des autorités locales.

Notes

1. Ce chapitre a été rédigé par Terry Winslow, consultant, avec l'aide de Lennart Goranson et de Bernard Phillips, Division de la concurrence, Direction des affaires financières et des entreprises, OCDE.
2. L'expression est parfois utilisée comme synonyme de « législation de la concurrence » et désigne parfois un ensemble de politiques dont la législation de la concurrence fait partie.
3. Voir www.oecd.org/dataoecd/48/52/2371601.doc.
4. Le chapitre consacré à la concurrence dans OCDE (2002a) propose une description plus détaillée des situations dans lesquelles les pays membres de l'OCDE ont eu recours aux principes de la politique de la concurrence pour décider des politiques à adopter vis-à-vis des infrastructures en situation de monopole et dans d'autres contextes d'analyse de l'action des pouvoirs publics.
5. *Governance Research in DRC* (2002).
6. Pendant un certain temps, la Nouvelle-Zélande a voulu régler le problème des monopoles naturels par la seule voie d'une législation générale de la concurrence mais en se réservant la possibilité d'intervenir directement par la voie réglementaire. Depuis quelques années, toutefois, elle a de plus en plus recours à l'outil de la réglementation.
7. Voir également le chapitre 9 sur la gestion et la réforme de la réglementation en Chine.
8. Pour une analyse détaillée de ce point, voir OCDE (2002a). Depuis, la Division de la concurrence de l'OCDE a approfondi ces questions en organisant un séminaire avec le Centre de recherche sur le développement du Conseil des affaires d'État afin de promouvoir la concurrence dans le cadre de la réforme du secteur ferroviaire en Chine (voir OCDE, 2002b) et en participant à des conférences de l'OCDE et autres en Chine.
9. De plus, la liste que l'on trouve dans le rapport assimile diverses formes de pratiques à des conduites abusives, sans aborder la question de savoir si la pratique en question répond à des justifications d'efficience qui la rende dans l'ensemble favorable à la concurrence. Elle semble par exemple indiquer que l'accord d'exclusivité est toujours anticoncurrentiel quand il est le fait d'une entreprise dominante.
10. La Loi actuelle contre la concurrence déloyale ne répond pas aux exigences d'une législation générale de la concurrence, fondée sur des principes internationalement reconnus en matière de comportements anticoncurrentiels.
11. Voir OCDE (2004), qui propose une synthèse de ces discussions (et d'autres points abordés lors des trois premières réunions du Forum mondial sur la concurrence. Cette synthèse, de même que les documents de référence fournis à l'occasion des débats, sont disponibles à l'adresse suivante : www.oecd.org/competition.

12. Un aspect particulier de la structure institutionnelle a été abordé lors de la réunion du Forum mondial sur la concurrence en 2005, à savoir la relation entre autorités de la concurrence et organismes de réglementation sectorielle. La Chine a participé à cette réunion et soumis une contribution écrite (DAF/COMP/GF/WD(2005)9).

Bibliographie

- Crampton, Paul (2004), *Competition Policy and Efficiency as Organising Principles for All Economic and Regulatory Policymaking*, IADB Working Paper Series No. 2, janvier, préparé pour la première réunion du Forum latino-américain sur la concurrence BID/OCDE. Le rapport est disponible à l'adresse suivante : www.oecd.org/dataoecd/43/26/2490195.pdf.
- CRD (2002), *Governance Research in DRC*.
- Hu Angang (2004), « Parfaire le système d'économie de marché – Relever les défis du développement économique », version chinoise de *La Chine dans l'économie mondiale*, Tsinghua University Press, Chine.
- Owen, Bruce M., Su Sun et Wentong Zheng (2004), *Antitrust in China: The Problem of Incentive Compatibility*, AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, à l'adresse suivante : <http://aei-brookings.org/admin/authorpdfs/page.php?id=1052>
- OCDE (1997), *Rapport de l'OCDE sur la réforme de la réglementation : Résumé*, OCDE, Paris.
- OCDE (1999), *Principes de l'APEC relatifs à l'amélioration de la politique de concurrence et de la réforme de la réglementation*, www.oecd.org/dataoecd/48/52/2371601.doc.
- OCDE (2002a), *La Chine dans l'économie mondiale : Les enjeux de politique économique intérieure*, OCDE, Paris.
- OCDE (2002b), *Railway Reform in China: Promoting Competition*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004), *Global Forum on Competition: Preventing Market Abuses and Promoting Economic Efficiency, Opportunity, and Growth*, OCDE, Paris, www.oecd.org/competition.
- OCDE (2005), « The Relationship between Competition Authorities and Sectoral Regulators », DAF/COMP/GF/WD(2005)9.
- Tao Jingzhou (2004), « China's Emerging Antitrust Regime », *The China Business Review*, mai-juin, pp. 60-63.
- Washington University Global Studies Law Review (2004), vol. III, n° 2, Symposium: Chinese Antimonopoly Law. Les actes du symposium sont accessibles à l'adresse suivante : http://law.wustl.edu/Publications/WUGSLR/volume_3_2.html.

PARTIE III
Chapitre 13

La gouvernance des banques en Chine

Table des matières

Résumé	425
La gouvernance des banques en Chine	428
1. Introduction	428
2. La gouvernance dans le secteur bancaire	429
2.1. Le rôle des institutions financières dans une économie de marché	429
2.2. Les particularités du secteur bancaire	430
2.3. La gouvernance et le contrôle bancaire	430
2.4. La gestion interne des risques et la culture du crédit	432
2.5. La discipline de marché	433
2.6. Les actionnaires et la gouvernance des banques	433
3. La gouvernance des banques en Chine	434
3.1. L'héritage chinois	434
3.2. La situation actuelle du secteur bancaire	435
3.3. La structure institutionnelle du système bancaire	436
4. Les efforts renouvelés pour réformer le système bancaire après 2003	440
4.1. Réformes du contrôle bancaire	441
4.2. Des structures de propriété en mutation	443
4.3. Amélioration du régime de gouvernement d'entreprise dans le secteur bancaire	445
4.4. Transparence et exposition aux marchés	449
4.5. Intensification de la concurrence étrangère	449
5. Programme de redressement des banques commerciales d'État	450
5.1. Changements prévus du régime de propriété	451
5.2. Gouvernance interne des banques commerciales d'État pilotes	452
6. Synthèse et conclusions	453
Notes	456
Bibliographie	457
 Liste des encadrés	
13.1. Gouvernance interne et contrôle bancaire	431
13.2. Les banques chinoises au temps de la planification centrale	434

Résumé

Sur le plan conceptuel, la grille d'analyse de la gouvernance dans le secteur bancaire reflète le rôle particulier que jouent les banques dans une économie de marché. Pour pouvoir se comporter en société à but lucratif, une institution bancaire doit disposer de véritables actionnaires et être dotée d'un régime de gouvernement d'entreprise qui leur permette d'exiger de la direction un rendement compétitif pour un risque acceptable. Dans le même temps, les banques ont des obligations fiduciaires envers les déposants et elles remplissent également de nombreuses missions de « bien public », par exemple en faisant office de dépositaire de l'épargne, en apportant des liquidités et en injectant des ressources dans l'économie réelle. De ce fait, les banques exercent leur activité dans un environnement réglementé.

La gouvernance est étroitement liée au contrôle. Les autorités de tutelle se réservent le droit de déterminer si leur système de gouvernance, y compris leur dispositif de gestion des risques, est approprié. Le paradigme moderne du contrôle financier fait de la gouvernance interne des banques le premier « pilier » du contrôle dans le secteur bancaire. Les deux autres « piliers » sont : i) le contrôle exercé par le marché; et ii) le contrôle officiel des banques.

Avec la réforme économique engagée à la fin des années 70, les banques chinoises se sont départies du rôle passif que leur conférait la planification centrale. Toutefois, en raison de l'opacité de leur régime de propriété et d'une longue tradition de soutien à la politique régionale et industrielle, la plupart des banques chinoises sont dotées d'un mode de gouvernance qui n'est pas adapté au rôle actif que doivent jouer les banques en matière d'allocation de ressources dans une économie de marché. Ce constat est particulièrement vrai pour les quatre grandes banques commerciales d'État (BCE) qui représentent la majeure partie des actifs bancaires. Faute d'actionnaires désireux de réaliser des bénéfices et capables d'exercer un contrôle sur la direction de la banque, les BCE n'ont traditionnellement été que le prolongement des pouvoirs publics, dont les dirigeants étaient nommés par le parti et approuvés par le Conseil des affaires d'État.

Le problème tient en partie au fait que les banques manquent de stabilité financière en raison de la piètre qualité de leurs actifs. En 1998-99, un effort notable pour renforcer les bilans des BCE a été entrepris avec la cession d'une large part des prêts non productifs (PNP) à des gestionnaires de portefeuille appartenant à l'État. Alors que les ressources consacrées à la restructuration du secteur bancaire représentaient plus de 16 % du PIB, les résultats n'en ont pas moins été décevants. La solidité financière des quatre grandes BCE est restée plutôt médiocre, avec de faibles rendements, une dotation en capital inappropriée et un volume de prêts non productifs toujours élevé. Les autorités en ont conclu que les tentatives ultérieures de redressement des BCE devraient s'atteler à la question de la gouvernance des banques.

Contrairement aux BCE, la deuxième catégorie de banques par son importance – les 11 banques par actions – affiche des bénéfices plus élevés et des bilans plus solides. Ces banques, qui sont détenues en partie par les pouvoirs publics et en partie par d'autres intérêts, n'ont pas fait office, par le passé, d'instruments de soutien de la politique publique et leurs dirigeants ont davantage d'obligations en matière de rentabilité.

Les principaux éléments de la toute dernière étape de la réforme, qui a débuté en 2003, sont :

- l'amélioration du régime de propriété des BCE;
- le soutien des pouvoirs publics à deux BCE « pilotes », moyennant des améliorations de leur gouvernance;
- l'intensification de la concurrence entre les BCE et d'autres types de banques nationales;
- le renforcement de la transparence et de la surveillance, par le marché, de toutes les banques chinoises;
- le développement de la présence étrangère lié pour une part à l'accession de la Chine à l'OMC et pour l'autre au désir de tirer parti de la concurrence étrangère.

La diversification de la propriété des entreprises, les introductions en bourse et le développement de la présence étrangère sont destinés à soumettre toutes les banques à des normes de transparence et de communication financière plus strictes et à une surveillance plus étroite de la part des autres banques, des analystes financiers, des investisseurs institutionnels et des agences de notation. Dans le même temps, on a constaté une accélération des mesures visant à améliorer le contrôle des banques, avec la création d'un organisme indépendant spécialisé dans ce domaine (la Commission chinoise de réglementation bancaire ou CCRB) et l'adoption de plusieurs textes législatifs et réglementaires sur le contrôle des banques.

En décembre 2003, une entité *ad hoc* (Huijin) a été constituée pour prendre en charge la participation de l'État dans les BCE. Les BCE « pilotes » seront transformées, dans un premier temps, en sociétés par actions dont l'État sera le seul actionnaire, et elles bénéficieront d'apports en numéraire de façon à augmenter leur capital afin de le porter à un niveau satisfaisant et de constituer des réserves pour se prémunir contre les prêts non productifs. Les banques pilotes doivent trouver des investisseurs stratégiques nationaux et internationaux prêts à en devenir actionnaires et à jouer un rôle actif dans le gouvernement d'entreprise, tandis que Huijin y représentera les intérêts de l'État. Les BCE choisiront leurs propres dirigeants, qui seront tenus de respecter les critères de qualité les plus couramment utilisés pour les bénéfices et le bilan, et d'atteindre des objectifs d'amélioration de la gouvernance interne.

Les banques par actions ont déjà gagné des parts du marché bancaire au cours des dernières années et désormais, elles ont la possibilité d'en conquérir davantage. Pour ce faire, elles vont lever des capitaux par le biais : i) d'apports de fonds propres de la part d'intervenants nationaux ou internationaux; ii) d'émissions de titres d'emprunt subordonnés; ou encore iii) d'investissements stratégiques de banques étrangères. Ces mesures aboutiront à des modifications du régime de propriété et à une surveillance plus étroite du marché sur les banques par actions.

Bien que ce programme soit ambitieux, il existe des incertitudes quant à la façon dont sera menée la restructuration du secteur bancaire. D'une part, la concurrence pourrait induire une nouvelle contraction de la part des BCE dans le volume total des prêts, ce qui

faciliterait la gestion des problèmes. D'autre part, on ignore si les réformes programmées suffiront pour soumettre les BCE aux règles du marché. Le maintien de la participation majoritaire de l'État dans les BCE, associée à des participations minoritaires dispersées, ne permettra peut-être pas de contrôler efficacement les performances des institutions bancaires. On risque de considérer que les banques sont trop grandes pour faire faillite; il se peut aussi qu'elles bénéficient encore du soutien des pouvoirs publics et que, de ce fait, elles ne soient pas pleinement exposées à la concurrence du marché. La diversification de l'actionnariat et les cotations en bourse n'ont pas à ce jour apporté d'amélioration notable des performances des entreprises chinoises et leur impact sur les banques est donc incertain. En dépit de ces incertitudes, les changements déjà introduits sont tels qu'on ne peut envisager sérieusement de revenir aux anciens modes de comportement.

La gouvernance des banques en Chine¹

1. Introduction

Ce chapitre analyse les problèmes de gouvernance spécifiques rencontrés par les banques chinoises. Compte tenu de la médiocrité de leur assise financière et de leurs systèmes de gouvernance, les principales banques chinoises ont exercé leur activité en allant à l'encontre des règles de conduite économiques fondées sur le marché. Dès le début des réformes engagées à la fin des années 70, la nécessité de réformer les banques a commencé de prendre corps. Cependant, les institutions bancaires ont mis du temps à adapter leurs pratiques aux paradigmes de l'économie de marché et elles continuent d'accorder des prêts pour soutenir les entreprises d'État, notamment celles qui bénéficiaient de l'aide des autorités locales.

Les efforts destinés à modifier les modes de comportement des banques ont redoublé à la fin des années 90, les pouvoirs publics cherchant à traiter le problème en allouant des fonds aux banques dans une optique de recapitalisation et de sortie du bilan des créances compromises. Cela étant, il est rapidement apparu que ces mesures ne suffiraient pas à régler les problèmes inhérents au bilan des banques et que de toutes façons, les apports de capitaux ne permettaient pas d'empêcher les banques de revenir à leurs pratiques antérieures en matière de prêts.

Depuis 2003, le rythme des efforts visant à réformer le secteur bancaire s'est accéléré, la réforme actuelle ayant notamment pour objectif prioritaire d'améliorer les pratiques des banques en matière de gouvernance. Même si la majeure partie de ces changements était en discussion depuis plusieurs années, prises dans leur ensemble, les mesures de réforme du système bancaire marquent une étape décisive vers l'émergence d'un système financier obéissant aux règles du marché. Parmi ces mesures spécifiques figurent l'alignement des techniques de contrôle sur les pratiques internationales, ainsi qu'une ouverture et une libéralisation importantes du système bancaire.

Comme cette étude est centrée sur les problèmes de gouvernance, elle s'attachera plus particulièrement aux pans spécifiques du système bancaire dans lesquels les réformes engagées par les pouvoirs publics visent explicitement à améliorer la gouvernance. Il ne s'agit donc pas de procéder à une analyse complète de la situation du système bancaire. Les mesures tout particulièrement destinées à améliorer la gouvernance prévoient notamment une modification du régime de propriété des banques commerciales, davantage de possibilités pour les banques autres que celles détenues à 100 % par l'État d'entrer dans le jeu de la concurrence, une amélioration des dispositifs de contrôle interne, davantage de transparence et de discipline de marché, ainsi qu'une intensification de la concurrence des banques à capitaux étrangers. Il s'agit ainsi d'inciter plus encore les dirigeants des banques à les gérer dans une optique de rentabilité financière plutôt qu'en fonction d'un ensemble de considérations financières et non financières, pour certaines d'entre elles incompatibles.

Dans un premier temps, on expliquera pourquoi la gouvernance des institutions financières, et en particulier bancaires, nécessite une grille d'analyse particulière et on examinera certains des problèmes de gouvernance propres aux banques. Dans un deuxième temps, on abordera les problèmes spécifiques rencontrés par le système bancaire chinois.

2. La gouvernance dans le secteur bancaire

2.1. Le rôle des institutions financières dans une économie de marché

Les institutions financières (banques, sociétés de placement en valeurs mobilières, fonds de pension et gestionnaires de portefeuille) occupent une place privilégiée dans les économies de marché. Elles sont le dépositaire de l'épargne du public, elles échangent et analysent des informations sur les utilisateurs potentiels des ressources financières, elles établissent une tarification des risques, elles trouvent un équilibre entre risques et rendement et elles allouent les ressources aux entités économiques qui semblent le plus rentables, tout en incitant au changement celles dont les performances sont déficientes. Si le comportement des institutions financières dévie de ce schéma, l'économie aura des difficultés à fonctionner selon les signaux du marché.

Les institutions financières exercent leur activité dans un environnement extrêmement réglementé. Les pouvoirs publics dans leur ensemble ont décidé que les activités financières (banque, valeurs mobilières, assurance ou retraites) devaient être soumises à un dispositif juridique et réglementaire défini et ils ont élaboré des conventions formelles énonçant les conditions dans lesquelles il est possible de mobiliser l'épargne du public pour diverses activités financières.

Si les institutions financières sont tenues d'exercer leur activité dans le cadre normatif qui régit l'ensemble des entreprises², leur structure de gouvernance doit aussi traiter certains points qui sont spécifiques au secteur financier. Les institutions financières n'utilisent généralement qu'une faible partie de leurs fonds propres (capital) et utilisent en revanche les fonds qui leur sont confiés par le public. Elles contrôlent d'importants regroupements d'actifs et il est extrêmement difficile pour les épargnants d'exercer un contrôle sur l'utilisation qu'elles font de ces ressources. Il peut advenir que les personnes jouant un rôle au sein de l'institution, comme les dirigeants, les courtiers, les opérateurs ou les gérants de portefeuille n'agissent pas dans l'intérêt du client. De plus, les institutions financières sont fréquemment liées à d'autres grands intervenants par des rapports de propriété et de contrôle, comme des sociétés industrielles, des administrations publiques ou des collectivités locales, voire leurs propres dirigeants et salariés. Ces liens accroissent les risques de conflits d'intérêts et des problèmes de relations entre mandataires et mandants. Sur les marchés émergents, en effet, il est extrêmement courant que ces institutions « soient capturées » par quelque groupe de parties extérieures. Le dispositif de gouvernance doit donc être doté de structures solides pour protéger les intérêts des parties envers lesquelles l'institution a des obligations fiduciaires.

Dans le cas des institutions financières, le contrôle et la réglementation entrent dans les systèmes de gouvernance selon des modalités différentes de celles des institutions non financières. Les dispositions législatives et réglementaires définissent généralement les produits et les prix, ainsi que les agréments requis pour exercer des activités financières. De plus, les autorités de tutelle se réservent le droit de rendre des décisions quant à l'adéquation de la gouvernance de l'institution.

2.2. Les particularités du secteur bancaire

Le régime fondamental de gouvernance des institutions financières présente certaines particularités lorsqu'on l'applique au secteur bancaire. Les banques ont des responsabilités particulières vis-à-vis de la création monétaire et de la conduite de la politique monétaire. Dans la plupart des pays membres de l'OCDE, un mécanisme d'assurance des dépôts garantit aux petits déposants au moins de ne subir aucun préjudice, même si leur banque se trouve dans l'incapacité d'honorer ses engagements. En accordant de telles garanties, les autorités éliminent de fait l'incitation pour les déposants assurés à contrôler les banques, ce qui permet à ces dernières d'obtenir des fonds sans acquitter une prime correspondant à leur profil de risque. Or, les faillites bancaires systémiques peuvent avoir des effets particulièrement négatifs sur les ressources des ménages et, plus généralement, sur les performances économiques. De plus, le sauvetage par les pouvoirs publics d'un système bancaire en déroute est souvent très onéreux. Pour toutes ces raisons, les pouvoirs publics de la plupart des pays ont décidé que les autorités de tutelle du secteur bancaire pouvaient exercer sur la prise de risques par les banques un contrôle nettement plus draconien que pour la plupart des entreprises et pour les autres institutions financières.

2.3. La gouvernance et le contrôle bancaire

Même si le contrôle bancaire implique un contrôle plus strict que les autres formes de surveillance financière, un processus de déréglementation a été mis en œuvre ces dernières décennies dans le secteur de la finance. Grâce à la déréglementation, les activités bancaires sont désormais soumises aux lois du marché et de la concurrence. Dans les conditions actuelles, les banques mettent au point de nouvelles gammes de produits et se lancent dans des opérations de fusion-acquisition et des alliances stratégiques, faisant souvent disparaître les anciennes frontières de la segmentation des produits. Dans les conditions actuelles, les banques peuvent se concurrencer bien plus librement que par le passé et dans les marchés avancés, du moins, elles sont soumises à de fortes pressions pour créer de la valeur pour les actionnaires. Les autorités de tutelle sont désormais bien plus enclines à laisser les banques déterminer leurs préférences en matière de risques et élaborer leurs propres stratégies de développement. Les méthodes du contrôle bancaire ont donc évolué.

Lorsqu'une banque est correctement capitalisée, la direction place le capital des actionnaires moyennant un certain risque et l'investissement de ses propriétaires est le principal garant de son intégrité financière. Les actionnaires de la banque ont tout intérêt à veiller au respect de normes strictes de rentabilité et de stabilité financière, car en fin de compte, ce sont eux qui seraient tenus pour responsables de toute défaillance en la matière. La principale préoccupation des autorités de tutelle consiste à s'assurer que la banque exerce son activité en respectant ces critères et qu'elle ne subit pas de détérioration de sa situation financière. En effet, une telle détérioration reporterait sur le secteur public la prise en charge des risques, en déclenchant le mécanisme public d'assurance des dépôts ou en nécessitant une intervention extérieure pour assurer la poursuite de l'activité de l'établissement banque ou éviter une faillite anormale de la banque risquant de déstabiliser le système. Au lieu de la multiplicité des objectifs et des fortes restrictions auxquelles elles étaient confrontées dans le passé, les banques sont désormais tenues : i) de réaliser des taux de rendement appropriés; ii) de respecter des normes prudentielles sévères et de se doter de dispositifs de gestion des risques performants; et iii) de protéger les intérêts des déposants.

Au lieu de critiquer, dans les détails, le portefeuille de prêts d'une banque, les autorités de tutelle du secteur bancaire estiment désormais que leur rôle consiste à engager le dialogue avec les administrateurs de la banque en question et avec la direction, afin d'évaluer les risques pris par l'institution, la solidité de son bilan et les dispositifs mis en place pour gérer ces risques. Les autorités de tutelle du secteur bancaire sont dotées de dispositifs leur permettant, à l'aide d'une grande variété d'indicateurs quantitatifs et d'appréciation, de noter les banques placées sous leur surveillance.

Encadré 13.1. **Gouvernance interne et contrôle bancaire**

Les relations entre le dispositif de contrôle des institutions financières et la gouvernance interne de ces institutions ont considérablement évolué à la faveur de la déréglementation. Précédemment, les autorités de tutelle des banques déployaient d'énormes efforts pour valider les états financiers et examiner les prêts, bilans et pratiques en matière de crédit de chaque institution afin d'en vérifier la conformité avec les règles en vigueur. Ces examens avaient souvent tendance à se produire de façon espacée. Dans les années 90, toutefois, les banques ont commencé à innover et à prendre en charge de nouveaux types de risques. Nombre de ces risques ne se prêtaient pas aux examens classiques menés à intervalles trop espacés car les profils de risques évoluaient rapidement au sein d'une période donnée. Simultanément, les autorités en sont de plus en plus venues à la conclusion que la responsabilité du contrôle des risques devait relever en dernier ressort de la banque concernée. Le processus global de surveillance des banques est désormais composé de trois éléments : i) la gestion des risques et les systèmes de gouvernance au sein de l'institution; ii) la surveillance exercée par le marché; et iii) le contrôle prudentiel exercé par les autorités de tutelle.

À mesure qu'évoluait la nature du contrôle bancaire, les autorités de tutelle ont de plus en plus souligné que le fondement du contrôle bancaire résidait dans la fiabilité du gouvernement d'entreprise au sein des banques. L'un des aspects de la gouvernance dans le secteur bancaire est que les administrateurs et la direction de l'institution sont tenus de s'assurer que celle-ci est dotée de dispositifs appropriés de gestion des risques, et notamment d'une fonction d'audit interne¹. Le nouveau régime international de contrôle des banques, généralement connu sous le nom de Bâle II, élargit les responsabilités des dispositifs de gestion des risques de la banque et établit la responsabilité du conseil d'administration et de la direction de la banque au regard de l'adéquation de ces dispositifs.

La philosophie des autorités de tutelle du secteur bancaire concernant l'importance du gouvernement d'entreprise est exposée dans une déclaration du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, un groupement international des autorités de tutelle des banques des principaux pays du globe. Ce document souligne le rôle décisif du conseil d'administration et de la direction dans les objectifs et les stratégies de l'entreprise, la sélection et l'évaluation des cadres dirigeants, l'exécution des contrôles et des audits des risques, tout en prévoyant des mesures de sauvegarde pour minimiser le risque de faillite de la banque et protéger les intérêts des déposants.

Le conseil d'administration joue un rôle déterminant. Il est responsable vis-à-vis des actionnaires, mais aussi de l'autorité de tutelle. Il nomme, rémunère et, si nécessaire, licencie les cadres dirigeants. Le conseil d'administration est responsable du développement de dispositifs internes d'identification, de quantification et de gestion des risques². Il est également responsable de l'adéquation de la gestion des risques et des dispositifs de communication financière de la société.

Encadré 13.1. **Gouvernance interne et contrôle bancaire** (suite)

Même si on s'accorde à penser de façon quasi unanime, que le régime de gouvernance interne des banques est le principal garant du contrôle bancaire, la définition exacte du rôle du dispositif de gouvernance interne diffère plus ou moins selon les autorités de tutelle. Le gouverneur de la Banque de Réserve de Nouvelle-Zélande (BRNZ) précise « qu'en dernier ressort, c'est le conseil d'administration et non l'autorité de tutelle qui est tenu de s'assurer que les risques sont correctement identifiés, suivis et contrôlés ». La BRNZ souligne qu'il revient aux administrateurs de la banque de veiller à ce qu'un nombre suffisant d'administrateurs indépendants siègent au conseil d'administration et qu'il incombe à ce dernier et à la direction d'élaborer des stratégies afin que la banque s'efforce de réaliser des bénéfices adéquats tout en se dotant de dispositifs internes de contrôle des risques appropriés³.

Dans une analyse spécifiquement axée sur la situation des marchés émergents d'Asie, M. Estanislao, président de l'Institut des administrateurs des Philippines, estime que la mise en place d'un contrôle efficace de la part du conseil d'administration doit être l'une des priorités immédiates des autorités de tutelle du secteur bancaire, notamment sur les marchés émergents souvent caractérisés par de longues années de politique de prêts administrés et de liens entre les banques, l'industrie et les pouvoirs publics. La nécessité de sensibiliser les administrateurs à leur rôle en matière de contrôle des cadres dirigeants et de défense des intérêts des actionnaires minoritaires revêt une importance particulière sur les marchés émergents. Pour ce faire, les banques seront tenues, à l'avenir, d'assurer une formation aux administrateurs afin de leur expliquer leurs responsabilités et aussi d'exiger un nombre minimum d'administrateurs indépendants et de comités spécialisés en matière d'audit, de contrôle des risques et de gouvernance. La majorité des administrateurs constituant ces comités devraient être indépendants. M. Estanislao souligne également la nécessité d'élaborer des définitions rigoureuses de l'expression « administrateur indépendant » et d'utiliser divers outils pour évaluer la qualité de la gouvernance des banques, comme la méthode du tableau de bord prospectif (*balanced scorecard*)⁴.

1. Bies (2002) pp.1-2.
2. Comité de Bâle (septembre 1999).
3. Voir Bollard (2004).
4. Voir Estanislao (2004).

2.4. La gestion interne des risques et la culture du crédit

Afin de protéger l'investissement des propriétaires et de satisfaire aux exigences des autorités de tutelle, les banques doivent acquérir une forte « culture du crédit », c'est-à-dire une forte capacité de leurs services à analyser le risque de crédit, tout en disposant de dispositifs internes pour contrôler l'octroi des crédits et l'évaluation des risques. Sur des marchés concurrentiels, l'aptitude à définir les risques et à en établir une tarification est déterminante pour la survie et la prospérité de la banque. Pour chaque opération proposée, les analystes du crédit procèdent à une notation des risques, en fonction de laquelle ils évaluent le coût du crédit. Seules sont approuvées les opérations permettant à la banque de réaliser des bénéfices³.

Les services de contrôle interne s'assurent que les informations diffusées à l'intérieur et à l'extérieur de l'établissement sont exactes et ils protègent l'intégrité du processus de communication financière. En règle générale, c'est par l'intermédiaire de son comité d'audit que le conseil d'administration veille au processus de contrôle. Les responsabilités de ce

comité comprennent les communications, la sélection et la supervision des vérificateurs externes, la protection de la gestion des risques et des contrôles internes, la supervision des états financiers, ainsi que la communication avec les auditeurs externes et leur supervision.

2.5. La discipline de marché

Les banques et leurs agences doivent être soumises à la surveillance constante des marchés financiers, sur lesquels elles émettent des actions et des obligations, ainsi que des agences de notation qui évaluent leur solvabilité. Non seulement les banques proposent des services de financement et de crédit au client final, mais elles participent aussi à une grande variété d'opérations, comme des prêts et crédits interbancaires ou des opérations de change et de négociation sur différents actifs, dans lesquelles elles interviennent en tant que contreparties. Chaque institution est tenue de communiquer des renseignements fiables permettant aux parties intéressées, comme les déposants, les investisseurs et les contreparties potentielles, de se former une opinion sur sa solvabilité en connaissance de cause. Les banques évaluent couramment la solvabilité des autres institutions qui participent activement au marché et elles modifient les conditions dans lesquelles elles sont disposées à traiter avec ces autres institutions. Dans cette tâche, les banques sont généralement assistées d'agences de notation et autres fournisseurs d'informations financières.

Une perte de réputation en matière de crédit peut constituer un signe avant-coureur des difficultés financières d'une banque. Une moindre disposition des autres banques à conclure avec elle des opérations de crédit ou une hausse des primes de risque exigées en contrepartie empêcherait alors la banque d'être compétitive. C'est par le biais de l'augmentation du coût d'emprunt, due à un sentiment de recul de leur solvabilité, que la discipline de marché est exercée sur les banques et que l'opinion du marché leur est imposée.

2.6. Les actionnaires et la gouvernance des banques

L'idée sur laquelle repose le paradigme de la gouvernance des banques est que les propriétaires d'une institution ont exposé leurs propres capitaux à un risque et que l'institution concernée doit être gérée, en grande partie du moins, de manière à protéger l'investissement des propriétaires et à offrir un rendement compétitif aux investisseurs. Les actionnaires ont droit aux bénéfices résiduels de la banque. Par conséquent, si la banque est particulièrement performante, ce sont les propriétaires qui en tireront le plus grand profit. À l'inverse, les fonds propres (ou capital) des propriétaires font office d'amortisseur lorsque l'institution subit des pertes faute de bénéfices suffisants, voire sous l'effet de pertes sur des prêts ou des investissements. Les actionnaires ont un grand rôle à jouer dans la mise en place de dispositifs adaptés au contrôle de la direction de la banque. Le conseil d'administration de l'institution financière est chargé de s'assurer que la direction agit dans l'intérêt des propriétaires. Il importe que la banque dispose d'un groupe de propriétaires qui agisse conformément à ce paradigme et que les propriétaires disposent de moyens de contrôle efficaces.

Dans les principaux pays industrialisés, on peut généralement faire confiance aux banques pour agir selon ce modèle. Sur les marchés émergents, en revanche, l'expérience montre qu'il est difficile de réunir un groupe d'investisseurs capables d'assumer les fonctions normales des actionnaires en matière de contrôle. Les marchés financiers nationaux n'y sont pas suffisamment développés pour que des groupes dispersés d'investisseurs nationaux soient à même d'exercer un contrôle efficace. Les investisseurs

stratégiques nationaux sont fréquemment liés à des groupes industriels locaux et de ce fait, on court en permanence le risque de voir la banque prise en otage par l'un de ces groupes. Par conséquent, de nombreux marchés émergents ont observé que les efforts de réforme de la gouvernance des banques requièrent un développement de la présence d'investisseurs stratégiques étrangers. (Cette question sera abordée en détail lorsqu'on examinera le cas de la Chine.)

Lorsque les banques sont dépourvues de véritables propriétaires, lorsque la dotation en capital de la banque est inappropriée (ou ne peut sembler appropriée que si les autorités de tutelle font preuve de tolérance), il est probable que la direction adoptera un comportement dysfonctionnel. Les banques peuvent alors prendre des risques excessifs ou se livrer à une antisélection en matière de crédit pour permettre aux emprunteurs en mauvaise posture d'honorer leurs remboursements. Elles accroissent ainsi leur exposition aux crédits de mauvaise qualité et dissimulent l'état réel de leur bilan.

3. La gouvernance des banques en Chine

3.1. L'héritage chinois

L'expérience chinoise est particulière dans la mesure où du début des années 50 aux années 80, le pays se caractérisait par une économie socialiste à planification centrale, avec un système fondé sur la propriété d'État, dans lequel une autorité centrale formulait des directives qui étaient exécutées par les échelons inférieurs⁴.

Encadré 13.2. Les banques chinoises au temps de la planification centrale

À l'époque de la planification centrale, les institutions financières jouaient un rôle passif et elles devaient veiller à ce que les intervenants aux échelons inférieurs se conforment aux objectifs et aux directives du plan. Le ministère des Finances exerçait un contrôle strict sur le système bancaire, le crédit et la masse monétaire. Le fonctionnement de la Banque populaire de Chine (BPC) était pour l'essentiel celui d'une « monobanque », caractéristique des économies à planification centrale. En tant que banque centrale, la BPC était seule responsable de la création monétaire et du contrôle de la masse monétaire. Elle faisait également office de trésor public, de principale source de crédit pour les unités économiques, de chambre de compensation pour les opérations financières, de détenteur des dépôts des entreprises et de caisse d'épargne nationale. En conséquence, les compétences en matière d'évaluation des crédits et l'utilisation des outils financiers pour orienter la gestion des entreprises ne se sont pas développées.

Il existait certaines banques spécialisées aux côtés de cette monobanque. La Banque de Chine prenait en charge les opérations financières concernant des sociétés et des particuliers étrangers, ainsi que les opérations en devises. La Banque agricole apportait un soutien financier aux unités agricoles, en accordant des prêts, en distribuant les crédits budgétaires destinés à l'agriculture et en supervisant les opérations des coopératives de crédit rurales. La Banque de la construction gérait les crédits et les prêts de l'État destinés à la construction d'infrastructures. Elle vérifiait les activités des bénéficiaires des prêts pour s'assurer que les fonds étaient utilisés pour servir les objectifs définis en matière de construction. Les fonds étaient distribués au fur et à mesure de l'avancement des projets.

Encadré 13.2. Les banques chinoises au temps de la planification centrale (suite)

Les coopératives de crédit rurales étaient des organismes d'épargne et de prêt de petite taille appartenant à des collectivités; en milieu rural, elles étaient les principaux prestataires, au niveau local, de services financiers à petite échelle. Elles prenaient en charge les dépôts et les prêts à court terme pour les agriculteurs, les villages et les coopératives. Placées sous la direction peu rigoureuse de la Banque agricole de Chine, elles suivaient les orientations uniformes que définissait l'État pour les banques, mais en termes comptables, elles constituaient des unités indépendantes. Les premières coopératives de crédit urbaines ont vu le jour au milieu des années 80. À mesure que les opportunités commerciales se présentaient durant la période de réforme, les milliers de particuliers et d'entreprises collectives qui se sont soudain installés dans les zones urbaines ont suscité un besoin de services financiers à petite échelle que les banques traditionnelles n'étaient pas préparées à satisfaire.

Avec l'introduction des réformes du marché aux alentours de 1980, on a assisté à un changement partiel des modes de financement. L'activité de banque commerciale a été dans une certaine mesure séparée de celle de banque centrale, la BPC se concentrant désormais sur son rôle de banque centrale. Le système bancaire a été élargi et diversifié pour répondre aux besoins du programme de réforme. De nouvelles procédures budgétaires ont permis aux entreprises d'État de conserver leurs bénéfices, de n'acquitter qu'un impôt sur les revenus et de financer leurs investissements à l'aide de prêts bancaires. De 1979 à 1985, le volume des dépôts a quasiment triplé et la valeur des prêts bancaires a progressé de 260 %. Dans le même temps, le financement externe des entreprises d'État est devenu dépendant des prêts bancaires, plutôt que de transferts budgétaires. Les réformes institutionnelles se sont accélérées en 1994, année où, au sein des banques, la fonction de relais de l'action des pouvoirs publics a été séparée de la fonction de banque commerciale, avec la création de nouvelles institutions financières spécialisées. En théorie, les banques commerciales devaient agir en accord avec des principes financiers conformes aux lois du marché, mais du fait des motivations conflictuelles de leur direction, les banques ont mis du temps à changer leur mode de comportement.

3.2. La situation actuelle du secteur bancaire

Après deux décennies de réformes partielles et parfois contradictoires, le système bancaire présente plusieurs grandes caractéristiques :

1. En Chine, le taux d'épargne est particulièrement élevé, l'épargne représentant quelque 40 % du revenu national. Le public détient la plus grande partie de son épargne sous forme de dépôts bancaires.
2. La série de réformes engagées après 1994 afin de soumettre davantage les entreprises d'État à la discipline du marché n'a que partiellement porté ses fruits. Le système financier officiel (à savoir les banques et les intervenants sur le marché des valeurs mobilières) n'a guère réussi à introduire cette discipline au sein des entreprises d'État. Un grand nombre de ces entreprises fonctionnent à perte, notamment parce qu'elles ont une marge de manœuvre limitée pour contrôler leurs effectifs et qu'elles continuent de réaliser de nombreuses opérations qui ne sont pas étroitement liées à leurs fonctions économiques fondamentales. La situation s'est quelque peu améliorée grâce aux

réformes menées après 1997 dans le secteur des entreprises d'État, mais les pressions exercées par ces entreprises et les autorités locales restent fortes.

3. Le secteur privé, qui a été la source du dynamisme économique des 20 dernières années, a été contraint de financer son développement par des moyens informels.
4. L'assise financière des banques chinoises, en particulier des banques commerciales d'État, est plutôt médiocre, avec de faibles bénéfices, une dotation en capital inappropriée et un volume considérable d'actifs non productifs. De fait, la plupart des banques commerciales d'État seraient probablement insolvables si leurs bilans étaient soumis à un examen minutieux en fonction de normes strictes de classification des prêts.
5. Un processus d'antisélection en matière de crédit est à l'œuvre, l'une des principales motivations des banques étant d'accorder des prêts suffisants à des emprunteurs en mauvaise posture mais privilégiés, pour leur éviter la faillite. On observe une certaine symbiose entre les entreprises d'État et les banques qui ont des raisons de continuer d'accorder des prêts aux entreprises d'État fragiles pour éviter de devoir déclarer comme non productifs les crédits qu'elles leur ont octroyés.
6. Compte tenu de sa structure actuelle, le régime de gouvernance des banques chinoises ne leur permet pas d'exercer leur activité comme des entreprises à but lucratif, c'est-à-dire d'offrir aux actionnaires un rendement compétitif et de respecter des règles prudentielles strictes. Cela est particulièrement vrai pour les grandes banques commerciales d'État. Les banques sont dépourvues de propriétaires clairement identifiés. La gestion de ces institutions n'est pas confiée à des professionnels explicitement mandatés pour créer de la valeur pour les actionnaires, mais à des représentants de l'État dont le but est de trouver un équilibre entre des objectifs économiques et non économiques.

3.3. La structure institutionnelle du système bancaire

Le système comporte cinq catégories de banques. Ces banques sont différentes en termes de structures de propriété, de clientèle, de régimes de gouvernance et de qualité de leur bilan.

3.3.1. Banques commerciales d'État

Les quatre grandes banques commerciales d'État ont été créées sous leur forme actuelle en 1994 lors de l'adoption de la Loi sur les banques commerciales. Cette loi distinguait les banques commerciales, qui étaient censées exercer leurs activités conformément aux critères du marché, des banques de crédits administrés, qui devaient appliquer la politique des pouvoirs publics. Les quatre banques commerciales d'État sont la Banque de Chine (BC), la Banque industrielle et commerciale de Chine (BICC), la Banque agricole de Chine (BAC) et la Banque de la construction de Chine (BCC). Ces banques disposent d'immenses réseaux de succursales dans tout le pays et d'un effectif de près de 1.7 million de personnes.

Fin 2000, les banques commerciales d'État représentaient quelque 75 % des actifs bancaires, mais cette part a reculé ces dernières années, le crédit connaissant une rapide expansion et les autres banques étant parvenues à conquérir une part du marché. À la fin du premier semestre de 2004, les données provenant de la CCRB montraient que leur part avait été ramenée à environ 55 % du total des actifs bancaires, à 57 % des dépôts et à 55 % des prêts, mais les banques commerciales d'État se chargeaient encore de 80 % des paiements et règlements. En volume d'actifs, les banques commerciales d'État comptent parmi les 50 plus grandes banques du monde et les 10 premières d'Asie.

Même au niveau d'organisation élémentaire, les banques commerciales d'État n'ont pas les caractéristiques de base des banques rentables. Mi-2004, ces banques n'avaient pas encore été constituées en sociétés et n'avaient pas été entièrement séparées du ministère des Finances. Elles n'ont pas de propriétaires définis, de conseils d'administration ou tout autre instance spécialisée que l'on considère nécessaire pour contrôler la gestion. En outre, elles ne sont pas soumises aux règles de gouvernance qui s'appliquent aux banques indépendantes. Comme toutes les entreprises chinoises, ces banques ont un conseil de surveillance externe qui est désigné essentiellement pour contrôler la conformité des activités des banques avec la réglementation et la politique des pouvoirs publics, mais qui ne joue aucun rôle dans la gouvernance ou le contrôle de la gestion de la banque. Les normes de communication d'informations sont minimales. La banque ne doit rendre de compte qu'aux pouvoirs publics, autrement dit le ministère des Finances ou la CCRB.

La direction est traditionnellement choisie au sein des ministères, approuvée par le Conseil des affaires d'État et soumise à l'étroite surveillance du Parti communiste. Le directeur général ne fait généralement face qu'à peu de contre-pouvoirs au sein de la banque. Les cadres dirigeants tendent à venir de la fonction publique et à effectuer un va-et-vient entre leurs postes dans les banques et dans les ministères. Les présidents des banques commerciales d'État ont le rang de vice-ministres. La direction d'une banque n'est pas une mission dont l'objectif avéré est de générer de la valeur pour les propriétaires de l'entreprise ou même de protéger leurs intérêts, mais elle obéit en revanche à toutes sortes de pressions au sein de l'administration ou du Parti communiste, ou encore des administrations locales.

Le contrôle des activités des succursales régionales des banques commerciales d'État a soulevé des problèmes. De nombreuses succursales locales sont soumises à l'influence de l'industrie, des pouvoirs publics et du parti à l'échelle locale. La mission traditionnelle des banques commerciales d'État est de distribuer des crédits dans les régions et de soutenir les entreprises d'État, qui sont quant à elles chargées de maintenir l'emploi et d'effectuer des paiements aux travailleurs retraités, ainsi que d'entretenir des équipements comme des écoles et des hôpitaux. Certains progrès ont été réalisés pour libérer les entreprises d'État de la responsabilité de soutenir des activités non essentielles et d'assurer les paiements pour les retraités. En outre, les banques commerciales d'État ont obtenu plus d'autonomie dans les décisions concernant les crédits. Néanmoins, les pouvoirs publics locaux ont encore une influence considérable sur la façon dont les crédits bancaires sont distribués.

Les banques commerciales d'État ont traditionnellement de mauvais systèmes d'évaluation des crédits et de contrôle et, en tout état de cause, elles n'ont pas la structure nécessaire pour exercer une discrimination en matière de crédits. Les banques commerciales d'État ont de graves problèmes de qualité de leurs actifs et de bilan ainsi que des bénéfices et une capitalisation inadéquats. Les bénéfices tendent à être faibles, en raison de l'ampleur des coûts, de la faiblesse des marges sur les prêts et de l'incapacité des banques à se procurer des revenus autres que les intérêts. Les données signalent que la rentabilité des actifs des banques commerciales d'État est de l'ordre de 15 points de base. Internationalement, une norme de rentabilité de 100 points de base est jugée convenable, et de nombreux marchés émergents affichent des taux plus élevés.

En Chine, le gros volume de prêts non productifs (PNP) se concentre dans les banques commerciales d'État. Selon les données de la CCRB, fin 2003, les PNP des banques commerciales d'État représentaient 80 % des PNP du système bancaire et le ratio des PNP s'établissait à 20 %, contre 8 % pour les banques par actions et 17 % pour les banques soumises aux pouvoirs publics. En outre, les provisions constituées pour les PNP sont

insuffisantes, la BC et la BCC ayant les réserves suffisantes pour couvrir 10-20 % des PNP et les deux autres banques commerciales d'État ayant des taux de couverture inférieurs. Les banques dans les pays d'Asie de l'Est ont des taux de couverture des PNP s'établissant en moyenne à environ 75 %. Faute de capital, les banques commerciales d'État dans leur ensemble ne sont pas en mesure de respecter le ratio minimum de 8 % de fonds propres par rapport aux actifs. (Toutefois, comme on le verra, les deux banques commerciales d'État « pilotes » ont désormais des ratios supérieurs à 8 %.)

Bien que les bilans des banques commerciales d'État soient déjà de mauvaise qualité si l'on tient compte des données communiquées, il y a de fortes raisons de croire que ces données dressent un tableau trompeusement positif de la situation financière de ces établissements. Il existe de fortes incitations pour la direction des banques à ne pas classer convenablement les actifs, car déclarer un volume important de PNP exposerait la banque à des sanctions de la part des autorités et il n'est pas certain qu'une communication d'informations plus précises amène de quelconques avantages.

Depuis plusieurs années, les autorités reconnaissent la mauvaise qualité des bénéfices et des bilans des banques commerciales d'État. Dans un premier temps, elles ont tenté de résoudre le problème en injectant des liquidités pour renforcer les bilans. En 1998, 270 millions CNY (3 % de PIB) ont été injectés dans les quatre banques commerciales d'État. En 1999, l'État a racheté des PNP pour un montant de 1 400 milliards CNY (environ 20 % de l'encours des prêts et 15 % du PIB) auprès des banques commerciales d'État (ainsi que certains actifs de la Banque de développement de Chine) à leur valeur nominale⁵. Comme le montrent ces chiffres, les dépenses consacrées au redressement du système bancaire ont déjà été très importantes. Les pouvoirs publics ont aussi abaissé les réserves obligatoires et ont autorisé les banques commerciales d'État à investir les fonds ainsi dégagés pour acheter des titres d'emprunt d'État spéciaux à 30 ans non négociables, avec un taux d'intérêt facial de 7.2 %. Parallèlement, les autorités ont averti les banques de cesser d'accorder des crédits aux clients pauvres et d'adapter leurs systèmes de crédit internes.

Malgré cet apport considérable de ressources publiques, le comportement des banques n'a pas suffisamment changé. Certes, elles ont réduit leurs prêts à certains emprunteurs dont la solvabilité était douteuse. Les performances des banques sont cependant restées médiocres, tandis que les banques commerciales d'État continuaient de fonctionner comme des annexes de l'État plutôt que comme de véritables intermédiaires financiers. Les autorités ont conclu qu'avant de bénéficier d'autres soutiens, les banques commerciales d'État devaient être fortement incitées à se concentrer sur leurs performances financières. Par conséquent, dans le cycle le plus récent de restructuration en 2003-04, les mesures de renforcement des bilans des banques ont été assujetties à des efforts pour modifier le régime de gouvernance des banques commerciales d'État.

3.3.2. Les banques de crédits administrés

Trois « banques au service de la politique gouvernementale » (la Banque de développement agricole de Chine, la Banque de développement de Chine et la Banque de Chine pour le commerce extérieur) ont été créées en 1994 pour prendre en charge les prêts administrés par l'État qu'assumaient autrefois les banques commerciales. Ces banques collectent peu de dépôts et sont financées principalement par des dépôts de fonds publics et des émissions d'obligations garanties. Elles sont destinées à financer des projets d'infrastructure et de développement. Fin 2003, ces banques de crédits administrés représentaient 14 % des actifs bancaires. Leurs taux de PNP étaient inférieurs à ceux des banques commerciales d'État.

3.3.3. Les banques commerciales par actions

Depuis plusieurs années, 11 banques sont constituées en sociétés. (Les premières banques par actions ont été créées il y a plus de 10 ans.) Les fonds propres de ces banques sont détenus en partie par l'État et en partie par d'autres intérêts, comme des entreprises d'État, des entreprises privées et des investisseurs minoritaires. Une banque, la Banque Minsheng, appartient entièrement à des entités non étatiques⁶. Depuis qu'elles sont constituées en sociétés, elles sont tenues d'organiser des assemblées d'actionnaires, d'avoir des conseils d'administration et de produire des états financiers. Comme on l'a expliqué plus haut, les banques par actions sont soumises à des critères supplémentaires de gouvernance par les autorités de tutelle des banques. Cinq de ces banques sont cotées sur des bourses de valeurs nationales en Chine et doivent donc respecter des conditions de communication supplémentaires. Toutes ces banques ont quelques actionnaires étrangers mais, jusqu'à récemment, les participations étrangères dans leur capital ont été réduites.

Bien que toutes les banques par actions aient été en partie organisées pour contribuer à la réalisation des objectifs des pouvoirs publics locaux, elles n'ont pas le même héritage que les banques commerciales d'État surtout conçues pour soutenir les objectifs des planificateurs centraux. La direction de ces banques a la volonté plus claire de créer de la valeur pour l'actionnaire. Leur part dans la distribution de crédits a considérablement augmenté ces dernières années. Fin 2003, elles représentaient 14 % des actifs bancaires. Les banques par actions ont un taux plus faible de PNP, une meilleure capitalisation et des provisions plus adéquates au titre des PNP que les banques commerciales d'État.

Les banques par actions ont cherché à introduire des produits novateurs et à améliorer leur gestion interne des risques et leurs procédures d'octroi de crédits. Elles se sont pour beaucoup appuyées sur des consultants internationaux ou des conventions avec des partenaires extérieurs pour obtenir l'accès aux meilleures techniques internationales. Au nombre des améliorations des procédures de crédit instaurées dans les banques par actions figure l'obligation pour la direction de formuler une stratégie générale de prêt et de se doter de politiques et de procédures de crédit écrites. Toutes les banques par actions ont désormais séparé l'établissement du dossier de prêt et l'approbation du prêt, et elles ont défini des plafonds d'emprunt pour leurs différents clients ainsi que pour les régions et les secteurs. Les banques par actions mettent également au point des bases de données sur leurs portefeuilles de prêt. Cependant, les bases de données sur le crédit à la consommation ne sont pas assez développées et les banques par actions n'ont pas de modèles d'évaluation de la solvabilité des emprunteurs – instrument qui s'est révélé efficace pour minimiser les pertes sur prêts dues aux emprunts des particuliers dans de nombreux pays. Bien que certaines banques commerciales d'État aient pris des mesures comparables pour introduire de meilleurs systèmes de crédit, on considère généralement que les banques par actions ont agi plus rapidement et ont davantage progressé.

3.3.4. Les banques commerciales urbaines

Il existe plus de 1 000 banques commerciales urbaines, qui sont détenues par des municipalités. Ces banques représentent environ 5 % de l'ensemble du secteur bancaire. Nées du mouvement de concentration des coopératives de crédit urbaines sous l'égide des autorités locales, elles sont constituées en sociétés par actions. Les banques commerciales urbaines ont fait l'objet d'un contrôle étroit par les autorités et les entreprises locales, qui détiennent des participations importantes dans ces banques et en obtiennent souvent des

prêts à faible taux d'intérêt. Contrairement aux banques commerciales d'État, elles ont de multiples actionnaires qui sont représentés au conseil d'administration.

Ce groupe est très disparate avec des normes très différentes de gouvernance. Certaines banques commerciales urbaines ne sont que des annexes financières des administrations publiques locales, mais quelques-unes des grandes banques ont des régimes de gouvernance et des plans d'entreprise comparables à ceux des banques par actions.

3.3.5. Les coopératives de crédit rural

Il existe 38 000 coopératives de crédit rural qui représentent au total 10 % de l'ensemble des actifs bancaires. Avec la réforme du secteur bancaire, les banques commerciales d'État se sont pour la plupart retirées du financement rural. (La BAC constitue une exception partielle car elle conserve un rôle prédominant dans le secteur rural.) Le secteur rural a donc été financé soit par les banques d'État, principalement la BAC, soit par des banques commerciales locales et des coopératives de crédit rural. Les coopératives de crédit rural ont réussi à attirer de gros volumes de dépôts, mais elles n'ont pas su développer les prêts pour rester en phase avec la demande, ce qui a entraîné une dépendance croissante vis-à-vis des prêteurs informels.

Les coopératives de crédit rural ont des régimes de gouvernance insatisfaisants et de mauvais bilans. D'ailleurs, elles constituent semble-t-il le maillon faible du système bancaire, avec de graves problèmes de gouvernance et des encours importants de PNP. Le secteur des coopératives de crédit rural bénéficie de l'action des pouvoirs publics qui distribuent des crédits ruraux à des taux subventionnés, mais il faudrait une réforme à long terme plus complète pour renforcer les bilans de ces coopératives et améliorer leur régime de gouvernement.

4. Les efforts renouvelés pour réformer le système bancaire après 2003

Depuis les années 90, les autorités se sont interrogées sur les éléments essentiels d'une transformation du système bancaire. Parmi ces éléments figurent la constitution des banques en sociétés avant leur introduction en bourse, une modernisation des systèmes de classification des actifs et une autonomisation des banques vis-à-vis des autorités locales. Globalement, ces réformes signifient que les autorités ont décidé de changer la nature du secteur bancaire chinois : en effet, elles renoncent ainsi à un système relativement opaque, peu concurrentiel avec une présence étrangère limitée et une protection par des garanties de l'État, au profit d'un système fondé sur des normes plus internationales de transparence et de concurrence. À terme, les banques devraient moins dépendre de la protection offerte par les garanties de l'État et davantage de leurs propres capacités de gestion des risques.

En 2003, le processus de réforme bancaire a considérablement progressé, les autorités ayant décidé d'accélérer l'application des idées débattues depuis plus de 10 ans. Le 16^e Congrès du Parti communiste a souscrit aux efforts de restructuration du système bancaire. Compte tenu des progrès limités réalisés après les injections de capitaux de 1998-99, les autorités ont admis qu'elles ne parviendraient pas ainsi à redresser les bilans des banques sans réformer le socle des incitations qui préside à leur activité. Les futures réformes devaient porter sur la propriété des banques, les incitations proposées aux actionnaires et aux dirigeants des banques, les signaux du marché et l'intensité de la concurrence.

Depuis cette époque, les autorités ont défini une doctrine sur les changements à apporter au régime de gouvernance des banques. Dans le cas des banques commerciales d'État, ce changement ira de pair avec un renforcement de leurs bilans moyennant des aides financières supplémentaires.

Les principaux éléments de cette politique sont les suivants :

1. une réforme du régime de propriété des banques pour trouver des propriétaires capables de contrôler efficacement les performances bancaires;
2. une amélioration des pratiques de contrôle conformément aux normes internationales;
3. un renforcement du dispositif législatif et réglementaire concernant la gouvernance des banques;
4. une amélioration de la transparence et de l'exposition des banques chinoises à la surveillance du marché;
5. une accentuation de la présence étrangère dans le système bancaire liée, d'une part, à l'entrée de la Chine à l'OMC et, d'autre part, à la volonté de tirer parti de la concurrence étrangère.

Ces mesures s'appliquent à toutes les banques. Simultanément, les autorités ont lancé un programme spécial pour le secteur des banques commerciales d'État, dans le cadre duquel des établissements « pilotes », la BC et la BCC, seront soumis à une restructuration radicale, sachant que l'accès aux fonds publics dépendra des réformes entreprises par les banques. Le programme concernant ces deux banques pilotes est traité plus loin.

4.1. Réformes du contrôle bancaire

Le contrôle des banques a évolué parallèlement à la réforme du système bancaire engagée depuis la fin des années 70. La Banque populaire de Chine (BPC), à la fois établissement de crédit et banque centrale dans le système de l'économie planifiée, était désignée comme la banque centrale du pays et chargée des fonctions de toutes les banques centrales, comme l'application de la politique monétaire et le rôle de prêteur en dernier ressort, ainsi que la responsabilité du contrôle financier. Les responsabilités de contrôle de la BPC ont progressivement diminué, de même que la responsabilité de l'assurance et des valeurs mobilières qui a été transférée à des organismes spécialisés durant les années 90. Jusqu'en 2003, cependant, le contrôle bancaire est resté à sa charge.

La BPC connaît des difficultés constantes pour contrôler les banques, et ce pour plusieurs raisons. En effet, contrôler des banques qui exerçaient encore leurs activités en tant qu'organismes quasi publics présentait, en soi, des difficultés. Bien que les pouvoirs publics aient eu conscience de la nécessité de mettre en œuvre des normes prudentielles, ils ont aussi tenu compte d'autres problèmes, comme la préservation des activités des entreprises pour soutenir l'emploi et les prestations sociales. Si l'efficacité de la BPC en tant qu'autorité de tutelle des banques a été limitée, c'est aussi parce que ses bureaux locaux rendaient compte aux autorités locales ainsi qu'au siège de la BPC à Pékin. Comme généralement les autorités locales soutenaient les entreprises locales qui proposaient des emplois locaux et des services sociaux, un conflit grave existait entre le rôle de la BPC en tant qu'instance de contrôle des banques et son rôle en tant qu'arbitre de la distribution régionale du crédit (Cai, 1999).

En dépit de ces problèmes, la BPC a progressivement amélioré ses pratiques de contrôle bancaire durant les années 90. Elle a considérablement développé ses capacités et mis au point des techniques de contrôle inspirées des normes internationales. La BPC ne

disposait cependant pas des moyens pour sanctionner les banques incapables de respecter les normes prudentielles et protégées par les autorités locales ou les intérêts du parti. L'ancien système de classification des prêts posait des problèmes. Les crédits anciens étaient classés sous quatre rubriques : normaux, échus, inactifs (échus depuis plus de 180 jours) et irrécouvrables. Or, les banques n'étaient pas tenues de constituer des provisions pour les prêts non productifs, même si elles devaient chaque année mettre de côté 1 % des actifs au titre de provisions générales. En 1999, la BPC a proposé un système plus rigoureux de classification et de dotation aux provisions concernant les crédits. Le nouveau système prévoyait cinq catégories correspondant à des conditions de plus en plus exigeantes en matière de provisions : i) satisfaisant (constitution d'une provision obligatoire de 1 %); ii) mention particulière (2 %); iii) médiocre (20 %); iv) douteux (50 %); et v) irrécouvrable (100 %). Le nouveau principe reposait, en principe, sur des critères prospectifs et des évaluations des capacités de remboursement plutôt que sur les antécédents en matière d'incidents de paiement. Si certaines banques ont fait l'expérience du système, rares sont celles qui l'ont réellement adopté.

En 2003, une fois la décision prise d'accélérer la réforme bancaire, la responsabilité du contrôle a été transférée à la Commission chinoise de réglementation bancaire (CCRB). Cette décision reflétait l'idée répandue dans de nombreux pays avancés que la banque centrale devait se concentrer sur la politique monétaire et les problèmes de stabilité systémique, tandis que le contrôle à proprement parler des établissements bancaires devait être exercé par une entité distincte. Parallèlement, la BPC en tant que banque centrale et prêteur en dernier ressort, aura la lourde responsabilité d'assurer la solidité du système bancaire dans son ensemble.

La CCRB s'efforce à présent d'aligner ses activités nationales sur les meilleures pratiques internationales. Elle sera plus centralisée et ses bureaux locaux seront isolés des pressions locales. Trois nouvelles lois sur les banques commerciales, le contrôle bancaire et la BPC ont été promulguées fin 2003. Une série de directives et de règles ont été publiées; elles couvrent des problèmes de contrôle très divers. La CCRB a déclaré son intention d'abandonner progressivement les méthodes antérieures fondées sur le respect des lois et règlements au profit du système plus récent fondé sur les risques. Le système de classification des crédits en cinq catégories auparavant proposé par la BPC a été rendu obligatoire. La CCRB a commencé à développer ses capacités institutionnelles afin de procéder à des inspections sur place ou à distance et a imposé de nombreuses sanctions pour les manquements aux règlements. Elle a lancé une auto-évaluation de son propre respect des Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace du Comité de Bâle, la norme mondiale reconnue pour le contrôle bancaire, et a préparé un plan à moyen terme pour améliorer le respect de ces principes.

En février 2004, les autorités ont introduit un nouveau système d'évaluation du risque qui s'appliquera aux banques par actions. Ce système ressemblera aux systèmes utilisés sur d'autres marchés. Les banques recevront une note en fonction de leurs fonds propres, la qualité de leurs actifs, la compétence de leur direction, leur liquidité et leur rentabilité. L'utilisation de ce système se fera en interaction avec les cadres dirigeants des banques et leur conseil d'administration⁷.

Depuis fin 2003, la stratégie de la CCRB consiste à accélérer l'introduction au sein des banques de principes de gouvernement d'entreprise reposant sur le marché, ainsi qu'à appliquer des programmes spéciaux de redressement des banques commerciales d'État.

4.2. Des structures de propriété en mutation

Par le passé, faute notamment de propriétaires identifiables, les banques fonctionnaient dans un vide systémique. Les autorités ont accepté la nécessité d'un régime de propriété différent pour les banques afin de promouvoir un système sain de gouvernement d'entreprise et elles cherchent par conséquent à diversifier les structures actuelles de propriété.

On peut faire appel à des investisseurs pour différentes raisons : i) apporter du capital dans la banque; ii) rectifier une gouvernance déficiente en agissant comme de véritables propriétaires et contrôleurs actifs; iii) transférer des compétences utiles à la banque. Différentes catégories de propriétaires peuvent apporter diverses contributions à la banque. Trouver la bonne combinaison de nouveaux propriétaires est un exercice délicat.

Manifestement, une grande part du capital sera détenue par des intérêts nationaux. Les intérêts industriels nationaux peuvent être prêts à apporter une certaine somme et peuvent considérer leur investissement dans la banque comme un placement financier dans un secteur indépendant de leur métier. En outre, en l'absence d'une importante communauté d'investisseurs institutionnels nationaux, ils peuvent représenter la catégorie d'investisseurs nationaux la plus à même d'exercer un contrôle. La plupart des banques par actions, catégorie de banques nationales la plus soucieuse de la valeur pour l'actionnaire, bénéficient de gros investissements en provenance de l'industrie nationale. Toutefois, compte tenu de leur très forte présence parmi les propriétaires de banque, les entreprises industrielles risquent de vouloir se servir des banques pour obtenir des prêts de faveur. Tout bien considéré, la possibilité de conflits entre intérêts bancaires et industriels plaide pour une limitation de ces relations de propriété.

Les investisseurs particuliers et institutionnels nationaux sont un vivier supplémentaire de nouveaux propriétaires et on verra des groupes dispersés d'investisseurs chinois acquérir des participations importantes dans les banques. Si c'est le cas d'un grand nombre de citoyens chinois, on devrait voir apparaître un groupe définissable favorable à des pratiques bancaires judicieuses qui incitera fortement les conseils d'administration et les dirigeants des établissements à générer des rendements concurrentiels et à s'abstenir d'initiatives entraînant une diminution ou une perte de valeur des capitaux propres. Cela étant, traditionnellement, les investisseurs institutionnels tout comme les particuliers nationaux n'ont ni les capacités ni la volonté nécessaires pour contrôler des entreprises dont ils sont actionnaires et ils n'ont guère cherché à exercer des pressions sur le secteur des entreprises pour améliorer les normes de transparence et de communication ou pour faire valoir les droits des investisseurs minoritaires. Pour l'heure, le marché financier chinois n'a pas l'infrastructure d'agences de notation et d'analystes boursiers qui permettrait de procéder à des analyses rigoureuses et d'imposer aux entreprises des normes plus exigeantes de performance et de communication. En revanche, les investisseurs nationaux bénéficieront de toute évidence du plus grand professionnalisme sur le marché chinois de l'investissement qui résultera de l'amélioration des normes de gouvernance et de la présence plus active des investisseurs étrangers. En définitive, les détenteurs nationaux de placements de portefeuille peuvent contribuer à améliorer les résultats des banques, mais c'est probablement en agissant en partenariat avec d'autres types d'investisseurs qu'ils seront les plus efficaces. En tout état de cause, le renforcement des capacités de contrôle des investisseurs institutionnels nationaux devrait constituer un objectif à long terme des autorités, non seulement pour le secteur bancaire mais pour tout le marché financier.

Les investisseurs étrangers peuvent naturellement contribuer à l'amélioration de la gouvernance des banques et les autorités chinoises ont décidé qu'une accentuation de la présence étrangère favoriserait la transformation souhaitée du système bancaire. Les investisseurs étrangers en actions exigeront une meilleure communication et mesureront les performances des banques chinoises à l'aune des mêmes critères que d'autres entreprises. Comme ces actionnaires étrangers ne pourront être convaincus que les banques chinoises génèrent de la valeur pour les investisseurs, le cours de l'action reculera. En outre, la cotation des banques chinoises sur les bourses étrangères les contraindra à respecter une réglementation boursière concernant l'organisation de la communication des informations, la gouvernance et la protection des investisseurs, qui est plus rigoureuse que sur le marché national.

Les investisseurs stratégiques étrangers peuvent largement contribuer à la transformation du secteur bancaire. Il s'agira probablement de grandes banques de grands pays membres de l'OCDE ou d'autres centres financiers qui ont acquis de bonnes compétences bancaires dans des domaines comme l'évaluation du crédit et le contrôle des risques et qui auront sans doute des connaissances très pointues sur le métier de banquier. De telles compétences abondent dans les grands pays avancés, mais elles restent assez rares sur de nombreux marchés émergents. Bien des banques ont mis au point des stratégies d'expansion vers des marchés émergents essentiels où les compétences bancaires restent plus rares. C'est en grande partie grâce au recours à des partenaires stratégiques étrangers que la revitalisation des banques d'Europe centrale, de certains pays latino-américains et de République de Corée a été possible.

La Chine présente un intérêt considérable pour les banques étrangères qui appliquent des stratégies d'expansion mondiale compte tenu de la taille du marché, de l'épargne considérable et du manque actuel de produits et services. Les marchés chinois de la consommation et du crédit hypothécaire sont par exemple largement sous-développés et les compétences permettant d'évaluer la solvabilité d'entreprises de petite taille et privées sont insuffisantes. Ces activités sont pour l'instant financées par le biais de marchés parallèles qui pourraient devenir extrêmement rentables s'ils étaient intégrés au système financier officiel. Les banques étrangères auraient ainsi la possibilité d'effectuer dans des banques chinoises un investissement stratégique qui pourrait croître avec l'évolution des banques vers les niveaux de compétences que l'on observe à l'échelle mondiale.

Pour l'heure, les efforts visant à modifier les structures de propriété sont axés sur deux catégories de banques : i) les banques par actions dont le régime de propriété et de gouvernance est déjà plus favorable que dans le reste du système bancaire; et ii) les deux banques commerciales d'État pilotes dont il s'agit de transformer les structures de propriété dans le cadre de la réforme.

Les banques par actions sont en passe d'élargir leur actionnariat. Elles ont déjà acquis une part de marché importante et ont à présent la possibilité de la développer davantage. Pour ce faire, elles devront cependant augmenter leur capital sans recourir à un soutien officiel. Les banques à capitaux mixtes ont augmenté rapidement leurs actifs, de sorte que leurs ratios de fonds propres, même s'ils sont suffisants, ne le sont qu'à la marge⁸. Les banques par actions chercheront à augmenter leur capital par les moyens suivants : i) émissions publiques de titres sur les bourses nationales ou internationales, y compris des émissions de droits de souscription; ii) émissions de dette subordonnée; et/ou iii) partenariats stratégiques avec des banques étrangères. Pour le moment, seulement cinq banques sont cotées en bourse, mais d'autres inscriptions à la cote de banques nationales et internationales sont prévues.

Plusieurs banques par actions comptent déjà des entités étrangères comme Citibank, Hang Seng Bank, la SFI ou la BAD parmi leurs investisseurs stratégiques mais, jusqu'à présent, leurs positions ont été plutôt réduites. Aux termes des règles de l'OMC acceptées par la Chine, les institutions étrangères seront autorisées à détenir jusqu'à 20 % du total des fonds propres d'une banque, cette proportion devant être portée à 49 % en 2007.

Plusieurs cas d'acquisitions stratégiques à grande échelle par des entités étrangères ont fait grand bruit ces derniers mois. En mai 2004, Newbridge Capital, société de capital-investissement implantée aux États-Unis qui a de bons antécédents en matière de redressement de banques dans d'autres pays d'Asie, a apporté une participation de 19 % dans la Shenzhen Development Bank. En juillet 2004, la Hong Kong and Shanghai Banking Corporation (HSBC) a annoncé son intention d'acquérir 19 % de la Bank of Communications, première banque par actions du pays. Cet investissement va permettre à HSBC d'avoir accès à un réseau de 2 700 succursales dans 139 villes et d'avoir une clientèle. Il pourrait servir d'exemple à d'autres banques cherchant à pénétrer sur le marché chinois. L'investissement de HSBC survient après une augmentation de capital qu'ont permise les actionnaires existants de la banque chinoise et il devrait également entraîner son introduction en bourse à l'étranger dans les deux à trois ans. Une fois qu'elles auront augmenté leur capital et bénéficié d'un transfert supplémentaire de compétences bancaires étrangères, les banques par actions chercheront à accroître davantage leur part de marché. L'intégration d'investisseurs étrangers dans leur actionnariat devrait faciliter le transfert de compétences, l'amélioration des contrôles des risques et un alignement plus étroit des pratiques de gouvernance du système bancaire chinois sur celles des marchés mondiaux. De fait, dans certains accords d'investissement, des dispositions spécifiques sont prévues pour que le partenaire étranger consacre des ressources au développement de compétences chez le partenaire chinois, généralement dans des domaines comme la gestion des risques, le crédit à la consommation et le marketing.

Comme le nombre de possibilités de partenariat stratégique avec les banques par actions est restreint, il peut exister quelques occasions de constituer des partenariats avec des banques commerciales urbaines aussi, en particulier certaines des plus grandes banques ayant une orientation plus commerciale. Quelques alliances de ce type ont déjà été engagées et d'autres sont, semble-t-il, envisagées⁹.

Parallèlement, de nombreuses grandes banques internationales sont extrêmement sceptiques à l'idée de participer en tant que petits investisseurs minoritaires dans les banques commerciales d'État. Cela représente un obstacle important au changement par les autorités du régime de propriété des banques commerciales d'État en vue d'améliorer leur gouvernement d'entreprise.

4.3. Amélioration du régime de gouvernement d'entreprise dans le secteur bancaire

Ces 10 dernières années, les autorités ont cherché à améliorer le dispositif de gouvernement d'entreprise, tant pour les banques que pour le secteur des entreprises non financières. Une quantité de lois, réglementations, codes et normes nécessaires à la mise en place d'un système complet de gouvernement d'entreprise ont été adoptés. Des efforts ont été entrepris pour s'assurer que ceux qui détiennent des positions clés au sein du nouveau dispositif de gouvernement d'entreprise ont une formation et une expérience suffisantes. Dans le même temps, les efforts de mise en œuvre ont été intensifiés.

Le gouvernement d'entreprise prévu par le dispositif législatif et réglementaire n'est pas le même pour les banques commerciales et pour les entreprises non financières. Certains instruments, comme le droit des sociétés, sont contraignants pour les banques comme pour les autres entités, sous réserve qu'elles soient constituées en sociétés. Les entreprises d'État, en dehors des banques, sont aussi soumises à un instrument supplémentaire¹⁰. En revanche, les banques sont soumises à plusieurs lois spécifiques et à d'autres instruments qui leur imposent des obligations plus rigoureuses qu'aux entreprises d'État.

Les principaux instruments ayant un impact sur le dispositif de gouvernement d'entreprise s'appliquant aux banques sont les suivants : i) le droit des sociétés; ii) le droit bancaire; iii) les recommandations relatives au contrôle des établissements bancaires¹¹; iv) le Code de gouvernement d'entreprise concernant les banques commerciales par actions; et v) le Code de gouvernement d'entreprise relatif aux sociétés cotées (CGESC)¹². Le droit des sociétés et le CGESC s'appliquent aux sociétés financières ou non, mais les autres instruments ne concernent que les banques. Le CGESC ne porte que sur les sociétés cotées en bourse, autrement dit cinq banques par actions, mais de plus en plus de banques devraient être introduites en bourse. Comme on le verra plus loin, les deux banques commerciales pilotes sont soumises à des instruments supplémentaires.

Le droit des sociétés stipule que toutes les entreprises d'État doivent avoir un conseil d'administration avec un président et un vice-président, ainsi qu'un directeur général. Le directeur général, qui doit rendre des comptes au conseil d'administration, peut aussi en être membre. Le droit des sociétés fixe la taille du conseil d'administration pour une société par actions à cinq à 19 administrateurs au plus. En outre, il précise les responsabilités du conseil, qui sont généralement conformes à la pratique internationale, mais il ne donne pas aux administrateurs des indications claires sur la façon dont ils doivent exercer leurs responsabilités.

La Loi bancaire de 1994, modifiée en 2003, contient de nombreuses dispositions relatives au gouvernement d'entreprise des banques, comme le rôle des différentes instances de l'entreprise et les prescriptions en matière de transparence et de communication.

Un certain nombre de textes législatifs et réglementaires imposent d'autres conditions aux banques. En 2002, la BPC a publié des directives concernant les banques commerciales par actions (ci-après les directives) qui ont pour but de donner des instructions plus précises aux banques sur les obligations spécifiées dans le droit des sociétés et dans la Loi bancaire. Ce document précise le mécanisme de décision au sein d'une banque, avec des rôles particuliers permettant les contrôles nécessaires entre l'assemblée des actionnaires, le conseil d'administration et la direction et il stipule également que les banques sont tenues de mettre en place un système convenable de reddition de comptes et de communication des informations. Ces conditions vont au-delà de celles du droit des sociétés. Les directives visent, entre autres, à définir les moyens de protéger les intérêts des actionnaires et des déposants et, plus particulièrement, elles établissent une obligation de la part des actionnaires de contrôle de respecter les droits des actionnaires minoritaires et des déposants. L'obligation des administrateurs de défendre ces intérêts est précisée. Plusieurs interdictions sont définies concernant les opérations entre parties liées.

Pour assurer l'efficacité du conseil d'administration en tant que mécanisme de contrôle indépendant sur la direction, plusieurs personnes endettées auprès de la banque ne sont pas qualifiées pour être administrateurs. Les administrateurs de banques ont le droit d'obtenir toutes les informations nécessaires pour contrôler les opérations et la situation financière de l'établissement. Les administrateurs exerçant des fonctions de

direction constitueront un quart à un tiers de l'ensemble des administrateurs. En plus de ces administrateurs, le conseil doit être composé d'administrateurs totalement indépendants, autrement dit n'ayant vis-à-vis de la banque ou de ses actionnaires aucune relation de nature à entraîner des conflits d'intérêts. Les administrateurs indépendants sont spécialement mandatés pour tenir compte des intérêts des petits actionnaires et des déposants. Les administrateurs indépendants ont aussi l'obligation de rendre compte de tout manquement à la législation ou à la réglementation à l'autorité de tutelle bancaire.

Une certaine ambiguïté existe autour du concept d'administrateur indépendant. En général, le terme « administrateur indépendant » sert à désigner un administrateur n'exerçant pas de fonctions de direction, autrement dit une personne qui n'est pas salariée de l'entreprise. Selon une autre définition, « indépendant » signifierait libre de toute connexion avec l'entreprise et des conflits d'intérêts pouvant naître d'une telle connexion. Ces connexions peuvent être personnelles (à savoir des individus ayant des liens personnels ou familiaux avec l'entreprise ou ses dirigeants) ou elles peuvent être commerciales (autrement dit les personnes affiliées à une entité qui traite avec la banque), ce qui soulève le risque d'un conflit d'intérêts. Néanmoins, une certaine tendance s'est manifestée en Chine qui consiste à désigner des administrateurs totalement indépendants, habituellement des universitaires ou des professionnels comme des juristes ou des comptables.

Une des obligations du conseil d'administration est de communiquer les évaluations effectuées par les autorités de tutelle de la banque et, si des mesures correctrices ont été ordonnées, de décrire les plans visant à remédier aux carences. Les directives exigent également la séparation entre le président et le directeur général de la banque et le conseil d'administration doit mettre en place des comités spécialisés, notamment sur le contrôle des transactions avec des parties liées, la gestion du risque et les rémunérations.

Le CGESC prévoit en outre que le comité d'audit, le comité de nomination et le comité de rémunération et d'évaluation seront présidés par un administrateur indépendant et que les administrateurs indépendants constitueront la majorité de ces comités. Au moins un administrateur indépendant du comité d'audit sera un spécialiste de la comptabilité. Les principales missions du comité de la stratégie de l'entreprise consisteront à effectuer des études et à formuler des recommandations sur les projets de développement stratégique à long terme et les principales décisions d'investissement de l'entreprise.

Au regard des directives et des pratiques chinoises en général, le processus d'audit s'écarte quelque peu des pratiques internationales habituelles. Les directives n'imposent pas au conseil d'administration la constitution d'un comité d'audit et elles précisent en outre que la fonction d'audit interne doit rendre compte au président de la banque plutôt qu'au conseil d'administration. En revanche, la procédure d'audit est étroitement liée au conseil de surveillance, qui joue un rôle spécifique dans les entreprises chinoises. Les directives bancaires assurent également aux dirigeants une protection relativement solide par rapport aux interventions du conseil d'administration et elles découragent fortement ce dernier de remplacer les dirigeants avant l'expiration de leur mandat.

Il est prévu que les banques devront se soumettre aux obligations de communication imposées par l'autorité de tutelle, mais les éléments spécifiques qui doivent faire l'objet de la communication ne sont pas précisés. Une des obligations du conseil d'administration est de diffuser les évaluations des autorités de tutelle bancaires dans les cas où des mesures correctrices ont été ordonnées et de décrire les plans destinés à remédier aux carences.

Comme toutes les entreprises chinoises, les banques sont tenues d'avoir un conseil de surveillance. Contrairement au conseil de surveillance dans les systèmes de contrôle dual, le conseil de surveillance chinois ne fait pas partie de la hiérarchie du gouvernement d'entreprise. Le conseil de surveillance est une entité qui mène ses activités en dehors de la hiérarchie chargée de prendre les décisions et qui a pour mission de surveiller le respect de la législation et de la réglementation. Le conseil de surveillance se compose de contrôleurs extérieurs nommés par l'État et de quelques représentants des salariés. Il est chargé des fonctions suivantes : i) contrôle du respect par l'entreprise de la législation, de la réglementation et des règles; ii) examen des états financiers de l'entreprise d'État; iii) inspection des performances commerciales; et iv) évaluation du directeur général. C'est le conseil de surveillance qui recrute l'auditeur externe. Un audit est effectué au moins une fois par an et en cas de changement de directeur général. Le conseil de surveillance rend compte au président et présente ses conclusions devant l'assemblée des actionnaires. De nombreux analystes ont estimé que le conseil de surveillance n'apporte pas de contribution efficace aux contrôles nécessaires pour définir clairement les responsabilités de la direction vis-à-vis du conseil et du conseil vis-à-vis des actionnaires. Dans ce contexte, on a souvent recommandé de réévaluer le rôle du conseil de surveillance dans le cadre des efforts généraux visant à aligner les pratiques chinoises et internationales.

Globalement, l'ensemble élémentaire d'instruments qui constitue le dispositif de gouvernance pour les banques est conforme à celui d'autres pays. Compte tenu de l'expérience limitée de la Chine quant à l'utilisation d'outils de gouvernance obéissant aux lois du marché, il serait souhaitable de consacrer d'importantes ressources pour approfondir les connaissances de ceux qui joueront un rôle nettement plus étendu dans le cadre du nouveau régime de gouvernance. Des instructions écrites concernant les obligations des administrateurs de banque seraient par exemple utiles. Elles pourraient s'inscrire dans un code de conduite général à l'intention des administrateurs d'entreprise ou s'adresser plus particulièrement aux administrateurs de banque. De nombreux pays se sont dotés de tels codes qui peuvent être formulés par les autorités de tutelle, les autorités de marché ou différentes entreprises. Les instituts spécialisés qui se chargent souvent de la formation des administrateurs, participent fréquemment à la formulation de tels codes et à encourager leur utilisation. Enfin, les difficultés d'application des lois et réglementations restent un sérieux obstacle à l'amélioration du gouvernement d'entreprise en Chine.

Seules quelques banques ont été constituées en sociétés et elles sont encore plus rares à être cotées en bourse. Dans ces conditions, la plupart des banques n'ont pas été tenues d'exercer leurs activités dans le cadre du régime officiel de gouvernement d'entreprise de la Chine. Parallèlement, il est largement admis que le gouvernement d'entreprise en Chine doit se rapprocher des normes mondiales. Plus particulièrement, il est généralement reconnu que la constitution en société et l'introduction en bourse ne sont pas parvenues à améliorer les performances financières des sociétés chinoises cotées et ne les ont pas contraintes à considérer la création de valeur pour l'actionnaire comme un objectif prédominant. Par conséquent, l'objectif d'améliorer la gouvernance bancaire en soumettant les banques chinoises au même régime de gouvernement d'entreprise que les sociétés chinoises cotées ne peut réussir que si ce régime s'améliore considérablement. Dans une certaine mesure, les autorités de tutelle bancaires peuvent imposer des pratiques plus rigoureuses aux banques chinoises qu'à d'autres types de sociétés. Ainsi, à propos de la communication d'informations, les autorités de tutelle bancaires peuvent se

montrer plus strictes que les règles des places boursières pour les sociétés cotées en imposant à chaque banque d'aligner son système de gouvernement d'entreprise sur des normes minimales. Néanmoins, l'intégralité du régime chinois de gouvernement d'entreprise devra s'améliorer pour que la politique imposant aux banques le régime de gouvernement d'entreprise prévu pour les sociétés cotées puisse avoir l'impact voulu.

4.4. *Transparence et exposition aux marchés*

Aux termes des nouvelles conditions de gouvernement d'entreprise, les banques devront respecter des normes nettement plus rigoureuses de transparence et se soumettre à un contrôle plus intense du marché que par le passé. Les banques seront examinées par d'autres banques, nationales ou étrangères, elles feront l'objet d'une couverture plus intensive dans la presse financière et de la surveillance constante des marchés financiers. Tandis que les banques chinoises cherchent à lever des fonds par des émissions d'actions ou de titres de dette subordonnée, de nombreuses banques d'investissement étrangères mènent des études sur le système bancaire chinois et formulent des recommandations concernant les investissements en capital. Pour répondre aux attentes de nouveaux investisseurs, les banques devront augmenter la quantité et la qualité des données diffusées et obtenir des résultats conformes aux anticipations du marché. Le CGESC ajoutera d'autres conditions en matière de communication et les banques qui s'inscrivent à la cote de bourses étrangères seront soumises à des normes supplémentaires.

En dehors des évaluations menées par les marchés d'actions, les marchés obligataires et interbancaires placeront les institutions chinoises sous une surveillance croissante. Pour l'heure, les agences de notation s'appuient fortement sur les garanties officielles pour l'attribution de notes aux banques chinoises mais, à mesure que les relations deviendront plus complexes, les banques qui pourront asseoir leur crédibilité auprès d'agences de notation et de contreparties sur la base de leur solidité financière auront un avantage compétitif. En outre, les banques chinoises vont s'engager dans des opérations de plus en plus complexes avec les institutions étrangères. Chaque institution chinoise devra s'efforcer de convaincre les éventuelles contreparties de sa solvabilité. Sur la base de ces notes et de leurs propres évaluations, les investisseurs et d'autres institutions financières décideront s'ils sont prêts, et à quel coût, à se lancer dans différents types d'opérations avec les intermédiaires chinois. En décidant d'accepter la discipline du marché, les banques subiront, à long terme, des pressions croissantes les incitant à poursuivre leur restructuration. Aussi, pour obtenir de nouveaux fonds d'investissement tout en empruntant dans des conditions concurrentielles, elles devront répondre aux attentes du marché en portant leurs bénéfices à des niveaux comparables à la concurrence, maîtriser leurs coûts et réduire les prêts non productifs. Les pressions exercées en ce sens par le marché viendront s'ajouter à celles des administrateurs et des autorités de tutelle.

4.5. *Intensification de la concurrence étrangère*

Comme on l'a souligné plus haut, la présence étrangère sur le marché se développera avec les participations étrangères au capital des banques chinoises. Ces participations augmenteront également dès lors que les banques étrangères auront davantage la possibilité de concurrencer directement le marché national au moyen de filiales et de succursales et que les banques étrangères accèderont plus facilement aux opérations nationales de change. Auparavant, la Chine imposait des restrictions sévères sur les opérations que pouvaient mener les banques étrangères, en particulier les opérations en

monnaie locale. C'est principalement en raison de ces restrictions que les banques étrangères ne représentaient que 1 % du total des actifs bancaires fin 2003. Elles exerçaient leurs activités, pour la plupart, dans quelques grandes villes et se limitaient à des opérations de crédit en devises, accordés essentiellement à des entreprises étrangères. Avec la libéralisation, cette part devrait nettement augmenter. D'ici fin 2006, toutes les restrictions géographiques sur les opérations en monnaie chinoise seront supprimées.

Les autorités chinoises n'ouvriront probablement pas autant leur marché que les pays d'Amérique latine et d'Europe centrale lorsqu'ils ont été confrontés à la faillite de leur système bancaire. Dans bien des cas, la majorité du capital des banques nationales de ces pays a fini par passer entre les mains de banques étrangères. Tout d'abord, les Chinois, compte tenu de leurs gigantesques réserves d'épargne nationale, n'ont pas besoin de ressources étrangères pour recapitaliser leurs banques. Ensuite, les autorités chinoises ne sont certainement pas prêtes à accepter une telle présence étrangère pour l'instant. En tout état de cause, l'ouverture à la concurrence étrangère, à travers des participations au capital d'institutions chinoises, les filiales et les succursales à capitaux étrangers et la concurrence transnationale, doit être suffisamment importante pour que la concurrence étrangère ait un impact visible sur le marché chinois.

L'expérience de la République de Corée peut être pertinente pour la Chine. Jusqu'à la crise de 1997, les autorités coréennes ont limité la présence étrangère dans le capital des banques coréennes à des participations infimes. Parallèlement, les succursales et les agences bancaires étrangères n'étaient autorisées à exercer qu'une petite gamme d'activités très différentes de celles que les banques coréennes étaient habilitées à exercer. Après la crise de 1997, la Corée a ouvert son système bancaire et a encouragé les investisseurs étrangers à acquérir des positions stratégiques importantes dans les banques nationales en vue d'améliorer le gouvernement d'entreprise des banques. Simultanément, les autorités ont éliminé les contrôles restant sur les mouvements de capitaux et ont progressivement appliqué un régime de traitement national aux banques étrangères. Même si la présence étrangère dans le système bancaire est circonscrite, elle est bien plus importante qu'avant la crise de 1997. La décision d'accepter une plus grande présence étrangère a constitué un facteur décisif d'amélioration de la gouvernance bancaire et de restructuration du système bancaire dans les années qui ont suivi¹³.

5. Programme de redressement des banques commerciales d'État

La section précédente traitait du dispositif de gouvernement d'entreprise pour toutes les banques constituées en société. Or, si la plupart des mesures de réforme actuellement mise en œuvre s'appliquent aux banques commerciales d'État, les autorités ont cependant décidé de concentrer leurs efforts de réformes sur deux « banques pilotes » : la Banque de la construction de Chine (BCC) et la Banque de Chine (BC). Grâce à l'expérience acquise dans le cadre du redressement de ces deux institutions phares, le programme pourra être étendu ou modifié dans les prochaines années. Il nécessite non seulement l'engagement de sommes importantes, mais aussi un effort pour changer les incitations et les systèmes de gouvernance des banques.

En mars 2004, la CCRB a publié des instructions expliquant sa stratégie pour la BC et la BCC¹⁴. Ces instructions ont constitué la première démarche concrète des pouvoirs publics pour modifier en profondeur le fonctionnement des deux banques pilotes d'ici fin 2007. D'ici là, les banques doivent devenir rentables tout en conservant des fonds propres suffisants, de

bons contrôles internes, des activités commerciales saines et des services de grande qualité. Pour renforcer les bilans des banques pilotes, l'équivalent de quelque 45 milliards USD de ressources provenant des réserves internationales du pays a été injecté dans ces banques (22.5 milliards USD pour chaque banque). Les banques devraient se débarrasser des PNP restants en les provisionnant ou en les cédant avec une décote par rapport à leur valeur nominale à des sociétés de défaisance. En juin 2004, les banques pilotes ont vendu 279 milliards CNY supplémentaires (34 milliards USD) de PNP à ces sociétés. Ces deux banques se sont aussi engagées dans la vente des PNP aux banques d'investissement étrangères.

5.1. Changements prévus du régime de propriété

L'absence de propriétaires identifiables et le manque de responsabilisation vis-à-vis des actionnaires qui en découle sont au centre des carences de la gouvernance des banques commerciales d'État. Contrairement aux banques par actions, qui fonctionnent déjà comme des banques indépendantes, les banques commerciales d'État n'étaient toujours pas dissociées de l'État début 2004. La première étape de la transformation de leur régime de propriété a eu lieu en décembre 2003, quand un organisme public spécial, la Société centrale d'investissement Huijin (Huijin), a été créé pour devenir le propriétaire officiel des banques commerciales d'État¹⁵. Huijin exercera ses activités dans le cadre d'un Groupe de travail sur les réformes pilotes de transformation des banques d'État en sociétés par actions sous la supervision du Conseil des affaires d'État. Dans une certaine mesure, la position de Huijin est comparable à celle de la Commission d'État chargée du contrôle et de la gestion des actifs de l'État (SASAC), qui a pour mission d'assumer le rôle de propriétaire public des entreprises d'État et de promouvoir la réforme de la gouvernance dans le secteur non financier (voir chapitre 10).

Même si les banques commerciales d'État vont avoir des actionnaires supplémentaires, Huijin sera sans doute le principal propriétaire dans un proche avenir. Huijin aura pour mission de représenter les intérêts de l'État actionnaire. Les intérêts de l'État dans le contrôle des banques seront représentés par la CCRB mais il est souhaitable que les pouvoirs publics atteignent les objectifs fixés dans le cadre de leur politique industrielle, sociale et régionale en utilisant les instruments traditionnels comme la politique budgétaire.

La transformation du régime de propriété devrait se dérouler en trois étapes :

1. La constitution en société. En août-septembre 2004, les banques ont été transformées en sociétés part actions, l'État en étant l'unique propriétaire.
2. La diversification de l'actionnariat. Bien que l'État, agissant à travers Huijin, reste le principal propriétaire, d'autres entités vont détenir des participations minoritaires.
3. L'introduction en bourse. Les banques seront cotées sur les bourses de valeurs mobilières nationales et internationales.

À l'heure qu'il est, l'État n'a pas l'intention de renoncer à sa participation de contrôle dans les banques commerciales d'État. La plupart des pays membres de l'OCDE et la plupart des non membres dotés de secteurs financiers dynamiques ont fini par décider de privatiser leurs banques. Une des principales incertitudes pesant sur la réforme est de savoir si les banques commerciales d'État peuvent être transformées en entités à but lucratif tandis qu'une part prédominante des fonds propres reste sous le contrôle de l'État.

Comme on l'a souligné plus haut, il n'y a pas de tradition de contrôle par les intérêts industriels ou les investisseurs en portefeuille en vue de créer de la valeur pour l'actionnaire. Néanmoins, il est utile de donner aux investisseurs nationaux, tout comme aux

investisseurs internationaux, une expérience dans ce domaine. En outre, la mobilisation de l'épargne par les investisseurs particuliers et institutionnels nationaux créera une catégorie de personnes voulant créer de la valeur pour l'actionnaire à travers une bonne gestion.

La stratégie officielle des autorités chinoises prévoit, entre autres, de solliciter la participation de banques étrangères en tant que partenaires stratégiques des banques commerciales d'État. Les autorités chinoises soulignent qu'elles ne cherchent pas à obtenir des investissements de la part de banques étrangères pour obtenir du capital – qui est comparativement abondant en Chine. Elles s'efforcent plutôt d'accéder aux capacités de contrôle et aux techniques bancaires des banques étrangères.

D'autres raisons expliquent pourquoi des banques étrangères pourraient hésiter à conclure des partenariats stratégiques avec des banques commerciales d'État. En particulier, même lorsqu'elles veulent étendre leurs activités au marché chinois, de nombreuses banques vont trouver d'autres moyens plus attrayants de pénétrer le marché, comme une participation dans des sociétés par actions ou le développement de réseaux de succursales ou de filiales. Les banques étrangères ne seront sans doute pas enthousiastes à l'idée d'un partenariat stratégique avec des banques commerciales d'État dépourvues de tradition de fonctionnement en tant qu'entité rentable. En outre, les banques commerciales d'État devront connaître une longue période de restructuration et de rationalisation et elles sont aux prises avec un grand volume de PNP. Les banques étrangères pourraient bien hésiter à se laisser entraîner, en tant qu'investisseurs stratégiques, dans des positions visibles où elles encourent le risque de pertes financières et de perte de réputation, mais sur lesquelles elles ne peuvent guère exercer de contrôle. Les banques étrangères ne voudront peut-être prendre qu'une participation minoritaire pour promouvoir leurs activités avec la banque commerciale d'État dans un domaine particulier (par exemple, les cartes de crédit), ou afin d'obtenir un soutien officiel pour leur expansion dans d'autres domaines, plus lucratifs, du secteur bancaire à travers des succursales, des alliances stratégiques ou des opérations transnationales. Ainsi, la volonté des partenaires étrangers d'améliorer la gouvernance pourrait ne pas suffire à générer les changements nécessaires. En définitive, les investisseurs stratégiques étrangers sont indispensables à la réussite des efforts visant à réhabiliter les banques commerciales d'État, mais les autorités doivent relever le défi difficile qui consiste à persuader les institutions étrangères de participer en tant que partenaires stratégiques minoritaires.

De nombreux intervenants sur le marché estiment que les deux banques pilotes vont tenter une introduction en bourse en 2005 et qu'elles ont toutes les deux hâte d'être cotées, sans qu'aucune date butoir n'ait été fixée sur ce point.

5.2. Gouvernance interne des banques commerciales d'État pilotes

Les autorités cherchent à transformer les banques commerciales d'État en entités disposant d'une personnalité morale distincte avec des propriétaires identifiables qui souhaitent tirer parti des performances financières de la banque tout en mettant sur pied des dispositifs de gouvernement d'entreprise conçus pour protéger les intérêts des propriétaires. En se constituant en société, les banques pilotes relèveront du droit des sociétés et des directives bancaires, ainsi que des mesures spécifiques destinées aux banques pilotes. Dans l'ensemble, ces instruments nécessitent la création d'un comité des actionnaires, d'un conseil d'administration, d'un conseil de surveillance et d'une direction générale, chacune de ces instances étant dotée de fonctions précises. Les deux banques pilotes devront trouver des investisseurs stratégiques nationaux et internationaux pour

assumer des positions actionnariales, nommer des administrateurs et prendre part aux réunions des comités des actionnaires. Huijin désignera des administrateurs pour représenter les intérêts de l'État en tant qu'investisseur. Parmi ces administrateurs figureront sans doute les personnes qui ont des liens très étroits avec les pouvoirs publics ainsi que quelques administrateurs totalement indépendants. Les modalités précises de la représentation par Huijin des intérêts de l'État restent en cours de discussion.

Les banques pilotes devront concevoir des stratégies pour atteindre des objectifs commerciaux et définir des objectifs annuels tout en évaluant les progrès réalisés pour respecter ces objectifs. Afin de respecter ces objectifs, les systèmes de gestion des ressources humaines doivent être réorganisés. Un système fondé sur des données quantitatives pour évaluer les performances de la direction doit être mis en place et faire l'objet de comptes rendus trimestriels aux autorités bancaires.

Les banques sont plus libres de choisir leur propre direction et mettre en œuvre leur politique en matière de personnel. En juillet 2004, les deux banques ont chacune désigné leur directeur général, distinct du président de la banque. La BCC a choisi une personnalité extérieure qui a été vice-président d'une institution financière importante contrôlée par l'État, tandis que la BC a choisi le gouverneur d'une province¹⁶. De plus, les deux banques sont en train d'engager des sociétés de conseil étrangères pour améliorer leurs compétences dans des domaines comme la gestion des risques¹⁷. Début 2004, les banques pilotes ont appliqué le système de classification en cinq catégories de la CCRB à l'ensemble de leurs portefeuilles, y compris les éléments hors bilan.

Les banques pilotes devront respecter les objectifs spécifiés pour les indicateurs de référence les plus souvent utilisés concernant les bénéfices et la qualité du bilan. En particulier, le rendement de l'actif devrait augmenter pour atteindre 60 points de base d'ici fin 2005 et par la suite pour rejoindre les niveaux de la concurrence internationale. Le rendement des fonds propres devrait être porté à 11 % d'ici fin 2005 et à au moins 13 % d'ici 2007. Le ratio coût/chiffre d'affaires devrait se situer dans une fourchette de 35-45 %. À tout moment, le ratio d'adéquation des fonds propres devrait s'établir au moins à 8 %¹⁸. Les PNP seront maintenus dans une fourchette de 3-5 %. Les banques pilotes devront remédier peu à peu à ces prêts et repérer toute irrégularité s'étant produite durant le processus au cours duquel ils ont présenté des incidents de paiement. D'ici fin 2005, les provisions pour les PNP seront augmentées à 60 % pour la BC et à 80 % pour la BCC.

La CCRB évaluera les progrès de la mise en œuvre des réformes du gouvernement d'entreprise et vers l'amélioration des indicateurs financiers au moyen d'inspections et de rapport de contrôle. Les conclusions de ces rapports seront transmises au Groupe de travail sur les réformes pilotes de transformation des banques d'État en sociétés par actions sous la supervision du Conseil des affaires d'État.

6. Synthèse et conclusions

Le secteur bancaire en Chine entre dans une nouvelle phase de son histoire. Après la décision d'engager une réforme économique en 1978, les autorités ont voulu redéfinir le rôle du système bancaire, qui a abandonné sa position passive dans l'ancien système de planification centrale en faveur d'une position active dans l'attribution du crédit et des ressources. Parmi les transformations qui se sont produites au fil des ans figure la dissociation de la banque centrale et des banques commerciales, ainsi qu'une série de mesures conçues pour encourager les banques à agir en tant qu'instances indépendantes de contrôle du secteur des entreprises.

Jusqu'à la fin des années 90, les résultats étaient décevants. Les banques, en particulier les banques commerciales d'État, ne présentaient pas les caractéristiques d'entités indépendantes axées sur la rentabilité. Les dirigeants des banques continuaient donc de les gérer comme s'il s'agissait d'annexes de l'État et d'assujettir la santé financière des banques à diverses considérations politiques, sociales et économiques. L'accès plus facile aux crédits bancaires n'a pas incité les entreprises à prendre des mesures plus efficaces. Ce phénomène d'antisélection des crédits a eu, entre autres, pour conséquence une très mauvaise qualité des bilans des banques. Même avec l'engagement d'importantes ressources pour renforcer les bilans en 1998-99, les banques ont continué de suivre les mêmes modes de comportement qu'auparavant.

Face aux résultats insatisfaisants de ces efforts antérieurs, les autorités ont conclu que toute autre utilisation de ressources publiques pour renforcer les bilans devait être subordonnée à une amélioration du régime de gouvernement d'entreprise des banques. Après la décision d'accélérer la réforme bancaire lors du Congrès du Parti de 2003, les autorités ont introduit l'ensemble de projets de réforme le plus ambitieux entrepris à ce jour. Les mesures spécifiques intégrées au programme avaient certes fait l'objet de discussions depuis plusieurs années. Cependant, dans son ensemble, le programme représentait l'effort le plus sérieux consenti jusqu'à présent de changer les modes de comportement des banques. Les éléments essentiels de la réforme sont les suivants :

1. une réforme du régime de propriété des banques pour trouver des propriétaires capables de contrôler efficacement les performances des banques;
2. une amélioration des pratiques de contrôle bancaire conformément aux normes internationales;
3. un renforcement du dispositif législatif et réglementaire concernant la gouvernance des banques;
4. une amélioration de la transparence et une exposition accrue des banques chinoises à la surveillance du marché;
5. un renforcement de la présence étrangère dans le système bancaire liée non seulement à l'accession de la Chine à l'OMC mais aussi à la volonté de tirer parti de la concurrence étrangère.

En plus de ces mesures qui concerneront toutes les banques, les autorités ont engagé 45 milliards USD pour soutenir la restructuration financière de deux banques commerciales d'État « pilotes », sous réserve que ces banques mettent en œuvre une réforme de leur gouvernement d'entreprise.

Le programme de réforme, qui se fixe des objectifs très ambitieux, reflète la volonté frappante de la part des autorités chinoises de renoncer à un contrôle direct des banques et d'autoriser les banques à se soumettre aux pressions du marché. Auparavant, le système bancaire chinois fonctionnait sous le contrôle étroit des autorités et s'efforçait de minimiser l'influence du marché financier mondial en Chine. Cet ensemble de changements dans l'approche des pouvoirs publics tend à réduire considérablement les différences entre le système bancaire chinois et le système bancaire mondial.

La nouvelle approche part du principe qu'en modifiant le régime de propriété et le gouvernement d'entreprise, les conseils d'administration et la direction des banques devront tenir compte des intérêts de leurs propriétaires plutôt que de se comporter en agents de la politique des pouvoirs publics. La flexibilité accrue dont ils disposent pour

choisir et rémunérer leurs dirigeants devrait renforcer leur indépendance. En encourageant les introductions en bourse et l'amélioration de la transparence, les banques devraient à terme moins dépendre des garanties de l'État et davantage de leur position sur le marché. Les banques seront soumises à de fortes pressions pour répondre aux attentes des marchés financiers, surtout lorsqu'elles chercheront à lever des sommes importantes sur les marchés de capitaux tant à l'échelle nationale qu'internationale.

Bien que la politique actuelle soit la plus audacieuse qui ait été introduite depuis le début des réformes il y a une vingtaine d'années, les initiatives prévues par les autorités continuent de se heurter à des obstacles. Tout d'abord, la réforme projetée ne couvre que les deux plus petites banques commerciales d'État et, dans une moindre mesure, les banques par actions. Cette étude, qui s'intéresse essentiellement aux problèmes de gouvernance, s'est concentrée sur les secteurs qui devraient principalement faire l'objet des réformes en matière de gouvernance. D'autres catégories d'établissements de crédit, comme les autres banques commerciales d'État, les banques commerciales urbaines et les coopératives de crédit rurales, où les problèmes de solvabilité sont plus aigus, ne sont pas ciblées par la réforme pour l'instant, mais leurs difficultés vont certainement continuer de s'accroître, même si certains progrès sont réalisés concernant les groupes de banques visés.

Pour ce qui est des deux banques commerciales d'État pilotes, il n'est pas certain que le changement prévu de leur régime de propriété, dans le cadre duquel l'État conservera indéfiniment sa participation de contrôle, représente un modèle viable de gouvernance. En outre, si les partenaires stratégiques étrangers potentiels doivent se contenter de participations minimales, on peut se demander s'ils auront envie de participer ou si leur participation peut s'avérer efficace dans de telles conditions. En outre, les banques commerciales d'État sont extrêmement grandes, et parfois même à tel point qu'elles produisent des déséconomies d'échelle, en particulier celles qui ne sont que marginalement solvables et qui souffrent de graves carences de leur gouvernance.

Il est impossible de prévoir le déroulement de la réforme bancaire. Par exemple, si les efforts de réforme des banques « pilotes » sont encourageants, le programme pourrait être étendu à d'autres banques commerciales d'État. En revanche, si les résultats ne donnent pas satisfaction, les autorités vont peut-être devoir envisager des mesures plus radicales, comme le démantèlement des banques d'État ou simplement leur fermeture.

Compte tenu des antécédents du pays, qui traditionnellement n'applique que des réformes économiques partielles, et de son infrastructure juridique et institutionnelle insuffisamment développée, les problèmes à surmonter sont colossaux. Le pays n'a pas l'arsenal nécessaire d'administrateurs de société expérimentés et les instructions à l'intention des administrateurs ne sont pas claires. Jusqu'à présent, les introductions en bourse n'ont dans l'ensemble pas engendré de nette amélioration des performances pour les entreprises chinoises. Par conséquent, l'impact de la discipline de marché ne se fera sentir que si des améliorations sont apportées dans tout le dispositif de gouvernement des entreprises financières ou non. Manifestement, en dépit de toutes ces incertitudes et compte tenu de l'ampleur des transformations déjà introduites et de celles qui seront engagées bientôt, il ne peut être sérieusement question de revenir aux anciens modes de comportement, d'autant que la réforme se déroule ouvertement sous les yeux de la population chinoise et de la communauté financière internationale.

Bien que l'on s'interroge sérieusement sur la réussite de la réforme en son état actuel, certaines recommandations peuvent être formulées pour maximiser les chances de

succès. De nombreuses recommandations pour l'amélioration de la gouvernance bancaire sont comparables à celles que l'on pourrait faire pour l'ensemble du secteur des entreprises. Les recommandations suivantes concernant le gouvernement d'entreprise dans les banques par actions et les banques commerciales d'État pilotes figurent parmi les plus marquantes :

1. L'industrie nationale sera autorisée à prendre quelques participations dans les banques commerciales d'État pilotes. Sachant qu'il peut exister des conflits d'intérêts entre les banques et les sociétés industrielles, ces relations de propriété doivent être limitées.
2. Les banques étrangères doivent être autorisées à renforcer leur présence sur le marché dès lors qu'elles introduisent une forte concurrence pour les institutions nationales.
3. Il faut redoubler d'efforts pour mettre au point des dispositifs réglementaires convenables à l'intention des investisseurs institutionnels et pour améliorer la capacité des institutions nationales à agir en tant qu'instances de contrôle du secteur des entreprises.
4. Le rôle et les responsabilités des administrateurs indépendants doivent être clarifiés. D'autres pays ont eu recours à des codes de conduite pour les administrateurs ainsi qu'à une formation spécialisée.
5. Les moyens utilisés par Huijin pour exercer les droits de propriété de l'État doivent être clarifiés et alignés sur les pratiques internationales.
6. Il convient d'envisager des programmes spéciaux personnalisés en fonction des besoins des administrateurs des banques.
7. Les directives de 2002 concernant les banques commerciales par actions doivent être réexaminées pour s'assurer qu'elles couvrent convenablement la situation des banques commerciales d'État pilotes.
8. Les autorités doivent étudier l'efficacité des conseils de surveillance dans le contexte du gouvernement d'entreprise pour déterminer si des changements fondamentaux sont nécessaires.

Notes

1. Ce chapitre a été rédigé par John Thompson, Direction des affaires financières et des entreprises, OCDE.
2. Les *Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE* constituent la norme internationale de gouvernement d'entreprise pour les sociétés financières et non financières.
3. En plus du risque de crédit traditionnel qu'elles avaient l'habitude d'assumer, les banques sont désormais associées à des opérations innovantes impliquant d'autres types de risques, comme le risque de marché et le risque de taux. En outre, puisqu'elles commencent à participer à des opérations de gré à gré à plus long terme, souvent sur des produits inhabituels, le risque de contrepartie, le risque de liquidité, le risque de règlement et le risque juridique prennent de l'importance. Pour que son système de gestion des risques soit complet, la banque doit concevoir des dispositifs permettant d'identifier chacun de ces risques et de les quantifier pour chaque opération. Elle doit également se doter d'une fonction importante de déontologie pour veiller à ce que sa politique soit effectivement mise en œuvre dans tous ces domaines. En règle générale, le Comité de gestion des risques du conseil d'administration approuve les politiques de risques de la banque et cherche à s'assurer de l'adéquation des dispositifs de conformité.
4. Outre les caractéristiques dues à l'héritage chinois de la planification centrale de l'économie, le système financier national présente un grand nombre des caractéristiques d'autres pays asiatiques. Dans de nombreux pays d'Asie, les ressources financières n'étaient pas allouées selon des critères fondés sur le marché. Au lieu de quoi, les actifs détenus par les banques et les autres institutions financières étaient généralement utilisés par les pouvoirs publics, des groupes industriels qui leur étaient liés et d'autres groupes ayant de solides relations afin de servir les

objectifs nationaux de politique sociale et industrielle. Ainsi, les considérations prudentielles étaient subordonnées aux intérêts des actionnaires de contrôle des banques et aux objectifs de politique industrielle du pays. Par conséquent, les autorités de tutelle du secteur financier n'ont pas acquis l'indépendance ni la capacité technique requises pour faire contrepoids aux pressions exercées par les ministères de l'Industrie au sein de la structure de décision. Après que la crise de 1997 a mis en lumière le risque inhérent à ce mode d'intermédiation, la plupart des pays asiatiques ont pris conscience que pour mener à bien leurs efforts de réforme, il leur fallait avant tout se doter d'une autorité de tutelle dans le secteur financier et modifier les régimes de gouvernance des institutions financières. La Chine a connu une évolution similaire.

5. Les actifs qui ont été sortis des bilans des banques ont été transférés à quatre sociétés publiques de défaillance qui avaient pour mission de résoudre le problème des actifs compromis des banques et de récupérer la valeur des actifs transmis. Ces sociétés de défaillance ont été calquées sur des institutions comparables, constituées dans les pays concernés par la crise asiatique pour acheter les actifs compromis aux banques, ce qui a permis aux banques de concentrer leur énergie sur les améliorations à apporter aux institutions. Pendant ce temps, les sociétés de défaillance étaient censées se concentrer sur le redressement de la valeur des actifs compromis. Les quatre sociétés de défaillance en Chine n'ont pas autant progressé en ce qui concerne les recouvrements de prêts que bon nombre de leurs homologues dans d'autres pays d'Asie comme la Corée ou la Malaisie.
6. Pour certains éclairages utiles, voir « Building a Transparent Private Bank in China », *China Daily*, 23 février 2004.
7. « The CBRC Introduces a Provisional Risk Assessment System for Joint-Stock Commercial Banks », *China Daily*, 22 février 2004. Voir également : « New Banking Risk System Lauded », *China Daily*, 23 février 2004.
8. Selon les analyses de Morgan Stanley, les fonds propres de base en proportion des actifs des quatre banques par actions cotées en bourse sont les plus bas de n'importe quel ensemble de banques dans la région de l'Asie de l'Est.
9. Par exemple, la Banque de Shanghai a constitué une alliance avec Citibank au moyen d'une prise de participation, tandis que la Nanjing City Commercial Bank a conclu un accord semblable avec la SFI.
10. Dispositions provisoires sur le contrôle et la gestion des actifs publics des entreprises, 27 mai 2003.
11. Loi de la République populaire de Chine sur la réglementation et le contrôle des banques, 27 décembre 2003.
12. Le Code de gouvernement d'entreprise relatif aux sociétés cotées de la CCRVM et de la Commission d'État chargée de l'économie et du commerce, 7 janvier 2001.
13. Voir OCDE, *Études économiques de l'OCDE : Corée, 1998/99*.
14. CCRB, Instructions sur les réformes relatives au gouvernement d'entreprise et au contrôle de la Banque de Chine et de la Banque de la construction de Chine, 11 mars 2004.
15. Plusieurs possibilités pour la transformation de la structure de propriété ont été envisagées comme la constitution d'un comité relevant du Conseil des affaires d'État et chargé du redressement des banques, le transfert de propriété à la CCRB ou la création d'un organisme spécial de redressement bancaire ayant une durée d'existence limitée.
16. « China Moves to Improve Bank Boards », *Financial Times*, 29 juillet 2004.
17. « Bank of China Grooms Itself for Public Offer », *Wall Street Journal*, 30 mars 2004.
18. Bien que la norme internationale se situe à 8 %, les autorités de tutelle bancaires d'autres économies émergentes d'Asie définissent à l'heure actuelle des normes plus rigoureuses pour leurs banques nationales.

Bibliographie

- Banque populaire de Chine (BPC) (janvier 2002), « Directives relatives au gouvernement d'entreprise des banques commerciales par actions ».
- Banque populaire de Chine (BPC) (avril 2002), « Directives relatives au contrôle interne des banques commerciales, proposition ».
- Bies, Susan S. (2002), « Banking Supervision and its Application in Developing Countries », discours devant le Forum financier de la Banque mondiale, juin, www.federalreserve.gov/boarddocs/speeches/2002.

- Bollard, Alan (2004), « The Role of Directors: A Reserve Bank Perspective », *Boardroom: The Journal of The Institute of Directors in New Zealand*, mai.
- Bu, Yongxiang (2004), « The Regulatory Framework and Government's Role in Improving Corporate Governance in the Banking Sector », rapport présenté par l'Atelier sur le Programme de financement et de développement de l'APEC relatif à l'amélioration du gouvernement d'entreprise au sein des institutions financières, Institut national comptable de Shanghai, mai.
- Cai, E-sheng (1999), « Financial Supervision in China: Framework, Methods and Current Issues », *Strengthening the Banking System In China: Issues and Experience*, Policy Papers de la BRI, Bâle, Banque des règlements internationaux.
- Chen, Kathie et Lora Western (2004), « Bank of China Grooms Itself for Public Offer », *Wall Street Journal Europe*, 30 mars.
- Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (1999), *Renforcement de la gouvernance d'entreprise pour les organisations bancaires*, septembre.
- Commission chinoise de réglementation bancaire (CCRB) (2004), « Instructions sur les réformes relatives au gouvernement d'entreprise et au contrôle de la Banque de Chine et de la Banque de la construction de Chine », 11 mars.
- Commission chinoise de réglementation des valeurs mobilières (CCRVM) (2001), « Instructions relatives à l'introduction d'administrateurs indépendants au conseil d'administration des sociétés cotées », 16 août.
- Commission chinoise de réglementation des valeurs mobilières/Commission d'État de l'économie et du commerce (CCRVM/CEEC) (2001), Code de gouvernement d'entreprise relatif aux sociétés cotées de la Commission chinoise de réglementation des valeurs mobilières et de la Commission d'État de l'économie et du commerce, publié le 7 janvier.
- Conseil des affaires d'État de la République populaire de Chine (2003), « Dispositions provisoires sur le contrôle et la gestion des actifs publics des entreprises », Décret du Conseil des affaires d'État de la République populaire de Chine, n° 378, 27 mai.
- Dingmin, Zhang (2004), « New Banking Risk System Lauded », *China Daily*, 23 février.
- Dolven, Ben, Howard Winn et David Murphy (2004), « HSBC Bets Big on China », *Far Eastern Economic Review*, 19 août.
- Estanislao, Jesus (2004), « The Regulatory Framework and Government's Role in Improving Corporate Governance within the Banking Sector », rapport présenté dans le cadre de l'Atelier sur le Programme de financement et de développement de l'APEC relatif à l'amélioration du gouvernement d'entreprise au sein des institutions financières, Institut national comptable de Shanghai, mai.
- Ferri, Giovanni (2003), « Corporate Governance in Banking and Economic Performance: Future Options for PRC », Document de réflexion de l'Institut de la Banque asiatique de développement, 7 août.
- Liu, Minkang (président de la CCRB) (2004), « Setting a New Stage in China's Banking Supervision and Regulation », discours, 11 mars.
- Mellor, William (2004), « Building a Transparent Private Bank in China », *China Daily*, 23 février.
- OCDE (1999), *Études économiques de l'OCDE : Corée 1998/99*, OCDE, Paris.
- République populaire de Chine, Loi sur les sociétés de la République populaire de Chine, promulguée le 24 décembre 1994 et modifiée le 25 décembre 1999.
- République populaire de Chine, Code fondamental sur l'établissement d'un système moderne de société et la gestion d'entreprises d'État moyennes et grandes (provisoire) du 27 octobre 2000.
- République populaire de Chine, Loi de la République populaire de Chine sur la réglementation et le contrôle bancaire, 27 décembre 2003.
- Slater, Dan (2004), « Bank of China Desperately Searching for Strategic Investors », *Finance Asia.com*, 10 septembre.
- Young, Harrison (2004), « Suggestions for Bank Directors », *The Age*, Melbourne, 21 mai.

PARTIE III

Chapitre 14

**Les droits de propriété intellectuelle
en Chine : enjeux et perspectives
en matière de gouvernance**

Table des matières

Résumé	463
Les droits de propriété intellectuelle en Chine : enjeux et perspectives en matière de gouvernance	465
1. Introduction	465
2. Les DPI et le développement économique	466
2.1. Définition et justification économique des DPI	466
2.2. Les retombées des DPI sur la croissance économique des pays en développement	468
3. La politique en matière de DPI et les moteurs de la croissance en Chine	468
4. Un aperçu du régime des DPI en Chine	471
4.1. Le cadre réglementaire	471
4.2. Le cadre institutionnel	472
5. Problèmes de gouvernance et d'application de la loi	474
5.1. Les problèmes de gouvernance	474
5.2. Les infractions	478
6. Comment améliorer le respect de la réglementation?	482
6.1. Les mesures prises par le gouvernement chinois	482
6.2. Vers une stratégie pluridimensionnelle	484
Notes	487
Bibliographie	489
Liste des encadrés	
14.1. Les principales catégories de droits de propriété intellectuelle	467
14.2. Contrefaçon et sécurité	479

Résumé

Les hauts responsables chinois ont aujourd'hui conscience de l'importance, pour la Chine, de mettre en place un système bien conçu de droits de propriété intellectuelle (DPI). Si l'accession à l'OMC offre à l'économie chinoise de nouvelles perspectives, elle soumet également les entreprises du pays à une concurrence internationale plus rude, dans le respect des règles de l'Organisation, en ce qui concerne notamment les Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC). Pour l'industrie et les pouvoirs publics, il s'agit d'assimiler au plus vite ces nouvelles « règles du jeu ». De fait, les dirigeants chinois sont en train de prendre la mesure de l'importance fondamentale de la protection des droits intellectuels, non seulement pour attirer l'investissement direct étranger et les transferts de technologie, mais également pour stimuler l'innovation, dont dépend la compétitivité future de la Chine dans une économie du savoir mondialisée. Ces 20 dernières années, la Chine s'est appliquée à définir un ensemble de textes législatifs et réglementaires en matière de DPI, qui est aujourd'hui conforme pour l'essentiel aux pratiques et normes internationales. Le principal défi des années à venir consistera à améliorer la gouvernance des systèmes législatif, administratif et de mise en œuvre, afin de donner à la législation en vigueur les moyens de stimuler l'innovation et de protéger plus efficacement les DPI.

L'élaboration du système chinois de DPI s'inscrit dans le contexte plus large de l'instauration d'un cadre institutionnel plus favorable au libre jeu des forces du marché, ce qui signifie que l'environnement institutionnel devant soutenir le système de DPI n'est pas complètement en place. La Chine ne s'est par exemple pas encore dotée d'une législation antitrust pour combattre la fraude en matière de DPI. Les récents amendements à la Constitution chinoise concernant la protection de la propriété privée consolideront l'assise juridique de la propriété intellectuelle. Sur un plan plus général, les efforts déployés pour renforcer la règle de droit bénéficieront à la gestion et à la protection des droits intellectuels.

Dans le domaine extrêmement complexe et technique des DPI, il reste encore beaucoup à faire. Le présent chapitre ne dresse pas un bilan exhaustif de la situation, mais s'attache à mettre en évidence et analyser certains enjeux de la gouvernance qui influent sur l'efficacité du régime chinois des DPI à promouvoir la recherche et l'innovation, et sur le respect de ces droits.

Selon la présente étude, le système chinois de DPI n'a pas été utilisé au mieux pour stimuler l'effort national de recherche. Les violations des DPI se sont il est vrai multipliées ces dernières années, en dépit des mesures prises en vue de renforcer l'application des textes. Ce chapitre identifie les principales lacunes de la gouvernance à l'origine de ces deux phénomènes interdépendants. Il s'agit entre autres des failles du cadre réglementaire, du manque de ressources humaines et financières, de l'inefficacité de la gouvernance à l'interface de la recherche et des brevets, du faible effet dissuasif des sanctions infligées, du problème du « favoritisme local », où préférence est donnée aux acteurs locaux, et de la

complexité de la structure de l'appareil administratif. Face à ces enjeux, les pouvoirs publics chinois ont pris un certain nombre de mesures. Le présent document propose trois nouveaux axes d'action susceptibles d'améliorer l'efficacité du système de DPI : i) le renforcement de la participation de la société civile; ii) les mesures visant à renforcer la détermination des pouvoirs publics à faire respecter les DPI à l'échelon local; et iii) la réforme de l'organisation des structures administratives chargées de leur application.

En résumé, bien qu'elle ait grandement progressé dans l'élaboration et l'application de ses politiques de DPI, la Chine doit surmonter d'autres difficultés dans ce domaine, aussi bien sur le court que sur le long terme. Pour l'essentiel, il lui faut concevoir des politiques de DPI qu'elle puisse adapter en fonction de l'évolution des besoins et des conditions. Ces politiques ne devront pas seulement soutenir l'investissement direct étranger et les transferts de technologies étrangères, mais également stimuler la recherche et le développement (R-D), l'innovation et la diffusion de la technologie à l'échelle nationale. La taille de l'économie chinoise et son niveau de développement, encore faible et inégal, combinés à une sensibilisation insuffisante à la question des DPI de la part des représentants de l'État, des entreprises et de l'immense population chinoise compliquent la tâche du gouvernement à cet égard. Les mesures visant à améliorer la gouvernance en général, et celle du système de DPI en particulier, contribueront à aider la Chine à relever les défis auxquels elle devra faire face à court et long terme.

Les droits de propriété intellectuelle en Chine : enjeux et perspectives en matière de gouvernance¹

1. Introduction

Les hauts responsables chinois ont aujourd'hui conscience de l'importance, pour la Chine, de mettre en place un système bien conçu de droits de propriété intellectuelle (DPI). Ils sont de fait en train de réaliser l'importance fondamentale de la protection des droits intellectuels, non seulement pour attirer l'investissement direct étranger et les transferts de technologie, mais également pour stimuler l'innovation, dont dépend la compétitivité future de la Chine dans une économie du savoir mondialisée. Ces 20 dernières années, la Chine s'est donc appliquée à définir un ensemble de textes législatifs et réglementaires en matière de DPI, qui est aujourd'hui conforme pour l'essentiel aux pratiques et normes internationales. Le principal défi des années à venir consistera à améliorer la gouvernance des systèmes législatif, administratif et de mise en œuvre, afin de donner à la législation en vigueur les moyens de stimuler l'innovation et de protéger plus efficacement les DPI.

L'élaboration du système chinois de DPI s'inscrit dans le contexte plus large de l'instauration d'un cadre institutionnel plus favorable au libre jeu des forces du marché, ce qui signifie que l'environnement institutionnel qui doit soutenir le système de DPI n'est pas complètement en place. La Chine ne s'est par exemple pas encore dotée d'une législation antitrust pour combattre la fraude en matière de DPI. Les récents amendements à la Constitution chinoise concernant la protection de la propriété privée consolideront l'assise juridique de la propriété intellectuelle. Sur un plan plus général, les efforts déployés pour renforcer la règle de droit bénéficieront à la gestion et à la protection des droits intellectuels.

Dans le domaine extrêmement complexe et technique des DPI, il reste encore beaucoup à faire. Le présent chapitre ne dresse pas un bilan exhaustif de la situation, mais s'attache à mettre en évidence et analyser certains enjeux de la gouvernance qui influent sur l'efficacité du régime chinois de DPI à promouvoir la recherche et l'innovation (dès lors que l'innovation peut se mesurer par le nombre de brevets), et sur le respect de ces droits.

Selon la présente étude, le système chinois de DPI n'a pas été utilisé au mieux pour stimuler l'effort national de recherche. Les violations des DPI se sont il est vrai multipliées ces dernières années, en dépit des mesures prises en vue de renforcer l'application des textes. Ce chapitre identifie les principales lacunes de la gouvernance à l'origine de ces deux phénomènes interdépendants. Il s'agit entre autres des failles du cadre réglementaire, du manque de ressources humaines et financières, de l'inefficacité de la gouvernance à l'interface de la recherche et des brevets, du faible effet dissuasif des sanctions infligées, du problème du « favoritisme local », et de la complexité de la structure de l'appareil administratif. Face à ces enjeux, les pouvoirs publics chinois ont pris un certain nombre de mesures. Le présent document propose trois nouveaux axes d'action susceptibles d'améliorer l'efficacité du système de DPI : i) le renforcement de la

participation de la société civile; ii) les mesures visant à affermir la détermination des pouvoirs publics à faire appliquer les DPI à l'échelon local; et iii) la réforme de l'organisation des structures administratives chargées de leur application.

Le présent chapitre s'articule de la façon suivante : en préambule de l'analyse des questions de gouvernance dans le domaine des DPI, la section 2 présente quelques notions clés et explique en quoi consistent les DPI. La section 3 revient sur les raisons pour lesquelles la Chine a besoin d'un système de DPI performant. L'état actuel de la législation en matière de DPI et de son application est examiné à la section 4. La section 5 sera consacrée à l'analyse des points faibles en matière de gouvernance qui nuisent à l'efficacité du système de DPI. Enfin, la section 6 passe en revue les mesures prises par le gouvernement chinois pour surmonter ces difficultés et en propose de nouvelles.

2. Les DPI et le développement économique²

Avant d'examiner les questions de gouvernance se rapportant au système chinois de DPI, il peut être utile de définir les DPI, d'en préciser la nature, d'évoquer les raisons pour lesquelles ils doivent être protégés, et de rappeler les principaux liens qui existent entre la protection des DPI et le développement économique, dans le contexte particulier des pays en développement.

2.1. Définition et justification économique des DPI

Les droits de propriété intellectuelle (DPI) sont des droits conférés par la société à des particuliers ou à des organisations principalement au titre d'œuvres créatives. Ils donnent aux créateurs le droit d'empêcher des tiers d'utiliser sans autorisation l'objet du droit de propriété pendant une période limitée. La propriété intellectuelle se subdivise en la propriété industrielle (innovations commerciales fonctionnelles), en propriété artistique et littéraire (créations culturelles), et en nouvelles catégories hybrides qualifiées de systèmes *sui generis*, qui concernent les circuits intégrés pour ordinateur, les droits d'obtenteur, la protection des bases de données, etc. L'encadré 14.1 fournit une brève description des principales catégories de propriété intellectuelle et des mécanismes qui interviennent dans la protection de chacune d'entre elles.

L'utilisation qui est faite du savoir par une personne ne diminue en rien l'utilisation par une autre, à un coût supplémentaire souvent très faible, et n'est pas limitée par des frontières nationales³. Du point de vue de la société, plus les utilisateurs du savoir sont nombreux, mieux c'est, car chaque utilisateur peut retirer quelque chose de ce savoir pour un coût faible ou nul. La médaille a toutefois son revers : si le savoir était à la disposition de tout un chacun gratuitement, les incitations économiques à sa création ne seraient pas suffisantes pour attirer les fonds privés, ce qui entraînerait un sous-investissement préjudiciable à la société sur le long terme.

La justification économique de la protection des DPI réside dans la nécessité de remédier à la défaillance du marché, en veillant à assurer un niveau d'investissement privé suffisant à l'appui de la création de nouveaux savoirs. La stratégie consiste à conférer des exclusivités commerciales temporaires aux propriétaires des droits afin de leur permettre de récupérer les dépenses d'investissement et d'engranger un gain, ce qui constitue une incitation à la création de savoir et à l'innovation technologique. Par conséquent, les DPI sont des instruments qui confèrent des privilèges économiques à des personnes ou à des institutions dans l'optique d'accroître le bien-être de la collectivité. En d'autres termes, la protection des DPI est un moyen au service d'une finalité, et non une finalité en soi.

Encadré 14.1. Les principales catégories de droits de propriété intellectuelle

Propriété industrielle

Brevets : un brevet est un droit exclusif conféré à un inventeur en vue d'empêcher des tiers de fabriquer, de vendre, de distribuer, d'importer et d'utiliser son invention sans concession de licence ou autorisation, pour une durée déterminée (l'Accord sur les ADPIC prévoit une durée de 20 ans au minimum à partir de la date de dépôt). En échange, la société exige que le demandeur de brevet divulgue son invention d'une manière qui permette aux tiers de la mettre en pratique. La brevetabilité d'une invention dépend des critères de *nouveauté*, d'*activité inventive* et d'*utilité* ou d'*applicabilité industrielle*. Les *modèles d'utilité* sont semblables aux brevets, mais dans certains pays confèrent des droits d'une durée plus courte pour certaines catégories d'innovations de moindre portée ou progressives.

Marques : les marques confèrent des droits exclusifs à utiliser des signes distinctifs (tels que symboles, assemblages de couleurs, lettres, formes ou noms) en vue d'identifier le producteur d'un produit, et de protéger la réputation qui y est associée. Pour pouvoir bénéficier de la protection, la marque d'un propriétaire doit être distinctive, c'est-à-dire servir à identifier les biens ou services de ce propriétaire. L'objectif principal d'une marque est d'empêcher les clients d'être induits en erreur ou trompés. La durée de la protection peut varier, mais une marque peut être renouvelée indéfiniment.

Secrets commerciaux : les secrets commerciaux sont constitués par des informations précieuses sur le plan commercial concernant les méthodes de production, le plan stratégique de l'entreprise, la clientèle, etc. Ils sont protégés tant qu'ils restent confidentiels par des lois qui empêchent leur acquisition par des moyens commercialement déloyaux ou par divulgation sans autorisation. Toutefois, aucun droit exclusif ne peut être conféré à un processus s'il est découvert par des moyens loyaux, comme l'ingénierie inverse (Maskus, 2005).

Propriété artistique et littéraire

Droit d'auteur : le droit d'auteur confère des droits exclusifs aux créateurs d'œuvres originales littéraires, scientifiques et artistiques. La protection du droit d'auteur commence, sans formalité, au moment de la création de l'œuvre et sa durée est (en règle générale) égale à la vie du créateur plus 50 ans (70 ans aux États-Unis et dans l'Union européenne). Elle interdit la copie, la reproduction, la représentation publique, l'enregistrement, la diffusion, la traduction et l'adaptation sans autorisation, et permet la perception de droits pour tout usage autorisé. Si la copie est interdite, la dérivation essentielle ne l'est pas, ni un usage loyal à des fins scientifiques ou pédagogiques. Les programmes informatiques sont protégés par les droits d'auteur dans la majorité des pays.

Source : CIPR (2002).

Dans le même temps, la protection des DPI représente un coût pour la société. Celui notamment qui résulte de l'octroi des exclusivités commerciales, lesquelles engendrent des coûts statiques pour le consommateur, sous la forme d'une tarification supérieure aux coûts de production marginaux. Parmi les autres coûts supportés par les particuliers et par la collectivité dans son ensemble figurent la multiplication des investissements de recherche et développement (R-D) consentis dans le cadre de la course aux brevets, et les dépenses considérables destinées à assurer la défense et le respect des DPI (Maskus, 2005). Par conséquent, il convient de s'interroger sur ce qui constitue le niveau optimal de protection des DPI, sur sa structure et sur la façon dont cette structure peut varier en fonction des secteurs et des niveaux de développement économique.

2.2. Les retombées des DPI sur la croissance économique des pays en développement

Compte tenu de la complexité des liens entre protection des DPI et croissance économique, les avantages de cette protection pour la croissance économique des pays en développement ne sont pas univoques. Un rapport de la Commission britannique des droits de propriété intellectuelle (Commission on Intellectual Property Rights (CIPR), 2002) tire les conclusions suivantes sur les principaux aspects de cette relation⁴ :

- DPI, innovation et croissance – S’inspirant de l’exemple des pays développés et des nouvelles économies industrialisées, qui tend à démontrer que l’intensité de la protection des DPI augmente à partir du moment où le pays atteint un certain stade de développement économique caractérisé par un niveau élevé de revenu par habitant, le Rapport conclut que : i) pour les pays en développement qui ont acquis d’importantes capacités technologiques et innovatrices, on a pu constater généralement une association avec des formes « faibles » plutôt que « vigoureuses » de protection de la propriété intellectuelle dans la période formatrice de leur développement économique; ii) dans les pays en développement avancés sur le plan technologique, on peut constater que la propriété intellectuelle devient importante à un certain stade de développement économique, mais ce stade n’est pas atteint tant que le pays n’est pas bien installé dans la catégorie des pays en développement à revenu intermédiaire supérieur.
- DPI, commerce et investissement – Le rapport, qui distingue l’impact des DPI sur les pays en développement d’une part et sur les exportations et l’investissement des pays développés d’autre part, aboutit aux conclusions suivantes : i) il semble que les flux commerciaux en direction des pays en développement soient influencés par la vigueur de la protection des DPI⁵, notamment en ce qui concerne les industries à forte intensité technologique qui dépendent de ces droits⁶, mais les données factuelles sont loin d’être claires; ii) en ce qui concerne les pays en développement plus avancés sur le plan technologique, les DPI pourraient contribuer à faciliter l’accès aux technologies de pointe protégées, par le biais de l’investissement étranger ou de l’octroi de licences; iii) un équilibre sera peut-être difficile pour des pays comme l’Inde ou la Chine, dans lesquels certaines industries ont les moyens de tirer profit d’une protection des DPI, mais où les coûts pour celles qui ont été créées sous un régime de DPI peu rigoureux ainsi que pour les consommateurs risquent d’être élevés.

3. La politique en matière de DPI et les moteurs de la croissance en Chine

La protection des DPI est une nécessité pour la Chine si elle veut poursuivre la mise en œuvre d’une stratégie de développement dont les ressorts sont l’ouverture et l’intégration à l’économie mondiale, la modernisation technologique et l’innovation. En effet, un régime de DPI de qualité aura une incidence positive sur deux moteurs de la croissance chinoise : l’investissement direct étranger (IDE) et la R-D.

En tant que pays en développement, la Chine pour moderniser son économie a besoin de l’investissement direct étranger et est tributaire de l’accès aux technologies étrangères. Les investissements étrangers, quelle que soit leur forme, ont été jusqu’à présent les principaux vecteurs de la technologie étrangère sur le territoire chinois.

Depuis les années 80, la Chine attire des montants élevés d’IDE, dont elle était, en 2002, le premier bénéficiaire mondial. Cette réussite peut s’expliquer en grande partie par des facteurs déterminants tels que le faible coût de la main-d’œuvre dans les industries manufacturières et l’immensité du marché intérieur. La stratégie visant à instaurer

un « marché de la technologie », qui prévoit de conditionner l'approbation des projets d'investissement étranger au transfert de technologie, a grandement contribué à la multiplication de ces transferts (OCDE, 2002). Or, une telle stratégie n'est plus envisageable depuis l'accession de la Chine à l'OMC. Par ailleurs, l'objectif de la Chine étant d'attirer un IDE riche en contenu technologique, l'amélioration des DPI revêt une importance croissante. À l'évidence, le niveau de protection des DPI est un élément qui compte dans les décisions des entreprises étrangères relatives aux technologies qu'elles envisagent d'apporter en Chine. Les entreprises, en particulier celles qui opèrent dans des secteurs d'activité dépendants des DPI, comme l'industrie pharmaceutique, ne consentent à transférer dans un pays leurs technologies et processus de production les plus récents que si elles sont convaincues que ce pays est en mesure de garantir une protection suffisante et efficace des DPI, y compris des secrets commerciaux (voir chapitre 15)⁷.

La Chine doit également se doter d'un régime de DPI rigoureux pour promouvoir la R-D et l'innovation. Les questions liées aux DPI sont d'une importance croissante pour le pays, qui poursuit la modernisation de son système scientifique et technologique dont dépendent ses performances économiques futures. Depuis l'adoption en 1995 de la stratégie de « redressement du pays par la science et l'éducation », les autorités chinoises s'attachent à améliorer le système national d'innovation dans le cadre de la stratégie nationale de développement. Les dépenses de R-D ont rapidement augmenté ces 10 dernières années, la DIRD (dépense intérieure brute de R-D) ayant atteint 72.1 milliards USD PPA en 2002 (OCDE, 2004), contre 12.5 milliards USD PPA en 1991⁸. La DIRD, exprimée en pourcentage du produit intérieur brut (PIB), est passée de 0.60 % en 1995 à 1.23 % en 2002. Si ce niveau reste très nettement inférieur à celui de la moyenne des pays membres de l'OCDE, soit 2.26 % en 2002, il dépasse celui de certains membres de l'Organisation à revenu intermédiaire supérieur, comme la Grèce ou le Mexique.

Pour les entreprises multinationales, la protection de la propriété intellectuelle est un enjeu majeur. Leurs investissements et activités de R-D peuvent fortement contribuer à combler le manque de ressources allouées à la R-D, à générer un savoir scientifique et à diffuser un savoir-faire et une expertise implicites en matière de méthodologie et de gestion de la recherche. Le ministère de la Science et de la Technologie estime que le financement de la R-D par des entreprises étrangères, y compris de Hong-Kong, Chine et Macao, Chine, et du Taipei chinois, a représenté entre 15 % et 20 % des dépenses privées de R-D en Chine au cours de l'année écoulée. Même si l'IDE consacré aux services de R-D et de Technologie ne représentait, jusqu'en 2002, que 0.4 % de la valeur contractuelle cumulée de l'IDE, le nombre croissant des équipements de R-D financés par des capitaux étrangers – d'une poignée à la fin des années 90 à quelque 600 en 2004 – témoigne de l'accroissement rapide des investissements étrangers de R-D depuis l'accession de la Chine à l'OMC. Au cours d'entretiens réalisés avec des chefs d'entreprises étrangères, ces derniers ont toutefois été nombreux à exprimer leur réticence à implanter des installations de R-D en Chine depuis quelques années (Maskus, 2005). L'instauration d'un système assurant une protection adaptée des DPI aurait donc pour effet de stimuler les investissements étrangers de R-D, tout en donnant à la Chine les moyens de participer à la mondialisation de la R-D et d'en tirer profit.

L'intensité technologique croissante de l'industrie chinoise et le rôle que jouent désormais les entreprises en matière de R-D expliquent pourquoi les entreprises nationales accordent elles aussi une priorité grandissante à la protection des DPI⁹. De fait, la promotion de la R-D des entreprises est un élément important de la politique nationale de l'innovation depuis le milieu des années 90. Les dépenses de R-D des entreprises

chinoises, qui représentaient 57.6 % des dépenses totales de R-D en 2000, suivent d'ailleurs une courbe ascendante. La proportion des activités de R-D menées par le secteur national des entreprises¹⁰ a elle aussi augmenté, pour passer de 40 % en 1991 à 61 % en 2002 (OCDE, 2004). Toutefois, les entreprises innovantes chinoises souffrent particulièrement de la contrefaçon, qui a des répercussions considérables sur leur croissance (Maskus, 2005).

Parallèlement à ses initiatives visant à accroître les dépenses de R-D, le gouvernement chinois a réformé les organismes publics de recherche (OPR), institué des zones de développement de haute technologie, élaboré plusieurs séries de plans nationaux pour la science et la technologie, et créé un certain nombre d'importants laboratoires nationaux, tels que ceux regroupés sous la houlette de l'Académie des sciences de Chine. Des mesures gouvernementales ont également été prises afin de stimuler les dépenses de R-D et les capacités d'innovation et de rehausser la valeur des actifs incorporels, notamment de la propriété intellectuelle des entreprises chinoises. Afin de faciliter le transfert de technologie entre la recherche publique et le secteur privé, de même que la coopération entre les OPR et les entreprises, la Chine a modifié sa Loi sur les brevets et encouragé la création de centres de transfert de technologie et de marchés de la technologie.

L'augmentation des dépenses de R-D, conjuguée à la mise en œuvre de réformes systémiques, s'est traduite par une envolée du nombre des demandes de brevets en Chine, elles ont pratiquement triplé, passant d'un peu plus de 100 000 en 1996 à plus de 300 000 en 2003. Toutefois, plus des trois-quarts des brevets déposés par les inventeurs chinois n'étaient pas, à proprement parler, des brevets d'invention, mais des brevets d'utilité et des brevets de dessin ou modèle, ce qui témoigne d'un déficit en matière de capacité d'innovation (voir encadré 14.1). À l'opposé, les brevets d'invention représentaient la majorité (85 %) des demandes étrangères. Les statistiques sur les brevets mettent également en évidence le manque d'efficacité des activités de R-D menées par les entreprises chinoises : à titre d'illustration, le secteur des entreprises, qui comptait pour 60 % des dépenses totales de R-D de la Chine en 2001, n'a reçu que 17 % des brevets d'invention accordés cette même année aux inventeurs chinois. Ce faible pourcentage a été attribué en grande partie à la méconnaissance de l'importance des brevets de la part des entreprises (ministère de la Science et de la Technologie, 2002).

L'ambition de la Chine pour le XXI^e siècle est de devenir une nation avancée sur le plan technologique. À cette fin, le gouvernement doit impérativement mettre en place des mesures en faveur du développement de l'innovation et de la technologie et encourager, sur une vaste échelle, la diffusion du progrès scientifique et technologique ainsi que l'accès à ses résultats. Dans ce contexte, la nécessité d'un régime efficace de DPI qui, tout en stimulant l'innovation, favorise également la diffusion de la technologie, s'impose¹¹. Par ailleurs, le secteur public, qui alloue à sa R-D des ressources considérables, est la véritable clé de voûte du système national d'innovation en Chine. Il est par conséquent particulièrement important pour le pays d'adopter des politiques appropriées en matière de DPI, afin de valoriser les résultats de la recherche publique et d'en faire un moteur du développement économique et social¹².

Dès la fin des années 90, le gouvernement chinois à son plus haut niveau reconnaissait la nécessité de mettre en place un système fonctionnel de DPI (Maskus *et al.*, 2005). Au départ, cette prise de conscience de la part des pouvoirs publics relevait d'un constat, à savoir qu'il était impératif pour la Chine d'améliorer le climat de l'investissement afin d'attirer l'IDE et d'accéder à des technologies étrangères avancées. Elle a peu à peu évolué en une

compréhension plus approfondie de l'importance intrinsèque de la protection des DPI dans le cadre de la promotion des capacités d'innovation de la Chine. Cette étape a marqué le début d'une évolution majeure au plus haut sommet de l'État, à l'issue de laquelle les politiques en faveur des DPI ont cessé d'être perçues comme un instrument de protection des droits d'une tierce partie en échange de l'accès à des technologies et des capitaux étrangers, pour devenir un élément à part entière de la stratégie fondamentale qui déterminera sur le long terme la compétitivité de la Chine dans l'économie mondiale. Encore faut-il que l'administration, à tous les niveaux, et les entreprises chinoises, fasse leur cette perception.

4. Un aperçu du régime des DPI en Chine

4.1. Le cadre réglementaire

Ces 20 dernières années, la Chine a beaucoup progressé pour se doter peu à peu d'une législation assez complète en matière de DPI (Yang, 2003). Le cadre juridique régissant la propriété intellectuelle s'articule essentiellement autour de trois textes de loi : la Loi sur les marques (1982, révisée en 1993 et en 2001), la Loi sur les brevets (1984, révisée en 1992 et en 2000) et la Loi sur les droits d'auteur (1990, révisée en 2001). Ces lois sont complétées par plusieurs textes réglementaires, qui s'appliquent notamment à la protection des logiciels informatiques (1991, révisée en 2001), des nouvelles obtentions végétales et des schémas de configuration de circuits intégrés (2001). D'autre part, la Loi sur la concurrence déloyale, promulguée en 1993, fournit une base légale à la protection des secrets et des procédés de fabrication commerciaux¹³. Ces textes législatifs et réglementaires ont institué la notion de droit de la propriété intellectuelle en Chine, notion dont les amendements récents apportés à la Constitution chinoise sur la protection de la propriété privée consolident l'assise.

La Chine a progressivement reconnu ses obligations internationales en matière de protection des DPI. Elle a adhéré à l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) en 1980, ratifié la Convention de Paris pour la protection de la propriété industrielle en 1985 et l'Arrangement de Madrid concernant l'enregistrement international des marques en 1989, et signé la même année le Traité sur la protection de la propriété intellectuelle en matière de circuits intégrés. Elle est d'autre part devenue signataire de la Convention de Berne pour la protection des œuvres littéraires et artistiques et de la Convention universelle sur le droit d'auteur (1992), de la Convention de Genève (1993), du Traité de coopération en matière de brevets (PCT) et du Traité de Budapest sur la reconnaissance internationale du dépôt de micro-organismes aux fins de la procédure en matière de brevets (1994). Enfin, depuis son accession à l'OMC en 2001, la Chine a reconnu l'obligation d'appliquer l'accord sur les Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC).

L'accession à l'OMC a justifié un renforcement considérable de la protection des DPI en Chine. Le pays a révisé ses textes législatifs et réglementaires en matière de propriété intellectuelle, promulgué de nouveaux textes et en a supprimé d'autres afin de donner à la protection de la propriété intellectuelle une portée et une intensité conformes aux dispositions de l'Accord sur les ADPIC. À l'issue de la première année de la période de transition, le Conseil de l'OMC a formulé un avis positif quant à la mise en œuvre de ses obligations par la Chine, y compris en ce qui concerne les clauses de l'Accord sur les ADPIC. D'autre part, la Chine a poursuivi ses efforts en 2003 en introduisant un certain nombre de textes et de mesures administratives de protection applicables notamment à la protection douanière de la propriété intellectuelle, une méthode d'application sur la sanction administrative du droit d'auteur, des mesures d'application relatives à l'accord de licences obligatoires sur certains brevets et des mesures concernant la gestion des organismes de brevets.

4.2. Le cadre institutionnel

4.2.1. Le cadre institutionnel au niveau national

Plusieurs administrations participent à la protection de la propriété intellectuelle sous l'égide du Conseil des affaires d'État. Elles sont toutes spécialisées dans une catégorie de droits particulière : le Bureau d'État de la propriété intellectuelle (BEPIC) est responsable des brevets (y compris des topographies de circuits intégrés); l'Administration d'État de l'industrie et du commerce s'occupe des marques commerciales; le bureau national des droits d'auteur, des droits d'auteur; le ministère de l'Agriculture et l'Administration nationale des forêts sont chargés des droits relatifs aux nouvelles variétés végétales; le ministère de la Culture et l'Administration d'État de la radiodiffusion, du cinéma et de la télévision interviennent respectivement sur le marché de l'audiovisuel et dans les secteurs de la radiodiffusion, de la télévision et du cinéma.

Le Bureau d'État de la propriété intellectuelle (BEPIC) (l'ancien bureau chinois des brevets) est également chargé de la coordination des activités de propriété intellectuelle en lien avec l'étranger. Il représente la Chine à l'OMPI et dans les examens du Conseil des ADPIC.

Depuis 2003, le BEPIC fait partie du Groupe dirigeant du Conseil des affaires d'État chargé de la rectification et de la normalisation de l'ordre économique sur le marché (*guowuyuan zhengdun he guifan shichang jingji zhixu lingdao xiaozu*)¹⁴. Quelque 30 organismes publics sont représentés au sein de cette instance responsable de la lutte contre la production et la vente de contrefaçons et, plus généralement, à la protection de la propriété intellectuelle¹⁵.

Le bureau national chargé de la rectification et de la normalisation de l'ordre économique sur le marché (ou plus simplement *zhengguiban*) assure le secrétariat de ce groupe dirigeant. Installé dans les locaux du ministère du Commerce, il est placé sous la direction d'un vice-ministre. Sa mission consiste à élaborer des propositions de politiques en vue d'améliorer l'ordre sur le marché, coordonner les propositions de rectification dans des secteurs ciblés et superviser les enquêtes menées dans le cadre d'affaires importantes. C'est également lui qui charge les organismes publics compétents d'effectuer des travaux de recherche et de rédiger des projets de mesures, lois et règlements d'application concernant les sanctions à prendre pour démanteler les blocus locaux et les monopoles sectoriels.

En 2004, la Chine a créé un Groupe dirigeant dédié à la protection des DPI, dirigé par le vice-Premier ministre, Mme Wu Yi.

4.2.2. Le cadre institutionnel au niveau infranational

Le BEPIC, l'Administration d'État de l'industrie et du commerce, le bureau national des droits d'auteur et les autres administrations qui participent à la protection des DPI ont des représentations locales dans les provinces, les préfectures et les municipalités. Les administrations nationales sont responsables de l'élaboration des politiques et de leur mise en œuvre sur l'ensemble du territoire, ainsi que de l'examen préliminaire, de l'accord et de l'enregistrement des DPI, et du traitement des affaires importantes de violation des DPI (voir plus bas). Les administrations infranationales sont chargées de la mise en application des politiques nationales, de l'élaboration des politiques et des réglementations locales ainsi que de la gestion des DPI et de l'action par voie administrative en cas de recours dans leur juridiction. Il incombe par ailleurs aux administrations nationales d'orienter les travaux de leurs bureaux locaux et de représenter la Chine dans la coopération et les relations internationales relatives à leurs domaines de compétence.

La stratégie du gouvernement central en matière de DPI ne prévoit pas une structure administrative locale uniforme : les autorités locales sont habilitées à définir l'organisation de l'administration chargée des DPI dans leur juridiction. La densité des bureaux au niveau local dépend d'un certain nombre de facteurs, principalement du niveau de développement économique. Le BEPIC dispose de bureaux dans les 29 provinces, régions autonomes et villes placées directement sous le contrôle du gouvernement central. Toutefois, certaines provinces, telles que le Hebei, le Shandong, le Hubei, le Hunan, le Guangdong et le Sichuan, comptent chacune plus de 10 bureaux du BEPIC, alors que l'on n'en dénombre que quelques-uns dans celles du Liaoning, du Heilongjiang, du Fujian, du Jiangxi, du Henan, du Guizhou, du Gansu et du Xinjiang. Dans les autres provinces, il n'y a aucun bureau du BEPIC à un niveau infraprovincial. L'organisation à l'échelle de chaque province du système judiciaire compétent pour instruire les affaires de DPI présente les mêmes caractéristiques : le nombre de tribunaux intermédiaires spécialisés dans les affaires de DPI ou habilités à les instruire varie considérablement d'une province à l'autre et d'une région autonome à l'autre. Quant aux tribunaux de base et aux tribunaux de deuxième instance, leur nombre diffère selon les villes¹⁶.

4.2.3. Les institutions chargées de faire respecter les DPI

La Chine dispose d'un système pour assurer la bonne application des droits de propriété intellectuelle, connu dans le pays sous la dénomination de modèle de protection coordonnée selon deux axes, administratif et judiciaire (*liangtiao tujing xietiao yunzuo*). Le contrôle de l'application des DPI est assuré par les tribunaux, les parquets et le ministère de la Sécurité publique d'un côté, et les administrations du Conseil des affaires d'État chargées des DPI mentionnées dans la précédente section, de l'autre. Ces dernières sont également capables de traiter les affaires de violation des DPI au moyen d'une action administrative.

Les titulaires de DPI victimes d'une violation de leurs droits ou de contrefaçon peuvent faire appel aux autorités administratives compétentes¹⁷. Celles-ci examinent la plainte et, si l'infraction est avérée, ordonnent au contrevenant de mettre un terme à son activité, confisquent les produits contrefaits et infligent une amende. Si les titulaires des droits ne sont pas satisfaits de la décision rendue par les autorités administratives, ils peuvent engager une procédure de recours par voie administrative auprès du tribunal dont la décision est sans appel.

Parallèlement à la voie administrative, il est possible d'intenter une action en justice, au civil ou au pénal, auprès des organes judiciaires qui se divisent globalement en trois systèmes : les tribunaux populaires, les parquets populaires et la sécurité publique. Les tribunaux populaires s'organisent en quatre échelons : la Cour populaire suprême et les tribunaux populaires d'instance supérieure, intermédiaire et de première instance. Les parquets sont les organes d'État chargés du contrôle judiciaire. Ils examinent et contrôlent les activités des organes de sécurité publique et des tribunaux. Les organes de sécurité publique font partie du système administratif, qui procède aux investigations, saisies, enquêtes préliminaires et arrestations.

La Chine se dote progressivement d'un ensemble de chambres spécialisées en propriété intellectuelle. Depuis 1993, des dizaines de tribunaux d'instance supérieure et intermédiaire ont instauré, dans certaines villes, une autorité compétente en matière de propriété intellectuelle. En 1996, la Cour populaire suprême a créé le Tribunal de la propriété intellectuelle dont la mission est de juger les affaires de propriété intellectuelle de grande ampleur, et d'intervenir en tant que conseiller et superviseur dans les affaires de

DPI instruites dans tout le pays. Actuellement, l'ensemble des tribunaux d'instance supérieure des 31 provinces, et des tribunaux intermédiaires situés dans les capitales des provinces, dans les municipalités relevant directement de l'autorité centrale et dans les capitales des régions autonomes ont institué des tribunaux spécialisés capables de rendre un jugement civil dans les affaires de DPI. Certains tribunaux populaires de première instance situés dans de grandes municipalités comme Pékin ou Shanghai, qui instruisent de nombreux dossiers de propriété intellectuelle, ont eux aussi créé une instance spécialisée dans ce domaine.

L'Administration générale des douanes remplit elle aussi une fonction coercitive importante en étant de plus en plus impliquée dans la détection, les enquêtes et l'interception des marchandises contrefaites, conformément à la réglementation sur la protection douanière de la propriété intellectuelle.

5. Problèmes de gouvernance et d'application de la loi

Comme dans tous les domaines d'action, l'adoption d'un texte qui définit les orientations générales de la politique d'un pays est une chose et la mise en pratique de ces orientations sur le terrain en est une autre. La définition et la protection des DPI concernent en réalité un large éventail d'acteurs, de l'échelon le plus élevé, responsable de l'élaboration et du vote de la législation en matière de DPI, aux bureaux locaux plus proches du terrain et d'autres intérêts. Tous disposent de ressources, de compétences et d'attributions distinctes. Cette section a pour objet d'examiner plus en détail certains aspects de l'appareil administratif chinois en rapport avec la mise en place et la gestion du régime de DPI en Chine, et de montrer de quelle façon ses imperfections contribuent à orienter l'évolution de ce régime.

La section débute par l'étude de la nature des lacunes de la gouvernance chinoise, avant d'examiner en quoi les problèmes de violation des DPI peuvent être rapprochés de ces lacunes.

5.1. Les problèmes de gouvernance

Dans les paragraphes qui suivent, plusieurs carences de la gouvernance sont mises en lumière et analysées afin de montrer l'influence que peuvent avoir le cadre réglementaire, les structures organisationnelles, les ressources humaines et financières et les pratiques de gestion sur la mise en application des DPI.

5.1.1. Les consultations dans le processus d'élaboration de la réglementation

Les entreprises chinoises, comme d'autres institutions, déplorent que les administrations compétentes en matière de propriété intellectuelle n'aient pas coutume de s'enquérir de leur opinion et de prendre en compte leurs observations lorsqu'elles élaborent leurs politiques dans ce domaine ainsi que les textes législatifs et les règlements d'application (Lu, 2004). Ce défaut de participation du public a parfois abouti à l'adoption de niveaux de protection inadéquats. À titre d'illustration, l'Accord sur les ADPIC ne prévoit aucune disposition précise quant aux obligations de l'utilisateur final de logiciels informatiques; il laisse aux membres de l'OMC le soin de prendre leurs propres dispositions concernant la responsabilité de l'utilisateur final, en fonction de leur stade de développement économique. Or, les niveaux de protection de l'utilisateur final prévu par la réglementation chinoise relative aux logiciels, qui a été révisée récemment, n'ont pas de raison d'être si élevés – ils sont même plus élevés que ceux en vigueur au Japon ou au

Taipei chinois. La faible participation du public au processus d'élaboration de la réglementation influe également sur l'application effective des droits. Si les acteurs du système le considèrent injuste, ils se montreront moins disposés à en respecter les règles. La participation des différents intervenants leur permet également de mieux comprendre le bien-fondé de certaines décisions.

Les consultations avec les acteurs concernés, mais également avec les autres ministères et organes du gouvernement peuvent contribuer à assurer une certaine cohérence entre le régime de DPI et les autres domaines de l'action publique. La conception, la mise en œuvre et l'application du régime des DPI sont en effet influencées directement ou indirectement par les politiques adoptées dans des domaines tels que la science et la technologie, la concurrence et les échanges, l'investissement direct étranger et l'accès à la technologie étrangère. Comme la structure économique chinoise est durable avec un secteur moderne (celui de la R-D et de l'industrie moderne) et un secteur traditionnel sous-développé, les politiques des DPI doivent répondre à des besoins divers et être compatibles avec les politiques visant au développement des différents secteurs. Dans de nombreux pays membres de l'OCDE, tels que les États-Unis, des consultations régulières avec les titulaires des droits de propriété intellectuelle et d'autres acteurs concernés sont un élément indispensable pour garantir et préserver la cohérence entre le régime de DPI et les autres domaines d'intervention de l'État (OCDE, 2005).

5.1.2. La concurrence et les DPI

La politique de la concurrence est un domaine d'action qui se recoupe avec celui des DPI, et le régime chinois de DPI souffre du manque de maturité actuel du cadre réglementaire national de la concurrence. L'interdépendance des lois et des politiques en matière de concurrence et de DPI, les questions de concurrence qui surgissent dans le cadre d'accords de licence bilatéraux et multilatéraux, et l'utilisation abusive des DPI par des entreprises qui jouissent d'une puissance considérable sur le marché et qui refusent à leurs concurrents tout accès à ces droits, font partie des problèmes qui se posent à l'interface entre la concurrence et les droits de propriété intellectuelle. Dans le cadre de sa transition vers une économie de marché, l'étude des questions de concurrence, et en particulier l'adoption d'une législation antitrust est devenue une priorité pour la Chine.

Les relations entre la concurrence et les DPI sont également caractérisées par l'impossibilité d'invoquer la concurrence déloyale dans les affaires qui approchent mais ne constituent pas strictement une violation des DPI, contrairement à ce qui a couramment lieu dans les pays européens, par exemple. La Chine a adopté une Loi contre la concurrence déloyale en 2003, mais les juges et les autorités ne s'y réfèrent que si les faits examinés correspondent exactement à l'un des 13 ou 14 cas prévus par la loi. En Europe, cette loi est très utile lorsqu'une procédure doit être intentée à l'encontre d'une entreprise qui propose des produits quasiment identiques à ceux fabriqués par un concurrent (c'est-à-dire des produits qui ont la même forme, la même couleur que l'original, sans lui être tout à fait identiques), et qui essaie ainsi de tirer parti de la réputation de ce dernier.

5.1.3. Le cadre réglementaire au niveau local

Les dispositions réglementaires locales ont pour objet de mettre en application les politiques et la législation nationales et/ou de les compléter, ainsi que le montre l'exemple suivant. Selon les termes généraux de la Loi chinoise sur les brevets, un agent de l'État peut être poursuivi et sa responsabilité pénale engagée en cas d'abus de pouvoir ou si sa

conduite est constitutive d'un délit. Le Règlement sur la protection des droits de brevet adoptée par l'Assemblée populaire de la région autonome du Xinjiang détermine quant à elle quatre types de situation : i) l'agent dissimule ou ferme les yeux sur des activités de contrefaçon; ii) lors d'un processus de médiation, l'agent prend fait et cause pour l'une des parties afin de l'avantager, violant ainsi les droits et intérêts légitimes de l'autre partie; iii) l'agent divulgue des secrets techniques ou commerciaux de l'une des parties; et iv) l'agent se sert de sa position pour exiger ou percevoir des pots-de-vin de tiers.

Les textes réglementaires locaux sont en théorie plus concrets, plus facilement applicables et mieux adaptés au contexte social et économique ambiant. Même s'ils sont normalement établis d'après la législation nationale et les politiques du gouvernement central, ils leur sont parfois contradictoires. L'Assemblée populaire nationale et le Conseil des affaires d'État exercent en principe une fonction de supervision, mais la multiplicité des lois à l'échelon infranational complique leur tâche.

Par ailleurs, le cadre réglementaire local manque de transparence. Le gouvernement des États-Unis a ainsi signalé que de nombreuses autorités locales chinoises manifestent de la réticence à fournir un exemplaire de leurs règles ou règlements locaux relatifs aux DPI, ou des décisions rendues au niveau local visant à assurer le respect de ces droits (OMC, 2003b). La Chine s'est engagée à porter « à la connaissance des autres membres de l'OMC, si demande lui en est faite, toutes lois, tous règlements et toutes autres mesures qui visent ou qui affectent le commerce des marchandises, les services, les ADPIC ou le contrôle des changes avant que de telles mesures ne soient mises en œuvre ou appliquées »¹⁸. Le gouvernement chinois objecte toutefois que la mise à disposition de telles informations représente une tâche colossale, compte tenu de l'abondance de la législation (OMC, 2003c). Il doit être noté que les entreprises et les citoyens chinois sont tout autant pénalisés par ce manque de transparence que les entreprises étrangères.

5.1.4. Poursuites et sanctions

Il est à l'heure actuelle très difficile d'engager des poursuites pénales en Chine. L'accès à l'appareil judiciaire n'est pas aisé et les procédures très longues. Un pourcentage élevé des affaires pénales est constitué par des cas déferés par des instances administratives. Toutefois, le seuil financier à partir duquel une affaire sera jugée au pénal n'étant pas fixé avec précision, les agents administratifs peuvent agir avec une grande latitude¹⁹. En outre, il n'est pas toujours aisé de prouver que les montants en jeu sont, ou non, supérieurs à un certain seuil, particulièrement lorsque l'affaire débute et qu'un lot unique de marchandises contrefaites est saisi. L'expérience montre par ailleurs que la police locale intervient rarement dans des affaires de contrefaçon sans le soutien appuyé du ministère de la Sécurité publique à Pékin. Dans une affaire récente, par exemple, des responsables du ministère de la Sécurité publique se sont déplacés de Pékin dans le cadre d'une procédure pénale engagée à Canton, qui a abouti à l'arrestation de plusieurs personnes.

Les actions pénales, si elles sont menées à bonne fin, peuvent aboutir à des sanctions plus lourdes et avoir un effet plus dissuasif que les poursuites civiles, à l'issue desquelles seules des personnes morales sont condamnées et qui n'infligent que des amendes minimales. Il est alors facile de prononcer la faillite de l'entreprise accusée de contrefaçon, et de transférer les chaînes de fabrication dans une autre entreprise. Parfois, certains hommes d'affaires ne cessent pas leurs activités à leur première condamnation pour infraction et s'acquittent des amendes comme ils le feraient des impôts, ou de toute autre dépense de fonctionnement. Des condamnations raisonnables de personnes physiques peuvent être

plus dissuasives : des études de criminologie montrent en effet que lorsque le risque devient trop élevé, les contrevenants se tournent vers d'autres activités. À titre d'illustration, en France, des sanctions très dissuasives sont parfois prononcées à l'encontre des contrefacteurs, qui peuvent être poursuivis parallèlement sur le plan civil et pénal.

5.1.5. Organisation de l'appareil administratif chargé de faire appliquer la loi

Les instances administratives chargées de faire appliquer la loi pèchent par une organisation complexe et l'absence de mécanisme opérant de coordination. Les affaires de contrefaçon ont souvent plusieurs dimensions et peuvent concerner, par exemple, des brevets et des marques commerciales. Or, comme expliqué précédemment, les droits de brevet et les marques commerciales sont traités par deux organismes publics distincts. Cette séparation entraîne forcément un gaspillage des ressources et nuit à l'efficacité de l'appareil administratif. Aux États-Unis, c'est un bureau unique, le Patent and Trademarks Office, qui s'occupe à la fois des affaires de brevets et de marques commerciales, tout comme en Russie, avec le Service fédéral pour la propriété intellectuelle, les brevets et les marques commerciales.

Le chevauchement des attributions et le défaut de coordination entre les diverses instances administratives compétentes sont deux autres éléments de la fragilité de ce système. En effet, la Division des marques commerciales et le Département de la surveillance de l'économie de l'Administration d'État de l'industrie et du commerce, les Bureaux de supervision technique, les douanes, les divisions chargées de l'ordre social et des enquêtes sur la délinquance économique des Bureaux de la sécurité publique sont tous compétents dans le domaine de la protection des marques²⁰. Cette structure complexe aux recoupements multiples entrave les travaux, tout en engendrant des défaillances dans la protection. Il est par exemple généralement reconnu qu'elle freine le transfert rapide des affaires pénales du Bureau de supervision technique à ses divisions chargées des enquêtes sur la délinquance économique, et ce, alors même que les conditions applicables à une enquête et une poursuite criminelles sont parfaitement remplies.

5.1.6. Ressources financières et humaines

Les ressources financières et humaines dont disposent les instances judiciaires et les autorités administratives compétentes en matière de gestion et de protection de la propriété intellectuelle sont insuffisantes. L'augmentation considérable des enregistrements de DPI en Chine (cf. *supra*, le taux de croissance est d'environ 20-30 % par an) exerce une pression supplémentaire sur ces ressources. Ce manque de moyens est particulièrement crucial à l'échelon local.

Les ressources financières des autorités administratives locales chargées des DPI sont allouées par le gouvernement provincial. La plupart de ces autorités sont dotées d'un budget de fonctionnement mais ne disposent pas de fonds spécifiquement affectés au contrôle du respect de la loi. Dans quelques rares provinces, les gouvernements locaux attachent une grande importance à la protection de la propriété intellectuelle et donnent par conséquent les moyens à leurs administrations de faire appliquer la loi dans ce domaine. Cependant, même dans ces cas, les fonds ne sont versés qu'à titre provisoire. Dans un tel contexte, les amendes administratives sont parfois une manne pour les administrations locales, ce qui les incite à conserver les affaires dans leur sphère juridictionnelle²¹.

Le manque de ressources humaines compétentes est un autre obstacle important à la gestion des droits de propriété intellectuelle et à leur respect. Ce problème comporte en outre une forte dimension régionale dans le sens où les autorités administratives des

régions pauvres disposent de moins de ressources. Il arrive ainsi fréquemment que des affaires ne soient pas gérées ou instruites convenablement car les administrateurs ou les juges responsables des dossiers ne maîtrisent pas parfaitement les procédures judiciaires. Par ailleurs, les ressources que peuvent consacrer les instances judiciaires au contrôle du respect de la loi dans certaines localités sont limitées.

5.1.6.1. Gestion de la recherche

Le manque de liens entre la gestion de la recherche et celle des DPI est un frein à la valorisation des activités de recherche en termes de création de DPI²².

Les départements administratifs des ministères responsables de l'organisation de la science et de la technologie, de même que les universités, les instituts publics de recherche et les entreprises, manquent tous de systèmes et d'organes dédiés à la gestion des droits de propriété intellectuelle. Les chercheurs et les directeurs de programmes sont peu familiarisés avec le système des DPI et n'ont pas l'habitude de protéger les droits et intérêts légitimes des organismes dont ils dépendent et des investisseurs. Lorsqu'il s'agit de créer des incitations à l'intention des chercheurs, les responsables des programmes de recherche publique recourent généralement à des mécanismes de récompense, et encouragent peu les dépôts de brevets et leur exploitation. Dans les systèmes de gestion du personnel des universités et des instituts de recherche scientifique, les intitulés de fonction et les salaires sont liés au nombre de publications et de récompenses. Par conséquent, les travaux de recherche sont axés sur la publication et l'obtention de récompenses, et non sur la production de droits de propriété intellectuelle indépendants et applicables. Il convient toutefois de rappeler que les pays membres de l'OCDE n'ont réformé que récemment leurs pratiques en matière de DPI dans les universités et les organismes publics de recherche afin d'harmoniser davantage la science, l'innovation et les DPI²³.

Du côté du secteur privé, certaines entreprises chinoises ne s'intéressent plus aux brevets car elles ne leur font pas confiance pour protéger leurs droits. D'autres ignorent comment exploiter pleinement leurs DPI et défendre leurs droits et intérêts légitimes. Ce manque de sensibilisation et de compétences participe à l'affaiblissement du système des DPI dans son ensemble.

5.2. Les infractions

Les carences de gouvernance décrites ci-dessus ne pénalisent pas seulement la protection des DPI, mais également la production et l'utilisation de nouveaux savoirs. Les paragraphes suivants abordent ce problème en examinant les violations des DPI qu'elles peuvent entraîner.

5.2.1. L'ampleur des violations

En dépit des efforts des pouvoirs publics, les mesures pénales et administratives sont insuffisantes pour mettre un terme aux atteintes aux DPI en Chine²⁴.

Toutes les catégories de DPI peuvent être l'objet d'infractions. Toutefois, la contrefaçon (c'est-à-dire la copie de marques commerciales et de dessins et modèles) est la forme d'infraction la plus fréquente, qui touche, en Chine, la quasi-totalité des produits : piles, rasoirs, médicaments, shampoings, cigarettes, pièces d'automobiles, robinets industriels, lunettes, vêtements, compresseurs d'air, outillage portatif, multiprises, rallonges, chaussures, etc. Dans la plupart des cas, la marchandise contrefaite est d'une qualité

Encadré 14.2. Contrefaçon et sécurité

Des rapports de l'Association des consommateurs chinois (CCA, 1997; 2004) font état d'un nombre extrêmement élevé de cas de contrefaçons à l'origine de blessures graves, voire de décès, chez les consommateurs. En 1997, 672 cas de préjudice corporel grave ont été enregistrés, et 1 214 en 1998. Environ 35 cas en 1997, et 70 en 1998, impliquaient un handicap permanent, et les cas de décès sont passés de 19 à 33 entre ces deux années*. Il importe de préciser que la majorité de ces cas concernaient des contrefaçons de produits nationaux. À titre d'illustration, sur les 33 décès et 1 214 blessures graves signalés en 1998, 27 décès et 1 000 blessures ont pu être imputés à de l'alcool de riz contrefait dans la province du Shanxi au nord de la Chine (QBPC, 2000). Une évaluation des normes de sécurité alimentaire menée récemment par la CCA a révélé qu'en moyenne 76.6 % des produits alimentaires contrôlés en 1999 et en 2003 par l'organisme de contrôle qualité étaient conformes aux normes en vigueur. La fabrication de faux produits et la contrefaçon sont considérées comme les principales menaces en matière de sécurité alimentaire.

* Voir le Rapport 1997 de l'Association des consommateurs chinois, p. 2 et le Rapport 1998, p. 4.

inférieure à celle de l'original, ce qui peut entraîner des risques graves pour la santé ou la sécurité, dans le cas de produits tels que les médicaments ou les pare-brise (voir encadré 14.2).

Même s'il n'est pas facile de les évaluer avec exactitude, les pertes dues à la contrefaçon et au piratage, ainsi que leurs répercussions sur l'économie peuvent être considérables. Une étude réalisée par le Centre de recherche sur le développement du Conseil des affaires d'État en 2001 estimait entre 160 et 200 milliards CNY (soit entre 19 et 24 milliards USD) la valeur des biens contrefaits en circulation sur le marché chinois. L'étude révèle en outre que les entreprises chinoises, en particulier les propriétaires de marques notoires, étaient les victimes de 80 % des affaires de violation de DPI. Lors d'une enquête menée mi-2003, les membres du Quality Brand Protection Committee (QBPC) ont estimé que la situation sur le plan de la contrefaçon restait préoccupante, ou s'était même aggravée ces dernières années et ce, en dépit des progrès incontestables accomplis dans ce domaine. Selon cette même enquête, les contrefaçons en Chine représentent en moyenne 25 % des marchés intérieurs pour les marques des membres du QBPC (QBPC, 2004).

Une proportion importante des marchandises contrefaites et piratées sont exportées et vendues sur des marchés étrangers. L'enquête du QBPC confirme que les exportations de contrefaçons en provenance de Chine sont en augmentation, et plus de 80 % des membres du QBPC ont qualifié de « graves » les problèmes que posent pour eux ces exportations. D'après les données recueillies à l'occasion de saisies aux frontières, la Chine est le premier exportateur de biens contrefaits et piratés au monde. À titre d'illustration, le Bureau of Customs and Border Protection du Département américain de la sécurité intérieure a saisi 2 056 chargements de marchandises contrefaites et piratées en provenance de Chine, d'une valeur supérieure à 62 millions USD. Ces statistiques pour l'année budgétaire 2003 classent la Chine en tête des pays d'origine des biens contrefaits saisis à la frontière des États-Unis (IACC, 2004, p. 11). D'autres sources tablent sur une augmentation annuelle de la part de la Chine dans les échanges mondiaux de marchandises contrefaites et piratées (OMC, 2003a).

L'International Intellectual Property Alliance (2005) a estimé que les pertes dues au piratage infligées à l'industrie américaine des droits d'auteur implantée en Chine, qu'il s'agisse de films, d'enregistrements sonores et musicaux, de logiciels pour les entreprises, de logiciels de divertissement ou de livres, s'élevaient à environ 2 860 millions USD en 2003, contre 1 085 millions USD en 2000. Selon cette même source, à l'exception des livres, dont le taux de piratage était évalué à 40 %, tous les autres secteurs de l'industrie américaine des droits d'auteur affichaient des taux de piratage supérieurs à 90 % sur leurs marchés respectifs en Chine.

5.2.2. Analyse

Pour analyser le problème de violation des DPI en Chine, comme dans d'autres contextes, il est intéressant d'établir une distinction entre les différentes catégories de contrefaçon. Les lacunes de la gouvernance et l'inefficacité des instances chargées de faire appliquer la loi qui en résultent sont une aubaine pour les contrefacteurs potentiels, dont il n'existe pas à proprement parler de portrait robot : ils sont animés de motivations diverses, ont des profils économiques différents et entretiennent des liens variés avec les autorités économiques locales. Comme l'explique plus en détail la section 6, les mesures prises à leur encontre doivent donc être adaptées en conséquence.

Les paragraphes suivants décrivent les moyens de différencier les diverses catégories d'infraction, et décomposent ainsi le problème de la contrefaçon en autant de sous-catégories.

Dans certains cas, le contrevenant ignore que les propriétaires ont des droits et utilise leur propriété en toute bonne foi, sans avoir conscience d'enfreindre une quelconque loi. Cette infraction « par naïveté » peut avoir deux explications. Premièrement, le contrefacteur n'est pas au courant de l'existence d'un système de DPI. Par définition, les DPI font référence à la propriété individuelle, une notion intrinsèquement liée aux mécanismes de marché. L'idée qu'une innovation utile ou même l'image d'une marque ne puisse être utilisée librement ne va pas de soi pour la plupart des Chinois. En outre, le système de DPI va parfois à l'encontre des fondements de la culture chinoise selon laquelle la copie est un honneur, car seuls les meilleurs sont copiés, et s'en offusquer passe pour une réaction mesquine²⁵.

L'autre explication se rapporte aux cas où la propriété ou les règles qui en découlent ne sont pas clairement définies. Il est vrai que toute règle comporte une certaine marge d'interprétation. Il existe par conséquent toujours des situations dans lesquelles la règle de droit est difficile à appliquer. Par ailleurs, tous les pays se heurtent à la difficulté de définir avec précision où commence la violation d'un droit de brevet.

Dans toutes les autres situations, le contrefacteur est conscient de ne pas respecter une propriété, mais estime que le coût de la sanction et/ou le risque encouru sont négligeables par rapport aux bénéfices retirés. Les contrefacteurs tirent ainsi parti des éventuelles failles de la réglementation (par exemple, un fabricant automobile chinois a mis sur le marché une voiture dont l'avant était celui d'une voiture de marque étrangère, et l'arrière celui d'une autre voiture étrangère, exploitant ainsi le vide réglementaire en matière de modèle partiel) ou de l'inefficacité des instances chargées de faire appliquer la loi. Les différentes lacunes de gouvernance examinées précédemment – failles du cadre réglementaire, structure de l'appareil administratif, manque de ressources, insuffisante intégration des objectifs de DPI dans les politiques en faveur de la recherche et des entreprises – contribuent toutes à ce manque d'efficacité des efforts d'application de la loi.

Les contrevenants bénéficient parfois de la complicité plus ou moins active des dirigeants locaux. En effet, si les hauts responsables chinois sont convaincus de la nécessité d'élaborer un régime efficace de DPI, cette opinion n'est dans la pratique pas toujours entièrement partagée par les acteurs locaux. Il arrive de fait que des responsables locaux ferment les yeux sur des infractions, voire entravent l'application des textes régissant les DPI, dans le but de protéger les entreprises locales qui mènent des activités de contrefaçon. Ainsi, lors de l'examen réalisé dans le cadre des accords sur les ADPIC à l'OMC, les autorités japonaises ont signalé que des instances locales chinoises avaient refusé de saisir des marchandises contrefaites, à la demande d'entreprises japonaises, sous prétexte que ces marchandises étaient fabriquées par une grande entreprise de la région (OMC, 2003c).

Les principales raisons qui poussent les responsables publics locaux à tolérer les infractions aux DPI sont multiples. Leur manque de rigueur dans l'application des textes législatifs et réglementaires nationaux dans ce domaine est peut-être lié aux pressions qu'ils subissent pour atteindre des objectifs de croissance économique, dont la réalisation est toujours un critère important dans l'évaluation de leurs résultats et leur évolution professionnelle. Leur motivation à protéger les entreprises locales qui violent les DPI trouve parfois son origine dans la corruption, dans le sens où ils peuvent accorder leur protection en échange d'une faveur.

Toutefois, ce manque d'empressement à appliquer la loi est dans certains cas guidé par l'intérêt collectif. Les responsables publics locaux estiment parfois que les coûts qu'entraînent l'application stricte des DPI à l'échelle locale, à court terme, excèdent les bénéfices. Plusieurs cas sont envisageables :

- Dans les situations de « favoritisme local », les dirigeants locaux cherchent avant tout à développer l'économie locale et à protéger l'emploi face à leurs concurrents d'autres provinces. À cette fin, ils n'hésitent pas à influencer les décisions des tribunaux pour favoriser les prévenus locaux.
- Les responsables publics locaux sont parfois d'avis que le paiement de droits de licence élevés donnant accès aux technologies étrangères, ou d'autres droits d'auteur, sape, voire réduit à néant, la compétitivité des exportations chinoises, qui repose sur de faibles coûts de main-d'œuvre. L'augmentation du coût des transactions technologiques peut peser sur l'utilisation de la technologie, son transfert et sa diffusion, d'autant plus que le système de crédit en cours d'élaboration et ses modalités n'aident pas les entreprises à surmonter ces obstacles. Ces considérations à court terme sont autant d'incitations à ne pas respecter la loi et ne penchent pas en faveur d'une application rigoureuse des mesures de protection des DPI.
- Les responsables locaux considèrent parfois que la fabrication de marchandises d'une qualité similaire à celle d'un produit original et à un prix de vente inférieur va dans l'intérêt des consommateurs locaux. Un exemple type est celui de l'entreprise créée par l'administration locale il y a une dizaine d'années, qui a pignon sur rue et s'acquitte de ses impôts, mais qui associe à ses activités légales des occupations qui frôlent l'illégalité en termes de respect de la législation sur les DPI.
- Pour certains responsables publics, la protection des droits de propriété de produits culturels étrangers n'est pas une priorité. Par conséquent, ils ne déploient guère d'efforts pour réprimer les entreprises qui alimentent, à petite échelle, le marché en copies pirates de DVD ou de logiciels, dont les moyens de production sont limités et qui sont généralement susceptibles de disparaître du jour au lendemain.

Le faible respect de la réglementation est à imputer à l'appareil administratif et à la répartition des ressources à l'échelon local : comme décrit précédemment, les autorités administratives chargées de l'application de la législation dépendent du gouvernement local pour ce qui est du budget et de la gestion de carrière de leur personnel. Les instances judiciaires ne sont pas non plus indépendantes. Il existe souvent des liens, tissés à travers les arcanes du Parti, entre les entreprises et les responsables locaux, ce qui rend le système d'application des DPI perméable à l'ingérence des gouvernements locaux. Le chevauchement des attributions des différentes administrations et la confusion qui en résulte favorisent également parfois de telles interférences.

6. Comment améliorer le respect de la réglementation?

6.1. Les mesures prises par le gouvernement chinois

Conscientes qu'il était impératif de renforcer l'application de la loi, les autorités ont pris des mesures dans ce sens. Selon le Commissaire du Bureau d'État de la propriété intellectuelle, M. Wang Jingchuan, la protection de la propriété intellectuelle s'impose non seulement pour permettre à la Chine de respecter ses engagements au titre de son accession à l'OMC, mais également pour répondre à une nécessité d'élargissement, d'ouverture et d'apport d'investissement étranger et de technologies avancées. Il s'agit d'une étape obligée dans le processus national de développement économique et de progrès social pour tous (Wang, 2004).

La Chine a récemment révisé ses principaux textes législatifs et réglementaires en matière de propriété intellectuelle, telles que la Loi sur les brevets (2000), la Loi sur les marques commerciales (2001) et la Loi sur les droits d'auteur (2001). Elle a également élaboré et voté un Règlement sur la protection des topographies de circuits intégrés. Ces lois et règlements étendent le champ d'application des DPI et renforcent leur protection. Ils améliorent également les droits des titulaires et donnent davantage de poids aux mesures exécutoires en cas de recours par voie judiciaire ou administrative.

En 2003, le pays a également voté de nouveaux textes et mesures administratives destinés à renforcer la protection des DPI. Il s'agit notamment du Règlement sur la protection douanière de la propriété intellectuelle, de la Méthode d'application sur la sanction administrative du droit d'auteur, des mesures d'application relatives à l'accord de licences obligatoires sur certains brevets et des mesures concernant la gestion des organismes de brevets. La Chine a en outre modifié ou aboli d'autres règles ou règlements qui n'étaient pas en conformité avec les règles de l'OMC.

Comme indiqué précédemment, le rattachement, en 2003, du Bureau d'État de la propriété intellectuelle au bureau national chargé de la rectification et de la normalisation de l'ordre économique a marqué une étape importante dans la lutte contre la production et la vente de contrefaçons et la protection de la propriété intellectuelle, deux domaines d'action qui sont devenus les priorités de ce groupe dirigeant en 2004. Un autre événement important a été la création, toujours en 2004, du Groupe dirigeant du Conseil des affaires d'État chargé de la protection des DPI.

Par ailleurs, neuf administrations dépendant du Conseil des affaires d'État (dont le ministère de la Sécurité publique, le ministère de la Culture, le Bureau d'État de la propriété intellectuelle, l'Administration d'État de l'industrie et du commerce, l'Administration d'État pour le contrôle de la qualité, l'inspection et la quarantaine, le bureau national des droits d'auteur et l'Administration générale des douanes) ont lancé conjointement en

avril 2004, à l'occasion de la Journée mondiale 2004 de la propriété intellectuelle, une campagne nationale d'une semaine, destinée à sensibiliser le pays à la question de la protection des DPI.

Les pouvoirs publics sont par ailleurs parfaitement conscients du fait qu'une meilleure application de la loi passe nécessairement par le renforcement du rôle des instances judiciaires. C'est dans cette optique que les pouvoirs publics prennent actuellement les mesures nécessaires pour abaisser le seuil à partir duquel les organes judiciaires spécialisés dans les DPI peuvent infliger des sanctions pénales. Au cours du second semestre 2004, une nouvelle interprétation de la Cour populaire suprême et du Parquet populaire suprême est venue préciser et assouplir les critères de renvoi des affaires de DPI vers le système judiciaire.

D'autre part, le gouvernement chinois a pris diverses mesures pour remédier à la pénurie de personnel qualifié. Premièrement, il a organisé des programmes de formation en milieu professionnel à l'attention du personnel chargé de la gestion et de l'application des DPI des divers niveaux d'administration, parfois par le biais d'une coopération avec des organisations internationales ou des gouvernements étrangers (voir les exemples donnés dans OCDE, 2005). Des dirigeants et des spécialistes chinois ont été envoyés à l'étranger dans le cadre de séjours d'étude. Les représentants de la loi bénéficient d'une attention particulière et peuvent notamment procéder à des échanges d'expérience avec leurs homologues aux États-unis ou dans l'Union européenne. Deuxièmement, des initiatives de formation davantage ciblées sur les entreprises ont également été développées, dans le but, entre autres, de conseiller ces dernières sur la gestion de la propriété intellectuelle et de les sensibiliser à la question. Divers départements administratifs chargés des DPI au sein des ministères ont organisé conjointement avec des associations professionnelles des ateliers pour les entreprises. Troisièmement, plus de 70 universités et collèges chinois ont entrepris des recherches en matière de propriété intellectuelle ou proposent des formations dans ce domaine. Un cursus diplômant complet sur la propriété intellectuelle, sanctionné par un diplôme en alternance, une maîtrise ou un doctorat, a été mis en place pour former une main-d'œuvre compétente et spécialisée.

Pour améliorer la gouvernance de l'interface entre la recherche et les brevets, le gouvernement a apporté deux amendements majeurs à la Loi sur les brevets, afin de doter les organismes publics de recherche du statut juridique leur permettant d'être les détenteurs de la propriété intellectuelle générée par leurs recherches, et d'octroyer aux chercheurs le même droit, au moyen d'accords contractuels avec leurs instituts. Toutefois, la méconnaissance de l'importance des DPI et la pénurie des compétences qui entrent en jeu dans la gestion de la propriété intellectuelle et le transfert de technologie ont fait obstacle à la mise en application efficace des politiques gouvernementales en faveur des DPI dans les universités et les OPR chinois.

Pour remédier à cette situation, le Bureau d'État de la propriété intellectuelle a lui aussi pris plusieurs mesures. En 2001, il a lancé une campagne de promotion de la stratégie en matière de DPI comprenant une série de programmes de présentation des questions de propriété intellectuelle dans les villes, les parcs scientifiques et technologiques, les entreprises et les différents secteurs industriels : 28 villes ont été sélectionnées pour le programme de présentation du système des DPI dans les villes, cinq zones pilotes pour le programme sur la propriété intellectuelle dans le domaine des hautes technologies, six sites pilotes pour les programmes consacrés aux brevets industriels, 60 entreprises pilotes

et 73 projets pilotes pour la valorisation des technologies brevetées. Les programmes à l'intention des entreprises, par exemple, seront axés en premier lieu sur le renforcement de la gestion et de la protection des DPI et sur les conseils aux entreprises pour la mise en place d'un cadre de gestion des brevets et l'amélioration des institutions chargées de leur gestion. Il s'agira essentiellement de soutenir la création d'organismes de gestion des DPI, l'affectation et l'organisation du personnel, l'utilisation de l'information sur les brevets et la mise en pratique des politiques officielles en matière d'innovation. Le BEPIC a aussi élaboré plusieurs documents comme les Principes directeurs sur les activités de présentation des brevets visant à promouvoir l'innovation technologique dans les villes et les Règles administratives sur les activités des entreprises dans le domaine des brevets. Par ailleurs, des mesures en faveur des DPI sont également incluses dans le Programme à long et moyen termes pour la science et la technologie, actuellement en cours d'adoption.

Les statistiques sur l'application de la législation confirment que des progrès ont indéniablement été accomplis sur de nombreux fronts. En 2003, le nombre des affaires portant sur la contrefaçon de marques commerciales et sur des infractions dans ce domaine ayant donné lieu à des enquêtes et des poursuites par l'autorité chargée des marques commerciales a augmenté de 13 % par rapport à 2002; toujours par rapport à 2002, on note des augmentations de 67 % et 41 % du nombre des affaires de contrefaçon qui ont fait l'objet d'une enquête par le Bureau d'État de la propriété intellectuelle. Le nombre des affaires de violations de droits d'auteur traitées par les autorités compétentes a quant à lui été multiplié par quatre depuis 2001, et celui des affaires de violations des DPI découvertes par les douanes chinoises a augmenté de 32 % en 2003 par rapport à 2002. Le nombre des affaires liées aux DPI instruites par les instances judiciaires suit cette même évolution à la hausse depuis quelques années.

Toutefois, en dépit de ces progrès, de nombreuses entreprises chinoises et étrangères interrogées dans le cadre de l'enquête sur la contrefaçon réalisée par le Centre de recherche sur le développement (CRD, 2003) considéraient que la situation n'avait pas évolué, voire qu'elle s'était détériorée ces dernières années. Les paragraphes suivants étudient les moyens d'améliorer la situation actuelle en faisant évoluer la gouvernance.

6.2. Vers une stratégie pluridimensionnelle

Le contrôle du respect des DPI s'apparente en quelque sorte à un bras de fer entre l'État et ceux qui tirent parti des violations, dans le sens où l'État s'efforce de réprimer et de sanctionner les contrefacteurs. Cette simple comparaison permet de tirer trois enseignements fondamentaux quant à l'efficacité de la protection des DPI en Chine.

Plus les intérêts liés à la contrefaçon sont puissants, plus les autorités ont des difficultés à faire respecter la loi. Il est probable que la pression se relâchera avec l'élévation du niveau de développement économique. Cela s'explique non par la diminution de l'écart entre les coûts statiques et les coûts dynamiques des DPI, qui serait difficile à prouver, mais plutôt par le fait que le développement économique offre davantage d'opportunités alternatives d'activité économique. Des mesures visant à réduire les coûts immédiats de la protection des DPI pour les entreprises et les consommateurs peuvent également contribuer à renforcer cette protection, en limitant les incitations à sortir de la légalité. Les politiques en faveur du renforcement du système de crédit, propres à faciliter l'octroi de licences technologiques, vont notamment dans cette direction.

La stratégie à mettre en œuvre pour faire appliquer les textes législatifs et réglementaires doit rester étroitement liée aux objectifs fondamentaux de la protection des DPI, tout en reconnaissant l'existence de différentes catégories de propriété intellectuelle. La rigueur du régime de DPI n'est pas une fin en soi, mais doit être mise au service d'objectifs spécifiques, tels que la promotion de la recherche et du développement ou l'encouragement de la création littéraire, à l'appui du développement économique et social. C'est la raison pour laquelle l'approche suivie par la Chine doit être adaptée à son contexte actuel. Si, en théorie, la protection des DPI contribue à promouvoir la R-D, elle n'entraînera pas, dans le contexte chinois actuel, une amélioration spectaculaire et immédiate des résultats de la recherche. Les objectifs retenus doivent par conséquent être réalistes. Il serait par exemple profitable de cibler les efforts sur la protection des modèles d'utilité, ou de donner une orientation sectorielle à la réflexion, voire encore d'établir un lien entre les politiques des DPI et d'autres politiques dont l'objectif est de créer un environnement favorable pour les entreprises. Cela ne signifie pas que la protection des DPI doit être négligée dans certains secteurs et assurée uniquement dans ceux où la Chine est un producteur de ces droits. Il s'agit davantage de mettre progressivement en place une culture de la propriété intellectuelle et un régime de DPI.

Dans ce bras de fer, l'État sera d'autant plus puissant qu'il parviendra à s'attirer le soutien d'alliés, c'est-à-dire de groupes qui tirent un quelconque profit de la protection des DPI : les titulaires de ces droits, bien évidemment, mais également, et peut-être surtout, les consommateurs qui bénéficieront de nouveaux savoirs, et pourront compter sur la fiabilité des marques commerciales.

Les associations professionnelles peuvent s'avérer des alliés de choix. Les associations d'entreprises chinoises commencent à entrer dans la partie et doivent être encouragées. Ces associations peuvent agir selon trois axes : premièrement, elles peuvent adopter leur propre code déontologique en demandant à leurs membres de respecter des accords de protection de la propriété intellectuelle. De tels accords nécessitent l'adoption de règles au sein des entreprises, ce qui favorise à la fois les innovations orientées sur la création de DPI et le respect des DPI existants. Ainsi, l'Association des fabricants de briquets de Wenzhou et l'Association des fabricants de meubles de Shunde dans le Guangdong ont aidé des entreprises locales à élaborer un traité de protection des DPI. Deuxièmement, elles peuvent prendre part au règlement de litiges afférents à la propriété intellectuelle. L'Association chinoise de l'audiovisuel a, avec l'aval de certaines entreprises locales, négocié des redevances de licences d'exploitation de brevets avec des titulaires étrangers de droits de propriété intellectuelle. Troisièmement, les associations professionnelles peuvent rapprocher les pouvoirs publics des entreprises, en informant leurs membres des derniers développements législatifs et réglementaires et en conseillant les autorités au cours du processus d'élaboration des textes et de prise de décision.

Les chambres de commerce, associations et cabinets d'avocats étrangers militent très activement en faveur d'une protection élevée des DPI et apportent leur soutien aux entreprises, voire aux pouvoirs publics. Ceux-ci travaillent déjà en étroite collaboration avec le QBPC. Il serait souhaitable que cette collaboration se poursuive et que la coopération avec l'administration soit étendue aux niveaux locaux.

Comme indiqué précédemment, d'autres associations de la société civile pourraient elles aussi jouer un rôle important dans le contrôle du respect des mesures relatives aux DPI, et tout particulièrement dans la lutte contre les situations d'infractions pénales (voir encadré 14.2),

c'est-à-dire lorsque la tromperie sur les marchandises met les consommateurs en danger. Les associations de consommateurs peuvent ainsi faire naître chez les responsables politiques locaux la volonté de protéger les DPI. Elles pourraient même apprendre aux consommateurs à distinguer une contrefaçon d'un original au moyen de simples tests de qualité.

Les autorités publiques peuvent tenter de valoriser ce soutien en favorisant la création d'associations non gouvernementales défendant des intérêts particuliers. Il est en effet important que la structure de la gouvernance permette à différents groupes d'intérêt de s'exprimer et que des mécanismes de contre-pouvoir empêchent les dirigeants locaux de tomber aux mains d'un groupe d'acteurs qui tirent parti de la contrefaçon. Dans le domaine des brevets, une meilleure valorisation des résultats de la recherche publique contribuerait aussi à créer des groupes d'intérêt, ce qui soutiendrait la protection des DPI. Par ailleurs, les processus d'élaboration des politiques et des lois doivent faire une plus large place à la consultation. La municipalité de Pékin a récemment donné le bon exemple à cet égard en consultant les citoyens de la ville sur les nouveaux règlements relatifs à la circulation et en révisant certaines clauses à l'issue du processus de consultation. Cette pratique devrait être adaptée aux processus d'élaboration des règles de DPI.

Le développement économique aura probablement aussi une incidence positive sur le respect de la propriété intellectuelle dans le sens où plus les entreprises chinoises seront détentrices de DPI, plus elles auront à cœur de renforcer la protection de leurs droits, ce qui affermera par là même la volonté politique dans ce domaine.

Cette incidence positive est perceptible depuis quelque temps dans la prise de conscience, au niveau des gouvernements locaux de régions relativement développées et des parcs industriels de haute technologie, de l'importance de la protection des DPI pour le développement. Ces acteurs misent sur un renforcement de la protection et de la gestion des DPI pour promouvoir leurs marques locales, améliorer le climat de l'investissement et aiguïser la compétitivité à l'échelle locale. Ils encouragent les demandes de brevets et ont adopté diverses mesures pour durcir l'application de la loi, telles que l'augmentation des ressources allouées aux départements des ministères chargés des DPI.

Le favoritisme local constitue toutefois une entrave non négligeable à la protection des DPI, comme l'a notamment signalé le QBPC dans son rapport annuel de 2003 (QBPC, 2004). Dans la réponse qu'il apporte aux critiques formulées à cet égard par d'autres pays membres de l'OMC dans le cadre du mécanisme d'examen des ADPIC (OMC, 2003c, paragraphe 51), le gouvernement chinois affirme avoir toujours lutté contre le favoritisme local. Le Conseil des affaires d'État a il est vrai adopté en avril 2001 des Dispositions interdisant le blocus régional dans les activités d'économie de marché. Le QBPC a incité les pouvoirs publics à étudier de nouvelles stratégies de lutte contre le protectionnisme et à mettre en place un socle solide qui permettra un respect plus strict des textes. Il a notamment recommandé d'orienter les efforts sur les domaines les plus à risque dans le cadre des enquêtes de corruption et d'instaurer des centres d'appel téléphonique grâce auxquels les titulaires de DPI et le public en général pourront signaler les cas suspects.

L'organisation de l'appareil administratif chargé de faire appliquer les textes contribue parfois dans les faits au faible contrôle du respect de la loi à l'échelon local. Comme indiqué précédemment, les départements administratifs des ministères et les tribunaux compétents ne sont pas assez indépendants vis-à-vis des autorités locales et sont soumis à leur ingérence. Ces problèmes sont principalement dus au mode de financement et à la gestion des ressources humaines, même si la structure complexe des services

administratifs qui interviennent dans la protection des DPI y participe également. En effet, les difficultés de coordination qu'elle entraîne font de l'autorité au niveau local la seule entité susceptible de pouvoir résoudre les problèmes qui peuvent se poser.

Une réorganisation de la filière administrative chargée de la mise en application constituerait à cet égard une option. Elle pourrait consister en la création d'une agence ayant compétence à traiter toutes les catégories de DPI. Si cette agence devait être financée par les autorités locales du fait de son appartenance à l'appareil administratif, elle pourrait être placée sous la supervision directe du dirigeant de l'échelon local le plus élevé, ce qui lui garantirait une relative indépendance. Cette solution supprimerait les difficultés de coordination entre les ministères, ferait la lumière sur les fonds affectés aux mesures d'application et permettrait de donner plus de pouvoir aux organes chargés de faire respecter les textes et d'accroître leur indépendance face aux pressions locales. Cette option pourrait être un thème de recherche à approfondir pour les pouvoirs publics dans le contexte de la poursuite du renforcement de la protection des DPI en Chine.

Notes

1. Le présent chapitre a été rédigé par Irène Hors, Division gestion et performance du secteur public, Direction de la gouvernance publique et du développement territorial, OCDE; et par Gang Zhang, Division de la politique scientifique et technologique, Direction de la science, de la technologie et de l'industrie, OCDE.
2. Cette section s'inspire de CDPI (2002). Consulter également Barton (2004).
3. Sur cette question, se reporter également à Jones (2004).
4. Ce rapport établit une distinction entre les pays les moins avancés et les pays en développement disposant de capacités technologiques avancées, tels que la Chine. Les conclusions du rapport évoquées ici renvoient spécifiquement aux pays en développement avancés sur le plan technologique.
5. À titre d'illustration, Branstetter *et al.* (2004) a utilisé des données de filiales d'entreprises multinationales américaines et constaté que, globalement, l'amélioration de la protection des DPI se traduit par une augmentation réelle des transferts de technologie émanant des entreprises multinationales. De même, Park et Lippoldt (2003) ont montré que les droits de propriété intellectuelle (tels que définis par un indice de vigueur des DPI) ont une incidence positive sur l'IDE et n'agissent que modérément sur les échanges, avec certaines variations par secteur (proportionnelles au risque d'imitation et à l'importance de facteurs tels que la taille du marché).
6. Se référer à Barton (2004) pour une opinion mesurée de la relation entre la protection des brevets et le transfert de technologie en direction des pays en développement. L'auteur conclut que le renforcement des systèmes de brevets des pays en développement augmentera probablement le transfert de technologie *via* l'IDE et éventuellement l'octroi de licences, mais seulement dans les secteurs et les pays qui disposent des capacités complémentaires appropriées.
7. C'est ce qu'ont affirmé les industriels présents à l'Atelier à haut niveau sur les DPI, le développement économique en Chine et les enjeux et perspectives suite à l'accession à l'OMC, qui s'est tenu à Pékin, en Chine, les 20 et 21 avril 2004. Consulter la synthèse des actes de cet atelier et d'une manifestation sur le même thème, dans OCDE (2005). Voir également Maskus (2005) sur la réticence des entreprises étrangères implantées en Chine à transférer des technologies avancées sur le territoire en raison des incertitudes qui pèsent sur l'efficacité de la protection des DPI.
8. Il est possible que la DIRD exprimée en dollars PPA gonfle la R-D chinoise. Se référer à la note méthodologique de Schaaper (2004) concernant les problèmes de mesure qui propose une comparaison entre la DIRD en dollars US PPA et en dollars courants. L'extension en 2000 de la couverture des statistiques aux dépenses de R-D des entreprises explique en partie la croissance spectaculaire des dépenses de R-D de la Chine avant et après 2000.
9. D'après une étude menée par le Centre de recherche sur le développement du Conseil des affaires d'État (CRD, 2003), environ 80 % des violations des DPI concernaient des entreprises chinoises.

10. Il convient de noter que la composition du secteur des entreprises en Chine diffère sensiblement de celle des pays membres de l'OCDE, dans lesquels les entreprises privées sont majoritaires. La plupart des entreprises chinoises qui mènent des activités de R-D sont des entreprises détenues par l'État, dont les activités de recherche sont financées par des ressources publiques.
11. La protection des DPI est un préalable à l'amélioration des capacités d'innovation de la Chine. Voir OCDE (2002) et Maskus *et al.* (2005) pour une analyse des autres mesures requises pour stimuler le niveau des activités d'innovation des industries chinoises.
12. L'importance de la protection des DPI pour le développement social et économique de la Chine, ainsi que les questions liées aux politiques en faveur des DPI axées sur la recherche publique ont été abordées lors de deux manifestations de l'OCDE et la Chine sur les DPI organisées du 20 au 23 avril 2004, à Pékin. Voir OCDE (2005) pour une synthèse de ces manifestations.
13. Il importe de préciser que la Loi chinoise sur la concurrence déloyale ne doit pas être assimilée à une législation antitrust, laquelle n'a pas encore été votée (voir chapitre 12).
14. D'après l'International Anti-Counterfeiting Coalition (IACC, 2004), ce groupe dirigeant rassemble également des responsables du Département chargé du développement d'un système de marché (ministère du Commerce), du Département industrie de la Commission d'État pour le développement et la réforme, du Département de supervision financière (ministère des Finances), du Bureau de surveillance de l'application des lois (ministère de la Supervision), du Département administratif de l'impôt sur le chiffre d'affaires (Administration d'État des affaires fiscales), du Département des routes (ministère des Communications), du ministère de la Sécurité publique, du Département administratif des normes du marché (Administration d'État de l'industrie et du commerce), du Département du contrôle de l'application des lois et règlements (Administration d'État pour le contrôle de la qualité, l'inspection et la quarantaine). Consulter l'annonce faite par le Conseil des affaires d'État lors de la création de ce groupe dirigeant, ainsi que la composition de ce groupe à l'adresse suivante : www.cas.ac.cn/html/Dir/2001/04/06/5744.htm.
15. Cet engagement témoigne de l'importance croissante que le gouvernement central attache au contrôle de l'application des DPI. Dans son rapport annuel 2003, il a demandé aux agences nationales de poursuivre le renforcement de la protection de la propriété intellectuelle, de combattre et de réprimer le piratage et les violations de la loi. Voir Wang (2004).
16. Les différences entre le nombre de tribunaux compétents en propriété intellectuelle dans les provinces, les régions et les villes chinoises n'est pas uniquement une question d'organisation institutionnelle, mais s'expliquent également par le nombre des tribunaux locaux dont on estime qu'ils possèdent les compétences professionnelles adaptées pour traiter les affaires de propriété intellectuelle.
17. Les administrations responsables de la propriété intellectuelle peuvent également décider d'enquêter sur certains cas sans que les titulaires des droits aient porté plainte. Il s'agit d'une « application active de la loi ».
18. Les engagements de la Chine en faveur de la transparence apparaissent à la partie I (Dispositions générales), section 2 (Administration du régime de commerce) du projet de protocole d'accession, dont la dernière version (et probablement la version définitive) est incluse dans le document de l'OMC (WT/ACC/CHN/49) en date du 1^{er} octobre 2001. Le projet de protocole de la Chine contient des dispositions particulières supplémentaires.
19. Voir la réponse du gouvernement chinois dans OMC (2003c), paragraphe 46.
20. Voir *Quality Brand Protection Committee* (QBPC, 2004).
21. Si en théorie, une sanction administrative n'exclut pas une condamnation pénale ultérieure, ce cas se produit rarement. Voir la réponse du gouvernement chinois, OMC (2003c), paragraphe 55.
22. La productivité de l'effort de recherche en termes de brevets pâtit également du fait que les travaux menés dans le cadre de différents programmes de recherche se recoupent souvent, et que ceux-ci ne sont pas suffisamment ciblés sur des thèmes réellement innovants à l'avant-garde de la connaissance.
23. Voir OCDE (2003) et OCDE (2005), partie 2.
24. Voir QBPC (2004), DRC (2003), et Maskus (2005).
25. Il est évidemment très difficile de distinguer les situations dans lesquelles la naïveté du contrefacteur est réelle, de celles où le contrefacteur mettrait en avant des arguments liés au contexte ou à la culture pour minimiser sa faute.

Bibliographie

- Administration générale des douanes (2003), « Statistics on IPR Cases Dealt with by Customs 1996-2003 », disponible sur : www.customs.gov.cn/ipr/ipr2001c/special.asp.
- Association des consommateurs de Chine (1997), « China Consumers' Association Annual Report », disponible sur : <http://eng.cca.org.cn:801/page/browseinfo.asp?db=xwyhd&order=20>.
- Association des consommateurs de Chine (2004), « China Consumers' Association Annual Report », disponible sur : <http://eng.cca.org.cn:801/page/browseinfo.asp?db=xwyhd&order=20>.
- Barton, John (2004), « Patents and the Transfer of Technology to Developing Countries », chapitre 21 de *Patents, Innovation and Economic Performance: OECD Conference Proceedings*, OCDE, Paris.
- Branstetter, Lee G., Raymond Fisman, C. Fritz Foley (2004), « Do Stronger Intellectual Property Rights Increase International Technology Transfer? Empirical Evidence from US Firm-Level Panel Data », *Document de travail de recherche politique*, n° 3305, Banque mondiale.
- Bureau d'État de la propriété intellectuelle de Chine, « Statistics on IP Enforcement 2002 », accessible à l'adresse suivante : www.sipo.gov.cn/sipo/tjxx/statisticannuals/default.htm.
- Bureau des marques commerciales, Administration d'État de l'industrie et du commerce, Chine, « Statistics on Cases of Violating Trademark Rights », accessible à l'adresse suivante : <http://sbj.saic.gov.cn/tjxx/tjxx.asp>
- Centre de recherche sur le développement du Conseil des affaires d'État, Chine (2003), *Survey on the Effects of Counterfeiting on the National Economy*, Résumé.
- Commission des droits de propriété intellectuelle (CDPI) (2002), *Intégrer les droits de propriété intellectuelle et la politique de développement*, Londres.
- International Anti-Counterfeiting Coalition (IACC) (2004), « Special 301 Recommendations ».
- International Intellectual Property Alliance (2005), « 2005 Special 301 Report for the People's Republic of China », www.iipa.com/.
- Jones, I. Charles (2004), *Growth and Ideas*, National Bureau of Economic Research (NBER), Document de travail n° 10767.
- Lippoldt, Douglas (2005), « Can Stronger Intellectual Property Rights Boost Trade, Foreign Direct Investment and Licensing in Developing Countries? », dans *The Intellectual Property Debate: Perspectives from Law, Economics and Political Economy*, Meir Perez Pugatch (éd.), Edward Elgar Publishing, Ltd. (2005).
- Lu Wei (2004), « China's Intellectual Property System, Challenges and Policy Trend », rapport général rédigé pour l'Atelier OCDE-BEPIC-Centre de recherche sur le développement sur la propriété intellectuelle et le développement économique de la Chine, 21-22 avril 2004.
- Lu Wei et al. (2004), *Intellectual Property Right System: Challenge and Countermeasure*, Pékin, Intellectual Property Press.
- Maskus, Keith E. (2005), « Intellectual Property Rights in the WTO accession Package: Assessing China's Reform », dans Bhattasali, Deepak et Shantong Li, William J. Martin (éd.), *China and the WTO: Accession, Policy Reform and Poverty Reduction Strategies*, pp. 49-68, Banque mondiale et Oxford University Press.
- Maskus, Keith E., Kamal Saggi et Thitima Puttitanun (2004), « Patent Rights and International Technology Transfer through Direct Investment and Licensing », rédigé pour la Conférence intitulée « International Public Goods and the Transfer of Technology after TRIPS », Duke University Law School, 4-6 avril 2003, révision du 28 juin (cité dans Lippoldt, 2005).
- Maskus, Keith E., Sean M. Dougherty et Andrew Mertha (2005), « Intellectual Property Rights and Economic Development in China », dans Carsten Fink et Keith E. Maskus (éd.), *Intellectual Property Rights and Economic Development*, Oxford University Press et Banque mondiale (2005).
- Ministère de la Science et de la Technologie (2002), *China Science and Technology Indicators*, Pékin.
- OCDE (2002), « Défis technologiques dans les industries chinoises », chapitre 6 de *La Chine dans l'économie mondiale : Les enjeux de politique économique intérieure*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003), *Des débouchés commerciaux pour la science*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004), *Principaux indicateurs de la science et de la technologie*, vol. 2004/1, OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *Promoting IPR Policy and Enforcement in China: Summary of OECD-China Dialogues on Intellectual Property Rights Policy and Enforcement*, OCDE, Paris.

- OMC (2003a), « Mécanisme d'examen transitoire de la Chine – Communication des Communautés européennes », Conseil des Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce, 12 novembre, IP/C/W/413.
- OMC (2003b), « Mécanisme d'examen transitoire de la Chine – Communication des États-Unis », Conseil des Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce, 12 novembre, IP/C/W/414.
- OMC (2003c), « Examen transitoire au titre de la section 18 du Protocole d'accèsion de la République populaire de Chine – Rapport du président au conseil général », Conseil des Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce, 10 décembre, IP/C/31.
- Park, Walter G. et Douglas Lippoldt (2003), « Incidence des droits de propriété intellectuelle sur l'investissement direct étranger et le commerce dans les pays en voie de développement », *Documents de l'OCDE : Édition spéciale sur la politique des échanges*, vol. 3, n 11, Édition n° 294.
- Park, Walter G. et Douglas Lippoldt (2004), « Licences internationales et renforcement des droits de propriété intellectuelle dans les pays en développement », Document de travail TD/TC/WP, OCDE, Paris.
- Qu, Sanqiang (2002), *Copyright in China*, Pékin, Foreign Languages Press.
- Quality Brand Protection Committee (QBRC) (2004), « Annual Review of Counterfeiting Developments », 12 janvier, disponible sur : www.qbpc.org.cn/.
- Reisman, Arnold (2004), *Illegal Transfer of Technologies: A Taxonomic View*.
- Scotchmer, Suzanne (2004), « The Political Economy of Intellectual Property Treaties », *Journal of Law, Economics and Organization*, vol. 20, pp. 415-437, octobre.
- Shaaper, Martin (2004), « An Emerging Knowledge-based Economy in China? Indicators from OECD Database », Documents de travail de la DSTI 2004(4).
- Wang Jingchuan (2004), « Speech at the Press Conference – 2004/04/14 », disponible sur : www.sipo.gov.cn/sipo_English/gftx_e/zyhd_e/t20040414_28096.htm.
- Yang, Deli (2003), « The Development of Intellectual Property in China », dans *World Patent Information*, 25 (2003).

PARTIE III
Chapitre 15

**Les problèmes de gouvernance liés
à la politique de l'investissement
étranger en Chine**

Table des matières

Résumé	495
Les problèmes de gouvernance liés à la politique de l'investissement étranger en Chine	496
1. Introduction et résumé	496
1.1. La Chine a attiré un volume considérable d'IDE, mais avec des résultats inégaux	496
1.2. Le cadre juridique de l'IDE a été encore amélioré ces dernières années	496
1.3. Une loi distincte pour chaque catégorie d'EIE	497
1.4. L'adhésion à l'OMC s'est traduite par une libéralisation plus poussée	498
1.5. La politique régionale en matière d'IDE continue à évoluer	499
1.6. La formulation de la politique de l'investissement pourrait être mieux coordonnée entre les organismes publics	500
2. La procédure d'approbation des projets d'IDE et les restrictions caractérisant toujours le régime de propriété	501
2.1. Simplifier la procédure d'approbation des projets	501
2.2. Le Catalogue d'orientation des investissements étrangers	503
2.3. Nouvelles contraintes au niveau du régime de propriété	505
3. Politiques d'incitation à l'IDE	506
4. La réforme des entreprises appartenant à l'État et l'IDE	509
5. Gouvernement d'entreprise	511
6. Normes et règles comptables	514
7. Fusions et acquisitions transfrontières	515
8. État de droit et investissement étranger	516
9. Recours légaux	518
10. Protection de la propriété intellectuelle et investissement étranger	520
11. Corruption et investissement étranger	522
Notes	523
Bibliographie	524

Liste des encadrés

15.1. Incitations à l'investissement étranger dans les régions du centre et de l'ouest ..	508
---	-----

Résumé

L'investissement étranger joue un rôle important dans le développement et la croissance économiques de la Chine. Lorsque des réformes économiques ont été engagées à la fin des années 70, il ne s'inscrivait dans aucun cadre. Les structures étatiques existantes ont donc été adaptées et une nouvelle législation composée de textes réglementaires distincts pour chaque forme d'entreprise à investissement étranger (EIE) est entrée en vigueur. La Chine a ensuite reçu, au cours du dernier quart de siècle, un volume considérable d'investissement direct étranger (IDE), qui a atteint près de 55 milliards USD en 2004.

Des problèmes considérables n'en demeurent pas moins. Le taux d'absorption d'IDE de la Chine par habitant est faible. L'impact de l'IDE dans les vastes régions du centre du pays est limité puisque 80 % de ces investissements sont concentrés dans l'Est, et ils ne sont pas aussi porteurs de hautes technologies que le souhaiteraient les autorités. L'IDE en provenance de pays membres de l'OCDE est généralement sous-représenté par rapport à celui provenant d'autres sources comme Hong-Kong, Chine.

Les politiques régionales en matière d'IDE ont permis un rééquilibrage géographique de ces investissements. La stratégie initiale des années 80 consistait en effet à « laisser certaines régions s'enrichir les premières ». À partir de 1993, le gouvernement a changé de politique, s'employant énergiquement à orienter les ressources vers les provinces du centre et de l'Ouest. Au milieu de 2003, les autorités ont décidé de mettre plutôt l'accent sur le développement économique du Nord-Est.

La Chine pourrait attirer des investissements plus nombreux et de meilleure qualité en assouplissant encore davantage les restrictions officielles, processus que ne manqueront pas d'accélérer les engagements qu'elle a pris lors de ses accords d'adhésion à l'OMC. Il est tout aussi important qu'elle s'attaque aux problèmes soulevés par les lacunes en matière de gouvernance publique : absence de système efficace, au niveau national, dans le domaine judiciaire et dans celui de la mise en œuvre de la législation, médiocrité du gouvernement d'entreprise, insuffisance de la protection des droits de propriété intellectuelle (DPI) et corruption.

Ces problèmes peuvent être résolus par l'adoption de politiques visant à rendre plus transparentes et plus ouvertes les conditions de l'investissement et par une coordination interministérielle plus poussée, ce qui contribuera à améliorer encore le climat de l'investissement.

Les problèmes de gouvernance liés à la politique de l'investissement étranger en Chine¹

1. Introduction et résumé

1.1. La Chine a attiré un volume considérable d'IDE, mais avec des résultats inégaux

La Chine a réussi à créer depuis 1978 un climat nettement plus favorable à l'investissement direct étranger (IDE), qui joue par conséquent un rôle important dans le développement économique du pays depuis près d'un quart de siècle. L'IDE a ainsi atteint le niveau record de 54.9 milliards USD en 2004, mais du point de vue des apports d'IDE par habitant, la Chine reste à la traîne de la plupart des pays membres de l'OCDE et même de nombreux pays en développement. Si l'on tient compte des caractéristiques économiques et géographiques de la Chine, la performance de ce pays est modeste par rapport à celle d'autres pays en développement (Chen, 2002)².

Bien qu'une part croissante des entrées d'IDE provienne de pays membres de l'OCDE, ces derniers sont dans l'ensemble sous-représentés par rapport à d'autres sources comme Hong-Kong, Chine, qui a fourni à la Chine près de la moitié du volume total d'IDE qu'elle a reçu et qui continue d'assurer près de 40 % de ses apports annuels³. De plus, la répartition géographique de l'IDE a favorisé les régions côtières de l'Est pendant toute la période de la réforme économique.

1.2. Le cadre juridique de l'IDE a été encore amélioré ces dernières années

Dans les années 90, le cadre juridique fragmentaire qui régissait l'IDE a été amélioré et élargi de telle sorte qu'à la fin de la décennie, un ensemble de lois et de réglementations applicables était en place. L'expérience acquise durant les années 80 a permis aux autorités d'accélérer le processus d'examen et d'approbation des projets d'investissement étranger. Dans les années 80, les entreprises à investissement étranger (EIE) du secteur manufacturier ont été encouragées à exporter sans être parallèlement obligées de desservir le marché intérieur, non seulement en raison d'obligations de résultats à l'exportation, mais aussi du fait des restrictions applicables notamment à la distribution des produits et à la prestation de services après-vente en Chine. Durant cette période, l'IDE a été essentiellement affecté aux cinq zones économiques spéciales (ZES) du Sud-Est de la Chine, le reste du pays étant en grande partie officiellement fermé. Au milieu des années 90, la région côtière était dans l'ensemble ouverte à l'IDE.

Dans les années 80, l'IDE était surtout concentré dans des coentreprises manufacturières exportatrices à forte intensité de main-d'œuvre. Grâce à l'amélioration du cadre de l'IDE dans les années 90, les EIE ont été constituées dans une proportion croissante en entreprises à capitaux exclusivement étrangers (ECEE), orientées vers un marché intérieur en pleine expansion ainsi que vers les marchés étrangers. De plus, on a commencé à voir apparaître un certain nombre de grands projets relativement avancés du point de vue technologique, à l'initiative de multinationales de pays membres de l'OCDE.

1.3. Une loi distincte pour chaque catégorie d'EIE

La législation chinoise directement applicable à l'IDE se présente sous la forme de textes législatifs distincts pour chaque catégorie d'EIE, à quoi s'ajoutent un certain nombre de lois applicables à l'ensemble des EIE. Cette législation multiforme a l'avantage de permettre aux investisseurs étrangers de bien connaître les règles régissant la forme particulière d'investissement en Chine qu'ils ont choisie. C'est ainsi qu'un investisseur désireux de créer une ECEE (voir ci-après) peut consulter le texte législatif pertinent en sachant qu'il ne s'applique qu'à cette forme particulière d'EIE. Une telle fragmentation a en revanche pour inconvénient de rendre difficile une coordination des activités des différentes entreprises. Par exemple, la fusion d'entreprises appartenant à des catégories différentes est excessivement complexe. Depuis l'adhésion de la Chine à l'OMC, un certain nombre d'obligations ont dû être supprimées, et un futur assouplissement des restrictions à l'investissement étranger nécessitera probablement de nouveaux changements. En fin de compte, le gouvernement a la possibilité d'intégrer la législation relative à l'IDE au droit chinois des sociétés de telle sorte que les EIE soient traitées sur un pied d'égalité avec les entreprises nationales.

Dans un premier temps, les apports d'IDE se sont limités à des coentreprises entre des partenaires étrangers et des entités chinoises, généralement des entreprises appartenant à l'État. Cette formule convenait à la fois aux pouvoirs publics chinois et aux investisseurs étrangers. Sachant qu'au départ, toutes les grandes entreprises étaient sous le contrôle de l'État, le gouvernement aurait eu des difficultés, d'un point de vue politique, à accepter d'emblée des entreprises à capitaux exclusivement étrangers. Les investisseurs étrangers avaient de leur côté besoin que leurs partenaires chinois les aident à mieux comprendre un environnement opérationnel peu familier et incertain, et à s'y adapter.

Les coentreprises ont généralement pris deux formes : les entreprises à capitaux mixtes sino-étrangers et les entreprises de coopération sino-étrangère (également appelées entreprises conjointes de coopération). En juillet 1979, l'Assemblée populaire nationale (APN) a adopté une Loi relative aux entreprises à capitaux sino-étrangers, suivie en 1988 d'une Loi sur les entreprises de coopération sino-étrangère. Le législateur a suivi un ordre inverse à celui des évolutions sur le terrain, en ce sens que les entreprises de coopération sino-étrangère ont prédominé durant la première moitié des années 80, avant que l'autre type de coentreprise joue à son tour un rôle prépondérant. La loi permettait également la conclusion de contrats d'exploitation commune entre une société étrangère et une entité chinoise pour les projets relatifs à la prospection en commun de gisements de pétrole et de gaz aussi bien terrestres que sous-marins, ou d'autres ressources minérales.

Il existe en Chine une troisième forme d'entreprise dite à capitaux exclusivement étrangers, sans partenaires chinois. Une ECEE est une société de capitaux ou une autre forme d'entreprise créée en Chine par des étrangers investissant exclusivement leurs propres capitaux. Les succursales chinoises de sociétés étrangères sont explicitement exclues de cette catégorie. La Loi régissant les entreprises à capitaux exclusivement étrangers a été adoptée en avril 1986. Plus récemment, la Chine a autorisé la création de sociétés de capitaux à investissement étranger et de sociétés de portefeuille à investissement étranger, ainsi que les projets d'infrastructure de type construction-exploitation-transfert.

1.4. L'adhésion à l'OMC s'est traduite par une libéralisation plus poussée

La Chine a adhéré à l'OMC le 11 décembre 2001. Les accords bilatéraux signés avec d'autres pays membres de l'OMC dans le cadre du processus d'adhésion ont favorisé l'octroi, par la Chine, de concessions en vue de l'ouverture des marchés⁴. Ces accords visaient essentiellement à ouvrir le marché chinois aux importations en réduisant les entraves au commerce.

Toutefois, l'ouverture des marchés est également accélérée par celle, beaucoup plus large, d'un certain nombre de secteurs à l'investissement étranger, en particulier dans le domaine des services, dans des délais généralement variables et pouvant aller jusqu'à cinq ans après l'entrée de la Chine à l'OMC. Une libéralisation de l'IDE très poussée est en cours dans le secteur financier, tout comme dans les secteurs du commerce de gros et de détail et de la distribution. Les services aux entreprises et aux consommateurs sont également en train de s'ouvrir davantage à l'investissement étranger.

Les engagements de la Chine dans le cadre de l'OMC élargissent également le champ des activités des EIE dans les secteurs autres que les services, en particulier le secteur manufacturier. La libéralisation des échanges et des droits de distribution permettra ultérieurement aux EIE d'importer et d'exporter pour leur propre compte et de distribuer leurs produits dans toute la Chine en assurant le service après-vente. Toutes les EIE jouiront du traitement national dans des domaines tels que la fixation des prix et l'accès aux facteurs de production, et il sera interdit aux entreprises publiques ou appartenant à l'État de se livrer à toute forme de discrimination à leur endroit dans l'exercice de leurs activités commerciales.

Dans le cadre de ses accords d'adhésion à l'OMC, la Chine s'est engagée à appliquer pleinement dès la date de son adhésion l'Accord de l'OMC sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce (MIC). En conséquence, les prescriptions relatives aux résultats commerciaux, à l'équilibrage des échanges et à la teneur en produits nationaux imposées aux EIE, ont été supprimées des lois et réglementations relatives à l'IDE. Les entreprises étrangères bénéficient d'un traitement qui ne peut pas être moins favorable que celui qui est accordé aux entreprises ou aux personnes physiques chinoises dans tout le processus de production.

Une autre initiative prise en faveur de la libéralisation de l'IDE a été la révision, en 2002, des catalogues d'orientation des investissements étrangers qui avaient été publiés à la fin de 1997. De même, à la suite de l'accession de la Chine à l'OMC, de nouvelles règles relatives à l'agrément des banques étrangères portant notamment sur leurs droits d'accès au marché ont été adoptées par la Banque populaire de Chine (BPC) en février 2002.

Auparavant, les EIE n'étaient pas pleinement autorisées à importer et exporter des marchandises (à l'exception des machines et des facteurs de production destinés à leur propre usage et à leurs propres produits), du fait de certaines obligations portant notamment sur les résultats à l'exportation, l'équilibrage des échanges ou des entrées et sorties de devises qui constituaient autant de critères pour obtenir ou conserver le droit d'importer et d'exporter. Depuis l'accession à l'OMC, ces restrictions à l'importation et à l'exportation ont été en grande partie levées.

La discrimination à l'encontre des EIE ou des importations au niveau des achats ou des ventes effectués par les entreprises d'État ou à capitaux publics est interdite, et le gouvernement chinois ne peut pas non plus influencer, directement ou non, en contravention

avec les règles de l'OMC, sur les décisions commerciales des ces entreprises, notamment sur celles qui concernent la quantité, la valeur ou le pays d'origine de toute marchandise achetée ou vendue.

Enfin, dans le cadre de ses accords d'adhésion à l'OMC, la Chine s'est engagée à appliquer pleinement et dès la date d'adhésion l'Accord de l'OMC sur les Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC). Elle possédait déjà une législation régissant les droits d'auteur, les brevets et les marques, et des modifications y ont été apportées conformément à l'Accord sur les ADPIC. Cette législation a une influence majeure sur l'IDE du fait que la Chine a davantage de chances d'attirer des investissements comportant des transferts de technologie si les droits de propriété intellectuelle sont efficacement protégés.

1.5. La politique régionale en matière d'IDE continue à évoluer

Dans les années 80, la stratégie initiale en matière d'IDE a consisté à maximiser les apports à l'ensemble du pays, tout d'abord à des zones expérimentales éloignées de la capitale, puis à n'importe quelle région intéressant les investisseurs étrangers, sans souci d'équilibre de la répartition géographique. Cette politique incarnait la volonté de « laisser certaines régions s'enrichir les premières » et dans un premier temps, les autorités n'ont tenu aucun compte des effets régressifs de la croissance économique sur la répartition de la richesse et du revenu. Le gouvernement central jugeait donc acceptable que la région côtière, à commencer par les ZES, bénéficient d'apports d'IDE tandis que d'autres régions n'en recevaient qu'assez peu.

Au milieu des années 80, des représentants de provinces de l'intérieur du pays se sont plaints à l'APN de ce que leurs régions ne profitaient pas de l'expansion économique rapide et se trouvaient de plus en plus à la traîne des provinces côtières. À partir de 1993, le gouvernement a commencé à réagir à ces alertes en s'efforçant d'orienter les ressources vers les régions du centre et de l'Ouest. En prenant tout d'abord de grandes initiatives dans le domaine des infrastructures, il a encouragé les investissements étrangers dans ces régions.

Au milieu de 2003, les autorités ont décidé d'axer dorénavant leur politique de développement économique régional sur la revitalisation des vieilles zones industrielles du nord-est du pays, tout en continuant à s'efforcer de développer les régions du centre et de l'Ouest. Le nord-est de la Chine est plus développé sur le plan industriel que ces régions, mais il comprend une proportion considérable d'entreprises d'État, souvent non rentables et en cours de restructuration. Les autorités considèrent maintenant que les investissements étrangers jouent un rôle important dans ce processus de restructuration.

Dans la mesure où l'on offre aux EIE les mêmes incitations à l'investissement qu'aux entreprises chinoises, la stratégie consistant à attirer des investissements dans les régions de l'Ouest et du centre est compatible avec le principe du traitement national. Ces incitations ne suffisent cependant pas à accroître les investissements dans ces régions. Si le gouvernement chinois souhaite les réorienter vers l'Ouest, il préférera peut-être mettre essentiellement l'accent sur l'amélioration de l'environnement économique. On peut considérer que la politique actuelle consistant à affecter des fonds publics à la construction d'infrastructures dans les régions de l'ouest et du centre s'inscrit dans le cadre de cet effort. Le développement institutionnel est également indispensable, en particulier une initiative visant à amener ces régions à promouvoir et à approuver l'investissement selon les mêmes normes que les zones côtières ouvertes, qui interprètent généralement de façon beaucoup

plus flexible les lois et réglementations relatives à l'IDE. On pourrait par exemple encourager un plus grand nombre de responsables des régions de l'Ouest et de l'Est à rendre visite à leurs homologues des ZES et des autres zones ouvertes afin qu'ils puissent découvrir et comprendre les procédures qui ont été si efficaces pour attirer des investissements.

1.6. La formulation de la politique de l'investissement pourrait être mieux coordonnée entre les organismes publics

Plusieurs organismes publics contribuent à déterminer l'orientation fondamentale de la politique relative à l'investissement étranger en Chine. Le ministère du Commerce est chargé de l'investissement étranger en ce sens qu'il recueille et publie des statistiques détaillées à ce sujet et rédige les textes législatifs et réglementaires concernant la création, l'exploitation et le traitement des EIE en Chine. Toutefois, la politique de l'investissement étranger mettant en jeu des questions telles que les droits de propriété et la souveraineté, les initiatives importantes doivent nécessairement être approuvées par la direction du Parti communiste, par le Conseil des affaires d'État et par la Commission d'État pour le développement et la réforme (CEDR). La CEDR, qui a remplacé l'ancienne Commission d'État pour la planification du développement (CEPD) conserve clairement une position dominante par rapport aux autres ministères économiques, bien qu'elle ait perdu sa fonction initiale de planification centrale. Cette situation tient à ce qu'elle est habilitée à prendre des décisions portant sur les investissements intérieurs aussi bien qu'étrangers (c'est ainsi qu'il a été annoncé en juillet 2004 que pour la plupart des projets d'investissement, il ne serait plus obligatoire d'obtenir un accord au niveau national). Cela contribue néanmoins à l'inertie administrative, au sens où les fonctionnaires du ministère du Commerce qui doivent traiter plus directement avec les investisseurs étrangers ne sont pas en mesure de formuler et de mettre en œuvre des politiques novatrices tant qu'une décision stratégique n'a pas été prise à un niveau supérieur auquel ils n'ont pas toujours régulièrement accès. D'une façon générale, les décisions qui nécessitent une coordination interministérielle poussée sont souvent reportées jusqu'à l'intervention d'une autorité supérieure.

Dans d'autres domaines de l'action publique, on a pu, dans une certaine mesure, régler ce problème en créant des groupes de travail spéciaux, notamment des « groupes dirigeants » (*lingdao xiaozu*). Dans le cas de la politique de l'investissement étranger, l'élaboration de la législation et de la réglementation, de même que leur mise en œuvre cohérente, nécessitent une approche à long terme. Une solution plus efficace consisterait donc à créer une commission interministérielle chargée de coordonner la politique de l'investissement étranger dans tous les ministères et autres organismes publics qui contribuent à sa définition, ou qui sont directement concernés par elle.

Cette commission pourrait faire office d'organe de centralisation des propositions de modification des textes législatifs ou réglementaires que lui soumettraient directement les parties prenantes les plus diverses. Des propositions précises pourraient être communiquées au niveau aussi bien horizontal (entre les ministères et d'autres organismes publics de même rang) que vertical (en direction des niveaux supérieurs d'administration à partir des services subalternes des ministères et d'autres organismes publics ainsi que d'autres parties prenantes – comme des entreprises à capitaux étrangers ou des ONG chinoises ou étrangères – et en direction des niveaux inférieurs à partir du Conseil des affaires d'État et d'autres autorités centrales au dessus du niveau ministériel). Cette commission pourrait également établir des plans d'action en vue de l'élaboration de lois et de règlements à laquelle participeraient plusieurs ministères et d'autres organismes publics, et recommander au Conseil des affaires

d'État des modifications de la politique générale en matière d'investissement étranger. Elle pourrait arrêter un calendrier de mise en œuvre des changements de politique recommandés dans le domaine de l'investissement étranger, pour faire en sorte que les mesures prévues soient prises dans l'ordre approprié, surtout lorsque cela concerne la répartition des tâches entre différents organismes publics. Enfin, la commission de coordination pourrait instaurer des mécanismes de suivi et de supervision de l'exécution coordonnée des politiques en matière d'investissement étranger au niveau provincial et local.

2. La procédure d'approbation des projets d'IDE et les restrictions caractérisant toujours le régime de propriété

2.1. Simplifier la procédure d'approbation des projets

Les procédures d'examen et d'approbation des projets d'IDE comprennent un grand nombre de formalités administratives. Il faut notamment déposer des documents auprès d'un certain nombre d'autorités différentes telles que l'Administration d'État de l'industrie et du commerce, l'Administration nationale des changes, l'Administration générale des douanes et le Bureau national des statistiques (BNS).

En juillet 2004, le processus d'approbation des projets d'investissement étranger a été quelque peu simplifié grâce à la Décision du Conseil des affaires d'État concernant la réforme du système d'investissement. Cette décision s'applique aux investissements à grande échelle en immobilisations dans les infrastructures, les transports et le secteur manufacturier. Elle a pour principales caractéristiques de regrouper plusieurs phases de la vérification dans une seule demande, et de déléguer davantage aux autorités locales le pouvoir d'approuver un projet. Elle a également prévu des mesures visant à libéraliser l'approbation des investissements nationaux. Les règlements d'application (non encore publiés) préciseront la portée et les modalités de mise en œuvre de cette décision.

Un problème apparemment récent concerne l'existence simultanée de deux séries de règles régissant la procédure d'approbation. Les lois et règlements d'application nationaux sont à la disposition des investisseurs étrangers, quoique pas toujours sous une forme immédiatement accessible. C'est ce que les autorités chinoises qualifient de règles *gongkai* (publiques). À côté de celles-ci coexistent d'autres règles, dites *neibu* (internes), non publiées. Cette dernière catégorie comprend les critères appliqués par les autorités locales pour décider si un projet sera approuvé ou non. Reste à savoir dans quelle mesure ces règles *neibu* sont appliquées, à supposer qu'elles le soient encore.

Lorsque des règles internes confèrent des avantages qui viennent s'ajouter à ceux auxquels a droit une entreprise en vertu des règles publiées, le problème est moins grave, à condition cependant que toutes les entreprises remplissant les conditions voulues en bénéficient (en effet, si ces avantages ne sont accordés que de façon sélective ou discrétionnaire, cela constitue une forme de discrimination). Il est néanmoins probable que certaines règles internes sont plus restrictives que les règles publiées, au détriment des investisseurs potentiels qui ont fait tout leur possible pour remplir les conditions d'approbation exigées sur la base des informations auxquelles ils ont pu avoir accès.

La demande de création d'une EIE doit être soumise à l'examen et à l'approbation du ministère du Commerce ou d'autres autorités chargées des relations économiques avec l'étranger et du commerce extérieur désignées par le Conseil des affaires d'État. L'autorité chargée d'examiner et d'approuver la demande doit se prononcer dans un délai de 90 jours après avoir reçu la demande dans le cas d'une entreprise à capitaux exclusivement

étrangers, de trois mois pour une entreprise à capitaux sino-étrangers et de 45 jours pour une entreprise de coopération sino-étrangère. Dans les trois cas, l'investisseur étranger doit ensuite présenter aux autorités responsables de l'industrie et du commerce une demande d'enregistrement et de patente dans un délai d'un mois (30 jours) après avoir reçu un certificat d'agrément.

Selon sa valeur, un projet devra être approuvé par les autorités centrales ou locales, le seuil étant fixé aujourd'hui à 100 millions USD (au lieu de 30 millions USD seulement en juillet 2004) dans le cas des projets autorisés ou encouragés selon les Catalogues d'orientation des investissements étrangers, et à 50 millions USD dans le cas des projets assortis de restrictions (alors qu'avant juillet 2004, l'ensemble des projets relevant de cette catégorie étaient soumis à l'accord des autorités centrales). (Le système des catalogues est expliqué dans la prochaine section du présent chapitre.)

La pratique selon laquelle les projets pouvaient être approuvés au niveau local et simplement notifiés aux bureaux locaux du Conseil des affaires d'État s'ils se situaient au-dessus du seuil fixé ne sera plus tolérée. Les projets évalués à plus de 100 millions USD (ou 50 millions USD dans le cas de ceux qui sont assortis de restrictions) devront être soumis à l'approbation du ministère du Commerce au niveau national, avant d'être examinés par la CEDR.

Avant juillet 2004, les projets d'une valeur supérieure à 100 millions USD devaient également être soumis à l'accord du Conseil des affaires d'État. Reste à savoir si cette obligation a été maintenue.

Les projets d'une valeur inférieure à 100 millions USD peuvent être approuvés par des organismes publics (actuellement le ministère du Commerce et la CEDR) au niveau provincial, notamment par les autorités de municipalités comme Pékin ou Shanghai relevant directement du Conseil des affaires d'État et dans les régions autonomes comme le Tibet.

Ce partage de l'autorité peut donner lieu à des abus, dans le sens qu'il encourage les autorités locales à fractionner les projets évalués à plus de 100 millions USD en plusieurs éléments pour ne pas être dans l'obligation de les soumettre aux autorités nationales, pratique qui enfreint clairement la règle fixée. Un projet soumis uniquement à l'accord des autorités locales et non nationales a en effet davantage de chances d'être approuvé, étant donné que les premières s'efforcent de maximiser les recettes et la création d'emplois générés par les projets d'IDE, tandis que les secondes doivent prendre en compte d'autres facteurs (tels que la nécessité apparente d'éviter une surcapacité localisée ou encore des considérations macroéconomiques globales) qui peuvent se traduire par un refus.

Ce stratagème des autorités locales indique qu'il existe de véritables goulets d'étranglement dans le processus d'approbation. Les autorités locales déplorent que si un projet est soumis à un service de l'administration centrale, le processus d'approbation sera retardé. Le délai est en moyenne de six mois environ, mais il peut parfois atteindre trois ans, auquel cas le marché auquel la production de l'EIE est destinée a pu évoluer et le projet risque de ne plus être viable. Une autre infraction aux règles peut également se produire lorsqu'une EIE est mise en service avant d'y avoir été autorisée, manifestement avec l'accord tacite, sinon la connivence, des autorités locales. Cette pratique montre elle aussi que les délais d'approbation des projets sont généralement trop longs.

Pour éviter des retards superflus dans le processus d'approbation, le gouvernement chinois pourrait envisager de prendre les mesures complémentaires suivantes :

1. accélérer le processus d'approbation au niveau national en y affectant davantage de ressources, notamment en personnel;
2. raccourcir les délais dans lesquels l'autorité (ou les autorités) chargée(s) de l'examen donne(nt) ou non son(leur) accord;
3. reclasser les projets en les faisant passer de la catégorie des projets assortis de restrictions à celle des projets autorisés, ou de celle des projets autorisés à celle des projets encouragés, selon le cas, pour faire en sorte qu'ils ne nécessitent l'accord que des autorités locales, et non nationales (à moins que les catalogues d'orientation des investissements étrangers soient libéralisés encore davantage, comme le préconise le présent rapport);
4. normaliser et simplifier encore davantage la procédure d'approbation;
5. procéder à tous les changements dans la plus grande transparence, par exemple en les publiant le plus tôt possible sur le site Internet du ministère du Commerce, en chinois et en anglais.

2.2. Le Catalogue d'orientation des investissements étrangers

Le Catalogue d'orientation des investissements étrangers classe les secteurs économiques en fonction de leur possibilité d'ouverture à l'investissement direct étranger et constitue la base des décisions concernant le traitement, par les autorités chinoises, des demandes de projets d'investissement étranger. Adopté le 11 février 2002, il est entré en vigueur le 1^{er} avril 2002. Un nouveau Catalogue comportant des révisions mineures a été publié au début de 2005. Comme dans le Catalogue révisé de la fin de 1997 qui l'a précédé, il subsiste quatre catégories de projets d'investissement étranger : les projets encouragés, autorisés, assortis de restrictions et interdits. Seuls trois catalogues sont publiés, ceux qui concernent les projets encouragés, assortis de restrictions et interdits. Les projets qui n'entrent pas dans les catégories recensées dans ces Catalogues sont censés être autorisés.

Le principal avantage qu'il y a à investir dans un projet figurant dans le Catalogue des investissements étrangers encouragés (ci-après appelé Catalogue des projets encouragés) tient à ce que, en dehors des conditions préférentielles prévues en faveur d'un tel projet dans d'autres textes législatifs et réglementaires, celui-ci peut, s'il est approuvé, élargir son champ d'activité sous réserve qu'il porte sur la construction et l'exploitation d'installations d'infrastructure comme les combustibles et l'électricité, les réseaux de transport ou l'évacuation des déchets, qui nécessitent des investissements considérables et une longue période d'amortissement. Les projets dans les secteurs encouragés peuvent également bénéficier d'une réduction de l'impôt sur le revenu et de la taxe à la valeur ajoutée (sous la forme d'abattements); leurs responsables peuvent importer des biens d'équipement en franchise de taxe et ils peuvent être autorisés à emprunter davantage que dans le cadre d'investissements relevant de la catégorie assortie de restrictions. Selon certaines sources, d'autres formes d'encouragement seraient envisagées.

Le principal inconvénient qu'il y a à investir dans un projet relevant du Catalogue des investissements étrangers assortis de restrictions (Catalogue des projets assortis de restrictions) est que le pouvoir d'approbation ne peut pas être délégué à des autorités subalternes, ce qui signifie que les délais peuvent être plus longs et que le projet risque davantage de ne pas être approuvé. Selon les autorités chinoises, l'obligation d'obtenir

l'approbation d'organes supérieurs pour des projets figurant dans le Catalogue des projets assortis de restrictions ne devrait normalement pas rallonger le processus d'approbation, et il n'implique aucunement un risque accru de rejet. Les autorités chinoises estiment également que le processus d'approbation des projets relevant du Catalogue des projets assortis de restrictions est identique à celui utilisé pour d'autres catégories de projets et qu'il est conduit selon les mêmes principes.

Le nombre de types de projets inclus dans le Catalogue 2002 des projets encouragés a été porté de 186 en 1997 à 262. Parmi les projets encouragés figurent ceux qui utilisent des nouvelles technologies ou de pointe; ceux qui se situent dans des secteurs clés comme l'agriculture et l'infrastructure; ceux qui aident à répondre à la fois à la demande intérieure et à exporter et enfin, les projets mis en œuvre dans le centre et l'Ouest du pays. Les principaux changements apportés au Catalogue 2002 concernent la prospection et l'exploitation du pétrole, du gaz naturel et du charbon.

Le nombre de types de projets inclus dans le Catalogue 2002 des projets assortis de restrictions a été ramené de 112 en 1997 à 75. On y trouve des projets qui utilisent des technologies dépassées, qui sont considérés comme gaspillant des ressources ou encore nuisibles à l'environnement. Ce manuel inclut aussi des secteurs qui s'ouvrent progressivement à l'investissement étranger.

Le nombre de types de projets inclus dans le Catalogue 2002 des investissements étrangers interdits (Catalogue des projets interdits) est le même qu'en 1997. Les projets interdits sont notamment ceux qui menacent la sécurité de l'État ou nuisent aux intérêts sociaux et publics, qui polluent l'environnement, détruisent des ressources naturelles ou nuisent à la santé humaine; ceux qui occupent de grandes superficies de terres arables et sont défavorables à la protection et à la mise en valeur des ressources foncières; ceux qui menacent la sécurité et le bon fonctionnement des installations militaires et ceux qui utilisent des techniques artisanales spécifiquement chinoises.

Ces catalogues révisés représentent un progrès considérable dans le sens d'une ouverture du régime de l'IDE. Les autorités chinoises devraient poursuivre leurs efforts pour assurer une libéralisation plus poussée en supprimant des catégories de projets du Catalogue des investissements étrangers interdits. On peut parfaitement concevoir que soient inclus dans ce catalogue les projets pour lesquels le contrôle des autorités nationales est jugé souhaitable, comme ceux qui menacent la sécurité et le bon fonctionnement des installations militaires; en revanche, des explications seraient utiles lorsque les motifs de l'interdiction de certains projets ne sont pas évidents.

Il est difficile de dire s'il y a intérêt à conserver le Catalogue détaillé des projets assortis de restrictions, car il a en fait pour effet de placer la barre plus haut et de rendre ainsi problématique l'approbation de toutes sortes de secteurs et de services, notamment – et il est important de le signaler – la plupart des secteurs de services qui sont en cours d'ouverture du fait de l'accession de la Chine à l'OMC. L'existence d'un tel catalogue implique que la décision d'approuver un projet est confiée à une autorité nationale (généralement la CEDR). Celle-ci se prononce alors en fonction de critères relevant de la politique économique nationale ou d'autres considérations opaques parce que non précisées d'une façon qui donne véritablement à un investisseur étranger une chance de s'y conformer.

La suppression totale du Catalogue des projets assortis de restrictions pourrait être envisagée, à un moment où les autorités chinoises jugeront que le stade de développement

atteint par l'économie nationale justifiera une plus grande ouverture aux investissements étrangers, dans le cadre de la prochaine phase de la libéralisation du système de catalogues applicable à l'IDE.

À la différence des deux autres catalogues publiés, le Catalogue des projets encouragés ne restreint aucunement l'IDE. Son avenir dépendra pour une large part de la politique du gouvernement chinois en ce qui concerne les incitations offertes à l'IDE. On peut s'interroger sur la nécessité de maintenir le Catalogue des projets encouragés, notamment en raison de l'allongement des délais et de la complexité accrue qui ont résulté des libéralisations successives, et qu'une nouvelle libéralisation ne pourra qu'aggraver. La liste est maintenant si détaillée que beaucoup des éléments qu'elle contient sont appelés à être rendus rapidement obsolètes par le progrès technologique.

Pour présenter plus clairement la gamme des investissements étrangers autorisés, on pourrait remplacer l'actuel système de catalogues par une seule liste recensant les secteurs fermés aux participations étrangères, complétée par une explication claire des raisons pour lesquelles ils ont été choisis. Tous les projets qui ne figurent pas sur la liste seraient ainsi autorisés. À titre de mesure provisoire vers une réforme générale des catalogues, l'interdiction des investissements étrangers pourrait être réexaminée lorsqu'il est possible de parvenir plus facilement à contrôler certaines activités par d'autres moyens, notamment en appliquant une réglementation prudentielle. On publierait ainsi un catalogue plus succinct, qui indiquerait seulement les éléments faisant l'objet de restrictions selon la pratique internationale, ou bien auxquels la Chine aurait des raisons particulières et compréhensibles d'imposer des restrictions.

Pour ce qui est des interdictions, la Chine proscrit actuellement l'IDE dans quelques activités d'artisanat traditionnel. Cette mesure a probablement pour but d'assurer la préservation des activités artisanales, considérées comme faisant partie du patrimoine national. Si tel est le cas, l'interdiction d'apports financiers extérieurs à l'appui de ces activités sembler être un moyen bien mal approprié à l'objectif visé. On pourrait l'atteindre plus facilement par d'autres moyens, par exemple en consacrant davantage de ressources à l'éducation et à la formation dans ces domaines. Le Catalogue 2002 des projets encouragés contient une clause reprise du Catalogue de 1997 qui autorise les investissements étrangers dans les projets dont les produits sont en totalité destinés à être directement exportés. Comme un projet d'investissement étranger peut être approuvé ou non selon qu'il figure sur la liste des investissements étrangers autorisés ou sur celle des projets assortis de restrictions, une telle disposition peut être considérée comme revenant en fait à imposer une obligation de résultats à l'exportation dans le cadre du projet en question.

2.3. Nouvelles contraintes au niveau du régime de propriété

La Chine s'est engagée à ouvrir largement son secteur bancaire aux participations étrangères. Toutefois, suivant les dispositions promulguées en conséquence par l'APN en février 2002, l'ouverture de filiales en Chine implique un apport de capitaux très considérable. De ce fait, seules les plus grandes banques étrangères seront en mesure de profiter des nouvelles possibilités d'accès au marché chinois. Les conditions à remplir pour ouvrir un bureau de représentation sont relativement souples, mais beaucoup plus strictes pour la création d'une filiale⁵. Étant donné que les textes comportent également des prescriptions concernant les systèmes de contrôle appropriés auxquels les banques étrangères doivent être soumises dans leur pays d'origine et les systèmes de contrôle interne dont elles doivent être dotées, le niveau élevé de capitaux exigé semble

disproportionné par rapport au niveau suffisant pour assurer la stabilité de ces établissements, et certains représentants d'institutions bancaires étrangères y voient une forme de protectionnisme.

Selon le Code de la libéralisation des opérations invisibles courantes adopté par les pays membres de l'OCDE, l'apport total de capitaux exigé pour créer une filiale ou une succursale d'une entreprise non résidente assurant des services bancaires ou financiers ne doit pas être supérieur à celui exigé d'une entreprise nationale pour mener des activités similaires. De plus, le montant total des apports financiers exigé de l'ensemble des succursales et agences d'une même entreprise non résidente ne doit pas être supérieur à celui qui est exigé d'une entreprise nationale pour mener des activités similaires. Or, la règle de l'apport financier minimum évoquée au paragraphe précédent ne s'applique qu'aux banques étrangères et non aux banques chinoises. Il est d'autant plus difficile de déterminer dans quelle mesure on pourrait y voir une forme de discrimination pénalisant l'implantation de banques étrangères en Chine que l'on ne dispose pas de base de comparaison solide, du fait que la Chine ne compte qu'un très petit nombre de banques privées, et que les banques d'État sont soumises à une réglementation différente.

Il serait possible d'ouvrir plus largement le secteur bancaire à des participations étrangères en ramenant à des niveaux moins dissuasifs le minimum d'apport financier exigé pour l'ouverture de succursales et de filiales de banques étrangères, conformément aux normes de l'OCDE et aux autres normes reconnues au plan international.

3. Politiques d'incitation à l'IDE

En Chine, les politiques en matière d'IDE sont arrêtées par le gouvernement central. Toutefois, l'administration a été largement décentralisée durant la période de réforme. En conséquence, l'exécution de ces politiques varie largement entre les divers services administratifs provinciaux et également, dans une même province, entre les entités administratives plus petites comme les municipalités ou les ZES. S'il existe de grandes différences dans les politiques suivies d'une région à l'autre, c'est que les décideurs nationaux se sont employés à canaliser l'IDE aussi bien que les investissements intérieurs vers les régions moins développées du centre du pays.

Les mesures destinées à attirer l'IDE peuvent prendre diverses formes : avantages fiscaux, loyers des terrains plus faibles que ceux demandés sur d'autres sites recherchés par les investisseurs étrangers, fourniture d'une main-d'œuvre peu coûteuse ou encore développement des infrastructures matérielles. L'objectif initial des responsables chinois était de convaincre les investisseurs étrangers qu'il pouvait être intéressant d'investir en Chine, bien que ce pays ait été connu pour avoir découragé l'investissement étranger avant la période de réforme, et malgré les déficiences de l'environnement économique observées ultérieurement. Bien qu'elle offre une main-d'œuvre moins coûteuse que celle des pays d'origine de l'IDE, la Chine ne semble pas disposée à faire de la surenchère pour détourner les investissements d'autres pays en concurrence avec elle pour attirer l'IDE.

La législation fiscale relative aux EIE consiste en un système d'avantages complexe utilisé par les autorités pour attirer l'IDE conformément aux priorités du développement national. La plupart de ces avantages ne sont pas accordés aux entreprises chinoises. Les investissements étrangers sont actuellement soumis à 14 impôts, dont l'impôt sur le revenu des sociétés, l'impôt sur le revenu des personnes physiques, la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), les taxes sur le chiffre d'affaires et les taxes à la consommation (voir le chapitre 6). Des prélèvements sont

également effectués par les autorités locales. Parmi les autres paiements obligatoires figurent les cotisations à la sécurité sociale, essentiellement aux régimes de retraite et d'assurance maladie. La TVA constitue la principale source de recettes. Le système fiscal chinois diffère donc de celui des pays membres de l'OCDE, où l'impôt sur le revenu des personnes physiques est la principale source de recettes, suivi des cotisations de sécurité sociale.

Le taux d'imposition du revenu des sociétés, qui est de 33 %, peut être ramené à 24 ou à 15 %, en fonction de l'emplacement géographique et du type d'investissement étranger concerné. D'une façon générale, le taux de 15 % est applicable aux EIE implantées dans une ZES, aux entreprises de haute technologie installées dans des zones technologiques spéciales et à celles qui se consacrent à des activités industrielles spécifiquement désignées dans les régions de l'Ouest et du centre du pays. Ce taux de 15 % peut également être appliqué aux EIE produisant des biens et installées dans des villes provinciales ou portuaires ouvertes, à condition qu'elles appartiennent à un secteur industriel de pointe. Le taux de 24 % s'applique aux EIE produisant des biens implantées dans des zones économiques ouvertes ou dans des villes portuaires. Par conséquent, si une EIE a des filiales en divers endroits, chacune peut être imposée différemment, en fonction du taux en vigueur à l'endroit où elle se trouve.

La Chine offre pendant cinq ans aux EIE un régime fiscal préférentiel qui consiste en une exonération d'impôt pendant deux ans, puis en une réduction de 50 % du taux de l'impôt général sur les revenus des sociétés pendant trois ans. Cet avantage n'est cependant accordé qu'aux EIE exerçant des activités de production industrielle pendant au moins 10 ans. La période de traitement préférentiel commence à partir de la première année où des bénéfices sont réalisés et se poursuit durant cinq années consécutives, que l'entreprise réalise ou non des bénéfices. Une exonération fiscale supplémentaire peut en outre être accordée par exemple aux investissements dans des entreprises à vocation exportatrice ou bien technologiquement avancées, ou dans des activités d'aménagement de ports et de quais. Cela permet aux EIE de bénéficier d'une nouvelle réduction d'impôt à l'issue de la période initiale de traitement préférentiel. Pour résumer, après deux ans d'exonération fiscale et trois ans d'imposition sur le revenu à 7.5 %, une EIE pourra donc, à partir du sixième exercice complet où elle réalise des bénéfices, se voir appliquer un taux d'imposition sur le revenu plafonné à 15 %.

Depuis 1994, le gouvernement chinois étudie soigneusement la question de savoir si les deux régimes fiscaux distincts applicables aux entreprises chinoises et étrangères devraient être fusionnés. Le débat s'est intensifié dans le contexte de l'accession à l'OMC. Les pouvoirs publics ont certes indiqué que l'impôt sur le revenu des entreprises chinoises et des entreprises à capitaux étrangers serait uniformisé en 2006, mais les responsables ne semblent pas certains que cette uniformisation puisse être réalisée à cette échéance. Le taux d'imposition général qui sera alors appliqué n'a pas encore été rendu public. Les autorités ont fait savoir qu'il serait probablement de l'ordre de 25 à 30 %. Les dispositions actuelles relatives aux taux d'imposition préférentiels devraient être maintenues en faveur de ceux qui en bénéficient actuellement.

Le régime fiscal a été appliqué sans modification notable pendant la plus grande partie de la période de réforme et la prochaine uniformisation des taux a été annoncée officiellement longtemps à l'avance (bien que les détails n'en soient pas encore connus). Les investisseurs ont ainsi pu mettre au point des plans d'activité en se faisant une idée assez exacte de leurs futures charges fiscales.

Encadré 15.1. **Incitations à l'investissement étranger dans les régions du centre et de l'ouest**

À partir du milieu des années 90, le gouvernement a encouragé l'apport d'IDE aux régions du centre et de l'Ouest afin de faire bénéficier tout l'intérieur du pays des bienfaits du développement économique. En 1996, dans la région de l'ouest, le plafond en deçà duquel les autorités provinciales peuvent approuver un projet a été aligné sur celui qui est en vigueur dans les régions côtières ouvertes et porté ainsi à 30 millions USD. Des incitations supplémentaires ont été introduites en 1999 pour orienter plus activement l'IDE vers l'Ouest du pays.

Les incitations sont conçues pour attirer l'IDE vers le centre aussi bien que vers l'Ouest, mais elles sont plus nombreuses pour cette dernière région. D'ailleurs, des incitations spécifiques existent pour toute la région de l'Ouest, alors que la région du centre fait l'objet de mesures prises essentiellement au niveau provincial.

En plus des catalogues nationaux d'orientation des investissements étrangers, le gouvernement a publié un Catalogue des secteurs se prêtant à l'investissement étranger dans les régions du Centre et de l'Ouest. Les projets qui y sont recensés bénéficient du même traitement que ceux figurant dans le Catalogue des projets encouragés.

Les politiques visant à attirer l'IDE vers l'Ouest du pays accordent une grande importance à la construction d'infrastructures de base. Les investisseurs étrangers sont incités à investir dans des projets d'infrastructures pour l'agriculture, la préservation des ressources hydriques, l'écologie, les transports, l'énergie, l'aménagement urbain, la protection de l'environnement, les minéraux, le tourisme et la mise en valeur des ressources.

L'IDE est également encouragé à contribuer au développement du secteur des services dans la région de l'Ouest. Une réglementation de 2000 définissant l'ouverture du secteur bancaire, du commerce de détail et du commerce extérieur, initialement à des projets pilotes uniquement, a toutefois été largement rendue caduque par les engagements envers l'OMC, qui impliquent une ouverture plus complète de ces secteurs dans tout le pays.

Les restrictions concernant les activités et le financement des EIE sont moins sévères dans la région de l'Ouest, mais les modalités de cet assouplissement restent floues. Dans cette partie de la Chine, l'investissement étranger peut maintenant prendre la forme de projets CET et TET, bien qu'à titre uniquement expérimental dans un premier temps. Les projets bénéficiant de l'apport de capitaux étrangers peuvent être partiellement financés en CNY, et un financement par introduction en bourse est encouragé si les projets en question remplissent les conditions voulues. Les restrictions relatives aux participations au capital dans des projets d'investissement étranger dans la construction d'infrastructures et les industries prioritaires dans l'Ouest du pays « seront assouplies », bien que la réglementation ne précise pas exactement quelles seront les modalités de cet assouplissement.

Les prévisions ne sont cependant pas toujours faciles, du fait de la diversité des pratiques locales en matière d'avantages fiscaux, lesquels vont parfois au-delà des incitations régionales énumérées ci-après. Dans certains cas, des investisseurs signalent qu'il ne leur est pas possible d'obtenir, au démarrage d'un projet, une explication détaillée en anglais des règles fiscales applicables. En outre, on ne sait pas exactement si les autorités fiscales font systématiquement preuve du même zèle auprès des entreprises à capitaux chinois qu'à l'égard des entreprises à investissement étranger pour qu'elles

s'acquittent de leurs obligations fiscales. Un régime fiscal plus transparent réduirait le risque financier auquel sont exposées les EIE et contribuerait donc à améliorer le climat économique pour les investissements de grande envergure et à long terme.

4. La réforme des entreprises appartenant à l'État et l'IDE

Les conditions dans lesquelles s'exerce la concurrence sont encore en train d'évoluer en Chine, tant pour les EIE que pour les entreprises nationales, comme l'explique en détail le chapitre 12, tandis que le chapitre 10 traite des modalités institutionnelles de la gestion des actifs de l'État. La présente section examine comment la réforme des entreprises d'État est en train de modifier les conditions de la concurrence auxquelles sont soumises les EIE.

L'entrée de la Chine à l'OMC et, plus généralement, l'engagement qu'elle a pris vis-à-vis de la communauté internationale d'adopter des politiques ouvertes et transparentes en matière d'IDE, créent une dynamique allant dans le sens d'une levée des obstacles à la concurrence. Ces obstacles ont été jusqu'à présent considérables dans la mesure où les autorités locales, les ministères industriels et les grandes entreprises appartenant à l'État pouvaient tirer profit des monopoles administratifs pour exclure les investisseurs étrangers. Plus particulièrement, la Chine pourrait s'assurer une croissance économique durable en autorisant des intervenants étrangers à participer au processus de restructuration de ses entreprises publiques inefficaces. Il faudra pour cela qu'elle améliore encore davantage l'environnement réglementaire et la qualité des informations pour que les investisseurs étrangers soient en mesure d'évaluer exactement la rentabilité des entreprises chinoises et, le cas échéant, de participer à une forme d'activité de fusion et d'acquisition (F&A).

Bien qu'elles ne soient plus prédominantes, les entreprises d'État jouent encore un rôle important dans l'économie chinoise. Toutefois, le secteur privé, qui était pratiquement inexistant au début de l'ère des réformes, est en passe de devenir un important fournisseur de biens et de services et une source majeure de création d'emplois.

Depuis le milieu des années 90, les entreprises publiques ont été transformées en sociétés de plusieurs types. Les plus grandes sont généralement devenues autonomes par rapport à l'État en se transformant en sociétés cotées en bourse, tandis que les petites et moyennes entreprises ont été liquidées de diverses façons, ce qui a permis de les sortir (de même que leurs obligations financières) des comptes des autorités locales. (Dans leur très grande majorité – 72 % – les entreprises contrôlées par des autorités locales étaient déficitaires en 1995.)

Bien qu'une privatisation totale du secteur public ait été exclue par le gouvernement, la privatisation des petites et moyennes entreprises d'État, conformément au principe consistant à « garder les grandes entreprises et à laisser tomber les petites » (*zhua da fang xiao*), a commencé au milieu des années 90 et s'est accélérée ces dernières années. Selon la Commission d'État chargée de l'économie et du commerce (CEEC)⁶, citée dans une récente étude de la Banque mondiale sur le gouvernement d'entreprise (Tenev et Zhang, 2002), plus de 80 % des petites et moyennes entreprises d'État avaient été « transformées » en 2000, en ce sens qu'elles avaient été restructurées, fusionnées, données à bail ou en sous-traitance, transformées en sociétés par actions, cédées ou déclarées en faillite. La plupart d'entre elles ont en fait été rachetées par leurs dirigeants et/ou leurs salariés, solution idéologiquement plus acceptable qu'une privatisation ou une vente pure et simple à des investisseurs étrangers. Bien que la diffusion de l'actionnariat ait pu, dans un premier

temps, inciter le personnel à améliorer la performance de l'entreprise dans laquelle il avait acquis directement une part de capital, il semble qu'à plus long terme, la distribution de dividendes ait pris des proportions excessives. En conséquence, le niveau d'investissement a été insuffisant et il n'a pas été possible d'assurer un meilleur suivi des performances et une participation accrue au processus de décision. La dilution de la structure du capital a eu pour effet de ne pas donner de droits de contrôle suffisants aux salariés qui maîtrisaient des ressources-clés telles que la technologie. Beaucoup de ces salariés ont démissionné pour créer leur propre entreprise, en emportant souvent la technologie avec eux.

L'échec apparent des rachats par les salariés a amené les autorités locales et les dirigeants des entreprises à lancer une deuxième vague de restructurations en vue de réserver la plus grande partie des actions aux directeurs et aux salariés de premier plan. Lorsqu'ils y sont parvenus, le problème de la diversification excessive du capital a été remplacé un autre, celui du contrôle exercé en interne, qui pourrait menacer les droits des actionnaires minoritaires.

Dans le cadre de la réforme des entreprises d'État en Chine, les pouvoirs publics ont annoncé leur intention de créer 156 groupes industriels compétitifs au plan international (« champions nationaux ») en fusionnant des entreprises existantes pour créer de grands groupes diversifiés, capables d'assurer en interne le financement de leurs activités afin de pouvoir développer largement leur capacité d'exportation de produits manufacturés et investir massivement dans les hautes technologies. Cette stratégie est fortement inspirée du modèle des *chaebols* soutenus par l'État en Corée. Si des entreprises d'État peu ou non rentables fusionnent avec des entreprises publiques très rentables, cette politique a des chances de favoriser un relâchement des contraintes budgétaires, mais elle risque aussi d'étouffer la concurrence sur les marchés dominés par les nouveaux groupes. Compte tenu des difficultés auxquelles se heurtent les tentatives de fusion et d'acquisition des EIE, et en l'absence de mesures antitrust ou de lois sur la concurrence, ce processus de regroupement des industries nationales risque de passer en fait pour une forme efficace de protectionnisme.

La réforme des entreprises d'État offre d'intéressantes perspectives aux investisseurs étrangers, qui vont sans doute jouer un rôle croissant dans leur restructuration, que ce soit en les rachetant en totalité ou en partie, ou bien en se portant acquéreurs de leurs actifs. Une telle évolution aura certainement des effets positifs, tels qu'un accès accru des investisseurs étrangers à des secteurs du marché dominés jusqu'à présent par la puissance publique.

La réforme des entreprises industrielles d'État et le développement de formes d'entreprises privées impose d'améliorer le gouvernement d'entreprise et les normes comptables, de corriger les défauts du système bancaire ainsi que de développer les marchés financiers et de les ouvrir aux investisseurs étrangers. À mesure que ces améliorations prendront forme, ces derniers bénéficieront d'une transparence accrue qui facilitera les transactions avec leurs partenaires dans les coentreprises, et avec les autres entités avec lesquelles ils traitent.

Le climat économique a déjà profité largement de la suppression des principaux mécanismes de planification centralisée comme les contrôles des prix et de la production. Les entreprises appartenant à l'État conservent leur pouvoir de monopole dans certains secteurs, mais dans d'autres, ce pouvoir a été réduit par l'arrivée d'EIE et d'entreprises privées. Si le gouvernement s'acquitte à cet égard des obligations liées à l'accession à l'OMC, l'investissement étranger sera moins pénalisé par des pratiques anticoncurrentielles telles que l'octroi de subventions aux producteurs nationaux.

5. Gouvernement d'entreprise

Si l'on veut que les investisseurs étrangers contribuent pleinement à la restructuration de l'industrie chinoise en développant leurs relations avec les entreprises locales tant privées que publiques, il est impératif d'améliorer les pratiques de gouvernement d'entreprise. Les autorités chinoises ont mis en place un cadre législatif et réglementaire qui a pour but d'assurer un gouvernement d'entreprise efficace, mais en la matière, une meilleure application des règles existantes est cependant considérée comme un facteur clé. Les investisseurs étrangers ont particulièrement intérêt à ce que des progrès soient accomplis dans les domaines de la transparence et de la divulgation d'informations, ainsi qu'à une réduction de l'intervention de l'État dans les affaires des entreprises.

Le système de gouvernement d'entreprise est fondé sur la Loi sur les sociétés promulguée le 29 décembre 1993 et modifiée le 25 décembre 1999, sur le Code de gouvernement d'entreprise des entreprises cotées adopté le 7 janvier 2001, ainsi que sur des dispositions et orientations publiées par des organismes publics tels que la Commission chinoise de réglementation des valeurs mobilières (CCRVM), la CEEC et le ministère des Finances. L'autre texte législatif important dont les dispositions peuvent concerner le gouvernement d'entreprise est la Loi sur les valeurs mobilières promulguée le 29 décembre 1998⁷.

Le Code de gouvernement d'entreprise des entreprises cotées a été publié conjointement par la CCRVM et la CEEC le 7 janvier 2001⁸. Inspiré des principes de l'OCDE, il s'applique à toutes les sociétés cotées en bourse en Chine; la CCRVM s'y réfère pour mesurer les performances en matière de gouvernement d'entreprise, et c'est largement en fonction de ce code que l'on détermine si une société répond ou non aux normes chinoises de cotation en bourse. Un mécanisme d'inspection spéciale a été instauré en 2002 pour vérifier si les sociétés respectent les dispositions du Code.

La CCRVM a diffusé le 7 janvier 2002 une directive concernant la gestion des sociétés cotées en bourse. Il s'agit d'encourager ces dernières à créer et développer un réseau d'entreprises moderne, de réglementer les activités des sociétés cotées sur des bourses chinoises et de promouvoir un développement harmonieux du marché des valeurs mobilières. La directive énumère les principes fondamentaux applicables aux sociétés cotées en bourse, les mesures nécessaires pour défendre les intérêts des investisseurs ainsi que le comportement et la déontologie des administrateurs, des membres du conseil de surveillance et des dirigeants des sociétés cotées en bourse.

Des responsables de la réglementation et des observateurs extérieurs ont relevé un certain nombre de graves problèmes de gouvernement d'entreprise dans des sociétés à responsabilité limitée et des sociétés par actions.

En général, les conseils d'administration sont essentiellement composés d'administrateurs exerçant des fonctions de direction et ne comptent que très peu d'administrateurs indépendants. Ils sont ainsi soumis à un « contrôle interne » (*neibu kongzhi*), et de ce fait incapables de surveiller efficacement l'action des dirigeants de leur entreprise. Les conseils de surveillance peuvent présenter des rapports lors des assemblées générales, mais leur rôle est en fait réduit à néant si ces réunions sont dominées par l'actionnaire principal (généralement l'État), qui contrôle également le conseil d'administration dans certains cas. Il est donc absolument indispensable de renforcer le rôle et l'indépendance des conseils d'administration et de faire en sorte que les actionnaires minoritaires y soient correctement représentés.

Des directives visant à assurer la présence d'administrateurs indépendants au conseil d'administration des sociétés cotées ont été diffusées par la CCRVM le 16 août 2001. Selon ces directives, à compter de juin 2003, au moins un tiers des membres du conseil d'administration devaient être des administrateurs indépendants. Dans ce contexte, il s'agit d'être « indépendant » des dirigeants et des membres de leur famille, de l'actionnaire majoritaire (généralement l'État) et de personnes offrant des services financiers, juridiques ou de conseil à l'entreprise. Avant toute nomination à un poste d'administrateur indépendant, les candidatures doivent être vérifiées au cas par cas par la CCRVM. Les candidats doivent déclarer publiquement leur indépendance et cette déclaration doit être publiée dans les journaux. Les directives stipulent également que les sociétés cotées en bourse doivent assurer des conditions de travail adéquates aux administrateurs indépendants et que ceux-ci ne peuvent être révoqués que pour une raison valable (telles qu'une absence à trois réunions consécutives du conseil d'administration).

À la fin de juin 2002, 2 327 administrateurs indépendant avaient été nommés en assemblée générale, 80 % des 1 084 sociétés concernées en comptaient au moins deux (résultat assez proche de l'objectif provisoire fixé pour cette date dans les directives) et 70 % comptaient au moins un expert-comptable faisant office d'administrateur indépendant. En 2001, on a commencé à organiser des cours de formation à l'intention des administrateurs indépendants à Pékin et à Shanghai et à la fin de juin 2002, ces programmes avaient permis de former en 10 mois 5 000 candidats à des postes d'administrateurs indépendants. Les bourses de Shanghai et de Shenzhen préparent également des cours pour les administrateurs en poste. Dès 2005, tous auraient dû recevoir une formation. Des programmes de formation destinés aux investisseurs sont également en cours d'organisation dans les grandes villes et sur Internet.

L'État détient encore au moins la moitié des actions de toutes les sociétés cotées en bourse (pourcentage qui serait beaucoup plus élevé d'après certaines estimations) et dans chaque société cotée, le principal actionnaire, le plus souvent l'État, détient généralement environ 45 % du capital. On ne sait pas toujours exactement qui représente l'État et qui contrôle les actifs qu'il détient, étant donné qu'avant leur constitution en sociétés, les entreprises d'État étaient sous la tutelle de divers niveaux d'administration. Le contrôle de l'État est également lié à l'influence du Parti communiste. En effet, les comités du Parti au sein des sociétés cotées en bourse conservent semble-t-il une influence qui n'est pas toujours totalement transparente, par exemple en ce qui concerne le contrôle de la composition des conseils d'administration. Dès lors que l'État est un actionnaire important, il faut distinguer clairement entre ses deux rôles d'actionnaire et de responsable de la réglementation.

Les résultats d'études récentes semblent indiquer que la performance des entreprises s'améliorerait si l'état-actionnaire se retirait progressivement de leur capital, au profit notamment de grands investisseurs institutionnels (Xu et Wang, 1997). Or, il est pour l'instant difficile de réduire ainsi le rôle de l'État dans les affaires des entreprises, étant donné qu'environ un tiers des actions seulement sont cotées en bourse, le reste étant constitué d'actions non négociables. La montée en puissance des actionnaires institutionnels a été un processus lent dans les pays membres de l'OCDE et en Chine, il pourrait prendre plusieurs années. Les institutions doivent choisir avec soin des produits financiers de qualité et imposent en conséquence aux entreprises des normes strictes en matière de diffusion d'informations et de transparence. Il n'est donc pas surprenant que les investisseurs institutionnels, souvent contrôlés totalement ou partiellement par l'État, ne représentent actuellement que 2.3 % de la capitalisation boursière. Les investisseurs institutionnels peuvent jouer un rôle vital de catalyseur pour favoriser des améliorations

du gouvernement d'entreprise, mais seulement s'ils y sont pleinement habilités dans le cadre d'un système assurant des droits pleins et entiers aux actionnaires. L'entrée d'investisseurs institutionnels étrangers, autorisée en vertu d'une disposition adoptée en 2003, peut être un important vecteur de changement à cet égard.

Les transactions entre parties associées, à savoir entre une entreprise et son actionnaire majoritaire, ou la holding auquel elle appartient, sont monnaie courante, mais elles vont souvent à l'encontre des intérêts de l'entreprise et, en particulier, de ses actionnaires minoritaires. Une étude de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise en Chine voit dans les transactions entre parties associées « la principale menace pour la valeur actionnariale » (OCDE, 2002). Ce risque est aggravé par la nécessité de maintenir un vaste ensemble de biens et de services sociaux au niveau des sociétés-mères et par la politisation des décisions relatives à l'affectation des ressources. Ces pratiques peuvent être dissimulées et aggravées par le manque de transparence déjà évoqué.

Du fait qu'il contrôle de nombreuses entreprises, l'État nomme et contrôle également leurs dirigeants. Ces derniers ont normalement le statut de fonctionnaires et leurs traitements sont généralement modestes et sans rapport avec leur performance. Ils ne sont donc guère incités à progresser. Ce problème est particulièrement grave dans les zones défavorisées de l'intérieur du pays où il peut être difficile d'envisager d'accorder à un dirigeant un salaire supérieur à celui des fonctionnaires locaux qui ont pu jouer un rôle dans sa nomination. Les options d'achat d'actions ne peuvent se substituer à des salaires déterminés en fonction de la performance, car elles n'ont encore aucun fondement juridique. Cette situation est cependant appelée à changer car une disposition relative aux options d'achat d'actions devrait figurer dans la future législation.

L'information n'est généralement pas divulguée de façon exacte, à temps ou sous une forme compréhensible pour les actionnaires. Le système statistique des entreprises appartenant à l'État a été conçu pour produire des informations sur l'exécution de plans de production. Durant la période de réforme, il s'est métamorphosé en un système destiné à fournir des données pour le calcul de l'impôt sur le revenu des sociétés. Les dirigeants de sociétés, cotées en bourse ou non, n'ont donc qu'une expérience pratique limitée – voire inexistante – de la nature des informations financières qui devraient être communiquées aux actionnaires et au public (c'est-à-dire aux investisseurs potentiels). En outre, ils sont fortement incités à déformer ou à fabriquer des informations, souvent par loyauté à l'égard des sociétés-mères. Or, celles-ci peuvent tirer parti de transactions entre parties associées entraînant un détournement des fonds qui peut parfois compromettre la rentabilité de l'entreprise en question.

Le problème est tout aussi grave au niveau de la demande d'information. Le plus souvent, les actionnaires connaissent mal les techniques telles que l'analyse par les ratios des sociétés cotées en bourse. Cette inexpérience tient notamment au fait que les marchés boursiers chinois n'en sont qu'à leurs tout débuts, qu'il n'y a que peu d'analystes professionnels expérimentés, et que la participation des investisseurs institutionnels reste très limitée. Les investisseurs ont aussi tendance à s'attendre à ce que l'État soutienne la valeur des actions, ce qui n'est pas entièrement dénué de fondement. À l'heure actuelle, le marché boursier n'est pas encore tout à fait en mesure de fournir une norme pleinement objective pour évaluer les entreprises. À cause de ce manque de transparence, on ne recourt probablement pas autant qu'il le faudrait aux évaluations boursières, qui seraient pourtant très utiles pour optimiser la performance des entreprises. Une étude a même montré que

lorsque des entreprises appartenant à l'État sont introduites en bourse, leur performance a tendance à s'en ressentir (Chen et Shih, 2001). Cela tient à ce que les entreprises ont tendance à « gonfler » les chiffres figurant dans les états financiers qu'elles doivent publier, camouflant leur situation réelle encore longtemps après avoir réussi à être cotées.

6. Normes et règles comptables

La Chine a réalisé des progrès énormes dans l'élaboration de systèmes et de normes comptables de plus en plus conformes aux normes internationalement reconnues. L'ouverture du secteur comptable à des participations étrangères a des chances de favoriser de nouveaux progrès.

La Loi sur la comptabilité de la République populaire de Chine, adoptée en janvier 1985 et modifiée en décembre 1993, constitue la principale base juridique du système comptable, mais elle n'est pas très détaillée puisqu'elle ne comprend que 30 articles. Elle manque de précision sur certains points, par exemple lorsqu'elle stipule que le personnel des services de comptabilité doit avoir « les connaissances professionnelles nécessaires », mais sans se référer à des qualifications particulières.

En vertu de cette loi, la Division de l'administration des affaires comptables (DAAC) du ministère des Finances est chargée de fixer des normes comptables que toutes les entreprises doivent respecter. La première de ces normes, la Norme comptable de base, fondée sur les Normes comptables internationales établies par l'IASB (Conseil des normes comptables internationales), a été promulguée en 1992 et appliquée officiellement en 1993. La même année, le ministère des Finances a créé un nouveau système comptable uniforme conforme à la Norme comptable de base pour remplacer le système existant de type soviétique. En 1993, la DAAC a publié les Normes comptables applicables aux entreprises commerciales et elle établit depuis lors des normes et réglementations comptables précises qui s'en inspirent. En 1998, on a créé au sein de la DAAC un Service des normes comptables chargé de fixer des normes comptables soumises à l'approbation du ministère des Finances.

L'Institut chinois des experts-comptables (ICEC) a été créé en 1988 sous la houlette du ministère des Finances et il compte maintenant 135 000 membres. Depuis 1997, l'ICEC est membre à part entière de la Fédération internationale des experts comptables (IFAC) et également de sa branche régionale, la Confédération des experts comptables d'Asie et du Pacifique. En cette qualité, l'ICEC s'emploie à harmoniser les pratiques comptables de la Chine avec les normes internationalement admises. Il relève à la fois du ministère des Finances et de la Cour des comptes. Comme d'autres organismes similaires d'autres pays, il fixe des normes, organise des activités de formation ainsi que les examens d'expertise comptable et tient le registre des experts comptables. L'ICEC a promulgué sa première série de normes de révision comptable indépendante en 1995. Il se prononce également sur l'admission de cabinets comptables étrangers en Chine et supervise et régleme leurs activités après leur admission. Lorsqu'ils procèdent à un audit, les membres de l'ICEC doivent indiquer dans leur rapport si l'entreprise dont les comptes ont été révisés se conforme aux Normes comptables applicables aux entreprises commerciales.

La Commission chinoise des normes comptables, qui comprend sept membres, a été créée en 1998. Elle conseille le ministère des Finances sur des questions en rapport avec la promulgation de normes comptables.

Dans un premier temps, le gouvernement a permis aux ministères et aux entreprises de créer leurs propres cabinets comptables pour combler le vide existant, mais à partir de 1992, il a forcé ces derniers à se séparer de leur organisation-mère et à se regrouper.

Le ministère des Finances améliore continuellement les systèmes et normes comptables chinois pour les aligner sur les pratiques internationales, qui ne cessent elles-mêmes de s'améliorer. À cet égard, il s'emploiera notamment à éliminer les incohérences existant actuellement entre différentes normes et réglementations.

7. Fusions et acquisitions transfrontières

Les mouvements de F&A transfrontières n'ont fait que s'accroître depuis la décennie 1980 et ils représentent depuis le milieu des années 90 la principale forme de flux d'IDE entre pays développés. Toutefois, ces mouvements ne représentent toujours qu'une très faible partie des apports d'IDE à la Chine, malgré le développement rapide des opérations internes de F&A en Chine.

Le cadre réglementaire régissant les opérations transfrontières de F&A est en principe celui de la législation en vigueur en matière d'investissement étranger, ainsi que les lois sur la concurrence et les textes législatifs et réglementaires applicables au régime de propriété et à la cession d'actifs de l'État.

À la fin de décembre 2003, le gouvernement chinois a annoncé des réglementations régissant l'acquisition d'entreprises appartenant à l'État par des étrangers. Les Dispositions provisoires relatives à l'administration du transfert des actifs détenus par l'État dans des entreprises, diffusées conjointement par la Commission d'État chargée de la supervision et de la gestion des actifs de l'État (SASAC) du Conseil des affaires d'État et le ministère des Finances, sont entrées en vigueur le 1^{er} février 2004. Ces dispositions rendent plus facile et transparent le transfert des actifs d'entreprises d'État à des acheteurs aussi bien chinois qu'étrangers. Elles ne s'appliquent pas au transfert d'actifs détenus par l'État dans des sociétés financières ou des sociétés extraterritoriales, ni à la cession d'actions détenues par l'État dans des sociétés cotées en bourse. On ne sait pas encore dans quelle mesure les nouvelles règles atteindront leur objectif, qui est de rendre plus facile et transparente la privatisation des actifs de l'État.

Qu'elles fassent ou non intervenir un investisseur étranger, toutes les activités de F&A sont réglementées par un certain nombre d'organismes publics dont chacun doit être consulté avant qu'une fusion ou une acquisition particulière puisse avoir lieu. Les fusions ou acquisitions portant sur des entreprises publiques ou collectives doivent être approuvées par la SASAC. À l'échelon local, des bureaux de l'industrie et du commerce sont chargés de consigner le champ d'activité de l'entreprise et le capital social de la nouvelle personne morale ainsi que de rayer l'ancienne des registres. Les services fiscaux locaux doivent décider de continuer ou non d'accorder des droits à un traitement fiscal de faveur et se prononcer sur d'autres questions fiscales. Il appartient au service des douanes de décider de continuer ou non à exonérer de taxes l'importation de machines et de matériel par la nouvelle personne morale. Les bureaux locaux de la main-d'œuvre doivent être consultés, et informés du sort réservé au personnel après une fusion ou une acquisition. Après avoir obtenu l'accord des services officiels compétents, l'entité achetant une entreprise doit obtenir le consentement de l'entreprise visée ainsi que celui des principales parties prenantes, notamment de son personnel, de ses créanciers et des détenteurs d'obligations, ainsi que de ses principaux clients et fournisseurs, avec lesquels des accords doivent être officiellement signés.

Le manque de clarté des procédures actuelles de F&A constitue un problème majeur pour les investisseurs étrangers. Au niveau national, il est difficile de cerner avec précision la stratégie des pouvoirs publics dans ce domaine, bien que celle-ci vise manifestement à faciliter progressivement une intensification des activités transfrontières de F&A pour favoriser les gains d'efficacité au niveau des entreprises. À l'échelon local, l'incertitude tient au caractère flou des procédures de F&A. En particulier, on ne sait pas toujours exactement quel est le nombre d'organismes qui doivent donner leur aval avant qu'une opération puisse être approuvée. Le renforcement des pouvoirs d'examen et d'approbation à cet égard va à l'encontre du programme officiel de réforme administrative.

Bien que des opérations de F&A impliquant des étrangers ou des EIE soient en principe possibles, dans la pratique, elles sont encore rares à ce jour. Le protectionnisme constitue un facteur important de ce point de vue. Certains organismes officiels et représentants de l'industrie nationale affirment que les investisseurs étrangers utilisent les opérations de F&A pour prendre le contrôle d'un secteur au détriment des entreprises chinoises; ils s'opposent donc aux activités de F&A transfrontières et refusent de donner leur accord s'ils en ont le pouvoir. Le protectionnisme est également répandu au niveau local, ce qui tient pour beaucoup aux dispositions fiscales. En effet, lorsqu'au moins deux entreprises relevant de différentes autorités administratives locales fusionnent, l'impôt à payer n'est plus partagé et doit être concentré au siège de l'entreprise résultant de la fusion. Les autorités locales ont donc tendance à refuser toute fusion ou acquisition risquant d'entraîner pour elles une perte de recettes fiscales.

8. État de droit et investissement étranger

Les lois relatives à l'IDE sont devenues de plus en plus précises et spécialisées, en particulier depuis le début des années 90. Auparavant, les textes de loi étaient souvent brefs et vagues, donnant lieu à toutes sortes d'interprétations de la part des fonctionnaires. On voulait ainsi que ces derniers ne soient pas tenus de respecter des règles inflexibles face à des situations locales concrètes, mais soient en mesure de porter un jugement en fonction des circonstances. Ce système était donc globalement conçu de façon à assurer un maximum de flexibilité. Toutefois, durant la période de réforme, les dirigeants chinois se sont fixé pour objectif général de substituer le « gouvernement par la loi » au « gouvernement par les hommes », ce qui nécessitera l'adoption d'une législation plus précise qu'il faudra appliquer et faire respecter de façon plus cohérente et transparente.

Une caractéristique majeure du processus de réforme engagé depuis 1978 est la délégation, au niveau local, des fonctions de mise en œuvre des politiques et d'application du droit. Cette décentralisation a permis de mieux faire respecter la loi que si l'on avait continué à s'appuyer à cette fin sur des initiatives du gouvernement central, tout en favorisant une meilleure prise en compte du contexte local – considération traditionnellement importante en Chine. Cela étant, le droit risque d'être appliqué avec moins de cohérence s'il l'est au niveau local plutôt qu'au niveau national, et on risque davantage de voir des responsables locaux céder à la pression de groupes d'intérêt locaux. Depuis 1985, le gouvernement central s'efforce d'assurer une application plus homogène des politiques et réglementations nationales au niveau local en introduisant un élément de responsabilité envers la population locale sous la forme d'un système d'élections locales.

Un personnel juridique qualifié plus nombreux devrait, en principe, permettre de mieux résister aux pressions exercées à l'extérieur du système, mais cela n'est possible que si le système politique respecte le principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire.

L'existence ou, au contraire, l'absence d'une procédure de sanction judiciaire de l'action gouvernementale constitue à cet égard un test déterminant. En effet, si un tribunal peut déclarer illégale une action des pouvoirs publics, l'annuler et faire appliquer sa décision, cela prouve que le pouvoir judiciaire jouit d'une grande indépendance. Le système juridique chinois s'est longtemps caractérisé par son manque d'indépendance, mais aujourd'hui, des réglementations permettent au pouvoir judiciaire d'avoir à connaître de décisions officielles. Du fait de l'accession de la Chine à l'OMC, il est particulièrement important de renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire et de consolider le processus de révision des décisions administratives.

Quant à l'activité législative, des consultations ont effectivement lieu, mais moins que dans beaucoup de pays membres de l'OCDE. De plus, il semble qu'à la demande des fonctionnaires chargés de rédiger le texte de loi, les personnes consultées n'aient pas automatiquement le droit de se prononcer en leur nom propre, même si elles font partie d'un groupe directement affecté par une nouvelle loi. Des EIE sont à l'occasion invitées à participer à des consultations lors de la rédaction d'un texte de loi, mais elles sont parfois consultées sans pouvoir prendre connaissance tout à loisir du texte du projet. Selon des représentants du gouvernement, le fait qu'elles occupent ou non une position dominante sur un marché ou dans un secteur particulier est un critère important lorsqu'il s'agit de déterminer quelles sociétés il convient de consulter. Certaines EIE se plaignent toutefois d'avoir été exclues alors qu'à les entendre, d'autres entreprises moins qualifiées ont été invitées à participer à des consultations et à offrir des conseils. En conséquence, une entreprise participant à une séance de consultation à huis clos aura probablement le sentiment d'avoir bénéficié d'un privilège spécial refusé à celles qui n'ont pas été invitées. Cela étant, si la séance est publique, cette entreprise risque de garder pour elle une bonne partie de ses commentaires, et ses conseils perdront probablement beaucoup de leur intérêt pratique.

Les lois n'étant pas librement examinées par un large éventail de parties prenantes avant d'être promulguées, elles contiennent souvent des éléments incomplets, inappropriés ou inexacts. Une fois ces imperfections portées à l'attention des autorités, on rédige une série de règlements d'application pour combler les lacunes, préciser les détails et corriger les erreurs flagrantes. Tant que les règlements d'application n'ont pas été publiés, il est souvent difficile d'appliquer la loi d'origine parce que ses modalités exactes restent incertaines. La publication des textes d'application n'est pas automatique et ceux-ci font souvent l'objet d'une diffusion interne pendant un certain temps, ce qui fait que le public n'y a pas accès. Une publication anticipée rendrait la législation plus transparente et aurait également pour effet d'obliger les responsables à expliquer quel intérêt public les lois et réglementations sont censées servir.

De nombreux cabinets juridiques étrangers ouvrent des bureaux de représentation en Chine en prévision de l'ouverture du secteur juridique aux participations étrangères à la suite de l'adhésion à l'OMC. La règle « une entreprise, un bureau » qui empêchait les cabinets juridiques d'avoir plus d'un bureau en Chine a été supprimée en 2000, ce qui leur permet d'offrir leurs services à des clients implantés dans plusieurs villes⁹. Ces cabinets juridiques étrangers signalent cependant un certain nombre de difficultés en ce qui concerne aussi bien leur création que l'exercice de leurs activités. Certains, notamment ceux qui sont basés à Hong-Kong, Chine, indiquent qu'il leur a parfois fallu attendre cinq ans pour être autorisés à exercer sur le continent chinois. La levée convenue des restrictions applicables à la localisation et au nombre des cabinets juridiques étrangers, qui

s'est concrétisée par les dispositions adoptées en janvier 2002¹⁰, semble être sérieusement compromise par celles qui sont entrées en vigueur en septembre 2002¹¹. Celles-ci donnent en effet au ministère de la Justice le droit d'autoriser ou non l'ouverture de nouveaux bureaux en fonction d'objectifs concernant le développement économique et social et l'expansion des services juridiques au plan local. En outre, les cabinets juridiques étrangers ne peuvent pas recruter sur place de juristes qualifiés, ni investir dans des cabinets juridiques locaux. Les juristes qualifiés pour exercer dans d'autres entités juridiques ne peuvent pas pratiquer le droit chinois, ce qui limite les services que les cabinets étrangers peuvent offrir à leurs clients. La réglementation de septembre 2002 ne fait que restreindre encore davantage leurs activités en leur interdisant de traiter directement avec tout service officiel chinois et d'agir pour le compte de sociétés étrangères dans des affaires d'arbitrage.

On pourrait intensifier les efforts déployés actuellement pour améliorer le fonctionnement et l'indépendance du système judiciaire¹², notamment en formant et en nommant dans tous les tribunaux des juges hautement qualifiés, en relevant les traitements des magistrats et des autres catégories de personnel juridique de première importance pour les rendre moins vulnérables aux tentatives de corruption, en revalorisant le statut des juges par rapport aux représentants locaux de l'administration et du Parti et enfin, en mettant en place au niveau national et régional des mécanismes garantissant l'exécution des sentences.

Il conviendrait de s'employer plus activement à mettre en place un processus plus transparent de formulation des textes législatifs et réglementaires. Tous ces textes pourraient être publiés sur un seul site Internet détaillé, tenu à jour et facile à consulter, en chinois comme en anglais. Un mécanisme semblable au Registre fédéral des États-Unis ou à des systèmes équivalents dans d'autres pays membres de l'OCDE pourrait être adopté pour publier les projets de lois et de réglementations et connaître les réactions du public à leur sujet le plus tôt possible, avant leur promulgation. On pourrait consulter davantage et plus régulièrement les parties intéressées au sujet de la législation applicable à l'IDE.

9. Recours légaux

Le système juridique de la Chine contient un élément de conciliation inexistant dans beaucoup d'autres pays. Bien que les actions en justice soient de plus en plus fréquentes dans la société chinoise, l'usage des procédures de conciliation reste répandu, car celles-ci offrent un moyen plus rapide et économique et moins coûteux et brutal de régler un différend. Les commissions de médiation locales ont été saisies de plus de cinq millions d'actions au civil en 2000.

Il existe une procédure de conciliation spécifique pour les différends concernant l'économie, le commerce, les finances, la sécurité, les investissements, la propriété intellectuelle, le transfert de technologies, l'immobilier, les marchés de construction, les transports, les assurances et d'autres activités commerciales et maritimes. En 1987, le Conseil chinois pour la promotion du commerce international (CCPCI) et la Chambre chinoise du commerce international (CCCI) ont créé à cette fin le Centre de conciliation de Pékin. Dans les années 90, ce centre a été agrandi pour former un réseau national de plus de 30 centres de conciliation. Ceux-ci ne se limitent pas aux affaires concernant des entreprises ou investisseurs étrangers. Ils peuvent être saisis d'une affaire conformément à un accord de conciliation entre les parties ou, en l'absence d'un tel accord, à la demande

d'une partie avec le consentement de l'autre. Les affaires soumises aux centres de conciliation sont censées déboucher sur un « règlement à l'amiable » entre les deux parties (Règles de conciliation du CCPCI et de la CCCI, 2000). Le nombre d'affaires soumises à ces centres est faible (environ 2 000 au total à la fin de 1999), probablement parce que les différends susceptibles d'être réglés facilement peuvent l'être sans recours à une procédure de conciliation extérieure, mais le CCPCI indique que le taux de succès est d'environ 80 %. Le Centre de conciliation du CCPCI a signé des accords de coopération avec des centres similaires en dehors de la Chine, notamment avec ceux de Hambourg et de New York. En 1995, il est devenu membre de la Fédération internationale des institutions d'arbitrage commercial (IFCAI) et en 1997, de la Cour d'arbitrage international de Londres.

Lorsque les partenaires étrangers de coentreprises sino-étrangères sont en désaccord avec leurs partenaires chinois sur des questions telles que l'interprétation des dispositions d'un accord de coentreprise, d'un contrat ou de statuts, ils sont tout d'abord censés régler le différend par une procédure de consultation ou de médiation, par exemple par l'intermédiaire d'un centre de conciliation. En cas d'échec de cette procédure, il existe plusieurs moyens de régler le différend, notamment un arbitrage en Chine même ou à l'étranger ou encore une action en justice en Chine. Les actions en justice sont de plus en plus fréquentes, mais l'arbitrage reste l'option la plus courante, d'autant plus que l'application des décisions de justice est pour l'essentiel du ressort des bureaux de la sécurité publique, qui n'accordent pas la priorité absolue à cette fonction. Les autorités chinoises ne partagent pas le point de vue selon lequel ce sont les forces de sécurité publique qui sont chargées de faire exécuter les décisions de justice. Un différend peut être soumis à la Commission chinoise d'arbitrage économique et commercial international (CIETAC) ou le cas échéant, à la Commission chinoise d'arbitrage maritime¹³.

L'examen d'un différend est accepté sur une demande écrite de l'une des parties au litige, conformément à la clause d'arbitrage figurant dans le contrat ou dans tout autre accord écrit signé entre les parties. Les différends sont soumis à des comités d'arbitrage dont les membres sont choisis par la CIETAC parmi des Chinois et des étrangers ayant des connaissances et une expérience professionnelles dans divers domaines. Le comité doit rendre une sentence arbitrale dans un délai de neuf mois à compter de la date de sa formation. Les comités d'arbitrage sont habilités à combiner la conciliation et l'arbitrage. Cela signifie qu'ils peuvent, avec l'accord des deux parties, aider celles-ci à parvenir à un accord volontaire à l'amiable et rendre une sentence arbitrale amiable, ce qui permet d'économiser le temps et l'argent qu'il faut généralement consacrer à obtenir une sentence arbitrale ordinaire. Les procédures d'arbitrage étant naturellement plus complexes que les procédures de conciliation, les honoraires pratiqués par la CIETAC sont légèrement supérieurs à ceux du Centre de conciliation du CCPCI. Ainsi, pour des différends portant sur des créances d'un montant compris entre 10 et 50 millions CNY, la CIETAC facture 210 000 CNY plus 1 % de la fraction du montant excédant 10 millions YNC, alors que le Centre de conciliation demande entre 0.5 et 0.75 % du montant de la créance¹⁴.

Avec l'accord mutuel des parties concernées, l'arbitrage peut également être confié à un organisme d'arbitrage du pays d'origine de la partie assignée, ou à un organisme d'un pays tiers. La possibilité d'engager une procédure d'arbitrage exécutoire en dehors de la Chine permet dans bien des cas aux investisseurs étrangers de ne pas être pénalisés par les insuffisances de l'actuel système juridique chinois. La Chine est membre du Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI), de telle sorte que les sentences arbitrales du CIRDI dans les différends dans lesquels sont

impliqués la Chine et les 135 autres états contractants peuvent être exécutées selon les dispositions de la Convention des Nations unies pour la reconnaissance et l'exécution des sentences arbitrales étrangères signée par la Chine en 1987 (pour les différends commerciaux seulement).

Ces dernières années, la possibilité de soumettre un différend à l'arbitrage de centres non chinois a été utilisée par de nombreux partenaires étrangers dans le cadre de coentreprises. Les principaux centres en question étaient la Chambre de commerce de Stockholm, la Cour d'arbitrage international de Londres, la Cour internationale d'arbitrage de la Chambre de commerce internationale et le Centre d'arbitrage international de Hong-Kong, Chine. Les conventions bilatérales signées par la Chine avec de nombreux pays comprennent des dispositions détaillées relatives à la formation de tribunaux d'arbitrage présidés par un ressortissant d'un pays tiers et chargé de prononcer des jugements contraignants sur différends en suspens entre des ressortissants des deux pays concernés. Ces mécanismes complètent très utilement les procédures internes de règlement des différends, car ils éliminent tout risque de favoritisme de la part du système judiciaire de l'un ou l'autre pays. Il convient de se rappeler que l'exécution d'une sentence arbitrale internationale en Chine reste du ressort des tribunaux chinois et n'est pas automatique, car un tribunal chinois a la possibilité de contester ladite sentence. Il y a ainsi eu des cas où une sentence a été annulée.

De plus, des centres locaux créés sous l'égide d'organismes tels que des centres municipaux de service aux investisseurs étrangers ou des commissions municipales pour les relations économiques et le commerce extérieur peuvent être saisis de plaintes déposées contre les administrations publiques, et ils reçoivent également des suggestions visant à améliorer l'environnement de l'IDE. Le recours à ces centres semble prendre un caractère plus systématique. C'est ainsi qu'en mars 2001, une série de mesures a été adoptée à Pékin pour traiter les plaintes déposées par des EIE, et cette tâche a été confiée au Centre de Pékin chargé de traiter les plaintes déposées par des entreprises à capitaux étrangers, qui relève du Centre de service aux investisseurs étrangers de Pékin. Dans le cadre de ce système, les autorités locales jusqu'au niveau des districts sont chargées de créer des centres qui ont pour mission de recevoir les plaintes des EIE et de les soumettre dans un délai de trois jours à leur centre municipal. Ce dernier doit ensuite répondre dans le même délai à toutes les questions qui sont de son ressort et transmettre dans les trois jours au service compétent toutes celles dont il ne connaît pas la réponse, et en informer le plaignant. Le service compétent doit ensuite contacter le service faisant l'objet de la plainte pour vérifier les informations en sa possession, et informer le plaignant du résultat dans un délai de 15 jours¹⁵.

10. Protection de la propriété intellectuelle et investissement étranger

L'élaboration des mesures de protection des droits de propriété intellectuelle est décrite et analysée au chapitre 14. On n'examinera ici que l'application de la législation relative à la protection des droits de propriété intellectuelle (brevets, marques, droits d'auteur) des EIE en Chine.

Conformément au paragraphe 3 de l'article 1 de l'accord sur les Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC), les membres de l'OMC doivent accorder le traitement prévu dans cet accord aux ressortissants des autres pays membres. Le paragraphe 1 de l'article 3 stipule par ailleurs que chaque membre doit accorder aux

ressortissants des autres pays membres un traitement non moins favorable que celui qu'il accorde à ses propres ressortissants en matière de protection de la propriété intellectuelle. Il n'est nullement tenu d'accorder ce traitement à des ressortissants de pays non membres de l'OMC. Toutefois, du fait que la majorité des pays sont déjà membres de l'OMC et que certains des autres pays peuvent éventuellement y adhérer pendant que la législation actuelle sera en vigueur, on peut faire en sorte que cette obligation soit respectée en mettant en place un cadre législatif excluant toute discrimination dans la protection des droits de propriété intellectuelle (DPI), ce qu'a fait la Chine. Les lois chinoises assurent non seulement la protection garantie par les conventions bilatérales, mais elles stipulent en outre explicitement que toutes les EIE jouissent des mêmes droits que les entreprises et citoyens chinois en matière de marques et de brevets.

Les investisseurs étrangers restent préoccupés par les affaires de violation des droits de propriété intellectuelle qui ne sont pas toujours traitées efficacement par les tribunaux. Les principales tâches à accomplir consistent à mieux appliquer les lois en vigueur et ce, de façon régulière plutôt que sporadique, et en même temps à créer une culture qui respecte les droits de propriété intellectuelle dans toutes les couches de la société, et à tous les niveaux de l'économie. Cela sera bénéfique aux entreprises chinoises et aux particuliers dont les marques de fabrique, les droits d'auteur et les brevets seront protégés, et cela aidera également à attirer davantage d'IDE de haute qualité en Chine. Selon Maruyama (1999), la Chine ne peut raisonnablement pas espérer attirer l'investissement direct étranger, obtenir des transferts de hautes technologies étrangères ou encourager des activités de recherche et de développement de calibre international si les entreprises étrangères n'ont pas la certitude que leurs DPI seront protégés de façon appropriée (Maruyama, 1999).

Le niveau maximum des peines et des dommages-intérêts est précisé dans les lois sur les brevets, les marques de fabrique et le droit d'auteur. En revanche, il n'existe pas de niveau minimum. L'effet dissuasif de la loi n'est donc pas inhérent à la loi proprement dite, mais à la rigueur avec laquelle elle est appliquée, qui peut varier selon le lieu ou l'endroit. Par ailleurs, on ne sait pas exactement quel doit être le degré de gravité d'une violation des DPI pour qu'une action en justice puisse être engagée. La législation n'explique pas clairement la procédure à suivre pour cela. Bien que la Chine ait mis en place un cadre législatif en matière de DPI conforme aux normes de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), on peut encore observer des cas de violation manifeste des DPI dans les villes chinoises. L'existence d'au moins un vaste marché de gros qui se consacre essentiellement à la distribution de copies de produits de marques mondialement connues témoigne du fait que certaines autorités locales n'ont pas encore réussi à s'attaquer au problème. Le gouvernement lui-même est incapable d'empêcher la contrefaçon de produits fabriqués par des monopoles d'État comme c'est le cas dans l'industrie du tabac, qui subit chaque année un manque à gagner considérable. Vu l'incapacité de l'État chinois à se protéger lui-même des fabricants de produits de contrefaçon, on peut douter qu'il soit en mesure de protéger les droits de propriété intellectuelle des investisseurs étrangers.

La vente de copies ne se limite pas à la Chine, ce qui pose un autre problème. De grandes quantités de produits fabriqués en contrefaçon sont en effet exportées par la Chine aussi bien vers les pays membres de l'OCDE que vers les marchés émergents. Le consommateur est pénalisé par l'absence à la fois de contrôle de la qualité et de service après-vente. Ces carences présentent toutefois de graves dangers, car les acheteurs ou des tiers peuvent être exposés à des risques physiques, ce peut donner lieu à des litiges portant

sur les produits en cause. Des producteurs chinois de produits alimentaires, par exemple, ont subi des pertes à cause de rumeurs concernant les risques pour la santé liés à des imitations de leurs produits venant de Chine et vendues à l'étranger.

Malgré les campagnes de sensibilisation, le public ne respecte pas suffisamment les DPI. Selon Zhou Lin, directeur adjoint du Centre pour la propriété intellectuelle relevant de l'Académie chinoise des sciences sociales : « Beaucoup de gens ne se doutent guère que les droits de propriété intellectuelle sont exactement comparables à un téléviseur, à un disque compact et à une maison, c'est-à-dire qu'ils appartiennent à quelqu'un et que si l'on veut les utiliser, il faut commencer par demander l'autorisation au propriétaire » (*Quotidien du Peuple*, 2 mai 2001). Bien que l'on ne dispose pas de chiffres sur les ventes, il ne fait pas de doute qu'un grand nombre d'entreprises et de particuliers achètent régulièrement des logiciels de contrefaçon, ce qui nuit à la vente des articles de marque, comme l'indique le très faible rapport entre les ventes de logiciels et celles de matériel informatique, alors qu'il est généralement proche de 1/1 dans les autres pays. L'achat très répandu et l'utilisation non dissimulée de produits illégaux dans toutes les couches de la société traduisent, à l'égard de la violation des DPI, une tolérance générale qui rend les poursuites difficiles. L'usage de faux est par exemple très répandu : dans le cadre du recensement de 2000, on a ainsi compté quelque 600 000 diplômes de l'enseignement supérieur de plus qu'il n'en avait effectivement été accordé. Les affaires de ce genre revêtent une importance cruciale pour les investisseurs étrangers désireux de recruter du personnel qualifié et qui doivent pouvoir être assurés de l'authenticité des diplômes des intéressés.

Bien que la procédure de demande de brevet semble fiable à en juger par le nombre de demandes, le délai nécessaire à l'examen d'une demande avant que celle-ci soit acceptée (ou refusée) suscite de nombreuses plaintes, confirmées par l'écart considérable existant entre le nombre de demandes présentées et celui des brevets accordés. C'est ainsi qu'en 2000, 170 682 demandes ont été soumises et 105 345 seulement ont abouti. Cet écart est dû pour une part au délai d'examen de 18 mois et à l'augmentation rapide du nombre de demandes, mais ce n'est là qu'une explication partielle car on enregistrait déjà 134 239 demandes en 1999¹⁶.

11. Corruption et investissement étranger

La corruption continue à poser un problème général de gouvernance, comme l'explique le chapitre 3. Elle peut avoir un effet dissuasif sur l'IDE, car elle impose aux EIE un coût sans contrepartie¹⁷. Il faut aussi tenir compte de la perte de confiance dans les institutions publiques due à l'existence de la corruption généralisée et du surcoût supporté par les entreprises honnêtes qui refusent de payer des pots-de-vin.

Les entreprises des pays membres de l'OCDE et leurs filiales étrangères sont de plus en plus en contact avec les conditions très particulières propres à l'activité économique en Chine. Il est clair qu'en raison du volume de l'IDE, ces entreprises et leurs filiales sont exposées à des actes de corruption et notamment invitées à payer des pots-de-vin, d'autant plus que l'IDE concerne un grand nombre de contrats avec l'administration (les marchés publics et les projets de construction sont particulièrement touchés par la corruption).

Certains estiment qu'il est difficile à un responsable de distinguer entre un comportement honnête et des manœuvres malhonnêtes lorsqu'il s'efforce de s'adapter à un contexte culturel totalement différent, et qu'il peut avoir du mal à déterminer quelle attitude il conviendrait d'adopter. C'est ainsi qu'offrir des cadeaux est une tradition

profondément ancrée dans la culture chinoise, et il est donc difficile d'un côté de refuser tous ceux qu'offrent des partenaires commerciaux effectifs ou potentiels et, d'un autre côté, de s'abstenir de leur en offrir. Il est cependant tout à fait possible de travailler au sein d'un environnement culturel dans laquelle on fait traditionnellement des cadeaux sans pour autant tomber dans la corruption, car le fait d'offrir un cadeau ne relève pas par définition de la corruption. Il n'en va autrement que si ces cadeaux débouchent sur un avantage qui n'aurait pas été accordé sans eux.

Le fléau de la corruption généralisée dans l'économie chinoise affecte les EIE même lorsqu'elles ne paraissent pas directement concernées. Par exemple, même si elle n'est pas invitée à payer des pots-de-vin, une EIE risque de se heurter à des problèmes si des entreprises chinoises concurrentes effectuent des paiements illicites pour s'assurer les bonnes grâces de fonctionnaires corrompus. Au cours des prochaines années, les EIE vont sans doute être de plus en plus mêlées aux entreprises locales au fur et à mesure du développement de l'IDE dans le cadre de fusions et acquisitions en Chine. Les EIE devront donc faire face à tout acte de corruption éventuellement commis en leur sein, ainsi qu'à toute pratique de corruption de la part d'EIE concurrentes.

Les entreprises des pays membres de l'OCDE ont l'habitude d'exercer leurs activités dans un cadre juridique et administratif qui rejette la corruption. L'adaptation à un environnement économique caractérisé par une corruption systématique impose un coût aux entreprises multinationales, que ce soit sous la forme de pots-de-vin ou d'un manque à gagner si elles refusent cette pratique.

Notes

1. Ce chapitre a été rédigé par Kenneth Davies, Division de l'investissement, Direction des affaires financières et des entreprises, OCDE.
2. Parmi les variables utilisées dans l'étude économétrique figurent la taille du marché (produit intérieur brut – PIB), le PIB par habitant, le taux de croissance du PIB, le salaire d'efficacité, la qualité de la main-d'œuvre, le stock cumulé d'IDE, la distance économique ainsi que le régime des échanges et de l'investissement.
3. Il importe de ne pas perdre de vue que l'IDE en provenance de Hong-Kong, Chine comprend des éléments tels que des investissements de Chinois de l'étranger et des investissements provenant de la Chine proprement dite faisant « l'aller-retour » (via Hong-Kong, Chine) pour profiter des aides à l'IDE tels que des avantages fiscaux, qui sont par définition difficilement mesurables. Dès 1992, selon une estimation, 13 % des apports totaux d'IDE à la Chine consistaient « d'allers-retours ». Une étude de la Banque mondiale réalisée à la même époque estimait ce pourcentage à 25 %. Les avis divergent quant au point de savoir si cette pratique s'est répandue ou a régressé depuis lors.
4. Les documents d'adhésion sont disponibles sur le site Internet de l'OMC : www.wto.org.
5. La société-mère doit avoir un actif total d'au moins 20 milliards USD pour ouvrir une filiale et 10 milliards USD pour ouvrir une succursale. Il existe six niveaux de guichets bancaires ; à chaque niveau est exigée une dotation minimale variant de 100 à 600 millions CNY (ou l'équivalent en devises) et qui porte sur les fonds d'exploitation dans le cas des succursales et sur le capital dans le cas des filiales.
6. La CEEC a été supprimée et ses fonctions, de même que son personnel, ont été repris par le nouveau ministère du Commerce dans le cadre de la réorganisation administrative de mars 2003.
7. On peut consulter le texte de la Loi sur les valeurs mobilières en chinois et en anglais sur le site Internet de la CCRVM : www.csrc.gov.cn.
8. Le texte du Code est disponible en chinois et en anglais sur le site Web de la CCRVM : www.csrc.gov.cn.

9. En décembre 2003, il a été officiellement annoncé que la Chine avait autorisé 115 cabinets juridiques issus de 16 pays étrangers à ouvrir des Bureaux de représentation sur le continent chinois et que pour 12 d'entre eux ainsi que pour quatre cabinets ayant leur siège à Hong-Kong, Chine, cette ouverture était la seconde.
10. Dispositions relatives aux Bureaux de représentation des cabinets juridiques étrangers en Chine, adoptées par le Conseil des affaires d'État en vertu du décret n° 338 du 22 décembre 2001 et entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2002.
11. Règles édictées par le ministère de la Justice concernant l'application des Dispositions relatives à la gestion des Bureaux de représentation des cabinets juridiques étrangers en Chine, décret n° 73 du ministère de la Justice de la République populaire de Chine.
12. La Chine dispose d'un système de tribunaux à quatre niveaux. La Cour populaire suprême est l'organe judiciaire suprême. Elle est responsable devant l'APN ou son comité permanent et a son siège à Pékin. Les tribunaux populaires supérieurs des provinces, des régions autonomes et des municipalités – comme celui de Shanghai – relèvent directement du Conseil des affaires d'État. Les tribunaux populaires intermédiaires existant au niveau des préfectures et également dans certaines parties de provinces, dans des régions autonomes et dans des municipalités, relèvent directement du Conseil des affaires d'État. Il existe également des tribunaux populaires de base dans les districts, les villes et les arrondissements. Des tribunaux d'exception sont chargés des questions concernant les forces armées, les transports ferroviaires, la distribution d'eau et les forêts. Parallèlement, le ministère public est constitué par les parquets populaires, avec à leur sommet le Parquet populaire suprême.
13. La CIETAC a son siège à Pékin et des agences à Shanghai et Shenzhen. D'autres grandes villes disposent également de leurs propres centres d'arbitrage qui peuvent être saisis de différends avec des partenaires étrangers ainsi que de litiges purement internes. La CIETAC s'occupe des litiges internationaux ou « liés à l'étranger », des différends en rapport avec Hong-Kong, Chine, Macao, Chine et le Taipei chinois, des différends entre EIE ou entre une EIE et une personne morale chinoise, des litiges ayant trait au financement d'un projet, aux appels d'offres et à la remise des offres, à l'élaboration de projets et aux autres activités de personnes morales chinoises et d'autre particuliers ou organismes économiques qui utilisent des capitaux, de la technologie ou des services provenant de pays étrangers, d'organisations internationales ou de Hong-Kong, Chine, Macao, Chine ou du Taipei chinois, ainsi que de tout autre litige que les parties conviennent de soumettre à son arbitrage (Règles d'arbitrage de la CIETAC, révisées et adoptées par le Conseil chinois pour la promotion du commerce international et la Chambre chinoise du commerce international le 5 septembre 2000 et entrées en vigueur le 1^{er} octobre 2000).
14. Barème d'honoraires de la CIETAC pour les arbitrages et Barème d'honoraires CCCIT/CCCI pour les conciliations.
15. Mesures régissant le traitement des plaintes déposées par des entreprises à capitaux étrangers à Pékin, adoptées le 16 mars 2001 par la Commission pour les relations économiques avec l'étranger et le commerce extérieur de Pékin.
16. Tous les chiffres cités dans ce paragraphe proviennent de l'*Annuaire statistique de la Chine*, 2001.
17. Certains estiment que des actes de corruption consistant par exemple à offrir des pots-de-vin à des fonctionnaires pour se soustraire à des formalités administratives excessivement longues peuvent procurer un gain d'efficacité. Deux observateurs suggèrent même que cela a pour effet d'inciter les fonctionnaires locaux à promouvoir la réforme économique (Fan et Grossman, 2001).

Bibliographie

- Bureau national des statistiques (2001), *Annuaire statistique de la Chine* : 2001, China Statistics Press.
- Chen, Chien-Hsun et Hui-Tzu Shih (2001), *Initial Public Offering and Corporate Governance in China's Transitional Economy*, Institut Chung-Hua de recherche économique, Taipei chinois.
- Chen Chunlai, « Provincial Distribution of Foreign Direct Investment in China », étude réalisée 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, cité dans le rapport de l'OCDE (2002) intitulé *La Chine dans l'économie mondiale : Les enjeux de politique économique intérieure*, « Investissement direct étranger : perspectives et stratégies », p. 380.
- Commission chinoise de réglementation des valeurs mobilières, (1998), Loi de la République populaire de Chine relative aux valeurs mobilières, disponible sur Internet : www.csrc.gov.cn.

- Commission chinoise de réglementation des valeurs mobilières (2001), Code de gouvernement d'entreprise des entreprises cotées, disponible sur Internet : www.csrc.gov.cn.
- Conseil des affaires d'État (2001), Dispositions relatives aux bureaux de représentation des cabinets juridiques étrangers en Chine, adoptées en vertu du décret n° 338 du 22 décembre 2001 et entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2002.
- Conseil pour la promotion du commerce international de la Chine (CPCIC) et Chambre chinoise du commerce international (CCCI) (2000), Règles de conciliation.
- Fan, Chengsze Simon et Herschel I. Grossman (2001), « Incentives and Corruption in Chinese Economic Reform », *Journal of Policy Reform*, vol. 4, n° 3.
- Maruyama, Warren H. (1999), « Five US-China IPR Negotiations: Trade, Intellectual Property, and the Rule of Law in a Global Economy », dans Mark A. Cohen, A. Elizabeth Bang et Stephanie J. Mitchell (éd.) (1999), *Chinese Intellectual Property Law and Practice*, Kluwer Law International, Boston.
- Ministère du Commerce, www.fdi.gov.cn.
- Ministère de la Justice (2002), Règles édictées par le ministère de la Justice concernant l'application des Dispositions relatives à la gestion des bureaux de représentation des cabinets juridiques étrangers en Chine, décret n° 73, disponible sur le site www.doj.gov.hk/eng/topical/pdf/setup_law_firm_e4.pdf.
- OCDE (2002), *La Chine dans l'économie mondiale : Les enjeux de politique économique intérieure*, « Instaurer un système efficace d'organisation du pouvoir dans les entreprises chinoises », OCDE, Paris.
- OCDE (2003), *Examens de l'OCDE des politiques de l'investissement – Chine : Progrès et enjeux de la réforme*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004), *Perspectives de l'investissement international*, OCDE, Paris.
- Organisation mondiale du commerce (2001), les documents relatifs à l'accèsion de la Chine sont disponibles sur le site Internet de l'OMC : www.wto.org.
- Quotidien du peuple (2001), « Experts Press for Tightened Control of IPR Infringements », 2 mai.
- Tenev, Stoyan et Chunlin Zhang (2002), *Corporate Governance and Enterprise Reform in China*, Banque mondiale et Société financière internationale, Washington.
- Xu, Xiaonian et Yan Wang (1997), *Ownership Structure, Corporate Governance, and Firms' Performance: The Case of Chinese Stock Companies*, Amherst College et Banque mondiale.

PARTIE III
Chapitre 16

**Cadre institutionnel
pour une politique agricole efficace :
enjeux actuels et à venir**

Table des matières

Résumé	531
Cadre institutionnel pour une politique agricole efficace : enjeux actuels et à venir	533
1. Introduction	533
2. Principaux organes de décision et de conseil	534
3. Lois, documents et décisions	536
4. Organes centraux relevant du Conseil des affaires d'État	537
4.1. Organes à vocation générale	537
4.2. Ministères et administrations sectoriels	539
5. Organisation du marché des grains	541
6. Ambiguïté du cadre institutionnel et juridique : l'exemple du régime d'occupation des terres	543
7. Enjeux à venir	545
Notes	547
Bibliographie	547
 Liste des encadrés	
16.1. Système d'administration des grains en Chine : aperçu de la situation début 2004.	541
16.2. Distribution des droits fonciers aux différents niveaux d'autorité	544
 Liste des graphiques	
16.1. Instances centrales dont dépend le secteur agroalimentaire en Chine	535

Résumé

Depuis le lancement des réformes, en 1978 l'agriculture chinoise est passée d'un système centralisé qui reposait sur les communes populaires à un système privilégiant les exploitations familiales. Les dirigeants du pays relèguent la planification formelle au second plan pour s'en remettre de plus en plus à l'allocation par le marché. Toutefois, l'agriculture reste un domaine sensible et fait l'objet d'interventions. Le présent chapitre passe en revue les principales instances chargées des politiques agricoles, en avançant quelques idées pour les prochaines étapes de la réforme.

Les mesures gouvernementales sont élaborées selon le processus institutionnel et décisionnel suivant : i) l'élite dirigeante formule les objectifs de la politique nationale et définit les grandes orientations; ii) un secrétariat, des « groupes dirigeants », ainsi que des centres et instituts de recherche, font le lien entre l'élite dirigeante et la bureaucratie formelle, en apportant des analyses clés en main et des conseils; iii) les commissions du Conseil des affaires d'État et les ministères auxquels sont confiés des compétences générales coordonnent les activités des ministères sectoriels et des provinces; iv) d'autres ministères, instances provinciales et entités relevant de l'état sont chargés de mettre en œuvre le programme gouvernemental.

Élite dirigeante. Le président et le vice-président, les hauts dirigeants du Parti communiste chinois (PCC), les membres de rang élevé du Conseil des affaires d'État et les membres des « groupes dirigeants » du PCC accomplissent l'essentiel des tâches de direction au sein de l'appareil gouvernemental en Chine – il leur incombe de définir les grandes orientations et lignes d'action de l'État.

Législation et élaboration des règlements. Les lois sont votées par l'Assemblée populaire nationale (APN), organe législatif de la Chine. Durant le processus législatif, l'APN met largement à contribution divers ministères, groupes consultatifs et organes du PCC. Toutefois, un « document » provient bien souvent d'un ministère donné. Pour les questions intersectorielles, une « décision » peut être diffusée soit conjointement par plusieurs ministères, soit, dans certains cas, par le bureau général du Conseil des affaires d'État ou celui du PCC. En 2004, le PCC et le Conseil des affaires d'État ont établi ensemble le document n° 1 intitulé « Avis du Comité central du Parti communiste chinois et du Conseil des affaires d'État sur les politiques destinées à faire progresser les revenus des paysans ».

Administration. Les institutions relevant du Conseil des affaires d'État constituent le bras administratif du gouvernement. Certaines assument des tâches d'ordre général, d'autres se chargent des opérations courantes et de l'application pratique des politiques agroalimentaires et rurales.

Quelques idées peuvent être avancées à l'issue de l'examen de la gouvernance dans le domaine agroalimentaire en Chine :

1. Les mécanismes gouvernementaux doivent continuer à s'éloigner d'une approche hiérarchique « par le haut » pour jouer un rôle moteur, en faisant prévaloir la notion de service, la souplesse et la transparence.
2. Les fiefs institutionnels sont à bannir. Les agriculteurs et les détaillants pâtissent de goulets d'étranglement imputables aux transports, de la mainmise bureaucratique des fournisseurs d'intrants et du rôle des intermédiaires dans la chaîne de valeur.
3. Un diagnostic correct des problèmes s'impose. Les efforts doivent porter sur les causes, et non sur les symptômes. Par exemple, la vitalité d'établissements informels de crédit rural souvent réprimés est à interpréter comme une manifestation des carences du secteur financier formel. Peut-être les « symptômes » offrent-ils d'ailleurs un début de solution.
4. Il faut éviter de faire une sélection d'emblée. L'omniscience est une qualité bien mal partagée, dans le secteur public comme dans le secteur privé. Mieux vaut veiller à homogénéiser les règles du jeu, en créant les conditions voulues pour que chacun ait sa chance.
5. Si la création de nouvelles institutions est parfois utile, il faut sans doute préférer des systèmes incitatifs adaptés à des modèles figés. Les institutions peuvent en effet se transformer en groupes d'intérêts, voire perpétuer des problèmes (en justifiant leur propre existence) au lieu d'y remédier.

Cadre institutionnel pour une politique agricole efficace : enjeux actuels et à venir¹

1. Introduction

Bien que sa part aille en diminuant dans l'économie de la Chine, l'agriculture reste un secteur clé qui représente 15 % du PIB et assure plus de 40 % des emplois. Quelque 60 % de la population du pays vivent encore dans les zones rurales. Depuis le début du processus de réforme, en 1978 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 définis par l'État (OCDE, 2002). Cette évolution s'est traduite par un essor de la production agricole et une augmentation des revenus, qui ont fait sensiblement reculer la pauvreté rurale. L'agriculture nourrit actuellement 1.3 milliard de Chinois et a permis de réaliser des exportations nettes annuelles de produits agroalimentaires d'un montant de 3-4 milliards USD environ entre 2000 et 2002.

Les responsables chinois relèguent désormais la planification formelle au second plan pour s'en remettre de plus en plus à l'allocation par le marché, mais l'agriculture demeure un domaine sensible soumis à des directives centrales – surtout dans le cas des produits alimentaires de base. La politique officielle de la Chine en faveur d'une « économie socialiste de marché » veut que la production et les échanges de biens revêtant une importance stratégique restent encadrés, si bien que les entreprises ayant un lien avec l'État ont toujours un grand rôle à jouer (Gilmour et Brink, 2001). Ce double aspect des mécanismes fondamentaux de régulation économique explique la complexité du cadre organisationnel dans lequel s'inscrit la mise en œuvre des objectifs et mesures de politique agricole. La « toile d'araignée » institutionnelle s'est modifiée – plus ou moins rapidement, et parfois avec des conséquences inattendues. Souvent, de nouvelles institutions ont été créées ou adjointes à celles qui étaient en place. En conséquence, il arrive fréquemment que leurs attributions se chevauchent, et parfois même s'opposent. Cela dit, de grands pas ont été faits lors de la dernière réorganisation, d'où une diminution des redondances et des incompatibilités, ainsi que des progrès en termes de professionnalisme et de transparence des processus de décision.

Le présent chapitre vise essentiellement à donner une vue d'ensemble de l'appareil constitué par les instances qui se rapportent aux politiques agricoles au sein du Parti, de l'administration publique et des organes parlementaires. Sont aussi examinés les mesures applicables aux grains et le régime d'occupation des terres. Il ressort que la complexité de ces mesures et l'ambiguïté entourant la définition de la propriété foncière nuisent parfois à la réalisation des objectifs gouvernementaux. La dernière section contient quelques recommandations concernant les prochaines étapes du processus de réforme en cours.

2. Principaux organes de décision et de conseil

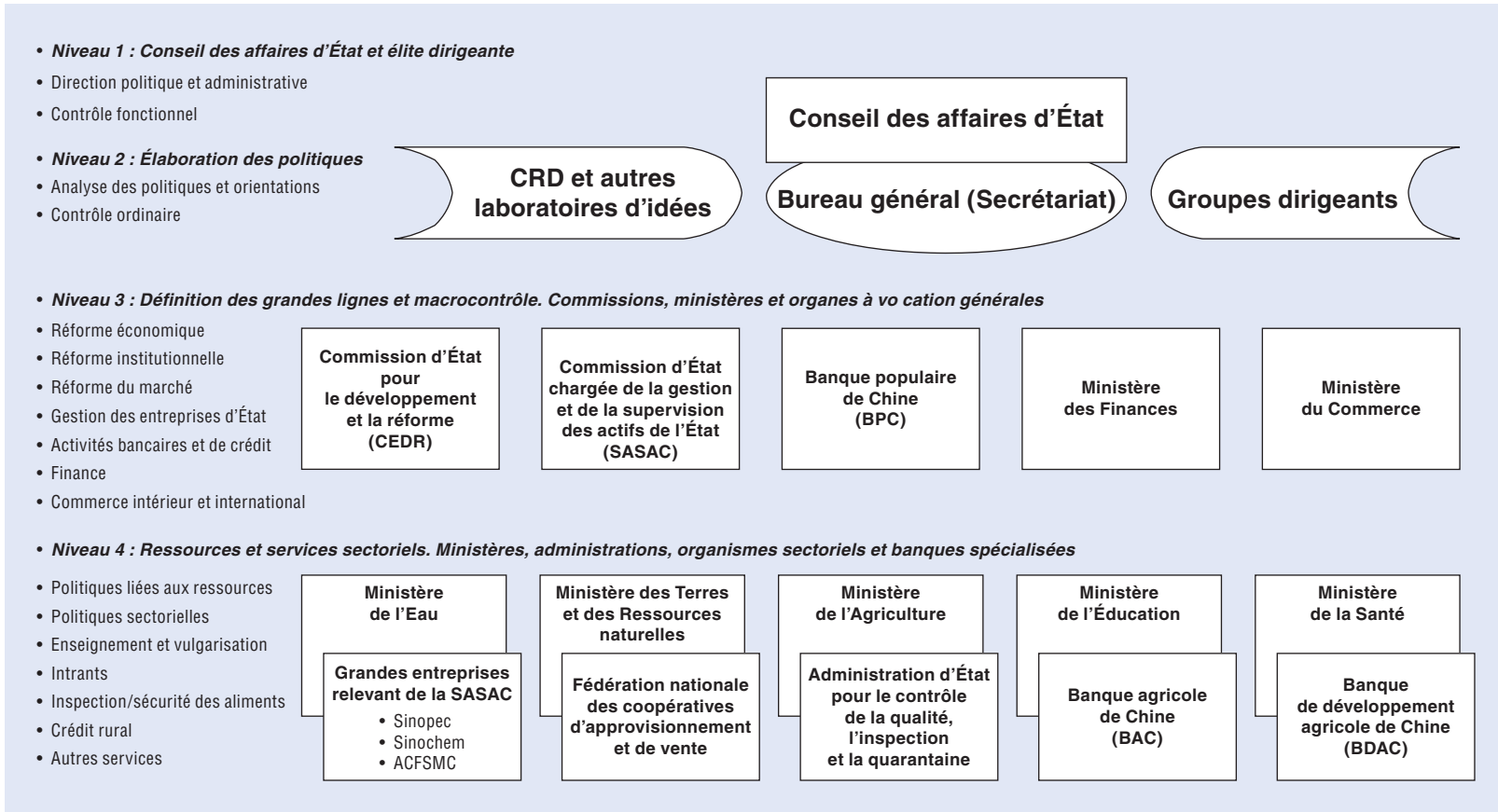
La politique agricole est élaborée selon le processus institutionnel et décisionnel suivant : i) une élite comprenant de 25 à 35 hauts responsables formule les objectifs de la politique nationale et définit des orientations et des lignes d'action; ii) un secrétariat, des « groupes dirigeants », ainsi que des centres et instituts de recherche, font le lien entre l'élite dirigeante et la bureaucratie formelle, en apportant des analyses clés en main et des conseils; iii) les commissions du Conseil des affaires d'État et les principaux ministères auxquels sont confiées des missions générales assurent la cohérence d'ensemble et coordonnent les activités des ministères sectoriels et des provinces; iv) d'autres ministères, instances provinciales et entités relevant de l'État sont chargés de mettre en œuvre le programme gouvernemental (voir graphique 16.1).

Le président et le vice-président, les hauts dirigeants du PCC appartenant au bureau politique, les membres de grade supérieur du Conseil des affaires d'État et les membres des groupes dirigeants du PCC assument dans une certaine mesure les tâches de direction au sein de l'appareil gouvernemental chinois – il leur incombe de déterminer les grandes orientations et lignes d'action des pouvoirs publics et de veiller à l'intégration et à la cohérence des mesures de l'ensemble des activités et des organes gouvernementaux.

Le Parti communiste chinois (PCC) se veut le représentant du peuple tout entier, dont il interprète et exprime la volonté. Les responsables et organes du Parti communiste sont classés au-dessus de ceux de l'appareil d'État formel. Grâce à son réseau étendu, le PCC met à profit les contributions et les avis d'un large échantillon de la société concernant les grands enjeux pour fournir des conseils et des orientations à l'appareil d'État. Les 25 à 35 responsables les plus haut placés se rencontrent au sein de plusieurs organes de décision qui se recoupent, notamment le bureau politique du PCC, le Secrétariat du PCC, le Comité permanent du Conseil des affaires d'État et la Commission militaire centrale.

Les hauts responsables fondent leurs décisions sur les informations et avis émanant des « groupes dirigeants » du PCC. Ces groupes dirigeants se composent en principe de spécialistes reconnus et influents dans les domaines qui suscitent intérêt et attention. Ces spécialistes sont souvent des cadres de haut rang du PCC ou des experts faisant autorité issus de la fonction publique proprement dite, des milieux universitaires ou d'autres secteurs, qui sont invités à prêter leur concours. Les groupes dirigeants exercent de multiples fonctions. Leurs membres peuvent assurer le secrétariat technique des instances les plus élevées, y compris le président, le Premier ministre et le Conseil des affaires d'État. Ils peuvent aussi leur apporter directement des analyses et des conseils. Ils jouent un rôle d'impulsion, de supervision et de coordination pour les tâches d'analyse, de conseil et de mise en œuvre en rapport avec le travail du gouvernement et les directives des hauts responsables. Étant donné leurs liens et leur position, les membres des groupes dirigeants peuvent faire en sorte que les activités des commissions et des ministères au sein de l'appareil d'État formel coïncident avec l'orientation et l'approche des hauts responsables. Chaque groupe dirigeant comporte un bureau opérationnel chargé, entre autres exemples, d'élaborer des documents à la fois pour le PCC et le Conseil des affaires d'État et d'émettre des avis à l'intention des hauts responsables. Le « bureau du groupe dirigeant chargé des finances et de l'économie » relevant du Comité central du PCC en offre une illustration. Il se situe au même niveau qu'un ministère. Normalement, ce bureau compte un délégué chargé des questions agricoles et rurales, auquel revient l'initiative d'affiner les orientations de la politique agricole et qui occupe un rang plus ou moins équivalent à celui d'un ministre (Zou, 2004; www.china.org.cn/english/features/state_structure/).

Graphique 16.1. **Instances centrales dont dépend le secteur agroalimentaire en Chine**



La montée en puissance et la formalisation du rôle des différents groupes dirigeants ont été déterminantes pour l'élaboration de politiques plus cohérentes et l'accélération du processus de décision, notamment dans le secteur agroalimentaire. Toutefois, les délibérations des groupes dirigeants sont placées sous la supervision du PCC, échappant ainsi à l'appareil d'État, et ne sont ni ouvertes au public ni soumises à un véritable contrôle.

Les groupes dirigeants s'inspirent d'un grand nombre de sources, notamment d'instituts de recherche et de laboratoires d'idées. Plusieurs laboratoires d'idées ont été particulièrement influents, à commencer par le Centre de recherche sur le développement (CRD) du Conseil des affaires d'État, le bureau de recherche du Comité central du PCC sur les politiques et l'Institut de recherche économique de la Commission d'État pour le développement et la réforme (CEDR) (Banque asiatique de développement, 2002). S'ajoutent d'autres grands laboratoires d'idées publics : l'Académie des sciences de Chine (et son Centre des politiques agricoles), l'Académie des sciences sociales de Chine (et son Institut du développement rural), le Centre de recherche sur l'économie rurale du ministère de l'Agriculture et l'Institut d'économie agricole de l'Académie des Sciences agricoles de Chine. Certains laboratoires d'idées universitaires, non gouvernementaux et privés tendent aussi de plus en plus à éclairer les débats de fond. Il faut signaler le Centre de recherche économique de l'Université de Pékin, l'Institut national de recherche économique – Fondation pour la réforme économique en Chine (NERI-China), l'Institut de recherche économique Tianze (Unirule) de Pékin et la Faculté d'économie agricole de l'Université d'agronomie de Nankin.

3. Lois, documents et décisions

Les lois sont votées par l'Assemblée populaire nationale (APN), l'organe législatif de la Chine. L'APN comprend une Commission des affaires agricoles. Durant le processus législatif, la Commission met largement à contribution divers ministères (c'est ainsi que le projet de loi sur l'agriculture a été élaboré par le ministère de l'Agriculture) et bénéficie du concours d'organismes de conseil, évoqués précédemment. De façon générale, le rôle de l'APN est encore relativement modeste, mais tend cependant à s'affirmer depuis quelques années.

Si les groupes dirigeants du PCC et les bureaux correspondants occupent une place déterminante dans l'élaboration des politiques, la plupart des « documents » ou des « décisions » (mesures à mettre en œuvre) émanent de ministères particuliers. Pour les questions/mesures interministérielles, une « décision » peut être arrêtée (ou un « document » diffusé) soit conjointement par plusieurs ministères soit, dans certains cas, par le bureau général du Conseil des affaires d'État (*Guowuyuan bangong ting*) ou celui du Comité central du PCC (*Zhonggong zhongyang bangong ting*).

Pour les questions revêtant une priorité absolue, les documents relèvent de la responsabilité du PCC. C'est ainsi que le document n° 1² de 2004 intitulé « Avis du Comité central du Parti communiste chinois et du Conseil des affaires d'État sur les politiques destinés à faire progresser les revenus des paysans » a été rendu public par le PCC (*zhong fa*). Il s'adresse aux organes du Parti et du gouvernement (ministères, services administratifs) à différents niveaux.

En dépit des progrès réalisés ces dernières années, la transparence du processus d'élaboration des documents laisse encore à désirer en Chine. En général, les projets de documents ne font pas l'objet d'un débat public. L'accès aux mesures de type expérimental ou informel et aux projets de réglementations, qui restent assimilés à des questions

internes, est toujours rigoureusement contrôlé par les autorités. Facteur aggravant, les lois et réglementations ont souvent une portée plus générale en Chine que dans d'autres pays, d'où une grande marge d'interprétation et un manque de cohérence.

4. Organes centraux relevant du Conseil des affaires d'État

Les institutions relevant du Conseil des affaires d'État constituent le bras administratif du gouvernement. Certaines assument des tâches d'ordre général, consistant à suivre les dossiers macroéconomiques et à coordonner les activités de divers ministères, d'autres se chargent des opérations courantes et de l'application pratique des mesures et directives agroalimentaires et rurales (voir graphique 16.1).

4.1. Organes à vocation générale

4.1.1. Commission d'État pour le développement et la réforme (CEDR)

La Commission d'État pour le développement et la réforme (CEDR) et les organes qui l'ont précédée ont toujours joué un rôle décisif dans le pilotage de l'économie chinoise. Elle définit des objectifs généraux pour les plans annuels, ainsi que les tâches essentielles à accomplir dans l'optique des plans à moyen et long termes. La CEDR s'appuie sur un réseau d'organes de planification appartenant aux ministères centraux et aux gouvernements provinciaux pour mener à bien sa mission. Par ailleurs, elle entretient des contacts poussés avec le ministère des Finances sur la situation financière du pays, avec le ministère du Commerce sur les échanges et avec la Banque populaire de Chine (BPC) sur les politiques monétaire et fiscale.

Il incombe à la CEDR, dont le champ de compétences et le caractère intersectoriel sont sans équivalent dans le cadre du Conseil des affaires d'État, de superviser et d'articuler les activités menées dans un grand nombre de domaines importants pour le secteur agroalimentaire et pour la population rurale en Chine. C'est le principal organe de coordination pour le suivi de la mise en œuvre des politiques agricoles et rurales (Han, 2003). Par exemple, la CEDR étudie et coordonne les activités axées sur les grands enjeux de l'agriculture et du développement rural, en veillant à ce que la planification régionale (et rurale) soit cohérente avec l'élaboration et la mise en œuvre des mesures. Elle est chargée d'orienter le développement industriel et commercial en milieu rural comme en milieu urbain. Il lui appartient aussi de proposer des stratégies et des lignes d'action et mesures ambitieuses face aux disparités villes-campagnes et à l'urbanisation.

Du fait qu'elle suit de près, étudie et analyse l'état des marchés, à l'échelle nationale et internationale, la CEDR joue un rôle moteur dans la maîtrise de la balance commerciale et la réglementation applicable aux principaux produits de base. Elle élabore, coordonne et supervise la mise en œuvre des stratégies d'importation et d'exportation des grands produits agricoles et industriels. La CEDR gère les réserves et stocks de matières et biens essentiels tels que les grains, le coton, le sucre, le pétrole et les médicaments, et avance des propositions axées sur le développement de moyens logistiques modernes.

Par ailleurs, la CEDR met au point et organise l'application des politiques de prix industriels et commerciaux, en définissant et en révisant les plans et les prix des produits et services contrôlés par l'État. Il s'agit notamment de fixer des prix « indicatifs » pour un grand nombre d'intrants, produits et services importants pour le secteur agroalimentaire : grains, oléagineux, coton, semences, engrais, cocons de vers à soie, eau d'irrigation, services de transport, taux d'intérêt et commissions bancaires.

Le Département d'économie rurale de la CEDR traite des domaines aussi divers que l'agriculture, la pêche, la foresterie, la gestion de l'eau, la production animale et la lutte contre la pauvreté, entre autres exemples. Il encadre des domaines qui relèvent du ministère de l'Agriculture, de l'Administration nationale des forêts et du ministère de l'Eau. Responsable de l'investissement consacré aux infrastructures dans les zones rurales, il coordonne les dotations budgétaires du ministère des Finances et les investissements financés par les banques qui opèrent dans les zones rurales. La CEDR supervise directement l'Administration nationale des grains et l'Administration nationale du monopole de la vente des tabacs.

4.1.2. Commission d'État chargée de la supervision et de la gestion des actifs de l'État (SASAC)

Les entreprises d'État relevaient dans le passé de plusieurs ministères. La Commission d'État chargée de la supervision et de la gestion des actifs de l'État (SASAC), créée en 2003, est habilitée par le Conseil des affaires d'État à représenter le gouvernement en qualité d'actionnaire dans les entreprises d'État, conformément à la Loi sur les sociétés de la République populaire de Chine et autres réglementations administratives (Chen *et al.*, 2003). Le gouvernement central garde ainsi la mainmise sur les activités des entreprises d'État. Encore faut-il que la SASAC veille à ce que les relations entre le gouvernement et les entreprises d'État soient plus transparentes et moins sujettes aux manipulations. De plus en plus, l'accent est mis sur l'orientation par le marché et les résultats commerciaux, les responsables des entreprises et les membres des conseils d'administration étant tenus de rendre des comptes. En sa qualité d'actionnaire majoritaire, la SASAC assume la gestion et la supervision des activités et pratiques commerciales de plusieurs entreprises d'État directement en rapport avec le secteur agroalimentaire, dont les plus importantes sont : l'Office chinois des céréales, des huiles et des produits alimentaires; Sinochem, pour la production et le commerce des engrais, herbicides et pesticides; Sinopec, premier fournisseur des principaux produits pétrochimiques en Chine, engrais compris; et l'Administration nationale du monopole de la vente des tabacs³.

4.1.3. Banque populaire de Chine

La Banque populaire de Chine (BPC), banque centrale du pays, relève directement du Conseil des affaires d'État. Chargée d'élaborer et de mettre en œuvre la politique monétaire, elle exerce un macrocontrôle sur le secteur monétaire. Entre autres tâches, elle supervise le cadre institutionnel financier rural, notamment les coopératives de crédit rural et deux banques spécialisées dans les prêts aux entreprises agricoles et rurales : la Banque de développement agricole de Chine (BDAC) et la Banque agricole de Chine (BAC). La BPC est la principale source d'emprunts de la BDAC pour l'achat des principaux produits végétaux tels que les grains, le coton et les oléagineux.

4.1.4. Ministère des Finances

Entre autres fonctions, le ministère des Finances est officiellement chargé de superviser et d'administrer l'ensemble des dépenses publiques au niveau central. Concrètement, toutes les dépenses publiques réalisées dans le secteur agroalimentaire par des organes centraux ou des organes subordonnés au niveau provincial ou infraprovincial doivent figurer d'une manière ou d'une autre dans la comptabilité du ministère des Finances. Le ministère des Finances compte 20 départements, dont certains sont spécialisés dans les échanges

économiques, les dépenses publiques, le secteur agricole (primaire), les questions internationales, la construction d'équipements, l'administration du capital d'État, les statistiques sur le capital d'État, l'évaluation des biens et le développement agricole et rural.

Le Département des finances rurales du ministère élabore les politiques de soutien à l'agriculture, contribue à la conception des plans de développement agricole, alloue et gère les moyens financiers destinés à l'agriculture, prend part à la distribution des fonds au titre de la lutte contre la pauvreté, etc. Si le ministère des Finances est simplement chargé de mettre en œuvre le plan et la politique du gouvernement, en pratique son rôle va au-delà. Du fait que bien des mesures gouvernementales ont un caractère général, qui laisse une large place à l'interprétation, et ne sont pas toujours étayées par des fonds suffisants, le ministère des Finances dispose d'une marge de manœuvre appréciable pour distribuer concrètement les fonds. Par conséquent, l'application de la politique agricole (notamment les paiements directs aux paysans dans les régions de production de grains, annoncés dans le document n° 1 de 2004) tient beaucoup à la manière dont les fonds sont affectés et acheminés par le ministère des Finances et ses antennes locales jusqu'à la population visée. Qui plus est, alors que toutes les dépenses effectuées à divers niveaux d'administration doivent en principe apparaître dans la comptabilité du ministère des Finances, il est difficile de s'en assurer. Les données budgétaires accessibles à tous, y compris sur les dépenses relatives à la politique agricole, sont souvent agrégées, d'où l'impossibilité d'évaluer précisément les montants effectivement consacrés aux diverses mesures gouvernementales et d'apprécier la portée réelle de celles-ci.

Au sein du ministère des Finances, le bureau de développement intégré de l'agriculture nationale présente une structure administrative qui lui est propre. Il est chargé d'élaborer les projets de développement agricole et de mobiliser et gérer les fonds correspondants (plus de 5 milliards CNY sont dépensés chaque année à cet effet). Outre qu'ils font intervenir un grand nombre de ministères au niveau central, ces projets doivent être menés en coordination avec des organes provinciaux et infraprovinciaux.

4.1.5. Ministère du Commerce

Le ministère du Commerce supervise le commerce intérieur, les échanges avec l'extérieur, ainsi que la coopération économique internationale. Il gère les importations et les exportations de produits agricoles et traite les questions liées à l'OMC (le ministère de l'Agriculture prenant part aux négociations sur les échanges agricoles). En 2003, le ministère du Commerce a pris le relais de la CEDR pour l'application d'un régime de contingents tarifaires sur les importations de produits agroalimentaires, instauré conformément aux engagements de la Chine dans le cadre de l'OMC. Toutefois, pour des produits céréaliers tels que le blé, le riz et le maïs, les contingents tarifaires demeurent administrés par la CEDR.

4.2. Ministères et administrations sectoriels

4.2.1. Ministère de l'Agriculture

En théorie, le ministère de l'Agriculture prend en charge un large éventail de questions se rapportant à la production agricole primaire, aux zones rurales et au développement économique des campagnes, et assume une mission très vaste : i) élaborer les stratégies de développement agricole et en organiser la mise en œuvre lorsqu'elles ont été dûment approuvées; ii) élaborer la politique du secteur agricole dans une perspective d'ajustement structurel; iii) émettre des avis sur la réforme du système économique rural; iv) établir le

plan de développement pour le système de commercialisation des produits agricoles; v) formuler des suggestions et des recommandations concernant la marche à suivre pour les produits agricoles, les droits de douane, le crédit rural, la fiscalité, le soutien budgétaire et la distribution des produits agricoles non transformés. Le ministère de l'Agriculture supervise le réseau officiel de vulgarisation et prend en charge les tâches concrètes liées au Groupe dirigeant du Conseil des affaires d'État chargé de la lutte contre la pauvreté et du développement.

Toutefois, l'influence réelle du ministère de l'Agriculture sur les politiques agroalimentaires et rurales paraît relativement limitée, surtout au regard des instances décrites dans la section précédente. Mais à mesure que l'orientation par le marché et les services de la filière agroalimentaire chinoise se précise, parallèlement au recul de la planification et des institutions enracinées dans l'économie centralisée, le ministère de l'Agriculture pourrait bien se voir confier un rôle de coordination plus important.

4.2.2. Ministère de l'Eau

Le ministère de l'Eau est chargé d'élaborer des mesures, des réglementations, ainsi que des stratégies et plans de développement en vue de conserver les ressources en eau. Ses attributions couvrent aussi bien la construction et la supervision des aménagements hydroélectriques que la maîtrise des crues, l'irrigation, le drainage et, dans certains cas, le transport. Les ressources en eau, indispensables à la production agricole, n'étant pas toujours utilisées à bon escient, le ministère de l'Eau a un rôle de plus en plus important à jouer.

4.2.3. Ministère des Terres et des Ressources naturelles

Le ministère des Terres et des Ressources naturelles a pour tâches la prospection, la planification, la gestion, la protection et l'utilisation rationnelle des ressources naturelles – sols, ressources minérales et marines comprises. Il veille également à protéger les droits et intérêts légitimes des propriétaires et des utilisateurs des terres et autres ressources naturelles, notamment en servant d'intermédiaire et en arrêtant des décisions lorsque les droits donnent lieu à des litiges. Les 14 départements que compte le ministère couvrent notamment la protection des terres cultivables, l'enregistrement foncier, l'utilisation des sols, l'application des lois, la coopération internationale et les sciences et technologies. Le régime d'occupation des terres demeure très ambigu en Chine (voir section 6).

4.2.4. Autres ministères et problèmes de coordination

Beaucoup d'autres ministères, administrations et instances gouvernementales s'occupent également de l'agriculture et du développement rural. Sont notamment à signaler la Fédération nationale des coopératives d'approvisionnement et de vente, l'Administration nationale des forêts, le ministère de la Science et de la Technologie, le ministère de la Santé, le ministère de l'Éducation, le ministère des Affaires civiles, le ministère du Travail et de la Sécurité sociale, l'Administration d'État pour le contrôle de la qualité, l'inspection et la quarantaine, l'Administration nationale de l'alimentation et du médicament, la Banque agricole de Chine (BAC) et la Banque de développement agricole de Chine (BDAC). Il peut s'agir aussi bien de fournir des intrants agricoles (Fédération nationale des coopératives d'approvisionnement et de vente) et des services sociaux dans les zones rurales (ministère de la Santé, ministère de l'Éducation et ministère du Travail et de la Sécurité sociale, par exemple) que d'accorder des crédits préférentiels au titre d'activités agricoles et rurales (cas de la BDAC).

En théorie, la coordination horizontale interministérielle pour la mise en œuvre des politiques incombe au ministère ou à la commission du rang le plus élevé, et la coordination verticale au ministère intéressé, dont dépendent des services et bureaux à différents niveaux. Or, en pratique, la coordination ne va pas de soi car la gestion agroalimentaire relève d'un système hybride dans lequel des institutions ayant conservé les caractéristiques de l'économie planifiée coexistent avec des institutions qui doivent s'en remettre aux principes du marché. Bien souvent, les fonctions sont trop fragmentées et se recoupent. On estime généralement que pas moins de 14 ministères et commissions interviennent directement dans la conduite de l'agriculture et des filières situées en amont et en aval. Huit d'entre eux prennent part à la gestion de la qualité et de la sécurité des produits agroalimentaires, huit sont chargés de l'investissement agricole, six de la transformation et de l'écoulement des produits des exploitations et cinq de la fourniture d'intrants (Liang, 2003).

5. Organisation du marché des grains

En dépit du mouvement général de libéralisation, la production, la fixation des prix, la commercialisation et la distribution dans le domaine des grains demeurent largement placées sous le contrôle du gouvernement, par le biais des livraisons à l'État, du prix d'achat minimum et du commerce d'État. Par ailleurs, si le gouvernement reste attaché à certaines prérogatives caractéristiques de l'économie planifiée, et encadre notamment l'offre et la demande de grains, il met en œuvre d'autres mesures, passant par des prix minimum et, depuis peu, des paiements directs aux producteurs de grains. Chaque nouvelle mesure se traduit donc par l'apparition d'une institution chargée de l'appliquer ou par l'ajout de fonctions inédites aux institutions en place. D'où la grande complexité du cadre administratif qui sous-tend la politique gouvernementale des grains en Chine (voir encadré 16.1). Par exemple, une nouvelle disposition rendue publique au milieu de l'année 2004 tend à ouvrir le marché dans ce domaine en permettant à des entreprises non étatiques agréées d'acheter, de vendre, de

Encadré 16.1. **Systeme d'administration des grains en Chine : aperçu de la situation début 2004**

Stratégies de planification et de gestion. Les grains sont régis en Chine par la Commission d'État pour le développement et la réforme (CEDR). L'Administration nationale des grains, qui relève de la CEDR, prend en charge le système national d'achat et de distribution, définit l'orientation de la filière à l'échelle nationale et administre les réserves centrales de grains. Il lui incombe également d'élaborer des plans pour la construction d'installations nationales de distribution, de stockage et de transformation. Les gouvernements provinciaux veillent à l'équilibre régional de l'offre et de la demande de grains.

Lois, mesures et lignes directrices pour la gestion des grains. Le ministère de l'Agriculture est à l'origine des initiatives concernant la production de grains, qui englobent des orientations pour la réorganisation et la répartition des cultures. L'Administration nationale des grains élabore des plans, des lois et des programmes de réforme applicables au système national de distribution et de réserves de grains et en supervise la mise en œuvre.

Prix des grains. Techniquement, c'est la CEDR qui supervise les prix d'achat et de commercialisation des grains. L'Administration nationale des grains propose un cadre pour les prix d'achat, comprenant des prix d'achat minimums garantis pour le riz. La mise en œuvre incombe aux bureaux des grains.

Encadré 16.1. **Système d'administration des grains en Chine : aperçu de la situation début 2004** (suite)

Échanges. La CEDR établit les plans d'exportation et d'importation des grains. Le ministère du Commerce est responsable des négociations commerciales, du règlement des différends et de l'attribution des contingents d'importation. La mise en œuvre des politiques commerciales gouvernementales applicables aux produits agricoles, notamment aux grains, relève de l'Office chinois des céréales, des huiles et des produits alimentaires. Le ministère de l'Agriculture propose des mesures relatives aux principaux produits agricoles importés et aux droits à l'importation. Ses compétences englobent les exportations et importations de semences, semences de grains comprises.

Réserves de grains. L'Administration nationale des grains supervise la gestion et l'exploitation des réserves de grains et avance des propositions quant au niveau et à la répartition qui conviennent, parallèlement à des plans visant l'achat public, la commercialisation, l'importation et l'exportation pour les réserves centrales. Elle veille à la mise en œuvre des plans arrêtés par la CEDR et d'autres organes de premier plan, ainsi qu'à l'inspection des stocks centraux en termes de quantité, de qualité et de sécurité. Par ailleurs, l'Administration nationale des grains élabore et met en œuvre des projets de réforme applicables au système national de distribution des grains et donne des orientations à l'Office chinois des réserves de grains (Sinograin) et aux bureaux des grains régionaux et locaux. Sinograin est responsable des opérations liées aux réserves centrales de grains : achat, stockage, livraison, transformation et importation/exportation. Les bureaux des grains gèrent la commercialisation dans le pays, à l'échelle des provinces, des préfectures et des districts. La Banque de développement agricole de Chine (BDAC) emprunte auprès de la Banque populaire de Chine, à des conditions de faveur, les fonds destinés aux bureaux des grains pour l'achat, le stockage et la commercialisation des grains.

Contrôle de qualité des grains. L'Administration nationale des grains coopère avec l'Administration d'État pour le contrôle de la qualité, l'inspection et la quarantaine dans le domaine des normes. Elle formule des normes techniques pour le stockage, la manutention et le transport des grains, et en supervise l'application. L'Administration d'État pour le contrôle de la qualité, l'inspection et la quarantaine est chargée de la mise en pratique des normes de qualité et des opérations d'inspection et de quarantaine pour les grains et produits dérivés, auxquelles s'ajoute la surveillance sanitaire des importations et exportations de grains. Le ministère de l'Agriculture élabore les lois et règlements relatifs à la quarantaine et en vérifie la mise en œuvre.

Commercialisation et transformation des grains. L'élaboration du système de commercialisation des produits agricoles incombe à la CEDR et au ministère de l'Agriculture. La CEDR est également responsable des mesures applicables à l'industrie alimentaire, tandis que l'Association de l'industrie légère propose ses services et conseils aux industries et entreprises à valeur ajoutée.

Fourniture d'intrants. La CEDR met au point des plans d'ensemble pour la fourniture d'intrants. Plusieurs entreprises relevant de la Commission d'État chargée de la supervision et de la gestion des actifs de l'État (SASAC) (notamment Sinopec, Sinochem et la Fédération nationale des coopératives d'approvisionnement et de vente) prennent part à la distribution des intrants. La Fédération nationale des coopératives d'approvisionnement et de vente gère l'approvisionnement en intrants agricoles, notamment pour la production de grains. Le ministère de l'Agriculture assume l'organisation du contrôle de la qualité, de l'inspection et de l'homologation des engrais chimiques, des pesticides et des semences. Il est également chargé de l'examen et de l'agrément des semences. Il incombe aussi au ministère de l'Agriculture d'élaborer des réglementations pour la mécanisation des exploitations, des mesures industrielles et des normes techniques pour les opérations agricoles mécanisées.

Encadré 16.1. **Système d'administration des grains en Chine : aperçu de la situation début 2004** (suite)

Recherche, formation professionnelle et vulgarisation. Le ministère de la Science et de la Technologie gère les principaux programmes de recherche et projets de démonstration scientifiques et technologiques en agriculture, notamment ceux qui se rapportent à la production de grains. Si le système formel de vulgarisation agricole est placé sous la responsabilité du ministère de l'Agriculture, l'Administration nationale des grains assure une formation professionnelle, oriente et favorise l'adoption de technologies nouvelles et prend part activement aux activités connexes de vulgarisation agricole.

stocker et de transformer les grains. Si elle est suivie d'effet, le cadre administratif décrit dans l'encadré 16.1 devra être en grande partie démantelé. Toutefois, le gouvernement entend maintenir le « système de responsabilité des gouverneurs provinciaux pour l'approvisionnement en produits alimentaires de base » (politique du « sac de riz »), instauré en 1995, qui confie à des responsables provinciaux l'équilibre de l'offre et de la demande de grains à leur échelle, de façon à contribuer à l'équilibre national. Pour y parvenir, les gouverneurs seront vraisemblablement enclins à garder le système d'administration actuel, dans lequel les entreprises ayant un lien avec l'État jouent un rôle déterminant.

6. Ambiguïté du cadre institutionnel et juridique : l'exemple du régime d'occupation des terres

Alors que la Chine disposait d'un marché foncier actif au début des années 50, les pratiques d'occupation des sols ont ensuite profondément changé à plusieurs reprises. L'absence d'incitations et les lourdeurs de la gestion inhérentes au système collectif (qui a prévalu de 1958 à 1978) ont finalement cédé devant les réformes, si bien que l'exploitation familiale est redevenue la principale unité de production. À l'heure actuelle, les terres agricoles appartiennent de fait aux collectivités villageoises, dont dépend l'attribution des baux aux ménages agricoles.

Les premiers baux, valables pendant 15 ans, ont été concédés entre 1978 et 1984 dans l'optique du système de responsabilité des ménages. Pour maintenir l'égalité d'accès aux terres, marque distinctive du système collectif, les terres étaient attribuées en fonction du nombre de personnes (certains villages prenaient également en considération le nombre de travailleurs). Une nouvelle série de baux a été accordée au début des années 2000, le plus souvent pour une période de 30 ans. Les paysans acquittent leur loyer en cédant une part de leur production ou en versant un montant équivalent en espèces. La directive de 1984 sur la responsabilité des ménages a expressément autorisé les intéressés à louer leurs terres à d'autres ménages, et la plupart des villages permettent désormais d'exercer ce droit. Un marché s'est développé pour les terres à louer, mais les arrangements de location entre paysans ont généralement un caractère informel et provisoire.

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 (OCDE, 2002; Krusekopf, 2001). Le plus souvent, faute de définition claire, les droits de propriété foncière sont dilués entre divers niveaux d'autorité, ce qui laisse une large place aux décisions arbitraires de responsables locaux (voir encadré 16.2). Des conflits peuvent

Encadré 16.2. **Distribution des droits fonciers aux différents niveaux d'autorité**

Gouvernement national. Le gouvernement central est à l'origine des lois et directives foncières nationales auxquelles se réfèrent les responsables locaux.

Provinces. La mise en œuvre des lois de portée générale varie d'une province à l'autre. Par exemple, dans un contexte où le gouvernement central vise à porter la durée des baux à 30 ans, certaines provinces vont résolument dans ce sens et découragent les opérations de redistribution, tandis que d'autres sont plus réticentes et permettent une redistribution fréquente des parcelles entre ménages.

Districts. Les autorités des districts sont chargées de la planification générale de l'utilisation des terres relevant de leurs compétences. Il leur appartient aussi de délivrer les autorisations d'exploitation de terres rurales lorsqu'il s'agit d'entériner la réaffectation des terres à des usages autres qu'agricoles. Ces reconversions sont subordonnées à l'approbation des autorités au niveau du district ou à un niveau supérieur, d'autant plus élevé que la superficie considérée est importante.

Bourgs. Dans certaines zones, les bourgs peuvent influencer sur les politiques foncières des villages, notamment sur la redistribution des parcelles à cette échelle. Un bourg comprend environ de 10 à 20 villages.

Villages. Un village compte habituellement entre 300 et 500 ménages. Le pouvoir d'attribution des terres revient ordinairement aux autorités des villages, mais est souvent délégué entièrement ou en partie au *xiaozu*.

Xiaozu. Les *xiaozu* sont des groupes de 30 à 40 ménages (vestiges des équipes de production du temps de la collectivisation). Ce sont souvent eux qui *de facto* détiennent collectivement les terres. Les responsables des *xiaozu* peuvent procéder périodiquement à des redistributions, en règle générale pour attribuer des terres à de nouveaux ménages en cas de mariage, mais également à la suite d'une naissance ou d'un décès au sein d'un ménage. Les terres sont ainsi redistribuées tous les trois à cinq ans, bien que ce phénomène ne soit pas aussi fréquent aujourd'hui dans les villages relativement développés, où le souci d'égalité peut être moins marqué.

Ménages. Les ménages se voient accorder des droits d'utilisation des terres, soit en règle générale plusieurs petites parcelles discontinues. Si le régime peut varier d'une parcelle à l'autre, il donne essentiellement le droit d'exploiter la terre pour une période déterminée et de conserver ou de vendre les produits qui en sont tirés. Un paysan ne possède pas de droit de propriété, mais exploite les terres allouées au ménage. Il peut plus ou moins décider de produire comme il l'entend, à condition que ces terres gardent leur vocation agricole. Les villages imposent parfois certaines cultures sur une partie des terres attribuées aux ménages agricoles. Par exemple, les ménages sont tenus de produire et de livrer une quantité donnée de grains à l'État, bien que cette exigence n'ait pas été suivie d'effet dans beaucoup de provinces ces dernières années. Depuis quelque temps, il arrive que des villages cherchent à promouvoir des cultures de rapport particulières et les rendent obligatoires sur certaines parcelles. Selon les villages, les jachères sont autorisées ou soumises à un impôt.

Source : Lohmar et al. (2002).

s'ensuivre entre les autorités des villages et les paysans, à l'occasion des redistributions administratives ou lorsque des responsables locaux, au niveau du bourg, du village ou du *xiaozu*, se comportent en propriétaires et décident de louer des terres à des investisseurs extérieurs sans avoir recueilli l'assentiment des paysans de leur circonscription ni veillé à assurer la contrepartie voulue pour perte d'accès aux ressources foncières.

La répartition égalitaire des droits d'utilisation des terres s'est traduite en Chine par un très grand morcellement, puisque la superficie moyenne des exploitations atteint tout juste 0.5 hectare. Malgré les déclarations répétées du gouvernement sur la nécessité de rationaliser les exploitations pour réaliser des économies d'échelle (hypothétiques), étant donné que le régime en vigueur ne laisse guère de place aux mécanismes de marché, le processus naturel de concentration des ressources foncières aux mains des paysans obtenant les meilleurs résultats est fortement ralenti. L'ambiguïté qui entache le régime d'occupation des terres risque de nuire aux transactions portant sur la location. Par ailleurs, le droit collectif de redistribuer les terres est un facteur de précarité car faute d'avoir la certitude que les mêmes terres leur seront attribuées à l'avenir, les ménages ne sont pas incités à investir.

7. Enjeux à venir

La poursuite des réformes dans le secteur agroalimentaire chinois passera par une libéralisation plus poussée en termes de production, de fixation des prix et de commercialisation des intrants et des produits, par un soutien plus résolu des autorités en faveur du marché et par de nouveaux efforts gouvernementaux en matière de services et d'infrastructures. L'adhésion de la Chine à l'OMC a dynamisé les réformes entreprises jusqu'à présent et donne une base solide à celles qu'il faudra entreprendre à l'avenir. Encore faut-il qu'une nouvelle forme d'organisation permette de concevoir et de mettre en œuvre les politiques agricoles. Si l'appareil a besoin d'être simplifié pour éviter les chevauchements et faciliter le processus de décision, l'ensemble des fonctions existantes ne sauraient être concentrées en un petit nombre d'institutions, voire en une seule, comme d'aucuns le suggèrent. Il s'agit plutôt de redéfinir le rôle du gouvernement et de préciser les objectifs de la politique agricole. La mise en place d'un cadre organisationnel propice à la réalisation des grands objectifs affichés en dépend.

Le « rôle du gouvernement », plus particulièrement, est à repenser. L'important est de déterminer dans quels cas il faut **apporter une aide, créer un contexte favorable ou se garder simplement d'intervenir** – en laissant les paysans, les habitants des campagnes et les entreprises agro-rurales décider pour eux-mêmes. En particulier, le gouvernement doit reléguer la **planification** au second plan, et mettre en avant l'instauration d'un **contexte favorable**. Le mode de fonctionnement et l'état d'esprit caractéristiques d'une approche par le haut paternaliste, du type « nous savons ce qui est bon pour vous », doivent peu à peu laisser place à une approche faisant prévaloir la notion de services adaptés aux besoins, la souplesse et la transparence. Par exemple, comme indiqué dans la section précédente, les « économies d'échelle » et les « économies de spécialisation » en agriculture ne se décrètent pas au sommet. Les conditions propices doivent être définies et mises à profit par les agriculteurs eux-mêmes, le rôle du gouvernement consistant alors à laisser jouer les marchés fonciers.

Les systèmes incitatifs fondés sur l'autodiscipline sont préférables à des institutions établies une fois pour toutes. Certes, la mise en place de nouvelles institutions peut aller dans le sens d'une gestion satisfaisante des affaires publiques. Toutefois, mieux vaut

imaginer et privilégier des systèmes incitatifs adaptés que s'inspirer d'un modèle institutionnel préétabli. Les institutions peuvent en effet se transformer en groupes d'intérêts, voire perpétuer des problèmes (en justifiant leur propre existence) au lieu d'y remédier. Conçus de façon judicieuse, les systèmes incitatifs peuvent instaurer un climat dans lequel entreprises et établissements obéissent à leurs propres règles, sans avoir besoin d'interventions ou orientations extérieures.

Les organismes gouvernementaux à tous les niveaux doivent redoubler d'efforts en termes de service. Beaucoup ont longtemps fait passer la production et l'équipement avant toute autre considération. Les ministères sectoriels chapeautaient souvent des entreprises commerciales. La priorité allant aux objectifs assignés selon un plan central, la gestion partait du sommet et visait la réalisation de buts précis liés à la production et au capital physique, et non la satisfaction des besoins des consommateurs, des citoyens et de la collectivité. Les ministères sectoriels doivent désormais revoir leurs critères d'action et veiller davantage à jouer un rôle moteur pour le secteur agroalimentaire et l'économie rurale. Il faut qu'ils soient plus « tournés vers le client » et « axés sur le service », et tiennent mieux compte des besoins, des blocages et des difficultés auxquels sont confrontés leurs interlocuteurs (les paysans, la filière agroalimentaire, les entreprises et les habitants des zones rurales). Des services publics très divers – un système d'éducation rural; un système de recherche et de vulgarisation agricoles à l'intention des paysans; un système d'information sur les prix agricoles; un système rationnel, scientifique, cohérent et transparent pour déterminer les risques liés aux ravageurs et aux maladies; des normes de qualité applicables aux produits alimentaires et des organismes pour les faire respecter, pour ne citer que quelques exemples – sont indispensables pour élever le niveau de vie des populations rurales et permettre à la Chine d'être plus compétitive sur les marchés internationaux.

Principe d'adéquation. Les gouvernements doivent s'attacher davantage à harmoniser les règles du jeu, qu'il s'agisse des intérêts ruraux et urbains, des régions ou des types de propriété, faute de quoi les mesures incitatives, l'efficacité et la productivité seront compromises. Entre les différents niveaux d'administration et les localités, un effort plus résolu s'impose pour articuler l'autorité, la transparence, la responsabilité et les ressources disponibles (ressources financières comprises). La tendance actuelle est à la délégation de compétences au niveau local, sans contrepartie suffisante en termes de fonds et autres ressources. D'où une multiplication des activités hors budget et extrabudgétaires, une menace pour la transparence et l'obligation de rendre des comptes, et une situation plus propice à la corruption et aux comportements opportunistes. À cet égard, le rôle du gouvernement dans la fourniture de biens et de services au niveau local doit être sérieusement réexaminé, de sorte que la cohérence soit assurée entre les domaines de compétence et que les attributions n'aillent pas au-delà des ressources disponibles.

Un diagnostic correct des problèmes s'impose, les efforts devant porter sur les causes et non sur les symptômes. Par exemple, la vitalité et le succès d'établissements informels de crédit rural souvent réprimés en disent long sur le caractère restrictif des politiques financières, ainsi que sur les dysfonctionnements et le manque de souplesse et de réactivité du secteur financier formel. Le nombre des transactions financières informelles et les montants en jeu laissent supposer que ces activités contribuent à améliorer les conditions de vie et les perspectives des paysans et des ménages ruraux en Chine (Tsai, 2002; OCDE, 2004). S'ajoutent les associations spontanées de paysans qui, bien que disposant de ressources limitées, sont parvenues à combler des lacunes auxquelles ne

pouvaient remédier les institutions officielles chargées d'assurer des services tels que la vulgarisation agricole ou la commercialisation agroalimentaire. Au lieu de s'en prendre à ces symptômes, il faut peut-être y voir un début de solution.

Il faut éviter de faire une sélection d'emblée et créer les conditions voulues pour que chacun ait sa chance. L'omniscience est une qualité bien mal partagée, dans le secteur public comme dans le secteur privé. À la place d'une démarche directive qui préjuge de la forme et de l'échelle que devrait avoir l'institution, l'établissement, l'entreprise ou l'exploitation agricole, il pourrait être plus judicieux de continuer à homogénéiser les règles du jeu pour que chacun ait une chance de se distinguer.

Promouvoir la concurrence : mettre fin aux fiefs institutionnels dans la chaîne de valeur agroalimentaire. Le secteur agricole primaire et le secteur de la distribution font preuve de facultés d'adaptation toujours plus grandes. Mais les agriculteurs et les détaillants pâtissent des goulets d'étranglement imputables aux transports, de la mainmise bureaucratique des fournisseurs d'intrants et du rôle des intermédiaires dans la chaîne de valeurs. Leurs effets pénalisent aussi bien les producteurs et les distributeurs que les consommateurs, en réduisant les gains pour les producteurs et en élevant les prix pour les consommateurs, tout en restreignant les choix (Gilmour et Cheng, 2004). À en juger par l'analyse empirique et les enseignements du passé, en Chine et ailleurs, les secteurs et entreprises protégés et choyés au motif que l'économie en dépendait s'avèrent moins efficaces et moins souples que ceux qui n'ont pas bénéficié d'un tel traitement (Phillips et Shen, 2003; Gilmour et Cheng, 2004). Les responsables d'entreprises protégées, y compris dans la filière agroalimentaire, ne mettent pas toujours en avant l'efficacité et la rentabilité, mais se laissent détourner par des considérations communautaires, sociales et politiques. De façon générale, les mesures qui tendent à donner davantage de choix aux producteurs et aux consommateurs et à favoriser la concurrence, au-delà des découpages géographiques et institutionnels, sont des facteurs de croissance et de bien-être.

Notes

1. Ce chapitre a été rédigé par Andrzej Kwiecinski, Division des politiques agricoles dans les économies non membres, Direction de l'alimentation, de l'agriculture et des pêcheries (OCDE), et Brad Gilmour, Agriculture et Agroalimentaire Canada.
2. Le document n° 1 revêt une importance comparable à celle du discours sur l'état de l'Union aux États-Unis.
3. Pour un examen approfondi du rôle de la SASAC, voir le chapitre 10 sur le gouvernement d'entreprise en Chine.

Bibliographie

- Banque asiatique de développement (2002), *The 2020 Project: Policy Support in the People's Republic of China*, Manille.
- Chen, X., W. Zhang et Z. Li (2003), « Some Views and Proposals on the State Asset Management System », *China Development Review*, 5(1), Centre de recherche sur le développement du Conseil des affaires d'État, pp. 21-42, Pékin.
- Conseil des affaires d'État (2004), « Avis du Comité central du Parti communiste chinois et du Conseil des affaires d'État sur les politiques destinées à faire progresser les revenus des paysans », Pékin.
- Crook, F., S. Langley et F. Tuan (2002), *An Analysis of PRC Government Involvement in Domestic and Foreign Trade of Wheat, Rice, Corn and Soybeans and Soybean Products*, US Department of Agriculture, Economic Research Service (USDA-ERS), Washington.

- Gilmour, B. et L. Brink (2001), « China in the WTO: Implications for International Trade and Policy Making in Agriculture », OECD Proceedings – China's Agriculture in the International Trading System, OCDE, Paris.
- Gilmour, B. et G. Cheng (2004), « Enabling China's Agri-Food Sector: Responding to Challenges with Foresight, Infrastructure, Institutional and Enterprise Reform », dans Tso, T.C. et al. (2004), *Dare to Dream: Vision of 2050 Agriculture in China*, Ideals Institute et Académie des sciences de Chine.
- Han, J. (2003), « Suggestions on Policy Issues Concerning Current Agriculture and Rural Economy », *China Development Review*, 5(1), Centre de recherche sur le développement du Conseil des affaires d'État, pp. 63-73.
- 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.
- Liang Tiangeng (2003), « Reform of the Agricultural Administration System at the New Stage », actes de l'atelier international sur l'administration agricole organisé le 20 novembre 2003 à Pékin sous le titre « International Workshop on Agricultural Administration » (Zhongguo nongye keji chubanshe), Éditions des sciences et techniques agricoles de Chine, Pékin.
- Lohmar, B. (2002), « Market Reforms and Policy Initiatives: Rapid Growth and Food Security in China », *Special Report: Food Security Assessment*, US Department of Agriculture, Economic Research Service (USDA-ERS), Washington, pp. 21-32.
- Lohmar, B., A. Somwaru et K. Weibe (2002), « The Ongoing Reform of Land Tenure Policies in China », *Agricultural Outlook*, US Department of Agriculture (USDA), septembre.
- Phillips, K et K. Shen (2003), *What Effect Does the Size of the State-Owned Sector Have on Regional Growth in China?*, David M. Kennedy Center for International Studies, Brigham Young University, avril.
- OCDE (2002), *La Chine dans l'économie mondiale : Les enjeux de politique économique intérieure*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004), « Rural Finance and Credit Infrastructure in China », dans *La Chine dans l'économie mondiale*, OCDE, Paris.
- Tsai, K. (2002), *Off Balance: The Unintended Consequences of Fiscal Federalism in China*, John Hopkins University, Department of Political Science, Baltimore.
- Zou Lan (2004), « The Influence of China's Think Tank on Government's Policy Formulation in Financial and Environmental Arena as Well as Management of Public Crisis », *China Strategy*, Center for Strategic and International Studies, Washington, 30 janvier.

PARTIE IV

**Assurer le développement
durable**

PARTIE IV
Chapitre 17

**Environnement et gouvernance
en Chine**

Table des matières

Résumé	555
Environnement et gouvernance en Chine	557
1. Rappel des faits et finalité du chapitre	557
2. La bonne gouvernance et l'environnement	558
2.1. Éléments clés de la bonne gouvernance dans les politiques environnementales	558
2.2. Pourquoi la bonne gouvernance est-elle indispensable à la politique environnementale en Chine?	559
3. Description du cadre d'action environnemental	561
3.1. Planification environnementale	561
3.2. Cadre institutionnel	563
3.3. Cadre réglementaire	568
4. Problèmes de gouvernance	570
4.1. Planification environnementale	570
4.2. Cadre institutionnel	573
4.3. Cadre réglementaire	579
5. Accès à l'information et participation du public au processus de décision dans le domaine de l'environnement	584
5.1. Information environnementale : diffusion et accès	584
5.2. Participation du public au processus de décision	588
5.3. Idées avancées pour faire prévaloir l'accès à l'information et la participation du public	592
6. Conclusions et recommandations	596
6.1. Conception et mise en œuvre des politiques environnementales : progrès réalisés et principaux enjeux	596
6.2. Conflits de compétences entre les différents niveaux	597
6.3. Recommandations visant à améliorer la gouvernance dans les politiques environnementales	597
Notes	601
Bibliographie	602
 Liste des encadrés	
17.1. Organes gouvernementaux intervenant dans la gestion de l'environnement en Chine	565
17.2. Rôle des entités administratives et sectorielles dans la protection de l'environnement au niveau infranational	567

17.3. Instruments réglementaires au service de la politique environnementale en Chine	569
17.4. La gestion de l'eau dans la province du Sichuan	572
17.5. Le Conseil chinois pour la coopération internationale sur l'environnement et le développement	575
17.6. Le système chinois de permis de rejet	580
17.7. Campagnes du gouvernement chinois en faveur de l'environnement	582
17.8. Informations hebdomadaires et quotidiennes sur l'environnement	586
17.9. Communication des informations et classement des performances dans le domaine de l'environnement en Chine	587
17.10. Formes de participation du public au processus de décision dans le domaine de l'environnement.	589
17.11. Principaux acteurs non gouvernementaux	592
17.12. Exemples d'instruments internationaux tendant à renforcer l'information environnementale et la participation du public au processus de décision	594

Liste des tableaux

17.1. Exemples d'objectifs et d'indicateurs environnementaux retenus dans le cadre du Xe plan quinquennal (2001-05) pour le développement économique et social	562
--	-----

Résumé

La Chine a marqué des progrès notables qui se traduisent par le maintien de taux de croissance économiques élevés, une hausse des revenus et un allongement de l'espérance de vie. Cependant, son modèle de croissance économique, conjugué à la rapidité de l'industrialisation et de l'urbanisation, n'est pas écologiquement viable. D'importantes sollicitations en ont résulté pour l'environnement, notamment les eaux superficielles et souterraines, l'air dans les zones urbaines, les sols et les ressources naturelles. D'où des effets préjudiciables pour la santé humaine et la productivité des ressources naturelles. Si la dégradation de l'environnement se poursuit, ces problèmes iront en s'aggravant et le processus de croissance économique pourrait bien être compromis.

Les politiques et le cadre institutionnel qui sous-tendent la protection de l'environnement ont été remaniés à plusieurs reprises durant les décennies écoulées. La fin des années 90 et le début du siècle ont vu s'accélérer fortement la mise en forme d'un cadre réglementaire et institutionnel d'ensemble pour la gestion de l'environnement et une participation accrue du public à l'élaboration des mesures environnementales. S'il y a lieu de penser que ces politiques ont eu un certain effet, la gouvernance environnementale peut encore faire beaucoup de progrès, en mettant à profit les pratiques internationales.

1. Le discours actuel sur la planification environnementale manque de réalisme et gagnerait à être plus ciblé. Il faudrait pour cela s'attacher davantage à fixer des objectifs et des tâches à la fois précis et réalisables, à évaluer le chemin parcouru pour les concrétiser, à donner des informations en retour aux décideurs et à revoir les priorités en fonction des « résultats sur le terrain » et de l'expérience acquise. La participation des acteurs concernés, y compris du grand public, est indispensable. L'analyse des coûts liés à la réalisation des objectifs d'environnement, doublée d'une étude sérieuse des sources de financement possibles, pourrait aider les autorités de protection de l'environnement dans leurs échanges de vues avec d'autres organismes gouvernementaux intéressés sur les mesures, et les moyens, à prévoir pour assainir l'environnement.
2. Étant donné que la plupart des questions relatives à l'exploitation viable des ressources naturelles et à la gestion de l'environnement transcendent les frontières administratives, des méthodes efficaces s'imposent pour coordonner les travaux de différents organismes, réduire les chevauchements ou les incompatibilités, optimiser les synergies et parer aux problèmes. Dans cette optique, l'Administration d'État pour la protection de l'environnement, principal organisme gouvernemental en la matière, pourrait devenir un ministère de plein exercice. La création d'un mécanisme de coordination et de communication de haut niveau assurant la prise en compte des aspects environnementaux à tous les stades du processus de décision gouvernemental irait aussi dans ce sens.
3. Compte tenu de la taille et de la complexité de la Chine, un examen approfondi des relations entre les différents niveaux d'administration concernant la politique de protection de l'environnement permettrait de définir des moyens d'améliorer

l'intégration verticale et horizontale. Il s'agirait notamment de confier des compétences réglementaires plus étendues sur toutes les entreprises industrielles de quelque envergure aux provinces et aux municipalités, de préférence aux districts, et d'accroître la supervision exercée sur les niveaux inférieurs, moyennant une vérification des résultats et l'information du public. Il importe aussi de renforcer les capacités du personnel des organes environnementaux et de mettre en adéquation les attributions et le financement. L'Administration d'État pour la protection de l'environnement et les bureaux de protection de l'environnement devraient axer leurs efforts sur des missions publiques « essentielles » et un petit nombre de dossiers prioritaires, en s'attachant aux problèmes pour lesquels une solution est envisageable.

4. Dans le domaine de l'environnement, les textes législatifs et réglementaires pourraient être plus satisfaisants en termes de cohérence, de transparence et d'égalité de traitement. Les autorités chinoises devraient entreprendre un examen de la législation environnementale pour venir à bout des incohérences et des décalages entre les principales lois et les textes d'application. Il faudrait donner davantage de transparence au processus législatif et réglementaire pour instaurer de meilleures relations entre les organes de réglementation, les parties visées et le public. Les analyses d'impact des réglementations (AIR) réalisées dans un certain nombre de pays membres de l'OCDE peuvent apporter une amélioration qualitative de la législation en supprimant les divergences entre réglementations, en réduisant les coûts et en valorisant l'efficacité.
5. La participation accrue du public à la prise de décision environnementale devrait demeurer un des principaux objectifs de l'administration dans ce domaine, à l'échelle de l'État comme à l'échelle locale. Une meilleure sensibilisation aux problèmes d'environnement, une action en faveur des associations environnementales et l'organisation d'une formation peuvent faire du public un acteur du processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques. Le gouvernement pourrait envisager les possibilités de lever les obstacles à la constitution de groupes non gouvernementaux de défense de l'environnement. L'étude des mécanismes de participation du public dans les pays membres de l'OCDE peut aider à mettre en pratique des méthodes et dispositions optimales modulées en fonction du contexte chinois.

Environnement et gouvernance en Chine¹

1. Rappel des faits et finalité du chapitre

La croissance économique rapide, dynamisée par une politique de réforme et d'ouverture, a permis à la Chine d'accroître la prospérité de sa population et offert des perspectives d'emploi et de développement. Elle a cependant un prix : l'appauvrissement des ressources naturelles et la pollution de l'air, de l'eau et des sols sont autant d'effets secondaires, certes involontaires, mais préoccupants.

La population et les décideurs ont peu à peu pris conscience de la gravité des problèmes environnementaux et des coûts économiques et sanitaires qu'ils entraînent. Dans diverses déclarations officielles, les dirigeants chinois ont fait figurer la protection de l'environnement au rang de leurs priorités. En sa qualité de secrétaire général du Parti communiste chinois (PCC), Hu Jintao a affirmé, en substance : la Chine a besoin d'une croissance qui assure l'équilibre entre villes et campagnes, entre régions, entre aspects sociaux et économiques, entre homme et nature, ainsi qu'entre grandes orientations nationales et ouverture sur le monde². La lutte contre la pollution de l'environnement et l'amélioration de la gestion des ressources naturelles figurent désormais parmi les priorités de l'État.

Si la protection de l'environnement et le développement durable font partie des tâches et objectifs clés des plans quinquennaux depuis les années 70, il a fallu attendre la deuxième moitié des années 90 et les premières années du nouveau millénaire pour assister aux évolutions les plus symptomatiques en termes de gouvernance environnementale. Le souci étroit d'optimiser la croissance du produit intérieur brut (PIB) sans tenir compte des coûts encourus par ailleurs, notamment des coûts environnementaux, laisse place à des politiques centrales et locales axées sur une croissance plus équilibrée. Ont sous-tendu ce changement l'adoption des IX^e et X^e plans quinquennaux (1996-2000 et 2001-05) pour le développement social et économique de la Chine, puis le lancement de la « nouvelle stratégie de développement »³ par le gouvernement central. Cette stratégie préconisait un développement global, coordonné et durable, autrement dit une conception du développement économique prenant véritablement en compte les aspects sociaux et environnementaux. La mise en œuvre de la stratégie est allée de pair avec une profonde transformation des structures de gouvernance environnementale, l'instauration d'un grand nombre de nouveaux textes législatifs et réglementaires, un renforcement des capacités institutionnelles et une sensibilisation accrue de la population aux problèmes d'environnement.

La réforme de la gouvernance environnementale est un chantier encore inachevé. Beaucoup d'obstacles devront être surmontés avant que les institutions et les politiques correspondantes puissent jouer pleinement leur rôle, avec efficacité et efficience. Il faut notamment créer un système opérationnel fondé sur l'impartialité de la justice afin de faire appliquer les textes avec rigueur, et donner une plus large place à la société civile dans la prise de décision environnementale.

Le présent chapitre vise à faire ressortir les domaines dans lesquels de nouveaux efforts s'imposent pour concevoir et mettre en œuvre des politiques d'environnement qui favorisent à la fois le développement économique et la réalisation des objectifs sociaux et environnementaux. Il est organisé selon le plan décrit ci-après :

- la section 2 porte sur les liens entre une bonne gouvernance et les politiques environnementales, et l'intérêt qu'il y aurait à les articuler plus étroitement;
- la section 3 donne un bref aperçu des faits marquants de la planification environnementale, de l'évolution du cadre institutionnel et de l'application des moyens d'action en Chine;
- la section 4 vise à évaluer les tendances décrites dans la section 3 et à avancer des idées sur les domaines appelant d'autres mesures;
- la section 5 passe en revue les arguments en faveur de la participation du public à la gestion de l'environnement, en donnant des exemples d'amélioration en termes d'accès à l'information et de participation du public à la prise de décision environnementale; et
- la section 6 récapitule les principales conclusions et présente des recommandations en vue d'autres réformes.

2. La bonne gouvernance et l'environnement

La bonne gouvernance renvoie à « la capacité d'assurer le fonctionnement effectif, efficace et démocratique des institutions publiques par des processus judiciaires, cohérents et globaux, en vue du bien commun national et mondial » (OCDE, 2000a). La protection de l'environnement est un sujet de préoccupation important pour les pouvoirs publics à l'intérieur et en dehors de la zone OCDE, car la salubrité de l'environnement est un droit humain essentiel et un élément important du développement économique et social à long terme (OCDE, 2001c; OCDE, 2001d). Il s'agit ici de décrire les principaux liens qui unissent la bonne gouvernance et les politiques environnementales et les avantages qu'il y aurait à les articuler plus étroitement en Chine.

2.1. Éléments clés de la bonne gouvernance dans les politiques environnementales

Au fil des ans, la propension à assimiler les problèmes environnementaux à des externalités a progressivement laissé place à une conception plus volontariste de la gestion de l'environnement, qui met l'accent sur les avantages économiques et financiers à en retirer et sur l'instauration de pratiques plus satisfaisantes en termes de gouvernance et de développement durable. Aussi le dispositif réglementaire et les institutions gouvernementales ont-ils été profondément réformés dans les pays membres de l'OCDE durant la décennie écoulée (OCDE, 2000b; OCDE, 2001b; OCDE, 2004). Les organes chargés de l'environnement y ont posé les jalons de bonnes pratiques de gouvernance, notamment en faisant prévaloir l'ouverture et la participation au processus de décision. Bon nombre de problèmes écologiques ont été relayés par le public, qui a exigé des autorités compétentes qu'elles protègent et assainissent l'environnement au nom du respect des droits humains fondamentaux.

Les progrès en faveur de l'environnement, et du développement durable en général, varient selon la qualité de l'ensemble du système de gouvernance (à tous les niveaux : international, régional, national et infranational). Plusieurs exemples montrent que la bonne gouvernance contribue à améliorer l'état de l'environnement (OCDE, 2002b). En revanche, là où elle fait défaut, les pays ne peuvent bénéficier pleinement des politiques environnementales ni réduire autant qu'il serait souhaitable les incidences préjudiciables des politiques sectorielles sur la santé humaine, l'environnement et les ressources naturelles (OCDE, 2001e).

La bonne gestion des affaires publiques est une condition nécessaire, mais non suffisante, pour assurer une meilleure gestion de l'environnement. Pour un gouvernement démocratique, l'assainissement de l'environnement et le développement durable sont deux objectifs parmi d'autres. Or, si les conditions institutionnelles et opérationnelles requises pour la gouvernance démocratique sont également indispensables à une bonne gestion de l'environnement, celle-ci met en jeu des éléments spécifiques dont dépend la réalisation des objectifs visés (OCDE, 1998a). Les plus importants sont énumérés ci-après.

1. Objectifs fondés sur un consensus/une base scientifique (selon les étapes) dûment pris en compte dans les politiques, lois et règlements.
2. Cadre institutionnel adapté pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques, passant par une répartition claire des fonctions et des compétences entre le niveau national et le niveau infranational.
3. Institutions et instruments assurant la coordination et la cohérence des politiques, qui englobent les trois piliers – environnemental, économique et social – du « développement durable ».
4. Information, participation du public et accès à une justice impartiale pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques environnementales.

De façon générale, la gouvernance environnementale suppose un État de droit apportant des garanties de respect et de protection des droits humains fondamentaux, des éléments d'équilibre automatique des pouvoirs entre l'exécutif, le législatif et le judiciaire, des mécanismes de vérification et de responsabilisation applicables aux actions gouvernementales, ainsi qu'un certain degré d'autonomie des instances locales. La bonne gestion environnementale contribue, et doit beaucoup, à la façon dont les affaires publiques sont globalement gérées. Elle occupe une place de choix dans le développement durable des nations.

2.2. Pourquoi la bonne gouvernance est-elle indispensable à la politique environnementale en Chine?

Incontestablement, la pollution de l'environnement et la dégradation des ressources sont préoccupantes en Chine. La santé humaine et la qualité de la vie s'en ressentent, de même que le développement économique et social. Plusieurs problèmes clés sont récapitulés ci-après (*Economy*, 2004; Administration d'État pour la protection de l'environnement, 2002; Institut pour l'environnement de Stockholm et PNUD, 2002; OCDE, 2002a; Banque mondiale, 2001).

1. La contamination des ressources en eau douce imputable aux effluents et déchets urbains, industriels et agricoles compromet l'accès à une eau potable de bonne qualité et provoque des maladies liées à la pollution. Plus de 75 % de l'eau des fleuves et rivières qui traversent les zones urbaines en Chine sont impropres à la consommation, la pêche étant aussi exclue. De graves épisodes de maladies d'origine hydrique ont été observés, ainsi que des problèmes sanitaires à long terme parmi les populations riveraines, dont témoigne l'augmentation des taux d'avortements spontanés, d'anomalies congénitales et de décès prématurés. Cette pollution affectant les cours d'eau et les zones côtières se répercute sur la pêche, l'aquaculture et les loisirs.
2. La pollution de l'air par des particules, ainsi que par divers gaz provenant de la production d'énergie, des activités manufacturières et des transports, provoque des nuages de fumée et de brume sèche. Parmi les 10 villes les plus polluées du monde en 2002, six se trouvaient en Chine. Ces phénomènes nuisent à la santé humaine,

entraînent des « pluies acides » (qui affectent désormais un tiers environ du territoire chinois, et la même proportion des terres agricoles du pays) et contribuent à l'accumulation de gaz à effet de serre dans l'atmosphère. La pollution atmosphérique, surtout imputable à la combustion de charbon, est responsable à elle seule de plus de 300 000 décès prématurés par an.

3. La dégradation et la destruction des forêts se traduit par une érosion des sols et une désertification massives (le désert couvre à présent 25 % du territoire).
4. Les meilleures terres cultivables de la Chine sont grignotées par des pratiques agricoles non viables et l'expansion des zones urbaines et industrielles, auxquelles s'ajoute l'aménagement du réseau routier et ferré. Les déchets ménagers et industriels s'accumulent.
5. Pour les raisons qui précèdent, les ressources de la biodiversité sans équivalent et d'importance mondiale dont dispose la Chine sont pratiquement toutes mises à rude épreuve.

D'après une étude menée en 1995 (Banque mondiale, 1997), les atteintes imputables à la pollution de l'air et de l'eau, à commencer par les dangers pour la santé humaine liés aux fines particules en suspension dans l'air, représenteraient au moins 54 milliards USD par an – soit près de 8 % du PIB de la Chine. Vu l'ampleur des dommages écologiques, le PIB réel est inférieur à celui qui est affiché si la pollution de l'environnement et d'autres pertes pour la collectivité entrent dans le système de comptabilité. Les autorités chinoises ont lancé un projet pilote pour faire apparaître l'impact sur l'environnement dans la mesure du PIB, mais il n'existe pas pour l'instant de méthode à cet effet reconnue à l'échelle internationale. Un grand nombre de chercheurs (Rogers *et al.*, 1997) font également observer que la croissance du PIB en Chine ne cesse d'empiéter sur les possibilités qui s'offriront aux générations futures de trouver dans la base de ressources et le milieu naturel de quoi répondre à leurs besoins.

Les problèmes d'environnement en Chine ne doivent rien au hasard. Étant donné la population du pays, soit 1.3 milliard d'habitants, le rythme de l'industrialisation et de l'urbanisation, sans oublier la croissance rapide du PIB par habitant, de fortes pressions s'exercent sur l'environnement et la demande de ressources. Les structures industrielles et énergétiques, qui font la part belle au charbon, expliquent en partie la pollution préoccupante de l'air intérieur et extérieur, dans les villes comme dans les zones rurales. Les 30 millions de personnes vivant dans la pauvreté accentuent les sollicitations auxquels sont soumis les ressources naturelles et l'environnement. Or, les ressources ne sont pas toutes abondantes en Chine : par exemple, les ressources par habitant en eau et en terres cultivables ne représentent respectivement qu'un quart et un septième de la moyenne mondiale.

Les dirigeants chinois considèrent que la dégradation de l'environnement et la gestion non viable des ressources naturelles font maintenant obstacle à la poursuite du développement économique et au bien-être de la population. Les problèmes environnementaux sont devenus prioritaires pour l'État, étant entendu que des politiques plus ambitieuses et concertées s'imposent pour éviter toute nouvelle dégradation de l'environnement.

Mise au service des politiques d'environnement, la bonne gouvernance peut renforcer l'impact de ces politiques et créer pour l'administration des conditions plus propices à des règlements et instruments efficaces et efficients. Elle peut aussi contribuer à mobiliser les connaissances et les énergies de toutes les parties intéressées, citoyens compris.

3. Description du cadre d'action environnemental

La prise en charge des problèmes environnementaux passe par une panoplie d'actions gouvernementales et institutionnelles. Les éléments clés de cette panoplie sont les suivants : i) stratégies et politiques consensuelles, sous-tendues par un travail d'analyse fiable; ii) cadre institutionnel adapté pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques, au niveau national et infranational; et iii) instruments assurant la coordination et la cohérence des politiques, qui englobent les trois piliers du « développement durable » : protection de l'environnement, développement économique et cohésion sociale.

Il s'agit ici de retracer l'évolution de la planification des politiques en Chine, la constitution de l'arsenal institutionnel pour la gestion de l'environnement et la réforme du cadre réglementaire environnemental.

3.1. Planification environnementale

Le déblocage de la situation politique et économique intervenu à la fin des années 70 a donné la possibilité d'articuler plus étroitement développement économique et protection de l'environnement. Au plan stratégique, le Parti et le gouvernement central soulignaient déjà à l'époque que le développement durable figurait parmi les éléments clés pour guider le développement du pays et que la protection de l'environnement était l'un des principaux volets de la réforme et de la modernisation. Au plan des méthodes, ils préconisaient deux réorientations lourdes de conséquences pour la gouvernance environnementale, à savoir le passage de l'économie « planifiée » à une économie « socialiste de marché » et d'une croissance « extensive » à une croissance « intensive ».

Les travaux préparatoires de la Conférence des Nations unies sur le développement qui s'est tenue à Stockholm en 1972 ont donné le coup d'envoi de la gestion environnementale au sein du gouvernement chinois. Une première réflexion à l'échelle du pays sur la protection de l'environnement a été engagée en 1973 à l'occasion de la conférence nationale sur l'environnement humain, organisée dans le prolongement de celle des Nations unies. Un travail d'analyse a été ensuite consacré aux conséquences du développement économique par un groupe d'experts et de fonctionnaires sous l'égide du Conseil des affaires d'État. Il s'est traduit en 1974 par un rapport sur les points clés de la protection de l'environnement.

Toutefois, ce travail d'analyse n'a pas véritablement eu de traduction concrète pendant près de deux décennies. La première Loi de la RPC sur la protection de l'environnement a été promulguée en 1979, mais elle a été appliquée « à titre expérimental ». Cette période d'essai a pris fin en 1989 seulement, avec l'instauration de la Loi sur la protection de l'environnement, base législative solide sur laquelle reposent les programmes d'application *ad hoc* en vigueur (voir encadré 17.7).

Au début des années 90, un nouvel intérêt s'est manifesté pour les problèmes d'environnement. En mars 1991, Li Peng, alors Premier ministre, a déclaré devant l'Assemblée populaire nationale (APN) que la protection de l'environnement était un domaine d'action fondamental en Chine. Dans le VIII^e plan quinquennal approuvé par l'APN en 1991, la protection de l'environnement figurait parmi les tâches et objectifs clés pour les cinq à 10 années suivantes. Ce plan, qui visait à améliorer et à mieux coordonner la planification environnementale, à juguler les émissions polluantes et la production de déchets industriels et à renforcer la surveillance et la bonne application des textes, a cependant plus existé sur le papier que dans la pratique.

La quatrième conférence nationale sur la protection de l'environnement, en 1996, a marqué un tournant dans la réforme des politiques en la matière. Elle a permis, pour la première fois, de définir des objectifs, des tâches et des plans d'environnement clairs pour la fin des années 90 et le début du siècle. L'ancien Président Jiang Zemin a précisé le sens de la protection de l'environnement : conserver les ressources naturelles et améliorer la productivité. La conférence, pour la première fois également, a fait de la lutte antipollution et de la protection à des fins écologiques deux tâches à mener de front. Elle a aussi donné lieu à des recommandations visant à maîtriser le « volume total de polluants » et à une description détaillée du « projet vert transséculaire » de la Chine, qui comprenait plus de 800 dispositifs de lutte contre la pollution de l'eau. Après la conférence, des campagnes de grande envergure ont été lancées dans tout le pays pour venir à bout de la pollution et faire prévaloir l'écologie dans des villes, bassins hydrographiques, régions et zones océaniques pilotes. Les résultats de la quatrième conférence nationale ont été largement repris dans le IX^e plan quinquennal pour le développement social et économique de la Chine.

Le X^e plan quinquennal pour le développement social et économique, adopté en 2000, contenait un plan spécifique pour la protection de l'environnement. Celui-ci fixait de nouveaux objectifs pour les cinq années suivantes, à partir des dispositions prévues dans le plan précédent. Une place de choix était toujours accordée à la lutte contre toutes les formes de pollution, consistant notamment à réduire la longueur des sections polluées des principaux cours d'eau, à réduire les dépôts acides dans le pays et à prendre des mesures plus énergiques contre la pollution d'origine agricole. Le plan visait également à ralentir le processus de destruction des habitats naturels et à améliorer la qualité de l'environnement dans les grandes municipalités et régions. Le tableau 17.1 donne quelques exemples de grands objectifs et d'indicateurs retenus dans le cadre du X^e plan quinquennal.

Tableau 17.1. Exemples d'objectifs et d'indicateurs environnementaux retenus dans le cadre du X^e plan quinquennal (2001-05) pour le développement économique et social

Domaine d'action	Objectifs et indicateurs
Protection de l'environnement dans les bassins hydrographiques	Améliorer la qualité de l'eau aux points surveillés par l'État dans sept grands bassins hydrographiques et dans les principaux lacs.
Lutte contre les pluies acides et les émissions de SO₂	Réduire de 10 % des émissions de dioxyde de soufre (SO ₂) et du total des particules en suspension (TSP). Réduire les concentrations de SO ₂ dans l'air urbain dans la « zone de lutte contre les pluies acides » et dans la « zone de lutte contre le SO ₂ ».
Protection de l'environnement urbain	Améliorer la qualité de l'air dans 50 % d'un ensemble de grandes et moyennes municipalités. Assurer le respect des normes nationales de qualité de l'eau pour toutes les sources centralisées d'eau potable dans les zones urbaines. Porter à 50 % le traitement centralisé des eaux usées dans les zones urbaines. Porter à 50 % le taux de traitement des déchets urbains.
Maîtrise du volume total de rejets polluants	Marquer des progrès vis-à-vis des deux types de normes. Réduire le volume total de polluants atmosphériques (ramener les émissions de SO ₂ à 19 millions de tonnes et les rejets de poussières industrielles à 12.5 millions de tonnes). Ramener le total de la demande chimique en oxygène imputable aux rejets à 12.5 millions de tonnes. Ramener le volume total des déchets solides industriels à 36 millions de tonnes.
Protection de la nature	Porter le nombre total de réserves naturelles à 1 200, pour une superficie de 11.2 millions d'hectares. Porter le pourcentage des espaces désignés comme étant des réserves naturelles de 10 % à 13 % de la superficie totale des terres. Porter le taux de couverture forestière à 18.2 % de la superficie totale des terres.

Le X^e plan quinquennal a également lancé les notions de consommation « verte » et d'économie « circulaire »⁴, de façon à promouvoir un développement économique moins générateur de pollution et prenant mieux en compte les considérations environnementales. Conjuguées à la nouvelle stratégie de développement, ces notions jouent un rôle important dans la mise au point des politiques d'environnement en Chine.

3.2. Cadre institutionnel

3.2.1. Étapes antérieures du cadre institutionnel

Bien qu'il soit relativement récent, le cadre institutionnel de la gestion de l'environnement a déjà été réformé et adapté à plusieurs reprises. La Chine compte plus de 2 500 organismes administratifs environnementaux à l'échelle de l'État, des provinces, des municipalités et des districts, et plus de 100 000 personnes engagées dans la gestion, la surveillance de l'environnement, la supervision, l'analyse statistique, la recherche scientifique et l'éducation écologique. Le dispositif reste cependant loin d'être efficace et efficient. Les moyens institutionnels au service de la conception, de l'instauration et de la mise en application des politiques sont en retard par rapport à ceux qu'appellent les problèmes d'environnement liés au développement économique rapide de la Chine.

Le principal organe de protection de l'environnement du pays a tout d'abord été le bureau de la protection de l'environnement, créé en 1974 sous l'égide du Conseil des affaires d'État et doté d'un effectif de 20 personnes. Il se consacrait alors à des tâches générales de planification environnementale et n'avait aucune autorité sur la gestion de l'environnement au niveau infranational. En 1982, trois ans après la promulgation de la Loi sur la protection de l'environnement applicable à titre expérimental, le Conseil des affaires d'État a créé le ministère de la Construction urbaine et rurale et de la protection de l'environnement, auquel a été incorporé le bureau de la protection de l'environnement.

Les réorganisations intervenues en 1984 et 1988 ont fait du bureau de la protection de l'environnement un organe à part entière. L'effectif a doublé, passant de 60 à 120 personnes, et le bureau a été placé sous la double tutelle du ministère de la Construction et de la Commission pour la protection de l'environnement du Conseil des affaires d'État, instance privilégiée de coordination des tâches de gestion environnementale entre différents organes. Le bureau a ensuite été dissocié du ministère de la Construction et rebaptisé Agence nationale pour la protection de l'environnement. À la faveur de ce changement, son autorité a été renforcée et son effectif multiplié par plus de deux (de 120 à 320 personnes) par le Conseil des affaires d'État qui a ainsi affirmé son attachement à la protection de l'environnement. À l'instar des principaux ministères sectoriels, l'Agence nationale pour la protection de l'environnement entretenait des liens directs avec le Conseil des affaires d'État.

En 1998, l'agence a encore évolué, pour devenir l'Administration d'État pour la protection de l'environnement. Cette fois, elle a accédé à un rang équivalant à celui de ministère, sans pour autant participer à titre permanent au Conseil des affaires d'État. La restructuration a notamment consisté à regrouper l'Administration d'État pour la protection de l'environnement et une partie du personnel du ministère des Forêts. Par ailleurs, la nomination de hauts fonctionnaires issus d'autres ministères restructurés (Géologie et ressources minérales, Industrie chimique) à des postes d'administrateurs adjoints de l'Administration d'État pour la protection de l'environnement a conféré à celle-ci un poids plus important encore. Dans la nouvelle structure, du fait que cette administration a un rang équivalant à celui d'un ministère et que son responsable rend

compte directement au vice-Premier ministre chargé de la protection de l'environnement, elle est mieux placée pour exercer une influence sur d'autres organes officiels. Néanmoins, l'Administration d'État pour la protection de l'environnement demeure beaucoup moins puissante que certains autres grands ministères ou organes.

La Commission pour la protection de l'environnement du Conseil des affaires d'État a joué un rôle important dans la prise de décision environnementale. Elle réunissait des personnes occupant des postes de responsabilité dans 31 ministères et commissions, ainsi que plusieurs représentants de grandes entreprises et des médias. Cette Commission a contribué activement à élaborer les politiques, à coordonner les efforts des ministères en matière d'environnement et à apaiser les controverses suscitées par les projets de loi en rapport avec l'environnement. Or, elle a été démantelée lors de la réorganisation de 1998. Cette mesure a été perçue comme privant les institutions d'une possibilité d'articuler convenablement les mesures environnementales au sein du Conseil des affaires d'État.

3.2.2. *Cadre institutionnel en vigueur*

3.2.2.1. Niveau national

À l'heure actuelle, les organismes gouvernementaux ci-après interviennent dans la protection de l'environnement au niveau national :

1. La Commission de l'APN pour la protection de l'environnement et des ressources est chargée d'élaborer, d'examiner et de publier les lois environnementales. Il lui incombe aussi de superviser la mise en œuvre des textes réglementaires et d'évaluer les performances du gouvernement dans le domaine de l'environnement. Dans les années 90, la Commission pour la protection de l'environnement et des ressources est devenue un cadre privilégié pour l'examen des problèmes d'environnement jugés particulièrement dignes d'intérêt pour l'APN.
2. Un certain nombre de ministères et administrations sectoriels du Conseil des affaires d'État interviennent dans la gestion des ressources naturelles et environnementales, et jouent à cet égard des rôles différents mais parfois déterminants. Les domaines de compétence respectifs sont décrits dans l'encadré 17.1. L'un des vice-Premiers ministres est chargé des questions d'environnement au sein du Conseil des affaires d'État.
3. Au sein du gouvernement, l'Administration d'État pour la protection de l'environnement est l'organe administratif le plus élevé en matière de protection de l'environnement. Bien qu'il n'y siège pas à titre permanent, le responsable de cette administration prend part aux réunions du Conseil des affaires d'État lorsque des questions environnementales sont en jeu.
4. L'Administration d'État pour la protection de l'environnement est chargée d'élaborer les politiques et programmes environnementaux et, dans une certaine mesure, de superviser les bureaux de protection de l'environnement (voir ci-après). Forte d'un effectif de 300 personnes environ, cette administration prévoit des dispositions applicables uniquement à des projets entrepris par des organes sectoriels au niveau national ou à des activités de portée nationale. Dans tous les autres cas, il appartient aux bureaux de protection de l'environnement de mettre en œuvre les règles de lutte contre la pollution industrielle et de traiter au quotidien avec les entreprises.

Encadré 17.1. **Organes gouvernementaux intervenant dans la gestion de l'environnement en Chine**

- L'**Administration d'État pour la protection de l'environnement** est l'organe administratif le plus élevé en matière de protection de l'environnement. Elle élabore des politiques et programmes environnementaux et supervise les bureaux de protection de l'environnement. L'Administration d'État pour la protection de l'environnement prévoit des dispositions applicables à des projets entrepris par des organes nationaux et à des activités de portée nationale.
- La **Commission d'État pour le développement et la réforme (CEDR)** met au point les plans économiques d'ensemble pour le pays, stratégies et plans environnementaux compris.
- Le **ministère des Finances** est l'instance dont l'approbation est requise pour les emprunts extérieurs et l'affectation des ressources internes se rapportant à des projets/programmes environnementaux.
- Le **ministère de la Construction** est chargé des questions environnementales dans les zones urbaines, notamment des infrastructures liées à l'approvisionnement en eau, à l'épuration des eaux usées et à la gestion des déchets solides.
- L'**Administration nationale des forêts** veille à la conservation des forêts, au reboisement, ainsi qu'à la gestion de la biodiversité et des espèces sauvages.
- Le **ministère de l'Eau** s'attache à lutter contre l'érosion des sols, contrôle la qualité des eaux souterraines et gère les bassins hydrographiques en dehors des zones urbaines.
- Le **Bureau météorologique de Chine** est associé à la gestion de la qualité de l'air à l'échelle régionale (il prend également part aux négociations sur le changement climatique).
- Le **ministère de l'Agriculture** prend en charge la gestion des produits agrochimiques, des réserves aquatiques naturelles, de l'agrobiodiversité et des prairies. Ses compétences couvrent également les entreprises de bourgs et de villages.
- Le **ministère des Terres et des Ressources naturelles** a pour attributions l'aménagement du territoire, la gestion des ressources minérales et marines, ainsi que la remise en état des sols. Il est également chargé de la cartographie et du suivi de l'occupation des terres (cadastre).
- Le **ministère des Communications**, conjointement avec l'Administration d'État pour la protection de l'environnement, prend des dispositions à l'encontre des émissions imputables aux véhicules, dont la mise en œuvre incombe aux bureaux de la sécurité publique.
- Le **ministère de la Santé** est chargé de surveiller la qualité de l'eau potable et les cas de maladies qui s'y rapportent.
- Le **ministère de la Science et de la Technologie** joue un rôle de premier plan dans le développement scientifique et technologique. Il coordonne les divers programmes de recherche sur l'environnement menés dans l'ensemble du pays, y compris ceux qui font l'objet d'une coopération avec des partenaires internationaux.
- Le **Bureau océanique national** assume la gestion des eaux côtières et marines, englobant la conservation de la biodiversité marine.

3.2.2.2. Niveau infranational

Plusieurs instances administratives ont un rôle à jouer dans la protection de l'environnement au niveau infranational. Dans chaque province, des bureaux de protection de l'environnement veillent à la conformité avec les dispositions réglementaires et normes environnementales et antipollution de portée nationale et locale. Ces bureaux relèvent (financement compris) de l'administration provinciale (du cabinet du gouverneur). L'Administration d'État pour la protection de l'environnement n'exerce guère d'influence directe sur les bureaux de protection de l'environnement, bien qu'elle leur donne des orientations pour la mise en œuvre des politiques et réglementations. Depuis peu, l'Administration d'État pour la protection de l'environnement a un droit de regard sur la désignation des responsables des bureaux de protection de l'environnement locaux.

Il existe aussi des bureaux de protection de l'environnement au niveau des préfetures/municipalités et des arrondissements/districts. Chaque unité à l'intérieur du système administratif rend compte à la fois à l'échelon supérieur dans le même domaine d'activité et aux autorités de la circonscription géographique considérée. Par exemple, le bureau de protection de l'environnement d'une préfecture/municipalité est responsable à la fois devant le bureau de protection de l'environnement provincial et devant le cabinet du maire. Plus bas dans la hiérarchie, le Bureau de protection de l'environnement du district/ de l'arrondissement est responsable devant celui de la préfecture/municipalité et l'autorité du district (ou de l'arrondissement). Les bourgs et les villages ont longtemps été dépourvus d'organes de protection de l'environnement. Dans des cas isolés, une seule personne a pu être chargée de la gestion environnementale.

Un bureau de protection de l'environnement peut s'appuyer sur un centre de surveillance de l'environnement (auquel incombe la surveillance de l'air ambiant et des émissions), un service d'inspection (chargé de faire respecter les dispositions et de percevoir les redevances de pollution), un institut de recherche (responsable d'analyses techniques et de travaux de recherche), ou une unité spécialisée dans les investissements à finalité environnementale (qui gère le produit des prélèvements imposés au titre de la pollution). Il s'agit pour la plupart d'unités de service public (voir chapitre 2), financées sur des fonds de l'État, qui travaillent à la fois pour le gouvernement et en direction du public. Dernièrement, toutefois, des modifications ont été apportées au statut et à la gestion de certaines d'entre elles, dont plusieurs services ont souvent pris une tournure commerciale. Ces institutions, désormais couplées à des universités, pourraient à l'avenir fournir des services de conseil au gouvernement, au public et aux entreprises dans un contexte concurrentiel.

Les politiques environnementales dépendent aussi au niveau provincial (et de la même manière au niveau infraprovincial) d'organes tels que les comités de protection de l'environnement des assemblées populaires et les commissions de protection de l'environnement des gouvernements populaires. Les comités de protection de l'environnement des assemblées populaires approuvent les réglementations environnementales locales, examinent les travaux menés par les administrations aux niveaux inférieurs et les tiennent informées des problèmes d'environnement soulevés par les citoyens. Les commissions de protection de l'environnement des gouvernements populaires, généralement composées de fonctionnaires de haut rang (directeurs et directeurs adjoints) font le lien entre les travaux des bureaux de protection de l'environnement et ceux des autres organes gouvernementaux. Les membres des commissions de protection de l'environnement des gouvernements populaires se

réunissent au coup par coup pour coordonner des activités liées à la lutte antipollution, régler des différends ou intervenir en cas d'accidents.

D'autres instances administratives, telles que les cabinets des maires, les commissions de planification et les commissions économiques, ainsi que les bureaux industriels, bureaux des finances et bureaux de la construction urbaine, s'emploient à mettre en œuvre les politiques environnementales au niveau infranational (voir encadré 17.2).

Encadré 17.2. **Rôle des entités administratives et sectorielles dans la protection de l'environnement au niveau infranational**

Les **cabinets des maires** prennent d'importantes décisions sur des projets d'investissement à grande échelle faisant intervenir le développement industriel et la protection de l'environnement. Par ailleurs, ils règlent des différends entre les bureaux de protection de l'environnement municipaux et les entreprises supervisées par les bureaux industriels des municipalités. Dans certaines villes, le maire dirige la commission de protection de l'environnement du gouvernement populaire.

Les **commissions de planification** au niveau du district et au-dessus sont chargées d'examiner les plans de protection de l'environnement des bureaux de protection de l'environnement et de les intégrer aux plans locaux de développement économique et social. En dépit de ces dispositions, les éléments environnementaux et économiques des plans de développement ne sont pas toujours compatibles. L'explication tient en partie à un manque de communication entre les différents organes intéressés au cours de l'élaboration du plan.

Beaucoup de **bureaux industriels** jouent un rôle appréciable dans les activités ordinaires de lutte contre la pollution industrielle. Plusieurs possèdent une Division de la protection de l'environnement qui apporte une assistance technique en matière de lutte antipollution aux entreprises rattachées à ces bureaux. Les divisions de la protection de l'environnement permettent également de régler des litiges et d'améliorer la communication entre entreprises. Elles ont généralement plus de contacts avec les entreprises qu'elles suivent, dont elles connaissent mieux les problèmes que les bureaux de protection de l'environnement. Par rapport au personnel des bureaux de protection de l'environnement, celui des divisions de la protection de l'environnement reçoit une formation qui le familiarise davantage avec les techniques employées dans les usines.

Les **bureaux des finances** gèrent les recettes et les dépenses des villes et jouent un rôle important dans le système de redevances applicables aux rejets polluants. Les plans annuels des bureaux de protection de l'environnement municipaux pour l'utilisation des fonds recueillis à ce titre sont soumis à l'approbation des bureaux des finances.

Les **bureaux de la construction urbaine** supervisent la construction et l'exploitation des stations d'épuration des eaux usées. Des rivalités opposent les bureaux de la construction et les bureaux de protection de l'environnement pour déterminer qui doit collecter les redevances imposées aux entreprises dont les rejets d'effluents contreviennent aux normes et doivent être traités par les stations d'épuration municipales. S'ajoutent les tensions suscitées par la mise en conformité avec les normes applicables aux rejets provenant des stations municipales d'épuration des eaux usées, qui sont construites et exploitées par les bureaux de la construction urbaine.

3.3. Cadre réglementaire

Par rapport à d'autres pays en développement, la Chine dispose d'un cadre réglementaire relativement fouillé dans lequel plus de 2 000 lois se rapportent à la protection de l'environnement. Toutefois, la conception et la mise en œuvre des instruments pourraient être améliorées.

Pendant des siècles, la Chine a été dirigée selon un système fortement personnalisé reposant sur la persuasion, dans lequel les réglementations étaient rares et les textes de lois inexistantes en matière d'environnement (Economy, 2004). La protection de l'environnement était très décentralisée et plutôt fondée sur de multiples campagnes et opérations de mobilisation des masses (voir encadré 17.7). Toutefois, un cadre réglementaire a peu à peu pris forme durant les décennies écoulées. En 1979, le Comité permanent de l'APN a promulgué une version provisoire de la Loi fondamentale de la Chine sur l'environnement, à savoir la « Loi expérimentale de la RPC sur la protection de l'environnement ». Les pollueurs étaient tenus de se conformer à certaines normes de rejets de polluants et de déchets, les entreprises devaient évaluer l'impact sur l'environnement de leurs futurs projets, et les nouveaux projets devaient répondre aux normes d'environnement en vigueur. Ce texte a également porté création, à l'échelle nationale et locale, d'administrations habilitées à faire respecter les prescriptions légales. En 1989, après une période d'essai de 10 ans, la Loi sur la protection de l'environnement de la République populaire de Chine est officiellement entrée en vigueur. Aujourd'hui, c'est surtout elle qui sous-tend juridiquement la protection de l'environnement en Chine. Par ailleurs, en vertu du Code pénal récemment modifié, les atteintes graves à l'environnement ou aux ressources naturelles sont passibles de sanctions pénales. Parallèlement aux réformes apportées dans les années 90 aux réglementations économiques et sectorielles, les obligations en matière d'environnement ont été également revues. L'accent a été mis davantage sur la prévention et le souci de faire supporter financièrement les dommages environnementaux par les pollueurs.

Ce cadre réglementaire de vaste portée devrait, en principe, permettre de préserver l'environnement. La gestion de l'environnement est actuellement prise en compte dans des dispositions nationales, provinciales et locales, qui se traduisent par une bonne trentaine de règlements administratifs, plus de 70 règles et quelque 400 normes nationales. Quelques exemples d'instruments réglementaires sont récapitulés dans l'encadré 17.3.

Des instruments économiques sont venus compléter le système réglementaire pour réduire la pollution de l'environnement, d'origine industrielle en particulier. Les redevances sur les rejets polluants, calculées en fonction des concentrations dans les effluents, en offrent un exemple. Elles s'appliquent dans toute la Chine à des rejets industriels englobant les eaux usées, les effluents gazeux, les déchets solides, le bruit et les déchets faiblement radioactifs. Les montants prélevés au titre de la pollution sont recouverts par le bureau de protection de l'environnement et affectés à l'environnement.

D'autres instruments économiques sont apparus. Depuis 1989, un système d'indemnisation des dommages écologiques a été mis en place dans certaines provinces et grandes villes. S'est ajoutée dans celles-ci l'application à titre expérimental de taxes sur le dioxyde de soufre et de redevances sur les produits. L'expérience a été progressivement étendue.

Encadré 17.3. Instruments réglementaires au service de la politique environnementale en Chine

Normes d'émission/de rejet et de qualité du milieu ambiant

En vertu de la Loi de 1989 sur la protection de l'environnement, l'Administration d'État pour la protection de l'environnement est habilitée à instaurer des normes nationales de deux types, se rapportant soit à la qualité du milieu ambiant, soit aux émissions/rejets. Les normes de qualité du milieu ambiant fixent la concentration maximale admissible de polluants particuliers dans l'eau, l'air ou le sol. Les normes d'émission/de rejet 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 non visés par des normes nationales, et peuvent également fixer des valeurs-limites plus contraignantes qu'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 avec de l'eau non polluée. Des programmes pilotes tendant à réduire le volume total des rejets d'une province ont ensuite été mis en route. À cet égard, un autre programme, dit de « double conformité » a été lancé. Il vise à encourager le respect à la fois des normes de rejet et des normes de qualité du milieu ambiant (d'où son nom) pour passer à une lutte antipollution axée non plus sur les concentrations, mais sur le flux massique ou la charge polluante totale.

Système de permis de rejet

Dans le cadre du système de permis de rejet, les bureaux de protection de l'environnement délivrent aux entreprises des permis qui plafonnent à la fois les quantités et les concentrations de polluants rejetés dans les eaux usées et dans l'air. Les entreprises doivent se faire enregistrer auprès du bureau de protection de l'environnement et déposer une demande de permis. Le bureau de protection de l'environnement fixe ensuite les charges polluantes admissibles de l'entreprise, établit le permis et veille au respect des conditions prévues par celui-ci. Contrairement à d'autres dispositifs et programmes, le système de permis de rejet n'est pas inscrit dans la législation mais repose sur des textes administratifs.

Maîtrise de la pollution assortie d'échéances obligatoires

En vertu de la Loi de 1989 sur la protection de l'environnement, les pouvoirs publics peuvent enjoindre à une entreprise polluante de réduire ses rejets dans un délai donné. Seuls le gouvernement national ou les gouvernements populaires locaux sont habilités à fixer les échéances obligatoires de dépollution, mais les gouvernements locaux délèguent parfois ce pouvoir aux bureaux de protection de l'environnement. Les entreprises qui ne se conforment pas à leurs obligations dans le délai imparti s'exposent à une amende ou à la fermeture de l'installation.

Études et rapports d'impact sur l'environnement

Les projets susceptibles d'avoir des effets négatifs sur l'environnement doivent systématiquement faire l'objet d'une Étude d'impact sur l'environnement (EIE). Les propositions en vue de tels projets, dans lesquelles figurent obligatoirement une analyse des incidences environnementales et les mesures préventives correspondantes, sont soumises à l'examen des autorités administratives chargées de l'environnement. Après examen de la proposition, le demandeur doit faire appel à un organisme qualifié 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 compétentes.

Encadré 17.3. Instruments réglementaires au service de la politique environnementale en Chine (suite)

Le système de « triple synchronisation »

Le système de « triple synchronisation » (ou des « trois mesures simultanées » – *san tongshi*) veut que : i) la conception; ii) la construction; et iii) l'exploitation d'un nouvel établissement industriel (ou d'un établissement existant qui agrandit ses installations ou modifie ses activités) aillent de pair avec celles d'un dispositif antipollution adapté. Après l'achèvement des travaux de construction, l'établissement doit être inspecté par les autorités compétentes en matière d'environnement et obtenir leur autorisation (s'il s'agit d'un projet de grande envergure, ou en cas de litige au niveau local, l'autorisation doit être confirmée par les autorités nationales). Si l'exploitation débute sans l'autorisation du bureau local de protection de l'environnement, le propriétaire de l'établissement encourt des sanctions. Cependant, ces sanctions sont loin d'avoir été systématiquement appliquées, et les exemples d'entorses aux modalités ci-dessus ne manquent pas, notamment parmi les entreprises de bourgs et de villages. Dans l'ensemble, ce système a néanmoins largement incité les entreprises industrielles à s'équiper de dispositifs antipollution, en particulier pour les nouvelles installations.

Lutte centralisée contre la pollution

Avant les années 80, l'application de mesures de traitement par chaque entreprise était la forme de lutte antipollution privilégiée en Chine. Cette stratégie n'a pas toujours porté ses fruits, car les dispositifs individuels de traitement étaient plus coûteux par unité rejetée que les installations collectives de plus grande taille. Conscients des avantages économiques pouvant découler de la construction de grandes installations de traitement, le Conseil des affaires d'État et l'Administration d'État pour la protection de l'environnement ont diffusé des documents exigeant des autorités compétentes, à tous les niveaux, qu'elles fassent progresser le traitement centralisé des déchets dans leur circonscription.

Par ailleurs, des mécanismes de financement axés sur la protection de l'environnement ont été instaurés par le gouvernement. On peut citer les suivants : fonds pour le développement et le réaménagement des entreprises, fonds pour l'entretien municipal, montants préaffectés provenant des prélèvements au titre de la pollution, sans oublier la possibilité accordée aux entreprises de conserver une partie des bénéfices tirés de la réutilisation des déchets et l'accès facilité au crédit bancaire.

4. Problèmes de gouvernance

Les sections précédentes ont permis de retracer l'évolution du cadre d'action et de l'appareil institutionnel en Chine. Il s'agit maintenant d'évaluer le chemin parcouru et d'indiquer les domaines qui appellent de nouvelles mesures.

4.1. Planification environnementale

À en juger par l'évolution de la situation entre la fin des années 70 et le début du XXI^e siècle, la planification environnementale est davantage axée sur les résultats, systématique et cohérente depuis 10 ans seulement, dans l'optique des IX^e et X^e plans quinquennaux. La portée des politiques d'environnement a gagné en précision et les objectifs visés en clarté. Les plans ont défini à la fois des zones géographiques dans lesquelles il faut agir en priorité – deux fleuves : Changjiang (Yangtse) et Huanghe (Fleuve

jaune); trois rivières : Huaihe, Haihe et Liaohe; trois lacs : Taihu, Dianchi, Chaohu; la municipalité de Pékin; les grandes zones municipales – et des domaines d'intérêt (lutte contre la pollution industrielle, qualité de l'environnement urbain, protection de l'environnement rural et protection de la nature). Le X^e plan quinquennal, en particulier, contenait de nouveaux éléments importants tels que la fixation d'objectifs concrets et de valeurs à atteindre. Il comprenait également des indicateurs environnementaux permettant d'apprécier les progrès réalisés en fonction des buts visés.

Par ailleurs, les points de vue des autorités locales et du public ont été mieux pris en compte dans l'élaboration des politiques grâce à l'organisation d'un plus grand nombre de réunions consultatives. Plusieurs méthodes de gestion inédites ont été davantage inspirées par l'expérience acquise localement que par les avis des « technocrates » et « experts ». En outre, les modalités d'approbation des projets de plans sont devenues plus ouvertes et plus transparentes. Les plans élaborés par des groupes d'experts sont ensuite examinés avec différents acteurs. Ces changements aidant, le gouvernement central et les gouvernements provinciaux s'intéressent plus aux résultats, et non plus seulement au processus de planification proprement dit. Même si le gouvernement central n'a pas expressément forgé de slogan sur les performances, en pratique la gestion de l'environnement fait désormais prévaloir les résultats et les « effets sur le terrain ».

La nécessité d'étoffer la législation environnementale pour renforcer la mise en conformité, d'évaluer les besoins d'investissement et d'augmenter les dépenses en matière d'environnement figure parmi les nouveaux éléments importants du dernier plan en date.

Toutefois, l'élaboration de la politique environnementale demeure marquée par une conception hiérarchique héritée de la planification centralisée. L'évaluation du bilan des plans antérieurs n'a été ni fréquente ni offerte à l'examen du public. La détermination des causes « réelles » (et non simplement « supposées »⁵) des problèmes d'environnement, ainsi que la recherche de solutions adaptées et le dosage des réglementations et instruments susceptibles d'en accroître l'efficacité, peuvent en pâtir. Qui plus est, la cohérence entre les grands objectifs et buts précis au niveau national et infranational n'a pas suffisamment retenu l'attention. D'où des mesures redondantes, tandis que des lacunes persistent dans des régions prioritaires.

Entre autres solutions, le « cycle de planification » retenu dans un certain nombre de pays membres de l'OCDE pourrait être plus largement appliqué. Pour cela, il faut fixer des objectifs et des buts précis, évaluer l'état d'avancement de leur réalisation, fournir des informations en retour aux décideurs et revoir les priorités en fonction des enseignements qui se dégagent. L'évaluation doit faire intervenir les acteurs concernés et répondre aux questions soulevées par différents groupes d'intérêts⁶.

Par ailleurs, la planification de l'action publique n'est pas étayée en Chine par une analyse financière fiable des fonds nécessaires pour remédier aux problèmes d'environnement ni, surtout, par l'évaluation des sources de financement et l'élaboration de stratégies de nature à combler les déficits de financement. Ceux-ci peuvent être évalués selon diverses méthodes. L'une d'elles, mise au point par l'OCDE (les caractéristiques et l'application en sont décrites dans l'encadré 17.4), peut être particulièrement intéressante à cet égard. La présentation précise des déficits de financement, conjuguée à une analyse solide des sources de financement possibles, pourrait être utilement mise à profit par les administrations chargées de l'environnement dans leurs discussions avec d'autres organes gouvernementaux compétents sur les fonds destinés à l'amélioration de l'environnement.

Encadré 17.4. La gestion de l'eau dans la province du Sichuan

En Chine, l'urbanisation rapide suscite une demande d'infrastructures qui met en question les dispositifs gouvernementaux, institutionnels et financiers existants. L'OCDE vient d'achever une étude consacrée à l'élaboration d'une stratégie de financement des infrastructures d'assainissement dans la province du Sichuan, compte tenu des changements à apporter dans le secteur de l'eau en termes de gouvernance (OCDE, 2005a).

Instruments d'analyse

L'analyse du financement de l'assainissement dans la province du Sichuan s'est appuyée sur une méthode permettant d'élaborer des stratégies de financement de l'action relative à l'environnement – *Environmental Financing Strategy* – qui comprend un logiciel spécial mis au point à l'OCDE pour les économies en transition et en développement.

Environmental Financing Strategy est un cadre méthodologique normalisé faisant intervenir un logiciel appelé *FEASIBLE*® qui facilite l'élaboration de programmes d'action pluriannuels réalistes pour des secteurs environnementaux nécessitant des investissements lourds en matière d'infrastructure publique. Cette méthode sert également à apprécier la viabilité financière et la faisabilité des programmes et plans existants de développement de l'infrastructure. Elle s'adresse aux responsables du secteur public chargés des équipements liés à l'environnement et à l'eau dans les ministères (ou aux autorités infranationales compétentes).

Le modèle *FEASIBLE*® nécessite des données techniques précises à jour sur la taille et l'état de l'infrastructure pour chaque ville. Il calcule les dépenses d'investissement, d'entretien et d'exploitation à prévoir pour réaliser des objectifs donnés, déterminés par les responsables locaux. Ces besoins sont ensuite comparés avec les niveaux et les sources de financement prévus. Toutes les sources de financement (publiques, privées, intérieures, étrangères, etc.) et tous les produits financiers peuvent faire l'objet de simulations. Grâce à cette comparaison, le modèle calcule les déficits ou les excédents de financement, annuels et cumulés. Il peut faire apparaître aussi bien le total des déficits/excédents de trésorerie que la structure des déficits de financement : couverture des investissements par diverses sources de financement, couverture des coûts d'exploitation et d'entretien, etc.

Ces résultats aident les responsables à repérer les goulets d'étranglement et à cerner les points d'application, la nature des interventions stratégiques complémentaires qui s'imposent pour faciliter le financement effectif des programmes de développement de l'infrastructure, et le moment où elles doivent intervenir.

Résultats de l'analyse

Il ressort généralement de l'étude que si les tendances actuelles se maintiennent, les objectifs de développement de l'infrastructure d'assainissement ne pourront être réalisés; ceux-ci sont plus ou moins comparables aux Objectifs du millénaire pour le développement dans le domaine de l'eau, à savoir réduire de moitié, d'ici à 2015, le pourcentage de la population qui n'a pas accès de façon durable à un approvisionnement en eau potable et celui de la population qui n'a pas accès à des services d'assainissement de base.

Les dispositifs financiers qui prévalent dans la province du Sichuan sont trop tributaires des budgets publics et ne sauraient s'inscrire dans la durée. L'analyse de diverses formes de financement envisageables laisse supposer que les usagers et les contribuables devront probablement payer davantage. Parallèlement, l'étude met en lumière certaines réformes réglementaires et institutionnelles, récapitulées ci-dessous, qui devraient accompagner les efforts déployés pour mobiliser d'autres ressources financières.

- Les dispositifs institutionnels qui sous-tendent le secteur de l'assainissement au niveau national ne se prêtent pas à une utilisation efficiente des ressources. Ils tendent à privilégier la construction de stations d'épuration, alors que les besoins d'équipement se font surtout sentir pour les réseaux d'égouts. Ces dispositifs institutionnels sont à revoir.

Encadré 17.4. **La gestion de l'eau dans la province du Sichuan** (suite)

- Le système de tarification en vigueur devrait être réformé. Les tarifs de l'eau sont maintenus largement au-dessous des niveaux de récupération des coûts, dans le but affiché de protéger les plus démunis. Or, ce système compromet la viabilité financière du secteur et profite autant, sinon plus, aux franges plus favorisées de la population. Une réforme de la tarification, conjuguée à des subventions plus axées sur les pauvres, se traduirait par une utilisation plus efficiente des fonds publics et ferait reculer la demande de ressources en eau et d'équipements correspondants.
- Les prévisions concernant la charge financière supporté par les contribuables et les usagers laissent penser qu'il faudra mieux étaler dans le temps l'augmentation des redevances d'utilisation en recourant davantage au financement par emprunt. Toutefois, cela suppose une refonte de la législation qui, actuellement, interdit aux municipalités d'emprunter auprès des banques commerciales, d'émettre des obligations ou d'accorder des garanties aux compagnies municipales de distribution d'eau et d'assainissement. Il faudrait alors réformer plus généralement le cadre de financement municipal pour éviter, entre autres aspects, le surendettement à ce niveau.
- Les relations entre municipalités et compagnies des eaux sont à redéfinir. Ces dernières doivent placer la fourniture de services au cœur de leur mission, l'élaboration du cadre stratégique et réglementaire dans lequel elles s'inscrivent incombant aux municipalités. Dans beaucoup de pays membres de l'OCDE, les contrats-plans conclus entre les municipalités et les compagnies des eaux précisent les attributions respectives, sans oublier la contribution financière que les municipalités doivent apporter à ces compagnies. Une réforme des finances municipales, donnant aux municipalités la possibilité de recourir à l'emprunt, permettrait d'éviter la situation actuelle dans laquelle les gouvernements locaux autorisent des compagnies non officielles à emprunter auprès des banques commerciales. L'ampleur de cet endettement municipal « occulte » est impossible à déterminer.
- Le statut des compagnies de distribution d'eau et d'assainissement devrait être réexaminé. Les droits de propriété sur l'infrastructure doivent être clarifiés. Ces compagnies ont besoin d'une plus grande autonomie de financement et de fonctionnement, et doivent être soumises à l'obligation de rendre des comptes. En ce qui concerne l'assainissement, il faudrait que les compagnies soient habilitées à percevoir des redevances d'utilisation (elles n'ont pas cette faculté pour l'instant) et à les utiliser pour financer leurs activités. L'efficience serait également plus encouragée. Il faudrait aussi envisager la fusion des activités de distribution d'eau et d'assainissement, ou du moins des opérations de facturation et de recouvrement communes. Des améliorations s'ensuivraient du point de vue de l'efficience, de la prise en charge des impayés et, du côté des consommateurs, de l'acceptation à payer en contrepartie des services d'épuration.

4.2. **Cadre institutionnel**

Durant les deux années écoulées, le cadre institutionnel a été étoffé et renforcé en Chine dans le domaine de l'environnement. Le fait d'avoir confié l'élaboration de la politique d'environnement à une autorité centrale distincte va dans ce sens. Promue à un rang équivalant à celui d'un ministère, l'Administration d'État pour la protection de l'environnement peut davantage se faire entendre au sein du gouvernement. Un vaste appareil administratif a par ailleurs été mis au service de l'environnement au niveau national et infranational.

Les mesures prises correspondent aux changements institutionnels plus généraux apportés à l'ensemble de l'appareil gouvernemental, qui ont consisté à rationaliser l'administration centrale, à décentraliser les compétences et à faire prévaloir l'efficacité et

l'efficience dans les structures publiques chinoises. Bien que ces changements aient donné une assise plus solide aux administrations chargées de l'environnement, plusieurs caractéristiques du cadre existant les empêchent de réaliser les objectifs fixés.

4.2.1. *Manque de coordination entre les décisions environnementales et sectorielles*

L'Administration d'État pour la protection de l'environnement a pour mission d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques, mais elle ne peut y parvenir sans le concours d'autres organes gouvernementaux, compte tenu du grand nombre de compétences partagées dans le domaine de l'environnement. Au lieu de coopérer, différents organes sont engagés dans une course aux ressources et des luttes d'influence. Par exemple, l'Administration d'État pour la protection de l'environnement est en rivalité avec le Bureau océanique national pour la surveillance et la prise en charge de la qualité de l'environnement côtier. Ses relations avec le ministère de l'Eau concernant la gestion des bassins hydrographiques sont également tendues, car l'un et l'autre organes considèrent que cette tâche leur revient en priorité. Bien que le Conseil des affaires d'État ait cherché à y remédier par la mise en place de bureaux de protection des ressources en eau des bassins hydrographiques, subordonnés à la fois au ministère de l'Eau et à l'Administration d'État pour la protection de l'environnement, les résultats laissent à désirer.

Plusieurs raisons expliquent ce manque de coopération. Tout d'abord, le passé de l'Administration d'État pour la protection de l'environnement et des bureaux de protection de l'environnement nuit aux efforts de coordination. Bien que cette administration et ses bureaux de protection de l'environnement occupent désormais un rang comparable à ceux d'autres ministères et bureaux, le fait qu'ils dépendaient au début des années 80 du ministère de la Construction urbaine et rurale et de ses bureaux municipaux leur vaut de rester assimilés à des organes de second ordre. L'attitude peu coopérative des bureaux urbains, industriels ou autres empêche les bureaux de protection de l'environnement, et l'Administration d'État pour la protection de l'environnement, de surmonter les divergences et de coordonner les politiques. Ensuite, l'Administration d'État pour la protection de l'environnement est souvent perçue par les entreprises, les gouvernements locaux et les ministres sectoriels comme le « gendarme » de l'environnement qui entrave la croissance économique (Institut pour l'environnement de Stockholm et PNUD, 2002). Enfin, il n'existe pas de mécanisme efficace pour coordonner les activités et assurer la réalisation des objectifs d'environnement. C'est plus particulièrement vrai depuis la suppression de la Commission pour la protection de l'environnement du Conseil des affaires d'État, qui jouait un rôle important dans la prise de décision et dans l'articulation des politiques environnementales et sectorielles. L'Administration d'État pour la protection de l'environnement tend donc à se retrancher dans une attitude défensive et à limiter le champ de ses activités à des domaines qui ne nécessitent pas de collaboration avec d'autres organes.

Pour améliorer la situation, plusieurs possibilités peuvent être envisagées par les autorités chinoises. Par exemple, l'Administration d'État pour la protection de l'environnement pourrait devenir un ministère à part entière. Il en va ainsi dans un certain nombre de pays membres de l'OCDE. Un mécanisme de coordination et de communication de haut niveau pourrait aussi être créé de manière à unifier le processus de décision pour l'ensemble de l'appareil gouvernemental, à l'instar de l'ancienne Commission pour la protection de l'environnement du Conseil des affaires d'État. Ce mécanisme pourrait assurer la prise en compte des considérations environnementales dans la définition des

politiques sectorielles; les redondances et incompatibilités s'estomperaient, tandis que les synergies seraient optimisées. Autre suggestion, le Conseil chinois pour la coopération internationale sur l'environnement et le développement pourrait être mis à contribution par un tel mécanisme de coordination (voir encadré 17.5).

Encadré 17.5. **Le Conseil chinois pour la coopération internationale sur l'environnement et le développement**

Le Conseil chinois pour la coopération internationale sur l'environnement et le développement, créé en 1992, offre un cadre de dialogue entre des représentants chinois de haut niveau et leurs homologues de l'OCDE sur des questions liées à l'environnement et au développement.

Les objectifs du Conseil chinois pour la coopération internationale sur l'environnement et le développement sont les suivants :

- formuler des conseils stratégiques et des recommandations concrètes à l'intention du gouvernement chinois sur la marche à suivre pour assurer une croissance économique viable, protéger et améliorer l'environnement du pays, et concilier à long terme la sécurité des approvisionnements énergétiques et l'intégrité des ressources naturelles;
- favoriser la coopération entre la Chine et la communauté internationale sur des aspects déterminants de l'environnement et du développement, tels que la planification, les projets d'aménagement, le progrès scientifique, les transferts de technologies, la formation, etc.;
- assumer une mission consultative auprès du gouvernement chinois pour les décisions importantes en matière d'environnement et de développement, et évaluer les incidences économiques, sociales et environnementales de ces choix;
- mettre à la disposition du gouvernement chinois les enseignements tirés ailleurs en matière d'environnement et de développement dans l'optique de la mondialisation, des technologies de l'information et de l'innovation scientifique et technologique, tout en aidant la Chine à faire connaître ses réalisations et données d'expérience à d'autres pays;
- donner à la Chine plus de moyens de participer aux négociations en vue d'accords internationaux visant à atténuer les problèmes d'environnement de dimension planétaire; et
- jouer un rôle de conseil et de soutien dans l'action entreprise pour sensibiliser le public et le faire participer à la protection de l'environnement.

Le Conseil chinois pour la coopération internationale sur l'environnement et le développement compte entre 40 et 50 participants de haut niveau, de Chine et de divers pays. Il est présidé par le vice-Premier ministre du Conseil des affaires d'État. Parmi les membres chinois figurent des ministres, des vice-ministres et des experts éminents travaillant dans le domaine de l'environnement et du développement. Ils prennent part à titre personnel aux activités du Conseil chinois pour la coopération internationale sur l'environnement et le développement.

Le Conseil chinois pour la coopération internationale sur l'environnement et le développement charge des équipes de travail, constituées pour une courte période en fonction des besoins, d'étudier des thèmes prioritaires touchant à l'environnement et au développement en Chine. Il se réunit une fois par an pour examiner les rapports d'étude et les propositions d'action émanant de ces équipes de travail (actuellement au nombre de 12) et formuler des recommandations à l'intention du gouvernement chinois.

4.2.2. Rivalités entre décideurs nationaux et locaux

L'administration chargée de l'environnement au niveau local peut voir son action entravée par des dirigeants locaux, car elle est prise dans des relations d'autorité verticales et horizontales (*tiaokuai guanxi*). Les bureaux de protection de l'environnement au niveau le plus bas rendent compte à ceux du niveau supérieur (et, en dernier ressort, à l'Administration d'État pour la protection de l'environnement), mais le financement et la supervision sont assurés par l'administration provinciale ou infraprovinciale. Les instances chargées de la réglementation et de la bonne application des textes n'ont pas suffisamment d'autonomie ni de pouvoir par rapport à celles qui sont chargées de promouvoir le développement économique. Les gouvernements locaux divergent souvent de l'Administration d'État pour la protection de l'environnement quant à l'équilibre entre développement et environnement, surtout dans les cas où le gouvernement local est propriétaire, en totalité ou en partie, d'une entreprise ou entité polluante. Quand une telle entreprise est menacée de sanction pour non-conformité, il arrive qu'un autre organe du gouvernement – en général le Département de planification économique ou de planification du développement – intervienne pour circonscrire l'action du bureau local de protection de l'environnement. Cette propension est encore plus marquée lorsque les chefs ou responsables d'entreprise sont implantés dans le comité local du Parti, l'assemblée populaire ou le gouvernement local (Ma et Ortolano, 2000).

Les bureaux de protection de l'environnement ne sont pas pour autant entièrement soumis aux dirigeants locaux. Chaque année, des cas opposant des responsables de ces bureaux aux administrations locales sont d'ailleurs signalés à l'Administration d'État pour la protection de l'environnement. Toutefois, étant donné que les hauts responsables des bureaux de protection de l'environnement sont désignés par les administrations infranationales, et en dépendent, c'est généralement la position des gouvernements locaux qui prévaut en cas de différend.

La structure incitative sous-jacente à la promotion de carrière nuit aussi à la gestion de l'environnement au niveau local. L'avancement est lié à une définition étroite des résultats obtenus en termes de développement économique et d'emploi. Les problèmes d'environnement, dans lesquels d'aucuns voient des facteurs de ralentissement, sont souvent éludés. Si certains changements se font jour, compte tenu de l'importance récemment accordée au « PIB vert », les incitations en faveur de la protection de l'environnement laissent toujours à désirer. Dernier point, les responsables sont généralement en poste pour de courtes périodes en Chine. Ils ne sont donc pas en mesure de cerner véritablement les problèmes existants ni suffisamment encouragés à envisager pour le long terme des perspectives et des stratégies de développement durable.

Des mesures ont été récemment prises pour remédier à certains des problèmes évoqués ci-dessus. Pour nommer les responsables des bureaux de protection de l'environnement au niveau infranational, il faut désormais obtenir l'aval d'une administration environnementale de rang plus élevé. Parallèlement, l'indépendance administrative conférée aux bureaux locaux leur a donné plus de poids⁷. En outre, le gouvernement central a expressément étendu la mission de protection de l'environnement aux administrations des provinces, des municipalités et des districts/arrondissements, au lieu de la réserver aux bureaux de protection de l'environnement. Encore faudrait-il concevoir des mécanismes obligeant l'administration gouvernementale à rendre des comptes en fonction des objectifs fixés dans ce domaine.

En dépit de la grande expérience acquise par les pays membres de l'OCDE concernant l'intégration des politiques économiques et environnementales, le découplage entre pollution de l'environnement et croissance économique, et le recours à des indicateurs pour évaluer la mise en œuvre des mesures environnementales et sectorielles⁸, ces aspects tendent à revenir au cœur des débats sur l'application des politiques d'environnement.

4.2.3. Décalage entre attributions et moyens au niveau national et infranational

Les administrations chargées de l'environnement en Chine n'ont pas les moyens de mener à bien leur mission. Dans les années 90, les questions d'environnement ont retenu davantage l'attention des responsables politiques, tandis que les instances compétentes de l'État ont été renforcées. Par exemple, des villes telles que Dalian, Shanghai et Xiamen consacrent systématiquement un pourcentage élevé des recettes locales à la protection de l'environnement et ont mis en place des bureaux de protection de l'environnement dotés d'effectifs et de moyens financiers appréciables. Toutefois, l'écart s'est creusé entre les attributions toujours plus larges de l'Administration d'État pour la protection de l'environnement et des ressources humaines et financières qui allaient en diminuant. Il en va de même pour un grand nombre de bureaux de protection de l'environnement au niveau provincial. Le financement des activités de mise en conformité et de lutte contre la pollution à partir de sources ponctuelles, en particulier, n'est pas à la mesure des tâches imparties.

Les rivalités qui, comme indiqué ci-dessus, opposent les bureaux de protection de l'environnement et les divisions spécialisées des bureaux industriels contribuent également aux problèmes de gestion. Du fait que ces divisions spécialisées sont mieux placées pour aider les entreprises à définir des solutions conformes aux règles environnementales, beaucoup de responsables de ces entreprises sont plus disposés à coopérer avec elles qu'avec les bureaux de protection de l'environnement.

D'après une étude de la Banque mondiale portant sur 300 bourgs de Chine, l'insuffisance de moyens de gestion de l'environnement est encore plus criante à ce niveau (Banque mondiale, 2001). Seule une faible proportion des gouvernements des bourgs ont confié cette tâche à des employés particuliers. Le déroulement des opérations dépend de dirigeants qui sont en général liés de près aux entreprises de bourgs et de villages. Bien que celles-ci aient été largement privatisées, elles conservent cependant un lien étroit avec le gouvernement local pour ce qui est de la fiscalité et de l'emploi, sans parler des contacts personnels. Localement, la gestion de l'environnement laisse donc à désirer, même si 1 422 unités de protection de l'environnement ont été récemment mises en place au niveau des bourgs. C'est un bon début, qui laisse espérer que la situation pourrait être redressée.

À l'évidence, il faut renforcer les moyens des administrations environnementales en Chine et faire coïncider les attributions et le financement. L'Administration d'État pour la protection de l'environnement devrait commencer par examiner la dotation en personnel à tous les niveaux pour apprécier le décalage entre les tâches à accomplir et les moyens, et définir les mesures de recadrage qui s'imposent pour traiter les dossiers prioritaires. Par exemple, l'Administration d'État pour la protection de l'environnement et les bureaux de protection de l'environnement pourraient axer leurs efforts sur un petit nombre de problèmes, en s'attachant à ceux pour lesquels une solution est envisageable. Étant donné la gravité de la pollution dans certaines zones rurales et le manque d'organes/d'effectifs qualifiés, le cadre institutionnel à ce niveau est plus particulièrement à revoir.

Par ailleurs, des mécanismes de formation continue devraient permettre au personnel de l'Administration d'État pour la protection de l'environnement et des bureaux infranationaux de se perfectionner et d'obtenir des informations, de façon régulière et durable, sur les nouvelles réglementations et approches concernant la gestion de l'environnement. Il faudrait faire de certains établissements locaux de formation des centres d'excellence régionaux. Ces établissements de formation et de recherche devraient non seulement améliorer les compétences liées à l'environnement ou aux moyens de mise en application, mais aussi renforcer les capacités de coordination avec les organes sectoriels.

Les instances gouvernementales chinoises, qui sont souvent surchargées de tâches administratives et manquent de temps pour réfléchir aux modes d'action possibles, ont besoin d'être épaulées par des experts. La création de « laboratoires d'idées » pourrait ouvrir le marché des services de conseil environnemental et jouer un rôle déterminant dans l'élaboration de solutions efficaces et efficientes mettant à profit les dernières recherches scientifiques en date.

4.2.4. Insuffisance et incohérence du financement des administrations environnementales

L'insuffisance des ressources financières mises à la disposition des administrations environnementales entraîne des incitations perverses qui nuisent à l'environnement. Bon nombre de bureaux de protection de l'environnement sont tributaires des redevances de pollution, dont le produit substantiel sert à couvrir leurs frais de fonctionnement. Ils conserveraient jusqu'à 20 % des redevances de pollution encaissées⁹. Pour beaucoup d'entre eux, ces prélèvements et les montants ainsi retenus sont une question de survie. Dans bien des cas, les bureaux de protection de l'environnement fixent des limites de pollution dont la rigueur ne se justifie pas de façon à accroître le plus possible leurs revenus, sans se préoccuper de ménager l'environnement. Le fait que les autorités centrales engagent les entités gouvernementales à subvenir à leurs propres besoins amplifie le phénomène. La réduction des fonds accordés par les gouvernements locaux encourage aussi les bureaux de protection de l'environnement à optimiser les recettes tirées des redevances. Dans cette optique, les bureaux de protection de l'environnement préfèrent que les entreprises continuent de polluer et paient en conséquence, au lieu de les amener à respecter les normes de rejet et à cesser leurs versements.

Par ailleurs, un grand nombre d'organismes rattachés aux bureaux de protection de l'environnement génèrent des recettes non négligeables en réalisant des études d'impact sur l'environnement (EIE) relatives à des projets d'aménagement. Des conflits d'intérêts peuvent s'ensuivre quand le personnel du bureau de protection de l'environnement évalue les comptes rendus d'EIE établis par leurs homologues de ces organismes.

Il faut donc analyser le financement des institutions chargées de l'environnement pour faire disparaître les incitations perverses liées au rôle des bureaux de protection de l'environnement dans le recouvrement des redevances et amendes de pollution (les tâches de recouvrement pourraient notamment être transférées à d'autres instances telles que les autorités fiscales). Seraient également à examiner les dispositions à prendre, à plus long terme, pour assurer un financement suffisant sur le budget de l'État, comme c'est le cas dans beaucoup de pays membres de l'OCDE. Une étude récente de l'OCDE sur les dispositifs de financement des organes chargés de faire respecter les lois et règlements donne des exemples de démarches possibles (OCDE, 2005b).

4.3. Cadre réglementaire

Le cadre de réglementation et de mise en application élaboré en Chine dans le cas de la pollution industrielle est très complet car il englobe des instruments divers, notamment de type autoritaire et économique. Le système a été régulièrement ajusté et étoffé pour produire de meilleurs résultats et traiter les questions prioritaires. L'expérimentation fondée sur des projets pilotes a contribué à améliorer la conception de nouvelles démarches. Toutefois, un certain nombre de lacunes sont à signaler :

1. l'ambiguïté et le manque de cohérence de certaines prescriptions légales, sans oublier l'absence de définition claire des droits et des responsabilités des différentes parties;
2. le manque de transparence du système de mise en application, les fonctionnaires et inspecteurs jouissant d'un large pouvoir discrétionnaire sans avoir de comptes à rendre; et
3. le manque d'empressement des tribunaux à régler les différends et à sanctionner le non-respect des règles.

Ces problèmes et les solutions possibles sont rapidement décrits dans les sections ci-après.

4.3.1. Absence de définition claire des prescriptions et responsabilités légales

En principe, les lois chinoises sur la protection de l'environnement prévoient des dispositions générales auxquelles les administrés doivent se conformer. Toutefois, ces dispositions ne s'accompagnent pas de textes d'application précisant les responsabilités des diverses parties et les modalités de mise en œuvre. À titre d'exemple, les divisions de protection de l'environnement ne peuvent faire appliquer la loi, faute d'assise juridique. Dans certains cas, tels que le régime de prélèvements au titre de la pollution, les redevances sont fixées par voie administrative et non par des textes de plus haut niveau ayant reçu l'approbation du Conseil des affaires d'État. Ces dispositions peuvent donc être contestées par les responsables d'entreprise du fait qu'elles n'ont pas un caractère juridiquement contraignant. Par ailleurs, des instruments apparentés, notamment les permis et les redevances de pollution, peuvent ne pas être compatibles, si bien que le système est difficile à administrer (voir encadré 17.6).

Face à ces problèmes, les autorités chinoises devraient procéder à un examen de la législation environnementale pour venir à bout des incohérences et des décalages entre les lois et les textes d'application. Les processus d'élaboration des lois et règlements devraient être plus transparents et axés sur un consensus entre les entités de réglementation, les parties visées et le public. L'Analyse d'impact de la réglementation (AIR) s'étend désormais aux politiques d'environnement dans la plupart des pays membres de l'OCDE (OCDE, 1997a; OCDE, 1997b). Elle englobe une évaluation préalable et une évaluation *a posteriori*¹⁰. L'AIR peut apporter les améliorations qualitatives suivantes à la législation : cohérence des lois proposées avec les réglementations en vigueur, réduction des coûts et efficacité accrue. La Chine aurait peut-être intérêt à se référer aux exemples d'application de cet instrument dans la zone OCDE. La participation accrue du public tout au long du processus, depuis l'élaboration de la législation environnementale jusqu'aux activités visant à en assurer le respect, peut permettre de donner plus de portée réelle aux mesures et de parer à un stade précoce aux risques d'incompatibilité.

Parallèlement, il faudrait renforcer les instruments en les dosant de manière optimale pour en accroître l'efficacité et l'efficience en cas de problèmes d'environnement particuliers. Ces panoplies d'instruments pourraient comprendre des normes d'émission,

Encadré 17.6. Le système chinois de permis de rejet

À la fin des années 80, l'Administration d'État pour la protection de l'environnement a instauré un système de permis de rejet qui visait à limiter à la fois la concentration et le flux massique des polluants émis. En effet, dans certaines villes, même si les normes nationales sur les effluents étaient respectées, la qualité des cours d'eau continuait de se dégrader car aucune limite ne s'appliquait au volume total de polluants qui y était rejeté. Le nouveau programme de permis ne concordait pas avec le système plus ancien de redevances sur les rejets polluants. Alors que les redevances sur les rejets se rapportent à des concentrations, en fonction des normes sur les effluents, le système de permis se fonde à la fois sur le flux massique et sur la concentration des polluants dans les rejets. En outre, la concentration admissible dans le cas des permis peut être différente des limites fixées par les normes sur les effluents. Reste à savoir laquelle des deux s'applique aux entreprises. D'où aussi des interrogations sur l'opportunité de remplacer les redevances en vigueur, fondées sur les concentrations, par un nouveau système se référant aux concentrations et flux massiques admissibles au sens des permis. Ce manque de cohérence entre les limites de pollution dans les permis de rejet et les normes d'effluents a été un véritable casse-tête pour beaucoup d'employés des bureaux de protection de l'environnement. Le programme de permis paraissait difficilement applicable sans une refonte du système de redevances. Or, le système de redevances ne pouvait être retouché car les normes d'effluents, tout comme la méthode de calcul des redevances, étaient inscrits dans la législation.

En outre, le système de permis voulait que les bureaux de protection de l'environnement déterminent, pour chaque entreprise visée, des limites applicables aux concentrations et aux flux massiques de polluants dans les eaux usées rejetées. Mais les règles nationales sur la délivrance des permis n'obligeaient pas à fixer des limites de concentration aussi rigoureuses que les normes sur les effluents. Beaucoup de permis étant moins exigeants que les normes sur les effluents en termes de concentration, il arrivait souvent que les entreprises respectent les conditions prévues par les permis tout en contrevenant aux normes sur les effluents.

des systèmes de permis et des instruments économiques, appliqués selon une démarche cohérente, et varier en fonction des catégories visées (selon qu'il s'agit de grandes entreprises ou de petites et moyennes entreprises, par exemple). L'expérience récemment acquise par l'OCDE à la faveur de l'élaboration de panoplies d'instruments dans des pays membres et en Europe orientale pourrait être mise à profit (OCDE, 2003a).

4.3.2. Manque de transparence et « pragmatisme » du système de mise en application

En règle générale, les bureaux locaux de protection de l'environnement assument les tâches ordinaires de supervision et de répression des pollueurs dans leur circonscription. Les entreprises sont tenues de respecter les normes nationales pour les rejets polluants visés par des dispositions environnementales. En cas de dépassement de ces normes, les entreprises en activité sont passibles de sanctions pour pollution excessive ou s'exposent à un refus d'enregistrement lors du dépôt de demande de permis.

Les agents compétents des bureaux de protection de l'environnement disposent d'une grande latitude quant aux moyens de faire respecter les exigences environnementales. Or, dans le contexte institutionnel actuel, ces bureaux doivent composer avec les priorités du

gouvernement local pour exercer leur pouvoir discrétionnaire. Ils ne peuvent guère prendre d'initiatives répressives susceptibles de déplaire aux dirigeants ou à des organes influents. Ainsi s'expliquent, par exemple, les difficultés rencontrées pour tirer les résultats voulus des instruments économiques récemment instaurés. En dépit des instructions données par les bureaux de protection de l'environnement pour le recouvrement des redevances sur les rejets, le niveau de ces redevances est généralement le fruit de négociations, et non pas du mode de calcul précisé dans les textes.

La démarche adoptée en Chine est qualifiée de « pragmatique », le choix des moyens d'exécution étant plus déterminé au cas par cas qu'au nom de la stricte conformité avec les règles environnementales. Les bureaux de protection de l'environnement sont en effet tributaires des *guanxi*¹¹ avec les entreprises visées. Beaucoup d'agents des bureaux de protection de l'environnement estiment que la mise en conformité des entreprises passe par la compréhension mutuelle, une assistance technique et un concours financier, auxquels s'ajoute la négociation d'échéances acceptables.

Cette démarche « pragmatique » a été employée avec un certain succès en Chine, mais il n'est pas rare que le personnel des bureaux de protection de l'environnement renonce à retirer les permis comme le voudrait la gravité des infractions ou choisisse de ne pas infliger d'amende pour non-conformité par souci de préserver des relations (*guanxi*) harmonieuses avec les entreprises. Accuser des entreprises d'avoir contrevenu aux conditions prévues par les permis, c'est risquer de faire « perdre la face » aux responsables de ces entreprises. Certains agents des bureaux de protection de l'environnement considèrent aussi qu'il peut être contre-productif de pénaliser les entreprises, car elles ne seront plus incitées à se mettre en conformité à l'avenir (Ma et Ortolano, 2000).

Pour remédier à ce problème, il faudrait élaborer des stratégies d'assurance de conformité permettant de réagir de façon rigoureuse et équitable, au moment opportun, en cas de non-respect des dispositions, tout en offrant des incitations propices à une plus grande discipline et des récompenses en cas de comportement plus favorable à l'environnement. Des enseignements peuvent être tirés de l'application de ces stratégies dans plusieurs pays membres de l'OCDE, concernant notamment l'« aide à la mise en conformité », qui consiste à négocier avec les entreprises pour fixer des échéanciers, par exemple. Toutefois, le champ d'application de ces stratégies est clairement délimité par les textes réglementaires et soumis à l'examen du public (USEPA, 1992; OCDE, 2003a).

Quoi qu'il en soit, le pouvoir d'appréciation du personnel chargé de veiller au respect des textes devrait être limité et défini avec précision dans les dispositions réglementaires. Les pressions exercées par le public pourraient être davantage mises à profit pour faire respecter les exigences environnementales. L'action dans ce sens passe aussi par des campagnes de sensibilisation et le renforcement des capacités nécessaires.

Il arrive également que des entreprises se soustraient à la supervision des bureaux locaux de protection de l'environnement en demandant à des fonctionnaires locaux de signer des autorisations sans passer par les administrations environnementales. En outre, les gouvernements locaux assurent parfois à des entreprises très polluantes mais jugées importantes pour l'économie locale une « protection » qui leur permet d'échapper aux inspections, redevances et amendes. Dans certains cas, les gouvernements des districts ont pu annuler la décision prise par le bureau de protection de l'environnement d'infliger une amende à une entreprise ou empêcher le bureau local de s'en remettre au tribunal pour faire exécuter une amende administrative. Une telle ingérence prive d'effet les

Encadré 17.7. **Campagnes du gouvernement chinois en faveur de l'environnement**

Dans les années 60 et 70, le gouvernement chinois recourait principalement à des campagnes pour s'attaquer aux problèmes économiques et sociaux. Les politiques définies au niveau central qui donnaient lieu à de vastes programmes publics d'équipement étaient relayées par le contrôle administratif et la propagande. Ce mode d'action privilégié dans le domaine de l'environnement au début des années 80 revêt toujours une grande importance aujourd'hui. Plusieurs mesures peuvent être prises : interdiction de certaines activités, fermeture de chaînes de production ou d'entreprises tout entières, investissement matériel et mobilisation des populations.

La campagne de dépollution de la Huai en offre une illustration. L'appel à « la mise en valeur de la Huai » a été lancé par le gouvernement chinois dans les années 70. Cette rivière, qui traverse quatre provinces de la côte orientale fortement industrialisée, demeurait gravement polluée après des années d'efforts de réduction de la pollution. Pour y remédier, plus de 1 000 usines ont été fermées dans le cadre d'une « campagne antipollution ». Par ailleurs, l'année 1995 a été marquée par le lancement de plus de 1 500 projets distincts en accord avec les priorités fixées par le gouvernement, moyennant un investissement total supérieur à 18 milliards d'USD. Parallèlement, des mesures énergiques ont été prises contre les gros pollueurs. De 1995 à 2000, il a été décidé de fermer plus de 84 000 installations à l'origine d'une forte pollution, englobant des raffineries de pétrole, des cimenteries, des centrales thermiques et des usines métallurgiques. Ces fermetures ont surtout visé des petites entreprises privées géographiquement dispersées, hors d'atteinte des infrastructures mises en place sous l'égide de l'État.

Ces exemples montrent bien comment les campagnes ont évolué au fil des ans. Dans les années 70, elles avaient souvent un caractère sectoriel et s'appuyaient exclusivement sur des interdictions administratives et des investissements. Désormais, elles font intervenir plusieurs secteurs et sont également sous-tendues par un cadre réglementaire qui viennent compléter des mesures sociales. Cette approche a grandement contribué à améliorer certains aspects de l'environnement. Elle a surtout permis de galvaniser toutes les composantes de la collectivité face à un problème clé, souvent autour d'un nombre emblématique* ou d'un slogan patriotique. Les campagnes, estime-t-on en Chine, axent les efforts sur des thèmes plus mobilisateurs – tels que la pollution – que les enjeux ou moyens techniques – normes d'émission, par exemple. Jusqu'à un certain point, elles ont aidé à définir et à expliquer les priorités des politiques gouvernementales.

Certains inconvénients sont cependant à signaler. Le processus de fixation des priorités et de lancement des campagnes en faveur de l'environnement n'a pas toujours été clair. Après un début retentissant, une fois passé le premier engouement, les campagnes sont parfois restées lettre morte. D'où la réouverture d'un grand nombre d'usines polluantes, fortes du soutien des gouvernements locaux. Par ailleurs, lorsqu'un problème était repéré, il s'agissait moins de rechercher les méthodes les plus efficaces par rapport au coût pour parvenir aux objectifs fixés que d'attirer automatiquement l'attention sur des opérations nécessitant de lourdes dépenses. Les campagnes ont pu aller à l'encontre de la coordination sectorielle car chacune d'elles relevait généralement d'un organe particulier. Enfin, compte tenu du caractère ponctuel des campagnes, le secteur privé a du mal à s'adapter.

* Des traditions anciennes, notamment taoïstes, donnent aux nombres une place dans la cosmogonie qui explique l'usage qu'en font aujourd'hui encore les Chinois dans les slogans.

Source : Institut pour l'environnement de Stockholm, PNUD (2002), *China Human Development Report 2002 : Making Green Development a Choice*.

mesures de coercition. Elle ne s'arrête que lorsque la pollution entraîne des répercussions incontestables sur la santé humaine et l'environnement.

Ce type de dérive peut être contrebalancé par des campagnes en faveur de l'environnement orchestrées par le gouvernement central (voir encadré 17.7). Elles permettent aux bureaux de protection de l'environnement d'asseoir leur crédibilité auprès des pollueurs et de donner aux responsables de haut niveau des gages de leurs performances.

4.3.3. Manque d'empressement des tribunaux à régler les différends et à sanctionner le non-respect des règles

Les lois et règlements confèrent certains pouvoirs aux administrations, notamment celui de diffuser des avertissements et d'imposer des redevances administratives pour les formes mineures de non-conformité. Toutefois, les autorités ne disposent pas d'instruments suffisants en cas de manquements plus sérieux. Par exemple, il leur est impossible de fermer certaines chaînes de production ou l'ensemble des installations, de geler les comptes des entreprises ou de faire procéder à des arrestations en cas d'infraction grave à la réglementation environnementale ayant provoqué des accidents de personnes. Il en va différemment dans d'autres domaines – fiscal, commercial et industriel – où les services gouvernementaux disposent de tels pouvoirs.

Dans certains cas, les tribunaux pourraient entrer en jeu. Or, c'est rarement la voie choisie par les bureaux de protection de l'environnement. Tout d'abord, en Chine, les parties à un conflit préfèrent passer par des négociations informelles qui, moyennant des compromis de part et d'autre, débouchent sur un consensus. Des tiers contribuent souvent à la recherche d'une issue par la médiation et la conciliation. Celles-ci jouent toujours un rôle crucial dans la mise en œuvre des politiques environnementales, même si les institutions juridiques prennent de l'importance en Chine. La raison tient à la tradition confucéenne qui préfère s'en remettre aux valeurs et injonctions morales (par opposition à la peur des sanctions judiciaires) pour orienter les comportements et maintenir l'ordre social. Parallèlement, le système juridique a davantage servi à appliquer les politiques de l'État qu'à mettre en forme et à protéger les droits des citoyens.

Ensuite, le système juridique chinois est encore peu élaboré et manque de juges dûment formés. Certains spécialistes mettent en cause d'autres imperfections de l'appareil judiciaire, telles que la méconnaissance du droit, la corruption, les pressions exercées sur les juges par les gouvernements locaux et les fonctionnaires de haut niveau, sans oublier l'incapacité des tribunaux à faire exécuter leurs propres décisions. En outre, même lorsque les affaires sont portées devant les tribunaux, la lettre du droit n'est qu'un facteur parmi d'autres lorsqu'il s'agit du respect des règles environnementales. Les tribunaux se prononcent en fonction de la politique officielle, de l'avis des gouvernements locaux, et de l'interprétation particulière de la justice et de l'équité que le tribunal donne aux transactions contractuelles. Les *guanxi* entre le personnel du bureau de protection de l'environnement et les responsables d'entreprise, les interventions des fonctionnaires locaux et les impératifs de rentabilité des entreprises expliquent que les résultats puissent être très éloignés de ceux qui sont définis dans les textes.

S'ajoutent diverses raisons pour lesquelles les tribunaux ne sont pas plus souvent sollicités : la plupart des bureaux de protection de l'environnement entendent éviter les coûts liés à la collecte des données qui s'imposent pour étayer des preuves juridiquement convaincantes; beaucoup d'entre eux manquent de personnel ayant reçu une formation

juridique; la formulation vague des textes empêche souvent de déterminer les responsabilités; la négociation a plus de chances de maintenir les *guanxi* entre les bureaux de protection de l'environnement et les entreprises et de consolider les bases d'une coopération ultérieure. En dernier lieu, étant donné le flou qui entoure bon nombre de réglementations chinoises dans le domaine de l'environnement, les juges ne peuvent pas trancher en fonction de références incontestables.

Même s'il faut du temps et des ressources pour mieux associer l'appareil judiciaire au respect des exigences environnementales, l'évolution dans ce sens est à encourager. Les tribunaux peuvent aider à contrôler la cohérence de la législation; ils peuvent permettre de lever les ambiguïtés des réglementations et de voir si les compétences administratives sont déléguées de façon claire et satisfaisante. Par ailleurs, il faut veiller davantage à ce que le public ait le droit, et sache qu'il a la possibilité, de porter devant les tribunaux des affaires de pollution importante de l'environnement (résultant d'actes délibérés d'individus ou d'entreprises). L'effet dissuasif des sanctions infligées en cas d'infractions civiles ou pénales graves est avéré dans un certain nombre de pays membres de l'OCDE.

5. Accès à l'information et participation du public au processus de décision dans le domaine de l'environnement

Pendant des années, les pressions sur l'environnement et les effets à long terme des activités économiques sont restées dans l'ombre en Chine. L'environnement passait pour une ressource exploitable à volonté, et les considérations politiques, économiques ou sociales l'emportaient sur les risques éventuels. Si, dans certains cas, les conséquences ne pouvaient être ignorées, le sujet était relégué au second plan ou remis à plus tard. Même là où des effets écologiquement préjudiciables se manifestaient, les informations et les décisions concernant l'environnement étaient souvent gardées secrètes. Le moindre renseignement était difficile à obtenir, et les mesures de protection de l'environnement venaient généralement d'en haut, selon les priorités retenues par le gouvernement. Les principaux intéressés étaient souvent tenus à l'écart et n'avaient guère leur mot à dire.

Depuis le début des années 90, étant donné l'échec patent de certaines mesures de protection de l'environnement, les autorités chinoises doivent compter avec une nouvelle donne – le public. Médias, universités, associations et particuliers exigent d'être mieux informés de l'état de l'environnement et aspirent à exercer une influence sur les politiques publiques. Le gouvernement reconnaît de plus en plus l'importance de ces acteurs et prend des initiatives en leur faveur. Les sections suivantes donnent quelques exemples particulièrement marquants d'accès à l'information et de participation du public au processus de décision environnemental.

5.1. Information environnementale : diffusion et accès

D'après l'article 11 de la Loi sur la protection de l'environnement de la République populaire de Chine (loi de 1979 modifiée en 1989), les services compétents de l'administration chargée de la protection de l'environnement sous l'égide du Conseil des affaires d'État et des gouvernements des provinces, des régions autonomes et des municipalités relevant directement du gouvernement central doivent publier régulièrement des rapports sur l'environnement¹². Des dispositions comparables sont prévues dans des lois sectorielles telles que la Loi sur la prévention et la maîtrise de la pollution atmosphérique, la Loi sur la prévention et la maîtrise de la pollution de l'eau, la Loi sur la protection de l'environnement marin et la Loi sur la prévention et la maîtrise de la pollution acoustique. Conformément à ces

exigences, au niveau provincial, l'Administration d'État pour la protection de l'environnement et les bureaux de protection de l'environnement fournissent des informations sous diverses formes : rapports sur l'état de l'environnement, bulletins, brochures et communiqués de presse.

Le premier rapport sur l'état de l'environnement en Chine a été publié en 1990. Il visait principalement à mettre la population au courant de la situation dans ce domaine. Depuis 1991, l'Administration d'État pour la protection de l'environnement publie chaque année un rapport sur l'état de l'environnement. Conformément au projet d'administration en ligne lancé en 1998, les rapports sont désormais également accessibles sur Internet.

Des rapports sont également établis par les bureaux de protection de l'environnement à différents niveaux. Ils mettent à contribution d'autres instances telles que le ministère de l'Agriculture, l'Administration nationale des forêts, le ministère de l'Eau, le ministère de la Santé, le Bureau météorologique de Chine, le Bureau océanique national, le ministère des Terres et des Ressources naturelles et le bureau national des statistiques. Ils contiennent des informations sur la pollution de l'environnement, l'état du milieu ambiant et les mesures de protection de l'environnement. S'ajoutent des indicateurs environnementaux. Depuis 1998, la biodiversité et le changement climatique sont pris en compte. Ces rapports s'articulent autour d'une variante méthodologique du modèle « pressions-état-réponses » (PER) adopté par les pays membres de l'OCDE¹³.

Les gouvernements des provinces, des régions autonomes et des municipalités relevant directement du gouvernement central établissent leurs propres rapports annuels sur l'état de l'environnement. Certaines provinces diffusent des relevés hebdomadaires et quotidiens (voir encadré 17.8) et mettent les rapports sur l'environnement en circulation sur Internet. Au moment où nous écrivons, il n'existe pas encore de tels rapports au niveau des grandes villes.

Aux rapports sur l'état de l'environnement nationaux et provinciaux, s'ajoutent des comptes rendus consacrés à des régions et à des bassins hydrographiques clés en termes de gestion de l'environnement. Par exemple, l'Agence nationale pour la protection de l'environnement a diffusé en 1997 un rapport sur la surveillance écologique et environnementale dans la région des Trois Gorges, qui couvrait à la fois la zone du réservoir du barrage des Trois Gorges et la zone en aval jusqu'à l'estuaire du Changjiang (Yangtse). Le rapport prenait en compte, entre autres grands indicateurs, les réseaux de surveillance, les réalisations techniques, le développement socio-économique, les conditions écologiques et environnementales, les centres expérimentaux éco-environnementaux, les émissions polluantes, la qualité de l'environnement et la santé humaine dans la zone du réservoir. Les données avaient été recueillies par le Centre national de surveillance de l'environnement et quelque 18 autres unités, dont le Centre national sur le climat, le Centre de surveillance éco-environnementale de l'Administration nationale des forêts, la Société chinoise d'aménagement des Trois Gorges et le bureau sismologique de Chine. Désormais, des rapports sur la qualité de l'eau des grands bassins hydrographiques sont aussi périodiquement publiés dans la presse, notamment dans le *Journal de l'environnement de Chine* (*Zhongguo huanjing bao*) et le *Quotidien du peuple* (*Renmin ribao*).

Toutefois, certains rapports sur les conditions environnementales (en particulier dans les zones urbaines) sont classés confidentiels et réservés au personnel de grade supérieur des services de protection de l'environnement à différents niveaux. Des notes sur la qualité de l'environnement sont remises aux dirigeants de ces services. Elles portent essentiellement sur la qualité de l'air, les pluies acides, la qualité des cours d'eau dans les zones urbaines, la qualité de l'eau des principaux réseaux hydrographiques, la pollution des lacs et des réservoirs, la qualité de l'eau de mer et la radioactivité de fond.

Encadré 17.8. Informations hebdomadaires et quotidiennes sur l'environnement

Des relevés quotidiens et hebdomadaires sont rendus publics sur la qualité de l'air ambiant. Les informations rassemblées à cet effet sont tirées de la surveillance systématique de plusieurs polluants courants visés par la norme nationale sur la qualité de l'air ambiant et des résultats d'évaluations portant sur la qualité de l'air urbain. En 1997, la dixième session de la troisième Commission pour l'environnement du Conseil des affaires d'État a décidé qu'il fallait instaurer un système rendant compte chaque semaine de la qualité de l'air ambiant en zone urbaine dans 47 villes pilotes du pays*. Nankin a été la première à diffuser dans les journaux et à la télévision des relevés hebdomadaires sur la qualité de l'air. Actuellement, le *Journal de l'environnement de Chine* (*Zhongguo huanjing bao*) diffuse tous les samedis des rapports sur la qualité de l'environnement pour 46 villes pilotes, et met également en circulation sur Internet les indices de qualité de l'air pour ces mêmes villes.

En 1999, après la diffusion pendant plus de deux ans de relevés hebdomadaires sur la qualité de l'air urbain, les autorités chinoises ont décidé que la qualité de l'air ferait l'objet de relevés quotidiens dans 42 grandes villes. Il est prévu d'ajouter cinq villes côtières au dispositif. Les critères de classement et les polluants répertoriés ont été également revus pour cette nouvelle périodicité. Il est donné un large écho aux relevés hebdomadaires et quotidiens par divers moyens : radio, télévision, journaux, 168 centres d'information téléphonique, supports électroniques et panneaux d'affichage dans les rues.

La diffusion de relevés hebdomadaires/quotidiens sur la qualité de l'air urbain a contribué à renforcer l'autorité du gouvernement et à sensibiliser la population aux problèmes d'environnement.

* La surveillance porte sur des polluants tels que le SO₂, les NO_x et le total des particules en suspension.

Les technologies de l'information ont joué un rôle important dans la prise de conscience des problèmes d'environnement. Le public peut exprimer son avis dans ce domaine, et plus de 2 000 sites Web relatifs à l'environnement ont été créés par diverses organisations et par des particuliers. Toutefois, l'utilisation d'Internet est soumise à d'importantes contraintes en Chine, du fait que l'État assure directement la fourniture d'accès ou contrôle les services Internet commerciaux. Les messages jugés séditieux ou en désaccord avec l'action du gouvernement peuvent valoir aux citoyens des amendes, des interrogatoires, voire des mesures de détention.

Depuis peu, le gouvernement central et les gouvernements locaux se sont attachés à divulguer plus systématiquement les informations sur l'environnement pour peser sur le comportement des entreprises. L'application concluante d'un système de classement des performances et de diffusion des informations dans le domaine de l'environnement en Chine est relatée dans l'encadré 17.9. Ce système offre un bon exemple de mise en place d'un cadre de communication entre les parties intéressées, à savoir le gouvernement, l'industrie et le public.

Encadré 17.9. **Communication des informations et classement des performances dans le domaine de l'environnement en Chine**

L'Administration d'État pour la protection de l'environnement s'est tournée vers l'information du public pour accompagner les instruments réglementaires classiques. Comme le faisait depuis 1989 l'agence qui l'a précédée, elle recense les entreprises remarquées pour leurs performances environnementales. Elle se fonde sur les recommandations des bureaux provinciaux de protection de l'environnement, après une évaluation effectuée par un jury dans lequel sont représentés l'Administration d'État pour la protection de l'environnement, le Centre national de surveillance de l'environnement et divers ministères. En 1997, six évaluations successives avaient permis de retenir 500 entreprises « à la pointe de la protection de l'environnement ». Au fil des ans, bon nombre d'entre elles ont été rayées de la liste, faute d'avoir pu se maintenir au niveau correspondant à cette distinction. Plus de 180 entreprises sont cependant restées en bonne place dans le classement.

Les instances chinoises de réglementation ont récemment pris acte de la multiplication rapide des systèmes d'information sur la pollution dans d'autres pays asiatiques, dans le prolongement de programmes pilotes lancés par l'Indonésie et les Philippines en collaboration avec la Banque mondiale.

Depuis la fin de l'année 1998, l'Administration d'État pour la protection de l'environnement et des experts de la Banque mondiale s'attachent ensemble à instaurer un « observatoire écologique » visant à divulguer des informations sur les pollueurs industriels. Inspirée du programme appliqué en Indonésie sous le nom de PROPER, la méthode consiste à classer les activités industrielles en attribuant une couleur à leurs performances environnementales sur une échelle qui en compte cinq – soit, par ordre décroissant, vert, bleu, jaune, rouge et noir. Le classement est diffusé dans les médias. Deux programmes pilotes ont été mis en œuvre au niveau municipal. Ils ont été favorablement accueillis, et l'Administration d'État pour la protection de l'environnement prévoit actuellement d'en lancer dans d'autres zones, dans la perspective d'une application à l'échelle nationale. L'« observatoire écologique » s'appuie sur cinq grandes sources de données : rapports d'auto-surveillance, rapports d'inspection, registres des plaintes déposées par le public, procédures et sanctions, enquêtes sur les caractéristiques des entreprises à classer.

Les informations sur les émissions de 13 polluants de l'air et de l'eau visés par la réglementation sont prises en compte. Le classement porte sur la quantité totale et la concentration des rejets. Les déchets solides sont classés selon trois critères : production, élimination et recyclage.

Plusieurs aspects du comportement de l'entreprise font l'objet d'un compte rendu détaillé. Le management environnemental est classé selon les critères suivants : paiement en temps voulu des redevances sur les rejets polluants, mise en œuvre du programme national de notification et d'enregistrement des rejets polluants et des mesures normalisées de gestion des déchets, respect de diverses exigences administratives réglementaires. La surveillance de l'environnement sur le site, la formation du personnel et l'élaboration de documents internes sont examinées. Le classement vise aussi à évaluer le rendement d'utilisation des ressources, ainsi que le niveau technologique et la qualité du management environnemental de l'entreprise.

Encadré 17.9. **Communication des informations et classement des performances dans le domaine de l'environnement en Chine (suite)**

Ce système très complet a un caractère volontaire et donne aux intéressés la possibilité de débattre de leur classement préalablement à sa divulgation. Lorsqu'il a été déterminé, le classement est transmis à l'organe d'orientation du programme qui le vérifie une dernière fois et l'entérine avant de le rendre public. Pour que la presse en rende compte fidèlement, les journalistes sont invités à assister à une présentation détaillée du programme, comprenant des explications sur le système de classement et une démonstration du logiciel utilisé.

Source : Hua Wang, Jun Bi, David Wheeler (2002), *Environmental Performance Rating And Disclosure: China's Greenwatch Program*, Development Research Group, Banque mondiale.

5.2. **Participation du public au processus de décision**

La participation du public est au cœur des principes et des pratiques de bonne gouvernance. L'engagement constructif des acteurs concernés est propice à l'efficacité et à l'efficience des politiques. La participation du public peut aussi asseoir la légitimité, la crédibilité et la fiabilité des décideurs et des processus de décision. Certains acteurs sont bien placés pour repérer des contradictions et signaler d'éventuels problèmes que les responsables risquent d'avoir initialement sous-estimés. Dès lors que chacun a eu son mot à dire et que le temps nécessaire a été consacré à la recherche de solutions acceptables, le public est plus convaincu du caractère équitable de la décision et concourt davantage à sa mise en œuvre.

L'implication du public dans la prise de décision complique le choix définitif. Toutefois, à en juger par l'exemple des pays membres de l'OCDE, elle peut inscrire les décisions dans la durée et assurer la prise en compte des valeurs de tous. La participation du public peut aussi désamorcer les tentatives de groupes d'intérêts de faire indûment pression sur le système réglementaire. Elle présente notamment les avantages suivants :

1. améliorer la qualité des décisions (le public peut apporter des connaissances propres au site ou formuler des suggestions qui répondent à un large éventail d'intérêts);
2. asseoir la confiance dans les institutions;
3. régler les conflits entre intérêts concurrents (en débouchant sur des décisions plus pérennes et plus satisfaisantes, et en venant à bout de situations inextricables); et
4. former le public et l'inciter à prendre part activement à l'amélioration de l'environnement.

5.2.1. **Formes de participation du public**

En Chine, les autorités sont juridiquement tenues non seulement de fournir des informations sur l'état de l'environnement, mais aussi d'associer les citoyens aux processus de décision. Les réglementations prévoient en outre plusieurs modalités de participation possibles. Dans bien des cas, toutefois, celles-ci dépendent surtout du contexte politique, du type de décision, ainsi que du temps et du budget disponibles.

Les réclamations portées en haut lieu par les gens du peuple sont ancrées dans une tradition séculaire qui a perduré au-delà du tournant politique de 1949. Les citoyens chinois peuvent exprimer leur mécontentement auprès de bureaux prévus à cet effet à divers niveaux d'administration. Par peur des représailles, beaucoup envoient des lettres anonymes¹⁴. Outre

les démarches sur place et par courrier auprès des bureaux gouvernementaux, les citoyens peuvent faire part de leurs préoccupations environnementales :

1. aux bureaux de protection de l'environnement, dont beaucoup possèdent un « service des plaintes » à l'intention du public;
2. aux cabinets des maires, dont les adjoints dans beaucoup de villes sont notamment chargés de la protection de l'environnement, les plaintes des citoyens étant traitées par le personnel de ces cabinets; et
3. aux assemblées populaires locales et aux comités de protection de l'environnement qui en dépendent, les citoyens saisissant souvent leurs représentants élus de problèmes environnementaux.

Un grand nombre de villes ont créé des services téléphoniques spécialisés auxquels les habitants peuvent notifier les problèmes environnementaux. C'est ainsi que Dalian (dans la province du Liaoning) a mis en place une ligne téléphonique pour recueillir 24 heures sur 24 les réclamations des citoyens concernant la pollution. La ville organise également une émission-débat radiophonique durant laquelle les auditeurs peuvent aborder ces questions. Les citoyens commencent d'ordinaire par se plaindre auprès de l'usine à l'origine des problèmes, et c'est seulement lorsque celle-ci ne donne pas suite qu'ils se tournent vers les autorités gouvernementales ou les médias. Les bureaux de protection de l'environnement reçoivent alors des coups de téléphone anonymes dénonçant les infractions.

Les plaintes liées à l'environnement passent aussi par des lettres, visites et appels téléphoniques aux bureaux de protection de l'environnement. Toutefois, les citoyens ont également le droit de poursuivre les entreprises qui polluent et les bureaux de protection de l'environnement qui ne respectent pas les exigences environnementales. Bien que ce droit d'attaquer en justice ne soit pas souvent exercé, le nombre de procédures engagées par des citoyens au nom de l'environnement va en augmentant.

Par ailleurs, des mécanismes plus interactifs permettent au public de s'exprimer et de peser sur les mesures gouvernementales. Ils peuvent avoir un caractère réglementaire, comme dans le cas des études d'impact sur l'environnement (EIE), ou informel : concertation par le biais de réunions avec les habitants, d'enquêtes publiques ou de comités consultatifs. Plusieurs formes de participation du public, telles qu'elles sont actuellement mises en pratique en Chine, sont décrites dans l'encadré 17.10.

Encadré 17.10. **Formes de participation du public au processus de décision dans le domaine de l'environnement**

Études d'impact sur l'environnement (EIE). Une EIE renvoie à un ensemble formellement défini d'analyses visant à préciser les effets attendus, à l'échelle locale et régionale, de projets ou activités à venir. Une telle étude permet de passer en revue les moyens ou solutions de remplacement envisageables pour atténuer ces effets. Depuis peu, les EIE jouent un rôle de planification déterminant en Chine, et ont souvent des prolongements juridiques lorsqu'il s'agit de savoir si le projet peut être réalisé tel quel ou si des modifications doivent être apportées pour en réduire les conséquences potentiellement préjudiciables. La Loi relative aux études d'impact sur l'environnement, rendue publique en 2002, a pris effet en septembre 2003. Aux termes de cette loi, tous les plans ou aménagements doivent avoir fait l'objet d'une EIE avant d'être soumis à l'approbation du gouvernement. La participation du public figure

Encadré 17.10. **Formes de participation du public au processus de décision dans le domaine de l'environnement** (suite)

dans la province du Jiangsu, a été fermée sur décision du gouvernement central pour manquement aux exigences de l'EIE. Si les EIE font plus ou moins intervenir le public selon les projets, elles peuvent lui donner l'occasion de soumettre des commentaires et de proposer des formules différentes. Les EIE peuvent aussi prévoir des modalités explicites d'examen et de prise en compte par les autorités gouvernementales de commentaires transmis par écrit qui entrent ensuite dans les décisions.

Enquêtes publiques. Les enquêtes publiques font partie des méthodes les plus répandues dans ce pays en matière de management environnemental et de planification urbaine. Les gouvernements locaux y ont fréquemment recours pour le choix de sites ou les aménagements dans les villes. Les enquêtes publiques permettent à toutes les parties intéressées de faire connaître leurs réactions aux projets, lois, mesures environnementales ou plans. Annoncées par la radio, la presse écrite ou d'autres moyens de communication, ces enquêtes revêtent une importance particulière pour les personnes qui ne sont pas à même de s'exprimer clairement par écrit. Elles peuvent offrir un cadre qui aide les acteurs concernés à échanger des points de vue et à se situer, tout en donnant aux décideurs une idée des diverses prises de position du public. Dans bien des cas, cependant, les enquêtes se limitent à un rôle d'information qui atténue leur portée réelle. Les avis des experts tendent à l'emporter sur ceux des simples citoyens. Les enquêtes publiques qui donnent lieu à une évaluation sur le fond, passant par la vérification au grand jour des propositions ou un débat sur les modalités des projets considérés, sont moins fréquentes.

Comités consultatifs. Il s'agit également d'un moyen souvent utilisé en Chine. Des experts du monde universitaire sont généralement invités à y prendre part. Ces comités se prêtent à une participation plus sérieuse et plus soutenue qui peut leur donner un rôle beaucoup plus influent. En principe, ils devraient faire intervenir un large éventail de points de vue dans l'élaboration des politiques, la conception et la modification des projets pour en réduire les incidences et en apprécier le rapport coûts-avantages. Or la plupart des comités consultatifs se résument à un petit groupe d'experts triés sur le volet.

Études critiques des dossiers. Si les avant-projets, analyses de fond ou autres éléments de référence sont portés à sa connaissance, le public peut être véritablement mis à contribution dans le processus de décision. Durant les années écoulées, notamment après l'épidémie de SRAS, le gouvernement a mesuré l'importance de la divulgation des informations. Solliciter les commentaires du public sur les documents et rapports peut aussi amener les décideurs à rendre des comptes – et mieux asseoir la légitimité des décisions – dès lors que les modalités des projets et les décisions sont mises à la portée de tous. Cependant, en pratique, un certain nombre de documents officiels ne sont pas accessibles, y compris pour les experts et les organisations non gouvernementales. La circulation des documents n'est pas toujours assurée dans les cercles gouvernementaux. Différents organes peuvent s'en réserver l'exclusivité et les diffuser moyennant finances.

Réunions d'information. Il arrive que les bureaux gouvernementaux et les responsables de l'environnement tiennent des réunions au niveau local, provincial ou national pour donner des éléments sur les plans et aménagements envisagés, mais c'est peu fréquent. Ces dispositions prises au cas par cas n'influent qu'occasionnellement sur le processus de décision. Organisées de façon systématique, de telles réunions peuvent susciter l'adhésion de la population, mettre en évidence les problèmes rencontrés sur place et resserrer la coopération avec des groupes locaux. La sensibilité écologique aidant, le public est appelé à s'élever plus souvent contre des aménagements et plans préjudiciables pour l'environnement. Les prescriptions légales sont à revoir pour que le processus de décision comporte davantage de réunions d'information.

Forums. En Chine, des groupes de défense d'intérêts catégoriels peuvent se voir offrir un espace de dialogue sur les enjeux environnementaux. C'est dans cet esprit qu'ont déjà été organisés plus de dix forums, dont un pour les femmes et l'environnement et un autre pour les jeunes créateurs d'entreprises à visée environnementale.

5.2.2. Types d'acteurs non gouvernementaux

Il existe peu d'organisations non gouvernementales (ONG) à vocation environnementale en Chine. Les problèmes d'environnement n'ont pas encore donné lieu à des mouvements organisés de citoyens comme dans les pays membres de l'OCDE touchés par des problèmes aussi préoccupants. De plus en plus, cependant, les médias révèlent des manquements aux lois et réglementations environnementales, fournissent des chiffres et des informations et relatent des cas de pollution et des accidents. Le public a été ainsi amené à peser sur le comportement des entreprises et sur le processus de décision gouvernemental.

La décision prise en 1996 par le Conseil des affaires d'État concernant certaines questions d'environnement a marqué un tournant en encourageant vivement les médias et les citoyens à dénoncer des actions illégales à l'origine d'atteintes écologiques. À la fin des années 90, les médias et les ONG environnementales exerçaient une influence grandissante. Ils ont uni leurs efforts pour dévoiler des affaires liées à l'environnement, faire connaître les activités des ONG et susciter un courant favorable dans l'opinion. C'est sous la pression du public que l'environnement a été mis à l'honneur dans la campagne en faveur de l'organisation des Jeux olympiques de 2008 à Pékin.

Bien que les ONG prennent de plus en plus d'importance dans la protection de l'environnement en Chine, elles ne bénéficient pas de conditions aussi propices ni de la même autonomie que dans les pays membres de l'OCDE. Toutes les ONG chinoises doivent être enregistrées et agréées par le gouvernement. Beaucoup ont d'ailleurs été créées en vue de réaliser les objectifs des autorités. Au niveau infranational, certaines administrations restreignent toujours la liberté d'expression, ou le droit d'association, et excluent de fait les groupes librement constitués.

Les lois régissant l'enregistrement de groupes issus de la société civile sont sujettes à des modifications fréquentes en Chine. Le règlement de 1998 pour l'enregistrement des organisations sociales précise les conditions à remplir : les « organisations sociales » doivent avoir l'accord et le soutien d'une institution officielle, compter moins de 50 membres et disposer d'un minimum de ressources financières. Par ailleurs, une telle organisation ne peut être constituée s'il en existe déjà une dans la circonscription qui œuvre dans le même domaine ou dans un secteur comparable. Les organisations n'obéissant pas à ces exigences, et donc non enregistrées, ne sont pas habilitées à passer des contrats, par exemple pour être raccordées au réseau téléphonique ou louer des locaux. Elles ne peuvent pas non plus offrir de protection en termes de retraite et d'assurance médicale, par exemple, ni ouvrir un compte bancaire, et ont par conséquent plus de mal à attirer des employés et des financements.

Les ONG ont un accès limité à l'information. Beaucoup de données importantes sur l'environnement sont classées confidentielles et communiquées à un cercle restreint de fonctionnaires de haut niveau. En dépit de ces difficultés et de diverses autres restrictions, des ONG ont lancé des campagnes pour mettre fin à des activités polluantes et étudié des problèmes d'environnement précis dans le but d'influer sur les dirigeants nationaux. Certaines mènent des recherches pour ouvrir de nouvelles pistes en matière de planification et de prise de décision environnementales. L'encadré 17.11 donne quelques exemples d'acteurs associés à la concertation sur les politiques gouvernementales.

Encadré 17.11. Principaux acteurs non gouvernementaux

Instituts de recherche, centres de formation et autres organismes universitaires. Sans être eux-mêmes des organes gouvernementaux, ils ont généralement des liens étroits avec le gouvernement. Il s'agit en règle générale d'organismes sans but lucratif au service du gouvernement et de la collectivité. Le soutien financier que leur apportait autrefois le gouvernement a été supprimé ces dernières années. En conséquence, certains se sont transformés en organismes à but lucratif, tandis que d'autres ont conservé leur statut initial.

Organisations enregistrées au titre des affaires civiles. En 2003, il existait en Chine plus de 100 sociétés, associations, fondations et sociétés d'encouragement nationales, telles que la Fondation chinoise pour la protection de l'environnement, la Société chinoise des sciences de l'environnement et l'Association chinoise des industries de l'environnement. S'ajoutent des sociétés et associations locales.

Organisations non gouvernementales « relevant du gouvernement ». Ces groupes environnementaux « para-publics » ou « semi-officiels » ne sont pas indépendants mais peuvent néanmoins faire sentir leurs effets grâce aux liens noués à haut niveau. Par ailleurs, ils ne sauraient déclencher une mobilisation de grande envergure contre l'État ou le milieu des entreprises, et la portée de leur travail est réduite d'autant.

Organisations à vocation environnementale déclarées comme entreprises. Compte tenu de l'obligation de rattachement à un organe gouvernemental imposée aux organismes sans but lucratif, certaines organisations d'inspiration populaire se sont fait enregistrer en qualité d'entreprises. Toutefois, leurs activités demeurent pour l'essentiel à visée non commerciale.

Associations d'étudiants. En 2001, on dénombrait 184 associations environnementales dans 176 universités et facultés, sans compter les associations très actives de Hong-Kong, Chine et Macao. Une association nationale a été chargée de coordonner les activités menées dans différentes universités. Les élèves des écoles primaires et de l'enseignement secondaire ne sont pas tenus à l'écart de l'action en faveur de l'environnement, mais les associations sont très rares à ce niveau.

Groupes liés à des ONG internationales, enregistrés ou non. Ces groupes existent sous leur propre nom et organisent des activités de façon indépendante. Les plus connus sont « Amis de la nature » et « Volontaires pour une planète verte ».

5.3. Idées avancées pour faire prévaloir l'accès à l'information et la participation du public

Comme indiqué précédemment, l'accès à l'information et la participation du public ont progressé ces dernières années en Chine. Des données générales sur l'état de l'environnement et les politiques publiques sont communiquées par le gouvernement; les citoyens peuvent faire part du mécontentement que leur inspirent les décisions des autorités et, s'il y a lieu, saisir les instances administratives ou judiciaires. Si l'on en croit les médias, l'intérêt accru du public, lié à un meilleur accès aux informations sur les niveaux des redevances de pollution et les peines encourues, a réfréné les abus de pouvoir et le détournement des redevances de pollution. Toutefois, le gouvernement, les ONG officielles et les médias se contentent souvent de « bonnes paroles » sur la nécessité de protéger l'environnement, au lieu d'éclairer le public sur les problèmes et les solutions.

Pour remédier à cette situation, il faudrait peut-être que les autorités aillent plus loin dans la collecte, la mise à jour et la diffusion des informations sur l'environnement qui relèvent de leur compétence. En particulier, elles devraient recueillir des informations auprès des acteurs privés ou de tout groupe dont les activités, en cours ou prévues, pourraient avoir une incidence notable sur l'environnement. Les systèmes de divulgation des données et de classement selon les performances, appliqués pour l'instant à titre pilote, devraient être étendus à d'autres parties du pays, car ils présentent le double avantage d'informer le public et de l'amener à faire pression sur les pollueurs.

En outre, en cas de péril imminent pour la santé humaine ou l'environnement, toutes les informations permettant à la population de prendre des mesures pour éviter ou atténuer les effets nocifs redoutés devraient être communiquées sans attendre.

Il faut que les informations soient non seulement accessibles et largement diffusées, mais aussi présentées de manière transparente et intelligible. Le gouvernement doit s'attacher à les communiquer par le biais de comptes rendus et de données que les médias peuvent exploiter et répercuter. Un rapport national sur l'état de l'environnement devrait aussi être rendu public et mis en circulation à intervalles réguliers. Les informations pourraient ainsi être actualisées et facilement consultables par tous. Les enquêtes publiques sur la qualité de l'environnement et les incidences sur la santé humaine en seraient assurément facilitées. Par ailleurs, les informations devraient être progressivement mises à la disposition des intéressés dans des bases de données électroniques et sur Internet.

Une meilleure sensibilisation aux problèmes d'environnement, une action en faveur des associations environnementales et l'organisation d'une formation peuvent assurer le concours actif de la collectivité. Le gouvernement devrait lever les obstacles à la constitution de groupes écologistes non gouvernementaux, de sorte qu'ils participent de manière plus autonome à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique d'environnement. Par ailleurs, il faudrait leur permettre de mobiliser eux-mêmes les ressources nécessaires à leurs activités par le biais de cotisations ou de services rendus au public. Ces mesures contribueraient à l'émergence d'une société civile.

L'étude des mécanismes de participation du public dans les pays membres de l'OCDE peut aider à traduire en actes des solutions, approches et modalités qui ont fait leurs preuves, adaptées en fonction du contexte chinois. Les dispositions prévues, dans le cadre de l'OCDE, par la *Recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'information environnementale*¹⁵ ou, dans le cadre de la CEE-NU, par la *Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement*¹⁶ (Convention d'Aarhus) pourraient être des modèles utiles à cet égard (voir encadré 17.12).

Encadré 17.12. Exemples d'instruments internationaux tendant à renforcer l'information environnementale et la participation du public au processus de décision

Recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'information environnementale (1998)

Les pays membres de l'OCDE considèrent que la transparence en matière d'information et la mise à la disposition d'un large public d'informations sur les questions d'environnement sont de nature à favoriser : i) des politiques plus efficaces par rapport à leur coût; ii) une plus grande responsabilité de toutes les parties intéressées; et iii) une sensibilisation et une participation plus grandes du public. De même, la sensibilisation du public à l'état de l'environnement et aux risques pour l'environnement est jugée essentielle pour assurer la protection de la santé humaine et de l'environnement. D'où la *Recommandation du Conseil sur l'information environnementale*, adoptée en 1998. Dans cet acte de l'OCDE, il est recommandé que les pays membres :

1. Redoublent d'efforts pour améliorer la qualité et la pertinence quant à la politique environnementale des données et systèmes d'information sur l'environnement et sur les variables économiques connexes, et en particulier :
 - améliorent la surveillance et la collecte de données relatives aux pressions exercées sur l'environnement, à son état et aux réponses de la société, y compris des informations expliquant les évolutions actuelles de l'environnement;
 - incitent tous les niveaux appropriés de pouvoirs publics à recueillir les données environnementales qui leur permettent de suivre les progrès des politiques d'environnement qu'ils mettent en œuvre;
 - encouragent la coopération entre les différents niveaux de pouvoirs publics et les administrations en matière de données environnementales;
 - développent la coopération en matière de méthodologies et d'amélioration de la comparabilité des données et des systèmes de collecte, en s'inspirant des travaux réalisés dans divers pays membres et dans le cadre des organisations internationales;
 - encouragent l'évaluation périodique par les autorités régionales ou locales de l'état de l'environnement dans leurs domaines de compétence.
2. Mettent au point et utilisent des indicateurs pour mesurer les performances environnementales, et en particulier :
 - définissent des indicateurs de progrès concernant la mise en œuvre des politiques nationales et infranationales relatives à l'environnement, à l'éco-efficience et au développement durable;
 - comparent systématiquement les résultats obtenus avec les objectifs conformes aux politiques environnementales et, lorsqu'il y a lieu, les engagements internationaux correspondants;
 - accordent une attention particulière à la disponibilité, à la fiabilité et à la comparabilité internationale des indicateurs relatifs aux questions d'environnement de portée internationale.
3. Mettent en place des mécanismes efficaces pour mieux informer le public, les décideurs et les autorités sur la situation et les questions en matière d'environnement et le développement durable, et en particulier :
 - incitent les niveaux appropriés de pouvoirs publics à mettre à la disposition du public des rapports sur les résultats de leurs politiques publiques et les actions qui y sont associées;

Encadré 17.12. Exemples d'instruments internationaux tendant à renforcer l'information environnementale et la participation du public au processus de décision (suite)

- recourent aux méthodes modernes et efficaces de communication de l'information pour permettre un accès facile, peu coûteux et en temps voulu à de vastes volumes d'informations;
 - encouragent la coopération en matière de diffusion des informations environnementales entre les différents niveaux de pouvoirs publics et les administrations, ainsi qu'avec les organisations non gouvernementales intéressées.
4. Donnent au public accès sur demande à des informations non confidentielles sur le non-respect du droit de l'environnement, ainsi que sur les sanctions imposées pour violation de ce droit.
 5. Soutiennent des activités d'éducation visant à permettre au public d'exploiter les informations environnementales disponibles.

Convention de la CEE-NU sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (1998)

La Convention de la CEE-NU sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement a été adoptée en 1998 à Aarhus (Danemark) à la quatrième Conférence ministérielle sur le thème « un environnement pour l'Europe ». Le secrétaire général des Nations unies Kofi Annan a déclaré : « la Conférence d'Aarhus est l'initiative la plus ambitieuse jamais prise en matière de démocratie environnementale sous les auspices des Nations unies. »

La Convention d'Aarhus fait le lien entre environnement et droits humains. Elle vise à renforcer le rôle des citoyens et des organisations environnementales dans la protection et l'amélioration de l'environnement, dans l'intérêt des générations futures. En reconnaissant le droit des citoyens à l'information, à la participation et à la justice, elle tend à promouvoir l'obligation de rendre des comptes et la transparence dans le domaine de l'environnement. Il s'agit notamment de faire en sorte :

- que les citoyens aient davantage accès aux informations détenues par les autorités publiques, en favorisant la transparence et le respect du principe de l'obligation redditionnelle;
- que le public ait la possibilité d'exprimer ses préoccupations et que celles-ci soient dûment prises en compte; et
- que toute personne ait la possibilité de former un recours lorsque son droit à l'information et à la participation n'a pas été respecté et, dans certains cas, de contester des infractions plus générales aux lois sur l'environnement.

À ce jour, la Convention a été ratifiée par 30 pays européens. Bien qu'elle ait une portée régionale, les pays du monde entier peuvent en pratique y souscrire.

6. Conclusions et recommandations

6.1. Conception et mise en œuvre des politiques environnementales : progrès réalisés et principaux enjeux

Depuis la mise en route du programme de réforme et d'ouverture, à la fin des années 70, la Chine a marqué des progrès notables, notamment le maintien de taux de croissance économiques élevés et une hausse des revenus qui ont fait reculer la pauvreté, réduit la mortalité infantile et allongé l'espérance de vie. Or, la charge de pollution constituait déjà un sérieux handicap. La rapidité de l'industrialisation et de l'urbanisation a encore accentué les problèmes d'environnement. La qualité des eaux superficielles et souterraines, de l'air dans les zones urbaines, des sols et des ressources naturelles, forêts comprises, a été gravement altérée. D'où des effets préjudiciables pour la santé humaine et la productivité des ressources naturelles. La qualité de l'environnement dans les zones rurales a pâti de l'expansion des entreprises de bourgs et de villages et de pratiques agricoles intensives incompatibles avec un développement durable. Les autorités chinoises ont reconnu que les modèles antérieurs de croissance économique n'étaient pas écologiquement viables. Dès lors que l'état de l'environnement continue de se dégrader, la poursuite de la croissance économique à un rythme soutenu pourrait bien être compromise.

Les politiques et le cadre institutionnel qui sous-tendent la protection de l'environnement ont été remaniés à plusieurs reprises durant les décennies écoulées, compte tenu des différentes phases de restructuration au sommet et de l'importance grandissante accordée aux enjeux environnementaux par les dirigeants politiques et le gouvernement. Depuis la fin des années 70, la protection de l'environnement retient de plus en plus l'attention. Les premières initiatives tendant à légiférer dans ce domaine ont été discrètes et étalées dans le temps. La fin des années 90 et le début du siècle ont vu s'accélérer fortement la mise en forme d'un cadre réglementaire et institutionnel d'ensemble pour la gestion de l'environnement. Au fil des ans, l'expérience aidant, les réglementations et institutions ont gagné en efficacité. Par ailleurs, le public a été davantage sollicité dans l'action en faveur du respect des exigences environnementales.

Ces orientations, conjuguées aux profonds changements intervenus dans la structure de l'économie, notamment en milieu rural, ont contribué à atténuer les pressions environnementales à beaucoup d'égards. Par exemple, alors que la valeur brute de la production industrielle a doublé entre 1991 et 1998, le volume total de rejet des principaux polluants n'a que faiblement augmenté. La pollution de l'eau, en particulier celle qu'entraînent les petites installations et les entreprises de bourgs et de villages, a sensiblement diminué, les émissions de particules et autres polluants ont pu être jugulées, et les problèmes de qualité de l'eau dus à l'utilisation de pesticides et d'engrais en agriculture ont reculé. Toutefois, dans bien des cas, l'évolution favorable induite par les changements structurels et les mesures environnementales a été neutralisée par l'ampleur de la pollution et de la consommation de ressources naturelles liées à l'essor rapide de l'économie de marché et à une croissance démographique ininterrompue.

S'il y a lieu de penser que les mesures prises ont produit certains résultats, les possibilités d'amélioration ne manquent pas. Ces mesures restent encore souvent au stade du discours et manquent de réalisme. Leur faible portée tient aussi à un manque de cohérence entre réglementations environnementales, à des conflits d'intérêts entre différents niveaux d'administration et à l'insuffisance de moyens techniques et de ressources mis au service des institutions environnementales pour mener à bien leur mission. Le cadre incitatif dans lequel s'inscrivent les organes chargés de faire appliquer les dispositions au niveau infranational (qui fait passer le développement avant l'environnement) se traduit par un non-respect généralisé

des exigences environnementales. Les problèmes sont encore amplifiés par la faible progression de la mobilisation des organes sectoriels et du grand public face aux problèmes écologiques.

6.2. Conflits de compétences entre les différents niveaux

Comme indiqué ci-dessus, la dynamique générale de déconcentration et de décentralisation a transféré la mise en œuvre des mesures environnementales aux gouvernements locaux. Aussi les bureaux de protection de l'environnement infranationaux ont-ils désormais un plus grand rôle à jouer dans la protection de l'environnement et la gestion des ressources. Toutefois, le principe de subsidiarité¹⁷ est rarement retenu dans la gestion des affaires publiques lorsqu'il s'agit d'élaborer des actions gouvernementales et d'optimiser des tâches qui pourraient être confiées à divers niveaux de gouvernement. Certes, l'autorité centrale doit pouvoir intervenir à tout moment pour éviter des abus au niveau local, mais elle devrait aussi déléguer et répartir les attributions concernant telle ou telle question environnementale entre différents niveaux d'administration pour que les problèmes puissent être réglés sur place, grâce aux savoirs et moyens locaux.

Étant donné la taille et la complexité de la Chine, une analyse fouillée s'impose pour repérer et surmonter les conflits de compétences, horizontalement et verticalement¹⁸. Entre autres solutions, il faudrait peut-être déléguer un pouvoir réglementaire accru sur toutes les entreprises industrielles, sauf les plus petites, aux provinces et aux municipalités, de préférence aux districts, et accroître la supervision exercée sur les niveaux inférieurs par les niveaux supérieurs, moyennant une vérification des résultats et l'information du public. Le rôle de l'Administration d'État pour la protection de l'environnement dans la gestion des bureaux de protection de l'environnement pourrait aussi être renforcé. Toutes ces options vont dans le sens d'un cadre de décision équitable, utile et transparent et d'une amélioration des capacités institutionnelles de mise en œuvre. À la fin de l'analyse, les changements voulus devraient être inscrits dans la législation.

6.3. Recommandations visant à améliorer la gouvernance dans les politiques environnementales

Compte tenu des constats qui précèdent, la bonne gestion environnementale passe par les conditions institutionnelles et opérationnelles évoquées ci-après.

- Objectifs fondés sur un consensus/une base scientifique (selon les étapes) dûment pris en compte dans les politiques, lois et règlements.
- Cadre institutionnel adapté pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques, moyennant une répartition claire des fonctions et des compétences entre le niveau national et le niveau infranational.
- Institutions et instruments assurant la coordination et la cohérence des politiques, qui englobent les trois piliers – environnemental, économique et social – du « développement durable ».
- Information, participation du public et accès à une justice impartiale pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques environnementales.

Pour faire prévaloir des politiques d'environnement plus satisfaisantes fondées sur des principes de bonne gouvernance, les autorités chinoises pourraient juger utile de prendre en considération les aspects suivants.

6.3.1. Améliorer la planification des politiques

La planification environnementale pourrait gagner à s'inspirer plus largement du « cycle de planification » retenu dans un certain nombre de pays membres de l'OCDE. Il s'agit notamment de fixer des objectifs et des tâches explicites, d'évaluer le chemin parcouru pour les concrétiser, de donner des informations en retour aux décideurs et de revoir les priorités en fonction des « résultats sur le terrain » et de l'expérience acquise. La participation des acteurs concernés est indispensable. L'analyse des coûts liés à la réalisation des objectifs d'environnement, doublée d'une analyse sérieuse des sources de financement possibles, pourrait grandement aider les administrations chargées de l'environnement dans leurs échanges de vues avec d'autres organes gouvernementaux compétents sur les ressources à prévoir pour améliorer l'environnement.

6.3.2. Resserer la coordination des politiques sectorielles

Étant donné que la plupart des questions relatives à l'exploitation viable des ressources naturelles et à la gestion de l'environnement transcendent les frontières administratives, des méthodes efficaces s'imposent pour coordonner les travaux de différents organismes, réduire les chevauchements ou les incompatibilités, optimiser les effets de synergie et parer aux problèmes. Face au manque de coordination actuellement observé entre les politiques environnementales et celles qui sont menées dans d'autres domaines, les autorités chinoises pourraient étudier diverses possibilités. Par exemple, l'Administration d'État pour la protection de l'environnement pourrait devenir un ministère de plein exercice. Il en va ainsi dans un certain nombre de pays membres de l'OCDE. Serait également envisageable la création d'un mécanisme de coordination et de communication de haut niveau assurant la prise en compte des aspects environnementaux dans le processus de décision à tous les niveaux de gouvernement, à l'instar de la Commission pour la protection de l'environnement du Conseil des affaires d'État. Un tel mécanisme permettrait de faire entrer l'environnement dans la définition des politiques sectorielles, de réduire les doubles emplois et les conflits, et de tirer le meilleur parti possible de la synergie des travaux de divers organes. Il devrait avoir un rang suffisamment élevé dans le gouvernement et disposer des ressources voulues pour jouer un rôle de coordination. Les enseignements tirés du Conseil chinois pour la coopération internationale sur l'environnement et le développement pourraient être utiles à cet égard.

6.3.3. Préciser les attributions respectives

Compte tenu de la taille et de la complexité de la Chine, une analyse approfondie de la répartition verticale et horizontale des tâches relevant de la sphère gouvernementale pourrait aider à déterminer la marche à suivre pour parvenir à une meilleure coordination du système. Plusieurs possibilités seraient à envisager : déléguer un pouvoir réglementaire accru sur toutes les entreprises industrielles, sauf les plus petites, aux provinces et aux municipalités, de préférence aux districts, et accroître la supervision exercée sur les niveaux inférieurs par les niveaux supérieurs, moyennant une vérification des résultats et l'information du public. Le rôle de l'Administration d'État pour la protection de l'environnement dans la gestion des bureaux de protection de l'environnement pourrait aussi être renforcé. Toutes ces options vont dans le sens d'un cadre de décision équitable, utile et transparent et d'une amélioration des capacités institutionnelles de mise en œuvre. À la fin de l'analyse, les changements voulus devraient être inscrits dans la législation.

6.3.4. Renforcer les capacités

Il importe de renforcer les moyens des administrations environnementales en Chine et de faire coïncider les attributions et le financement. L'Administration d'État pour la protection de l'environnement devrait commencer par examiner la dotation en personnel à tous les niveaux pour apprécier le décalage entre les tâches à accomplir et les moyens et définir les mesures de recadrage qui s'imposent pour traiter les dossiers prioritaires. Peut-être l'Administration d'État pour la protection de l'environnement et les bureaux de protection de l'environnement devraient-ils faire porter leurs efforts sur des missions publiques « essentielles » et un petit nombre de problèmes, en s'attachant à ceux pour lesquels une solution est envisageable. Étant donné la gravité de la pollution dans certaines zones rurales et le manque d'organes/d'effectifs qualifiés, le cadre institutionnel à ce niveau est plus particulièrement à revoir.

Par ailleurs, des mécanismes de formation continue devraient permettre au personnel de l'Administration d'État pour la protection de l'environnement et des bureaux infranationaux de se perfectionner et d'obtenir des informations, de façon régulière et durable, sur les nouvelles réglementations et approches concernant la gestion de l'environnement. Il faudrait faire de certains établissements locaux de formation des centres d'excellence régionaux. Ces établissements de formation et de recherche devraient non seulement améliorer les compétences liées à l'environnement ou aux moyens d'exécution, mais aussi renforcer les capacités de coordination avec les organes sectoriels. Les instances gouvernementales chinoises, qui sont souvent surchargées de tâches administratives et manquent de temps pour réfléchir aux modes d'action possibles, ont besoin d'être épaulées par des experts. La création de « laboratoires d'idées », à même de réaliser sous contrat des travaux d'analyse et de recherche et d'ouvrir le marché des services de conseil dans le domaine de l'environnement, pourrait jouer un rôle déterminant dans l'élaboration de solutions efficaces et efficientes mettant à profit les dernières recherches scientifiques en date.

6.3.5. Assurer la cohérence, l'efficacité et l'efficacité des réglementations

Les textes législatifs et réglementaires dans le domaine de l'environnement pourraient être améliorés du point de vue de la cohérence, de la transparence et de l'égalité de traitement. Les autorités chinoises devraient entreprendre un examen de la législation environnementale pour venir à bout des incohérences et des décalages entre les principales lois et les textes d'application. Il faudrait donner davantage de transparence au processus législatif et réglementaire pour instaurer de meilleures relations entre les organes de réglementation, les parties visées et le public. Les analyses d'impact des réglementations (AIR) réalisées dans un certain nombre de pays membres de l'OCDE peuvent apporter une amélioration qualitative de la législation en supprimant les divergences entre réglementations, en réduisant les coûts et en valorisant l'efficacité. La participation accrue du public tout au long du processus, depuis l'élaboration de la législation environnementale jusqu'aux activités visant à en assurer le respect, peut permettre de donner plus de portée réelle aux mesures et de parer à un stade précoce aux risques d'incompatibilité.

Parallèlement, le gouvernement doit continuer à diversifier les démarches et les instruments environnementaux pour assurer une meilleure adéquation entre les solutions mises au point et les problèmes rencontrés dans diverses parties du pays. Les schémas uniformes ont joué un rôle utile dans le passé, mais laissent de plus en plus à désirer face aux besoins actuels. Il faudrait donner plus de poids aux instruments en les dosant de manière optimale pour en accroître l'efficacité et l'efficience vis-à-vis des problèmes

d'environnement à régler en priorité. Ces panoplies d'instruments pourraient comprendre des normes d'émission, des systèmes de permis et des instruments économiques, appliqués selon une démarche cohérente, et varier selon qu'il s'agit de grandes entreprises ou de petites et moyennes entreprises. L'expérience récemment acquise par l'OCDE à la faveur de l'élaboration de panoplies d'instruments dans des pays membres et en Europe orientale pourrait être mise à profit.

6.3.6. Renforcer l'assurance de conformité

Il conviendrait d'élaborer des stratégies d'assurance de conformité permettant de réagir de façon rigoureuse et en temps voulu en cas de non-respect des dispositions, tout en proposant des incitations équitables qui favorisent une plus grande discipline et des récompenses en cas de comportement plus respectueux de l'environnement. Des enseignements peuvent déjà être tirés de l'application de ces stratégies dans plusieurs pays membres de l'OCDE. Dans le même temps, le pouvoir d'appréciation du personnel d'exécution devrait être limité et défini avec précision dans les textes réglementaires. Les pressions du public pourraient être davantage exploitées pour faire respecter les exigences environnementales. L'action dans ce sens passe par des campagnes de sensibilisation et le renforcement des capacités nécessaires.

6.3.7. Diffuser plus d'informations et promouvoir la participation du public

La participation du public au processus de décision dans le domaine de l'environnement devrait rester l'un des grands objectifs de l'administration concernée, au niveau de l'État comme au niveau local. Une meilleure sensibilisation aux problèmes d'environnement, une action en faveur des associations environnementales et l'organisation d'une formation peuvent faire du public un acteur constructif dans ce domaine.

Le gouvernement devrait aller plus loin dans la communication, sous forme de rapports et d'informations sur l'état de l'environnement, notamment en direction des médias. Les systèmes de diffusion des informations et de classement selon les performances peuvent être des mécanismes efficaces, qui permettent d'informer le public tout en l'amenant à faire pression sur les pollueurs. Ces systèmes, appliqués pour l'instant à titre pilote, devraient être étendus à d'autres parties du pays, en particulier à des villes de plus petite taille, aux provinces de l'Ouest et aux zones rurales.

Un rapport national sur l'état de l'environnement devrait aussi être rendu public et mis en circulation à intervalles réguliers. Grâce à ces mesures, les informations seraient actualisées et facilement consultables par tous. Les enquêtes publiques sur la qualité de l'environnement et les incidences sur la santé humaine en seraient assurément facilitées. Par ailleurs, les informations devraient être progressivement mises à la disposition des intéressés dans des bases de données électroniques et sur Internet.

Le gouvernement devrait lever les obstacles à la constitution de groupes écologistes non gouvernementaux, de sorte qu'ils participent de manière plus autonome à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique d'environnement. Par ailleurs, il faudrait leur permettre de mobiliser eux-mêmes les ressources nécessaires à leurs activités par le biais de cotisations ou de services rendus au public.

L'étude des mécanismes de participation du public dans les pays membres de l'OCDE peut aider à mettre en pratique des approches et modalités optimales, adaptées en fonction du contexte chinois. Les dispositions prévues, dans le cadre de l'OCDE, par la

Recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'information environnementale ou, dans le cadre de la CEE-NU, par la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus) pourraient être des modèles utiles à cet égard.

Notes

1. Ce chapitre a été rédigé par Krzysztof Michalak, Division des pays non membres, Direction de l'environnement de l'OCDE. Il a bénéficié du concours important de Jun Bi, École de l'environnement, Université de Nankin.
2. Discours prononcé à la troisième session plénière du CC issu du XVI^e Congrès du PCC.
3. Le « concept scientifique de développement » (autre appellation de la « stratégie de développement de deuxième génération » ou « nouvelle stratégie de développement ») a été officiellement lancé à la troisième session plénière du CC issu du XVI^e Congrès du PCC en octobre 2003.
4. Cette notion renvoie au flux « circulaire » (en circuit fermé) des matières et au fait que les matières premières et l'énergie passent par une succession de phases. Dans la pratique, cela désigne le plus souvent les « 3R » (réduction, réutilisation et recyclage des matières et de l'énergie).
5. Certains problèmes d'environnement, pour être moins « visibles », risquent cependant d'avoir un effet plus marqué sur la santé de la population ou d'entraîner une dégradation économique plus grande, y compris à long terme.
6. L'élaboration des Plans nationaux d'action pour l'environnement aux Pays-Bas (NMP1 et NMP2) est particulièrement détaillée et pourrait servir de modèle à la Chine.
7. En 2000, les 31 bureaux provinciaux de protection de l'environnement sont devenus des organes indépendants, de premier niveau pour 30 d'entre eux. Tous les Bureaux de protection de l'environnement des villes étaient des organes indépendants, de premier niveau pour la plupart; 70 % environ des bureaux des districts étaient indépendants.
8. Les *Examens des performances environnementales* de l'OCDE en donnent un certain nombre d'exemples.
9. Ils conservent en outre un certain pourcentage d'autres montants perçus au titre des pénalités de retard ou des paiements différés – voir Ma, Xiaoying et Leonard Ortolano (2000).
10. Il convient de distinguer l'**analyse préalable**, visant le projet d'adoption ou de révision d'une réglementation, de l'*analyse a posteriori*, menée après l'entrée en vigueur de la réglementation. L'évaluation peut porter soit sur l'ensemble du système réglementaire applicable à l'environnement, soit sur des instruments réglementaires particuliers.
11. Il s'agit de la conception chinoise des « relations ». Les *guanxi*, élément incontournable de la vie en Chine, reposent sur un mélange d'intérêt bien compris et d'affectif qui engendre, d'une part, des responsabilités et des devoirs et, d'autre part, un sentiment de reconnaissance. En général, les *guanxi* sont entretenues par des échanges de bons procédés au fil des ans. Ces relations sont fréquemment perçues comme un bon moyen de « faire avancer les choses » – voir Ma et Ortolano (2000).
12. www.ccchina.gov.cn/english/source/ca/ca2003091813.htm.
13. Voir OCDE (1998) et les publications de l'OCDE qui ont suivi sur les indicateurs et l'évaluation des performances dans le domaine de l'environnement.
14. Dans bon nombre de provinces, 25 à 50 % de l'ensemble des plaintes de citoyens envoyées par courrier sont anonymes.
15. Adoptée par le Conseil de l'OCDE lors de sa 922^e session le 3 avril 1998 – voir www.oecd.org/findDocument/0,2350,en_2649_34303_1_119672_1_1_1,00.html.
16. Commission économique des Nations unies pour l'Europe (CEE-NU) – voir www.unece.org/env/pp/welcome.html.
17. Le principe de subsidiarité consiste à déléguer/attribuer les compétences, dans un domaine donné, à l'échelon le plus bas possible où les questions peuvent être concrètement prises en charge et les problèmes réglés de la manière la plus efficace et la plus efficiente.
18. Pour un exemple de réflexion sur la répartition des attributions entre divers niveaux administratifs, voir « Favoriser une croissance écologiquement viable », dans *Études économiques de l'OCDE 2000-2001 : Pologne*.

Bibliographie

- Administration d'État pour la protection de l'environnement (2002), *Rapport sur l'état de l'environnement en Chine*, consultable en anglais : State Environmental Protection Administration (SEPA), *Report on the State of the Environment in China*, www.zhb.gov.cn/english/SOE/soechina2002/air.htm, Pékin, Chine.
- Banque mondiale (1997), *Clear Water, Blue Sky*, Banque mondiale.
- Banque mondiale (2001), *China: Air, Land, and Water: Environmental Priorities for a New Millennium*, Banque mondiale.
- Commission économique des Nations unies pour l'Europe (CEE-NU) (1998), *Convention d'Aarhus*, voir www.uncece.org/env/pp/welcome.html.
- Economy, Elizabeth (2004), *The River Runs Black: The Environmental Challenge to China's Future*, Cornell University Press.
- Institut pour l'environnement de Stockholm et PNUD (2002), *China National Human Development Report 2002 – Making Green Development a Choice*, Oxford University Press.
- Jun, Bi (2004), *Environmental Governance in China – Background Report*, document non publié.
- Loi sur la protection de l'environnement de la République populaire de Chine (1979, modifiée en 1989), consultable en anglais : www.ccchina.gov.cn/english/source/ca/ca2003091813.htm.
- Ma, Xiaoying et Leonard Ortolano (2000), *Environmental Regulation in China: Institutions, Enforcement and Compliance*, Rowman and Littlefield, Lanham, Maryland (États-Unis) et Oxford (Royaume-Uni).
- OCDE (1997a), *Réformer la réglementation environnementale dans les pays de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (1997b), *L'analyse de l'impact de la réglementation : Meilleures pratiques dans les pays de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (1998a), *Évaluation des progrès en matière d'élaboration et de mise en œuvre des programmes nationaux d'action écologique (PNAE) pour l'Europe centrale et les nouveaux États indépendants*, Groupe d'étude chargé de la mise en œuvre du Programme d'action environnementale pour l'Europe (PAE), OCDE, Paris.
- OCDE (1998b), *Vers un développement durable : Indicateurs d'environnement*, OCDE, Paris.
- OCDE (2000a), *Rapport analytique sur le développement durable : Institutions et processus décisionnels propices au développement durable*, OCDE, Paris.
- OCDE (2000b), *Environmental Performance Reviews (1st Cycle: 1993-2000): Conclusions and Recommendations from 32 Countries*, OCDE, Paris.
- OCDE (2001a), *Études économiques de l'OCDE 2000-2001 : Pologne*, OCDE, Paris.
- OCDE (2001b), *Perspectives de l'environnement de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2001c), *Stratégie de l'environnement de l'OCDE pour les dix premières années du XXI^e siècle*, OCDE, Paris.
- OCDE (2001d), Communiqué publié à l'issue de la réunion du Conseil de l'OCDE au niveau des ministres : Un développement durable pour l'avenir, 16-17 mai 2001.
- OCDE (2001e), *Review of Environmental Compliance and Enforcement Efforts in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia*, Groupe d'étude chargé de la mise en œuvre du Programme d'action environnementale pour l'Europe (PAE), OCDE, Paris.
- OCDE (2002a), « Priorités environnementales pour le développement durable de la Chine », dans *La Chine dans l'économie mondiale : Les enjeux de politique économique intérieure*, OCDE, Paris.
- OCDE (2002b), *La gouvernance pour le développement durable : Étude de cinq pays de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003a), *Developing Effective Packages of Environmental Policy Instruments in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003b), *Guiding Principles for Reform of Environmental Authorities in Transition Economies of Eastern Europe, Caucasus and Central Asia*, Groupe d'étude chargé de la mise en œuvre du Programme d'action environnementale pour l'Europe (PAE), OCDE, Paris.
- OCDE (2004), *Stratégie de l'environnement de l'OCDE : Bilan en 2004*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005a), *Financing Strategy of the Urban Wastewater Sector in Selected Municipalities of the Sichuan Province in China*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005b), *Review of Funding of Environmental Enforcement Agencies in selected OECD and Central European Countries*, Groupe d'étude chargé de la mise en œuvre du Programme d'action environnementale pour l'Europe (PAE), OCDE, Paris.
- Rogers, Peter, Kazi Jalal, Bidu Lohani, Gene Owens, Chang-Ching Yu, Christian Dufournaud et Jun Bi (1997), *Measuring the Environmental Quality in Asia*, Harvard University Press, Cambridge, MA (États-Unis).
- US Environmental Protection Agency (USEPA) (1992), *Principle of Environmental Enforcement*.

PARTIE IV
Chapitre 18

**L'enseignement supérieur
– financement et qualité**

Table des matières

Résumé	607
Enseignement supérieur – financement et qualité	609
1. Exposé de la situation	609
2. Le programme de réforme de l'enseignement supérieur en Chine	613
2.1. Des réformes soutenues par l'opinion	613
2.2. Équité au niveau de l'accès, de la poursuite des études et de la réussite	614
2.3. Favoriser la participation locale dans l'élaboration des politiques	615
2.4. Coordination inter- et intrasectorielle	615
2.5. Développement d'un axe régional, national et international	615
2.6. Faisabilité financière, flexibilité et viabilité à long terme	616
2.7. Encourager la mobilisation de ressources complémentaires	617
3. Le chantier des réformes	617
3.1. Réforme structurelle	617
3.2. Réforme financière	618
4. Comment est financé l'enseignement supérieur?	620
4.1. Le système de responsabilisation financière : quel impact sur la qualité?	621
5. Gestion de la qualité du système, les outils existants et la pratique	622
Notes	627
Bibliographie	627
 Liste des tableaux	
18.1. Nombre d'inscrits dans les différents EES	610
18.2. Taux d'emploi des diplômés des EES en 2000	626

Résumé

Bien partie pour devenir un acteur majeur sur le marché mondial, la Chine a avancé à pas de géant sur beaucoup de fronts, et en particulier dans le domaine de l'enseignement supérieur. Le gouvernement chinois a parfaitement compris le rôle clé qui revient à l'éducation dans la réalisation de ses objectifs dans les autres domaines; il est parvenu, à travers les neuvième (1996-2000) et dixième (2001-06) Plans quinquennaux, à faire plus que doubler les effectifs des établissements du troisième degré, passant de 9.4 millions en 2000 à 20 millions en 2004. On assiste aussi à l'émergence d'écoles privées (*min ban*), qui commencent à concurrencer les anciens établissements d'État, déjà bien implantés.

À l'orée du XXI^e siècle, il est très intéressant pour la Chine de prendre connaissance de l'expérience des pays membres de l'OCDE eux aussi confrontés à la nécessité d'accroître les taux de participation pour répondre aux défis économiques et aux exigences de qualification toujours plus fortes, tout en veillant à maintenir la qualité, l'équité d'accès et l'équilibre financier du système.

Entre 1995 et 2000, on a assisté à un quasi-doublement de la dépense par habitant dans l'enseignement supérieur et des coûts par habitant, alors que la part de l'État diminuait; dans le même temps, les frais de scolarité ont triplé.

Pour renforcer un noyau d'établissements d'excellence, le gouvernement a lancé les projets « 985 » et « 211 ». Ce dernier s'était traduit par l'injection de plus de 40 milliards CNY dans le système au cours du neuvième Plan quinquennal; l'apport financier a été encore plus important dans le cadre du Programme « 985 ». L'extrême élitisme du système a été tempéré, la plupart des établissements d'enseignement supérieur ont été décentralisés au profit des provinces et des municipalités, et les frais de scolarité ont fait leur apparition. Tout cela a conduit à une profonde mutation du secteur de l'enseignement supérieur. Ces réformes ont été très présentes dans le débat public et ont bénéficié d'un large soutien politique et populaire.

Il subsiste des problèmes de qualité et – malgré l'augmentation massive de l'offre – d'équité d'accès. Ces deux paramètres sont étroitement liés aux disparités entre villes et campagnes et à la forte dissymétrie économique entre Chine orientale et Chine occidentale. Les frais de scolarité et les prêts étudiants constituent aussi des obstacles à l'entrée, auxquels les autorités n'ignorent pas qu'elles devront s'attaquer dans les années à venir. Des progrès ont été faits au niveau de la qualité, car le ministère de l'Éducation est désormais responsable du contrôle réglementaire, sous la supervision du Conseil des affaires d'État. Les outils d'amélioration de la qualité sont l'évaluation des qualifications, l'évaluation de l'excellence et l'évaluation ponctuelle, selon le niveau de l'établissement.

La décentralisation de la fonction de gestion du personnel a eu un impact profond sur la performance des différentes unités d'enseignement et des différents établissements, et les primes et autres versements complémentaires représentent une part importante du revenu des personnels enseignant et de recherche.

Entre 2001 et 2004, le nombre de diplômés à la recherche d'un emploi est passé de 1.15 million à 2.80 millions. Il faudrait disposer d'autres mesures sur le devenir des étudiants; on commence à publier des statistiques sur la situation des diplômés au regard de l'emploi, qui reflètent l'acuité croissante du problème structurel du marché du travail et le déséquilibre entre l'offre et la demande de ressources humaines qualifiées.

Enseignement supérieur – financement et qualité¹

1. Exposé de la situation

Pour reprendre les termes du *Plan d'action 2003-07 du ministère de l'Éducation pour la revitalisation de l'éducation* (dénommé « le Plan d'action »), « L'éducation représente le socle du développement fondamental à long terme. Pour mener à son terme l'édification d'une société prospère et le grand dessein de revitalisation de la nation chinoise, il est nécessaire de poursuivre la stratégie de développement du pays grâce à la science et à l'éducation et de renforcer la nation en cultivant les talents ». Le Plan d'action renforce et complète les réformes déjà en application, afin d'étendre la portée et la qualité de l'enseignement obligatoire, en particulier dans les régions rurales, de développer les universités les plus cotées et d'améliorer la qualité de l'enseignement post-secondaire en général. Il favorise aussi les établissements privés (*min ban*) et formule un projet pour le développement éducatif de la Chine à l'horizon 2020.

Au cours du neuvième Plan quinquennal (1996-2000), l'enseignement supérieur en Chine a connu des changements structurels non négligeables et le nombre d'étudiants à plein-temps a considérablement augmenté. Les réformes structurelles ont porté sur deux grands aspects : d'une part, le contrôle réglementaire et le financement de l'enseignement supérieur, et d'autre part, la création d'universités pluridisciplinaires, fusion de plusieurs établissements spécialisés et d'établissements d'enseignement supérieur (EES) professionnels. Dans le cadre de cette réforme, les EES ont acquis une plus grande autonomie de gestion de leurs ressources et de fonctionnement. L'objectif global était de rationaliser l'ensemble du système éducatif et de le rendre plus performant afin de mieux faire face aux impératifs sociaux et économiques du pays.

Outre ces réformes structurelles, la politique de l'enseignement supérieur a subi une réorientation majeure, passant d'un système élitiste à un système de masse, puisque le nombre total des inscrits est passé de seulement 9,4 millions en 2000 à 19 millions en 2003 (voir tableau 18.1). Pour 2004, le taux d'admission est de 19 %, ce qui représente 20 millions d'étudiants. Si la réorientation structurelle et la simplification des fonctions réglementaires ont, sans conteste, contribué à rendre le système éducatif plus efficace, l'augmentation massive du nombre d'étudiants risque de pénaliser la qualité de l'éducation et de faire obstacle à l'objectif affiché par les pouvoirs publics chinois, qui est d'améliorer la base de capital humain de la Chine.

La Chine moderne est partagée entre la volonté d'offrir un meilleur accès à l'éducation à tous les niveaux et l'ambition, tout aussi forte, de rehausser le niveau de l'enseignement et de le porter au meilleur niveau international. Pour résoudre ce dilemme, la Chine devra prendre une série d'options stratégiques délicates. Parmi les priorités les plus pressantes figurent :

1. La réduction de la fracture entre villes et campagnes, des disparités entre les différentes provinces et des inégalités liées au revenu et à la classe sociale dans l'accès à une éducation de qualité à tous les niveaux.

Tableau 18.1. **Nombre d'inscrits dans les différents EES**

	Milliers d'étudiants					
	1990	1995	1998	2000	2002	2003
Taux global d'admission dans l'enseignement supérieur ¹	3 822.4	5 621.9	6 430	9 390	15 126.2	19 000.2
Étudiants en 2 ^e et 3 ^e cycle	93.0	145.4	198.9	301.2	501.0	651.26
Étudiants inscrits dans des cursus diplômants d'établissements post-secondaires ou d'universités « ordinaires »	2 062.7	2 906.4	3 408.8	5 560.9	9 033.6	11 085.6
Étudiants inscrits dans des cursus diplômants d'établissements post-secondaires ou d'universités de formation continue	1 664.4	2 570.1	2 822.2	3 536.4	5 591.6	5 591.6

1. Le nombre total des inscrits comprend : les étudiants en 2^e et 3^e cycles, les étudiants d'établissements post-secondaires et d'universités « ordinaires », les étudiants de la formation continue supérieure, les étudiants des écoles militaires, les étudiants inscrits aux examens diplômants, les étudiants des universités d'enseignement télévisé et les étudiants des programmes d'autoformation.

Source : *Annuaire statistique de la Chine sur l'éducation : 1990-99*, People's Education Press (PEP), 1991-2000. *Rapport statistique sur l'éducation, 2000*, Division du développement et de la planification, ministère de l'Éducation, vol. 1, cité dans : Institut national de recherche sur le développement de l'éducation, 2001 *Livre vert sur l'éducation en Chine – Rapport annuel sur la politique de l'éducation en Chine*, Pékin, Jiaoyu Kexue Chubanshe, p. 11. *Rapport statistique sur l'éducation, 2004*, Division du développement et de la planification, ministère de l'Éducation, vol. 1.

2. L'amélioration du taux de poursuite des études chez les femmes, les enfants des familles à faibles revenus et les élèves issus des minorités, du moins pour la partie obligatoire des études.
3. Une meilleure répartition de la capacité budgétaire à financer l'éducation entre les provinces et les autorités locales, les autorités centrales se chargeant principalement de la définition des politiques, du contrôle de la qualité et de l'équité dans l'allocation des ressources.
4. Un plus large recours aux technologies dans l'enseignement, notamment pour compenser un moindre niveau de préparation chez les enseignants ou d'autres carences dans la formation pédagogique.
5. Dans l'enseignement « professionnel » secondaire et post-secondaire, une meilleure adéquation des formations et des qualifications, et dans le supérieur, une meilleure information et une plus grande latitude des étudiants dans leurs choix de spécialisations et de carrières.
6. Un recours accru aux frais de scolarité couplé à une amélioration des systèmes de prêts et à une offre alternative dans l'enseignement privé, afin de financer l'accroissement de la participation au niveau post-secondaire. Il faut en effet libérer des ressources aux niveaux central et provincial afin de pouvoir consacrer davantage au développement des formations post-doctorales avancées, à l'amélioration du contrôle de la qualité et à un meilleur traitement des problèmes d'équité.
7. Un suivi plus efficace des évolutions de l'emploi et la création de canaux effectifs de retour d'information vers les niveaux décisionnaires de l'enseignement public comme de l'enseignement privé.
8. La poursuite de l'effort ciblé sur le développement de l'excellence dans l'enseignement supérieur dans le cadre des Projets « 211 » (initiative de 1995 visant à doter la Chine de 100 établissements de renommée mondiale au cours du XXI^e siècle) et « 985 » (initiative d'élargissement de l'aide à l'excellence lancée en mai 1998 impliquant un plus grand nombre d'établissements que le projet « 211 »), mais en mettant l'accent, plus que ces cinq dernières années, sur un deuxième cercle d'établissements de qualité.

Tous ces enjeux stratégiques sont déjà bien connus des professionnels de l'éducation en Chine. Ce qui manque toutefois, c'est une analyse plus systémique des interactions de ces enjeux les uns avec les autres. Par exemple, la forte croissance de l'enseignement supérieur privé a certes contribué à apaiser la demande sociale au niveau des premier et deuxième cycles, mais elle a aussi créé une demande future de places en troisième cycle. De même, si on parvient à garder davantage d'étudiants jusqu'à la fin de l'enseignement obligatoire, on accroît la demande dans l'enseignement supérieur tant classique que professionnel. Toute avancée de la politique de l'éducation crée dans un avenir prévisible une nouvelle série de besoins particuliers qui s'adresseront au système éducatif. La Chine possède potentiellement le capital humain et financier nécessaire pour faire face à ces défis, mais il est essentiel pour les pouvoirs publics d'apporter une réponse immédiate et efficace à ces problèmes.

Parallèlement à ces réformes structurelles et à l'accroissement des effectifs, le financement de l'enseignement supérieur a également connu un bouleversement considérable. Actuellement, les établissements d'enseignement supérieur se répartissent entre différentes catégories² et, en fonction de leur statut, reçoivent leur financement et leurs approvisionnements de différentes sources, à savoir des autorités nationales, provinciales ou locales. Sur un total d'environ 1 300 EES, seuls un peu plus de 100 sont actuellement sous la tutelle directe du ministère de l'éducation. Les autres sont supervisés et financés par les autorités provinciales ou municipales – une formule globale de financement a été mise au point pour l'établissement de leur budget. Entre 1995 et 2000, la part du financement public (englobant les ministères de tutelle ainsi que les administrations provinciales et locales) dans l'enseignement supérieur public a régressé – passant de 70 % à 56 % – même si, en termes absolus, le niveau de financement public continue de progresser. Au niveau actuel de dépense publique par étudiant, le système ne pourra pas répondre, ni quantitativement ni qualitativement, aux besoins considérables qu'anticipent les planificateurs de l'enseignement supérieur d'un point de vue sociétal aussi bien qu'en matière d'emploi. Il faudrait par exemple que le taux d'admission brut (taux d'inscription par rapport aux effectifs de la classe d'âge des 18-22 ans) passe de 11.3 % en 2000 à 45.0 % en 2020. Il s'agit là d'une augmentation sans précédent dans le monde de la demande totale d'enseignement supérieur.

Entre 1995 et 2000, la dépense par habitant dans l'enseignement supérieur et le coût courant par habitant ont presque doublé, alors que la part de l'État baissait en termes relatifs. Dans le même temps, la moyenne des frais de scolarité et des droits universitaires a presque triplé, contribuant à compenser ce recul du financement public. En 2000, 22.2 % de la dépense totale et 27.7 % de la dépense courante par habitant ont été financés par les frais de scolarité et autres frais à la charge des étudiants (contre respectivement 13.5 % et 17 % en 1995).

D'après une enquête détaillée de 1997 sur le financement des établissements publics délivrant des diplômes (Hu Ruiwen et Chen Guoliang, 2002), les sources de financement des dépenses courantes se répartissaient comme suit :

Administration centrale	11.0 %
Administrations provinciales	35.6 %
Administrations locales	3.9 %
Frais de scolarité	19.0 %
Ventes et services	22.2 %
Autres sources	8.3 %

Dans les pays membres de l'OCDE, la proportion de financement d'origines publique et privée est très variable d'un pays à l'autre. En Norvège par exemple, 96.9 % des fonds sont d'origine publique contre 3.1 % d'origine privée, alors qu'en Corée, les ressources sont à 84.1 % privées contre 15.9 % publiques. La répartition moyenne dans les pays membres de l'OCDE est de 78.2 % de financement public contre 21.8 % de financement privé (OCDE, 2004).

Depuis 1997, la part des contributions de l'État a continué à diminuer et la dépendance à l'égard des ressources propres des établissements (y compris les frais de scolarité) a augmenté considérablement pour compenser ce déficit de fonds publics. Cette nouvelle configuration financière, qui combine une part de l'État réduite avec un accroissement considérable de l'effectif global et une volonté d'amélioration de la qualité, ne peut qu'avoir un impact direct et marqué sur la capacité d'accueil et la qualité de l'enseignement dispensé par les EES. Elle pourrait aussi avoir un effet pervers négatif sur l'efficacité des politiques d'enseignement supérieur.

Un point faible du système d'enseignement supérieur en Chine tient aux grands écarts de qualité qu'il présente. Le constat est encore plus flagrant si l'on considère les ressources ciblées affectées aux universités d'excellence (voir ci-après la description des Projets « 985 » et « 211 ») et aux disciplines prioritaires, qui vont financer des projets spéciaux et d'autres avantages préférentiels. Les retombées de cette politique de soutien ciblé, qui viennent s'ajouter à la situation géographique privilégiée ou pénalisante des différents EES, risquent dans les années qui viennent de nuire à la politique d'amélioration équitable de la qualité et d'efficience financière.

Le Projet « 211 », lancé par le gouvernement chinois, a pour but de renforcer les moyens d'une centaine d'établissements d'enseignement supérieur et de promouvoir des disciplines clés élevées au rang de priorités nationales pour le XXI^e siècle. Il est cofinancé par l'État, les autorités locales et les établissements d'enseignement supérieur. Conformément au système administratif en vigueur dans l'ensemble de l'enseignement supérieur, les fonds viennent principalement de ministères centraux et des administrations locales ayant compétence sur les universités en question. Les fonds spéciaux affectés par l'État servent à initier, soutenir et guider le projet, et à le recentrer s'il y a lieu.

Les fonds spéciaux alloués par les ministères et les autorités locales sont utilisés principalement pour subventionner le développement des disciplines d'étude prioritaires pour la nation, le service public de l'enseignement supérieur, et l'amélioration de l'infrastructure d'un petit nombre d'universités, afin de relever la qualité des établissements. Pendant la première phase du Projet « 211 » (c'est-à-dire entre 1995 et 2000), l'enveloppe totale s'est élevée à 10.9 milliards CNY, dont 2.8 milliards de fonds spéciaux apportés par l'État, 3.2 milliards versés par les ministères de tutelle des universités concernées, 2.5 milliards par les autorités locales, 2.4 milliards réunis par les universités elles-mêmes, et 115 millions provenant d'autres sources. En outre, un montant total de 7.5 milliards CNY provenant des ministères et des autorités locales a été alloué à l'amélioration de l'infrastructure de certaines universités. Durant la deuxième phase, l'objectif du « Projet 211 » est de doubler le financement total. Quant au Projet « 985 », l'enveloppe qui lui sera allouée n'est pas encore publiée, mais elle devrait être bien plus élevée que celle du Projet « 211 ».

La réforme de l'enseignement supérieur comprend d'autres dimensions : outre la réforme des enseignements, elle prévoit une réforme de l'investissement, du recrutement et du placement des étudiants, et de la gestion interne des établissements. Ces réformes concernent à la fois directement et indirectement la qualité de l'enseignement supérieur.

Ces questions de qualité et de financement, ainsi que d'autres aspects, forment la structure de l'étude menée par l'OCDE sur la question³, qui s'organise autour de trois grands axes : les principaux aspects de la réforme de l'enseignement supérieur en Chine; la gestion de la qualité dans l'enseignement supérieur en Chine; enfin, le financement de l'enseignement supérieur en Chine et la logique qui le sous-tend.

2. Le programme de réforme de l'enseignement supérieur en Chine

La récente réforme de l'enseignement supérieur lancée avec le neuvième Plan quinquennal et poursuivie avec la Loi de 2003 sur la promotion de l'enseignement privé, a répondu au besoin d'améliorer la qualité (et la pertinence) des enseignements dispensés et de donner aux établissements les moyens de mobiliser des ressources financières suffisantes afin de remplir les objectifs fixés en termes à la fois de qualité et de capacité d'accueil. Elle s'est déployée dans quatre grandes directions : i) volonté d'ouverture au plus grand nombre de l'enseignement supérieur, initialement tourné vers une élite; ii) décentralisation des affiliations des établissements au profit des autorités provinciales et municipales, et volonté accrue d'autonomisation des établissements; iii) tolérance, voire bienveillance, à l'égard de l'enseignement supérieur privé (*min ban*); iv) instauration d'un nouveau partage des coûts dans lequel les frais de scolarité et autres coûts payés par les étudiants couvrent une plus large part du coût de l'enseignement supérieur.

Le gouvernement est déterminé à favoriser un certain nombre d'universités d'excellence capables de rivaliser avec les meilleures universités du monde, mais n'ignore pas qu'il faut aussi satisfaire les aspirations de plus en plus nombreuses de diplômés de l'enseignement secondaire désireux de faire des études supérieures. Compte tenu des ressources financières et humaines limitées dont dispose le gouvernement central, la Chine a considérablement décentralisé le système. Entre 1990 et 2000, le nombre des établissements d'enseignement supérieur relevant de ministères et d'instances centrales a été ramené de 354 à 111, alors que le nombre des établissements relevant d'autorités provinciales ou municipales passait de 721 à 1 114. En 2003, moins de 10 % des établissements d'enseignement supérieur dépendaient d'une instance centrale (mais, comme les établissements sous tutelle centrale sont en moyenne plus grands, ils rassemblent toujours une majorité d'étudiants du supérieur).

Alors qu'en 1990, il n'existait aucun établissement privé, en 2003, plus de 100 étaient en activité. Le privé est le secteur de l'enseignement supérieur qui connaît la plus forte croissance, tant en termes de nombre d'établissements qu'en termes d'effectifs. Il se produit aussi une forme de privatisation de l'enseignement au sein de certains établissements publics, dans lesquels une ou plusieurs filières sont gérées de manière privée ou quasi privée. D'ailleurs, de nombreux étudiants d'établissements publics doivent payer des frais de scolarité et d'autres droits, qu'ils fassent partie de la section « privée » ou de la section classique de l'établissement. Ce partage des coûts est à la fois nécessaire (pour financer les progrès souhaitables en termes de qualité et d'accessibilité) et équitable (dans la mesure où il est logique que les étudiants, qui sont les principaux bénéficiaires de l'enseignement qu'ils reçoivent, paient une partie du coût de leur propre formation).

2.1. Des réformes soutenues par l'opinion

Les politiques de l'enseignement supérieur, à l'instar de toutes les politiques portant sur l'éducation et la formation, peuvent avoir un impact profond sur la vie des Chinois. Pour cette raison, le sujet risque toujours de réveiller les vieux démons du conservatisme; presque tout changement s'accompagne de la crainte de la perte ou d'une incertitude

quant aux résultats. Au cours de cette phase de la réforme du système d'enseignement supérieur chinois, le pouvoir s'est efforcé d'expliquer clairement pourquoi des évolutions s'imposaient et ce qui allait changer pour les individus, pour les groupes ou pour la société. C'est ainsi que les changements proposés dans la politique et les programmes d'enseignement supérieur ont pu bénéficier du soutien politique et populaire nécessaire pour être mis en œuvre et poursuivis. Si le chantier de la réforme est par essence un dossier largement technique étant donné sa nature et son contenu, le programme de réforme de l'enseignement supérieur est en réalité un processus qui, pour être efficace, a besoin d'une large adhésion de l'ensemble de la société. Il apparaît que la réforme a été pensée dans le souci et le respect de considérations politiques, culturelles et sociales, pour toutes les mesures, qu'elles concernent l'administration centrale ou les établissements. Toutefois, s'agissant du partage des coûts, il va devenir de plus en plus délicat de « vendre » ces réformes à la société, car les étudiants et leurs familles doivent supporter une part croissante du coût total. De même, s'il faut favoriser les programmes de prêts pour étudiants, il faudra veiller à ce que les étudiants eux-mêmes et leurs familles soient conscients des avantages et des risques associés aux possibilités de financement des études par l'emprunt. Enfin, le cadre juridique nécessaire au bon fonctionnement de l'enseignement privé, tant général que tertiaire, doit être mieux défini, depuis les problèmes de base comme la propriété foncière jusqu'à des questions plus subtiles de normes, de qualité et de propriété intellectuelle.

2.2. Équité au niveau de l'accès, de la poursuite des études et de la réussite

Les principaux problèmes d'accès et d'équité que l'on constate en Chine sont en rapport étroit avec les inégalités géographiques (entre provinces chinoises et entre villes et campagnes) et sociales (aspect qu'on ne saurait ignorer, même dans une société qui fut naguère « sans classe »). Les problèmes d'équité peuvent être analysés en termes d'accès, de poursuite des études et d'obtention du diplôme, mais aussi de réussite de l'apprentissage et d'opportunités d'emploi. L'équité peut aussi se mesurer au regard de l'accès au financement et à des ressources spécifiques comme des enseignants qualifiés, des matériels pédagogiques adaptés et d'autres ressources d'apprentissage (laboratoires et équipements informatiques). Actuellement, il n'existe pas de système d'information pour la gestion de l'enseignement supérieur capable de fournir des données qui permettent d'évaluer l'équité des ressources et d'en suivre l'évolution. Pareil système serait utile aux pouvoirs publics pour mieux cibler les aides de l'État.

L'une des facettes particulières de l'équité dans toutes les sociétés est l'équité entre les sexes; dans ce domaine, la Chine se situe bien et progresse encore au niveau des systèmes d'enseignement supérieur et de formation tertiaire. Toutefois, il faut voir si le taux de réussite ou le choix des filières (particulièrement dans certains domaines à finalité ouvertement professionnelle et technique) ne présentent pas un profil d'inégalité systématique à l'égard des femmes. En outre, il peut être intéressant d'examiner les possibilités d'emploi qui s'offrent aux femmes, pour voir dans quelle mesure des avancées apparentes de l'équité entre les sexes dans les systèmes de l'enseignement supérieur et de la formation tertiaire se traduisent effectivement au niveau des possibilités d'emploi pour les diplômées.

2.3. Favoriser la participation locale dans l'élaboration des politiques

Il serait souhaitable d'aligner les réformes de l'enseignement supérieur encouragées par la Chine sur la réorientation plus générale des cadres de la politique sociale à long terme du pays. Le gouvernement définirait les grandes orientations de la planification de l'enseignement supérieur; les administrations provinciales, municipales et des établissements adresseraient en réponse leurs commentaires, critiques et suggestions. Les autorités centrales élaboreraient alors des propositions plus détaillées et, après un nouvel examen des responsables des échelons infranationaux, les propositions révisées pour l'enseignement supérieur pourraient être mises en œuvre. La responsabilité des décisions resterait centrale, mais les instances locales auraient davantage d'opportunités de participation et de consultation. Cette interactivité se trouve déjà, dans une certaine mesure, dans la réforme de l'enseignement supérieur en Chine, mais elle devrait être consolidée et élargie pour permettre au secteur privé de participer davantage. Même si elles n'ont qu'une valeur consultative, les suggestions venues d'établissements privés et d'employeurs ne peuvent être que bénéfiques pour l'application de l'ensemble de la réforme de l'enseignement supérieur.

2.4. Coordination inter- et intrasectorielle

Dans la répartition des responsabilités en matière d'enseignement supérieur entre les pouvoirs publics aux niveaux national et infranational, il existe toujours un risque de fragmentation de la planification et de la mise en œuvre dans ce secteur. Toute décision concernant l'enseignement supérieur, quel que soit le ministère compétent, doit aussi être coordonnée avec les activités des autres sous-domaines (on pense par exemple à la coopération entre les ministères de l'Éducation et du Travail). De même, il y a lieu d'encourager une meilleure coordination des établissements d'enseignement supérieur avec des activités ne relevant pas du secteur public (notamment les établissements internationaux opérant isolément ou dans le cadre de partenariats avec des établissements nationaux). Il est évident que le développement de l'enseignement supérieur en Chine dépendra de la capacité de l'économie dans son ensemble à financer l'enseignement, la formation, et la recherche-développement, et à employer ou utiliser autrement les diplômés issus du système. Il est important de prendre en compte ce lien étroit entre l'enseignement et l'économie pour que le système soit en phase avec les besoins de la société chinoise.

2.5. Développement d'un axe régional, national et international

Étant donné la dimension et la complexité d'un pays comme la Chine, il est justifié de travailler à la fois dans une optique régionale et dans une optique nationale pour de nombreux programmes d'enseignement supérieur. Il faut que les établissements de tout le pays s'efforcent d'adapter les programmes en fonction des besoins spécifiques des populations régionales et des employeurs potentiels, tout en produisant des diplômés qui soient employables nationalement ou internationalement. Le meilleur moyen de servir l'intérêt public et les intérêts individuels est de veiller à ce qu'une grande majorité de programmes d'enseignement supérieur soient des ressources efficaces pour le développement régional et national. Les programmes qui répondent à ces besoins de la société serviront aussi les besoins de chacun.

Enfin, les spécialistes chinois de la recherche, de l'administration, de l'évaluation et des programmes doivent disposer des moyens et de l'assistance nécessaires pour former des réseaux internationaux solides. Le développement de l'enseignement supérieur n'est pas,

par nature, un problème de dimension exclusivement nationale, mais chaque pays doit avoir la capacité d'examiner les coûts et les avantages de chaque nouveauté pour voir si elle est adaptée à sa propre société et à sa propre culture. Pour les établissements d'enseignement supérieur chinois, le mot d'ordre est l'adaptation, et non l'adoption systématique des initiatives recensées à l'étranger. De même, à mesure que le programme de réforme de l'enseignement supérieur continue de progresser en Chine, les experts doivent prendre l'habitude de confronter leur expérience et leurs réussites avec leurs collègues étrangers par le biais de publications, de séminaires, d'ateliers et d'autres formes d'échange.

2.6. Faisabilité financière, flexibilité et viabilité à long terme

La Chine a su veiller suffisamment à un paramètre qui semble aller de soi mais qui est trop souvent oublié dans l'évaluation des réformes de l'enseignement supérieur : ces réformes doivent être réalisables dans les limites budgétaires fixées. Trop souvent, il existe un vrai fossé entre les objectifs d'un programme de réforme et les effets obtenus, car le programme a été conçu pour un niveau de ressources bien plus élevé que la réalité. La faisabilité financière doit demeurer un critère dans la planification de l'enseignement supérieur en Chine, sans quoi toute réforme est vouée à l'échec. L'un des premiers soucis pour la Chine est de savoir si le budget de l'État accorde une priorité suffisante au développement de l'enseignement supérieur. La principale inquiétude tient probablement aux dépenses d'équipement considérables qui seront nécessaires dans les vingt années à venir pour réaliser les objectifs fixés en termes de qualité et d'effectifs. Le chiffre varie selon les estimations, mais il ne fait pas de doute que les besoins des deux décennies à venir seront massifs.

En règle générale, la faisabilité financière est une combinaison entre la capacité financière, les coûts, et l'effectivité potentielle (car il est plus facile de justifier un effort financier pour un enseignement supérieur dont les résultats sont tangibles). Ces questions de faisabilité financière dans l'enseignement supérieur en Chine sont particulièrement cruciales car le développement rapide de certaines filières pourra entraîner des investissements lourds dans des technologies ou des activités qui risquent de devenir rapidement obsolètes ou sans objet. La flexibilité et la viabilité à long terme sont essentielles pour assurer une utilisation efficace des sommes investies dans les programmes d'enseignement supérieur.

Le programme de réforme de l'enseignement supérieur en Chine a pour but d'améliorer la flexibilité, et de favoriser l'analyse continue et l'adaptabilité des politiques. Les étapes de la planification sont réévaluées périodiquement (au moins une fois par an) et rectifiées, de manière à coller au mieux aux réalités sociales et économiques émergentes du pays. La flexibilité est le déterminant clé de la réussite du système et des établissements d'enseignement supérieur.

Pour qu'il y ait viabilité à long terme, il faut que la pérennité des projets soit assurée après la phase initiale de soutien du gouvernement. Il s'agit d'un aspect particulièrement crucial, tant pour les projets d'enseignement supérieur public qui nécessitent une assistance financière de court terme, que pour les projets dans l'enseignement supérieur privé qui reçoivent une aide de l'État limitée à une période définie (notamment sous forme de mise à disposition de patrimoine foncier ou autre). Dans un cas comme dans l'autre, la question critique est de savoir si les effets positifs d'un projet d'enseignement supérieur à court terme peuvent subsister après que l'aide publique arrive à son terme. Dans la négative, il a lieu de s'interroger sur la valeur d'une intervention dans l'éducation dont

l'effet sera nul ou très atténué après la période de lancement du projet. Du fait de l'évolution rapide du savoir dans les filières technologiques de l'enseignement supérieur, la Chine doit être prête à sélectionner rigoureusement les projets d'enseignement supérieur (comme les Projets « 211 » et « 985 ») et à les inscrire dans une perspective à long terme, tout en recherchant des effets immédiats.

2.7. Encourager la mobilisation de ressources complémentaires

Tous les projets de réforme de l'enseignement supérieur nécessiteront des moyens financiers et humains. Si certaines de ces interventions, de par leur nature, ne peuvent pas s'autofinancer, pour toutes, on peut attendre des responsables qu'ils étudient tous les moyens de générer des ressources supplémentaires afin de couvrir une partie des frais. Par exemple, les projets consistant à agrandir le parc informatique des universités doivent prévoir de quelle manière seront partagés les coûts entre les administrations centrale et provinciales, les autorités locales, les entreprises privées et les familles. La formation en compétences informatiques peut être en partie assurée grâce à l'utilisation d'équipements existants mis à disposition à temps partiel par le secteur privé; des ateliers de formation doivent en outre être proposés aux administrateurs des autorités locales et au personnel des établissements privés pour les préparer à traiter avec les citoyens et les entreprises du secteur privé afin de lever des fonds supplémentaires au profit de leurs activités d'enseignement et de formation. À mesure que le taux de participation dans l'enseignement tertiaire progressera, une part croissante des coûts du développement et de la diffusion de l'enseignement supérieur en Chine incombera au secteur privé et aux familles. Si, au départ, le gouvernement doit jouer un rôle majeur dans le financement et la coordination, c'est bien dans la facilitation, la coordination, le contrôle de qualité et la gestion de l'information pour les activités d'enseignement supérieur que réside son avantage comparatif à long terme, et son action ne saurait se limiter au financement des projets.

3. Le chantier des réformes

Face à l'évolution constante des réalités sociales, économiques et politiques de la Chine, l'enseignement supérieur est contraint de trouver un équilibre entre la nécessité de s'adapter aux nouvelles exigences du monde professionnel, la volonté de préserver la rigueur universitaire et scientifique de la recherche, de rester au fait de l'actualité scientifique, et le souci de servir les objectifs politiques et sociaux de la nation. L'un des enjeux cruciaux du développement de l'enseignement supérieur est de savoir en quoi les réformes actuelles influent sur la qualité de l'enseignement supérieur en général et des processus d'apprentissage en particulier, et comment cette influence peut être optimisée.

3.1. Réforme structurelle

La réforme structurelle en cours du système d'enseignement supérieur en Chine est essentiellement axée sur une rationalisation et un renforcement des fonctions stratégique et réglementaire. Le contrôle réglementaire du secteur éducatif est désormais centralisé, sous la responsabilité du ministère de l'éducation supervisé par le Conseil des affaires d'État. Auparavant, pas moins de 24 ministères de tutelle supervisaient et administraient chacun un certain nombre d'établissements post-secondaires et universitaires qui proposaient leurs propres cursus débouchant sur des diplômes professionnels spécialisés. Ce système se traduisait par des coûts unitaires relativement élevés (par étudiant ou par diplômé), par une faible efficacité dans la mobilisation et l'utilisation des ressources, et surtout par une

stagnation de la qualité de l'enseignement. Au niveau national, cette structure de fourniture de services entraînait une utilisation non optimale de moyens éducatifs (humains et financiers) comptés, aboutissait à l'établissement de normes de qualification éducatives et professionnelles disparates et souvent incohérentes, et freinait la recherche scientifique et le développement technologique tant souhaités dans les EES. Au lieu de jouer son rôle dans la définition des politiques, le ministère de l'Éducation ressemblait plus à une unité administrative à niveaux multiples s'efforçant de gérer des activités d'enseignement supérieur éparpillées entre différents ministères et différentes fonctions.

La restructuration et la centralisation des fonctions réglementaire et de gestion au niveau du ministère de l'Éducation permettent une utilisation plus efficace des ressources éducatives et l'établissement de normes de qualification harmonisées concernant les enseignements dispensés et l'habilitation à la délivrance de diplômes. Elles ont aussi permis au ministère de l'Éducation de privilégier les dimensions de l'élaboration des politiques et de la facilitation au détriment de la fonction de réglementation. Tout cela a produit un environnement qui semble mieux à même d'assurer l'efficacité du système chinois d'enseignement supérieur et de favoriser l'émergence des conditions nécessaires pour rehausser la qualité de l'enseignement post-secondaire et universitaire.

3.2. Réforme financière

Auparavant, l'État était responsable de tous les EES et de leurs moyens de fonctionnement. Un nouveau système de gestion a été établi, en vertu duquel c'est désormais à l'État qu'incombe essentiellement la responsabilité de fournir des services éducatifs à tous les niveaux, avec la participation active de la société et des individus. Des établissements post-secondaires et universitaires privés, les *min ban*, ont vu le jour dans tout le pays et sont devenus un atout de poids dans l'élargissement de l'accès à l'enseignement professionnel et supérieur. Par exemple, certains de ces établissements sont habilités à délivrer des licences. Du fait de son appartenance à l'OMC, la Chine devrait voir arriver de plus en plus de fournisseurs étrangers de services d'éducation sur le marché national, comme en témoigne le nombre croissant d'universités étrangères qui proposent des programmes en partenariat avec des universités chinoises. Ce pourrait être une tendance positive, à condition que les produits éducatifs correspondent au marché de l'emploi chinois et à sa politique à long terme de développement durable, **et** que les consommateurs (étudiants et employeurs) soient suffisamment bien informés des coûts et avantages véritables de ces cursus et de ces programmes.

Le rôle grandissant que jouent les acteurs non publics dans l'offre d'enseignement supérieur permet de compenser la relative faiblesse du budget que le pays consacre à l'éducation, qui ne représente que 3.4 % du PIB (alors que la moyenne pour l'OCDE se situe à 5.8 % du PIB), à un moment où la plupart des EES ont particulièrement besoin de nouveaux investissements pour moderniser leurs équipements, améliorer les conditions de vie des étudiants, optimiser les capacités de recherche, et dans bien des cas rehausser la qualité du corps enseignant. Il existe une corrélation indéniable entre le niveau de développement des EES et celui de leur lieu d'implantation. En d'autres termes, il existe des écarts importants en termes de capacité d'enseignement et d'équipements entre les EES des provinces côtières riches et les EES des provinces et régions moins bien loties de l'intérieur. Les comparaisons de la « qualité d'enseignement » dans ce contexte sont difficiles à définir en termes de « valeur ajoutée », étant donné que les points de départ et les conditions sociales varient considérablement.

Des ressources du secteur social comme du secteur privé (entreprises et individus) ont été mobilisées pour rattraper en partie le retard de certains des établissements les plus désavantagés. Quelques universités *min ban* ont pu se doter d'infrastructures et de technologies remarquables. Mais de nombreux autres établissements privés sont loin d'être aussi bien équipés. De même, dans les universités d'État, on trouve encore peu d'enseignants de niveau international. Cela est particulièrement fâcheux, d'autant que les *min ban* tendent à utiliser une forte proportion d'enseignants à temps partiel (souvent titulaires d'un poste à plein-temps dans un établissement d'État) ou de professeurs d'université à la retraite. Le recours excessif à ce type de personnel est peu favorable aux relations entre étudiants et enseignants en dehors des cours et à l'émergence de centres résidentiels de savoir, si propices à l'excellence et au développement universitaires. En outre, ce système laisse les établissements d'État supporter le coût des cotisations d'assurance maladie et de retraite. Il faudrait définir de nouvelles formes de partage des coûts et limiter le recours au temps partiel en plus du travail principal.

Si les *min ban* post-secondaires et universitaires ne reçoivent pas d'aide de l'État et ne peuvent recevoir de crédits de recherche, ils bénéficient de la gratuité d'occupation des terres et d'une exonération fiscale; certains sont autonomes financièrement et parviennent même à générer des revenus supérieurs à leurs charges. Plus de 10 ans après l'apparition des premiers *min ban*, la participation d'acteurs non publics et étrangers au marché éducatif chinois reste limitée et « expérimentale » au regard de l'effectif total. Les lois relatives à la propriété du patrimoine éducatif sont récentes ou encore en discussion. La Loi sur la promotion des écoles non publiques est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2003. L'objet de cette législation est de définir clairement les droits et les devoirs de ces établissements. La perception du public à l'égard de ces EES non publics est mitigée, ce qui motive encore davantage ces établissements dans leur quête de l'excellence et de la reconnaissance. Une tendance semble claire : la participation du secteur privé à l'offre de services d'enseignement supérieur continuera à progresser, tant proportionnellement qu'en chiffres absolus. Actuellement, on compte 10 EES de type *min ban* de premier plan sur un total d'un peu plus de 100 *min ban* privés. Le nombre de *min ban* d'excellence va probablement évoluer rapidement avec la loi applicable à l'offre d'enseignement supérieur par le secteur privé.

Les établissements *min ban* post-secondaires et universitaires comme les EES étrangers viennent compléter et élargir l'offre d'enseignement en Chine. Leur présence ajoute aussi un élément d'émulation qui peut être bénéfique pour la qualité de l'enseignement et l'accès à l'enseignement supérieur de la population étudiante, à condition qu'un système de qualifications rigoureux soit appliqué à la délivrance de diplômes. Pour être financièrement viables, les EES *min ban* n'ont d'autre choix que d'être en phase avec les besoins des étudiants comme avec ceux des employeurs, et de constamment redéfinir leurs programmes et leurs cursus. Il y a donc une forte probabilité pour que ces *min ban* mettent au point des cursus (produits) innovants combinant une approche pluridisciplinaire et ciblant des profils d'emploi spécifiques. Il subsiste toutefois la nécessité d'une surveillance externe de la qualité des processus d'apprentissage et d'un retour d'information continu sur les compétences acquises par les diplômés et leur capacité à s'insérer sur le marché du travail.

4. Comment est financé l'enseignement supérieur?

En 1996, la contribution de l'État totalisait environ 85 % du financement de l'enseignement supérieur mais en 2000, cette proportion n'était plus que de 70 %. Elle continue à baisser à mesure que les frais de scolarité couvrent une part croissante des charges. Des frais de scolarité élevés et un large accès aux prêts étudiants sont deux paramètres nouveaux en Chine. L'augmentation des frais a commencé en 1994 et un large dispositif de prêts étudiants a été mis en place en 1999, concomitamment au début des réformes administratives de l'enseignement supérieur évoquées plus haut. Ces deux mécanismes innovants de financement (frais de scolarité et prêts) doivent pouvoir évoluer ensemble. Si les frais de scolarité des grandes universités peuvent atteindre 4 000 EUR, le montant moyen se situe plutôt à 1 000 EUR pour des études à plein-temps. Ces très fortes augmentations des frais de scolarité nécessaires pour financer la forte expansion du système éducatif ne peuvent être supportés par les étudiants et leurs familles que si un système de prêts étudiants beaucoup plus souple est créé. Du point de vue de l'équité, il est essentiel que le dispositif de prêts soit plus largement accessible.

Actuellement, les établissements post-secondaires et universitaires publics sont financés par quatre grandes sources de revenu dont chacune comporte plusieurs composantes; i) les subventions *per capita*, calculées sur un nombre fixé d'étudiants, qui sont versés par le gouvernement central pour les institutions relevant du ministère de l'Éducation et par les gouvernements provinciaux pour les autres EES; ii) d'autres subventions de l'État (essentiellement) allouées aux universités d'excellence dans le cadre des Projets « 965 » et « 211 »⁴; iii) les frais de scolarité fixés par les gouvernements des provinces en fonction des coûts de l'éducation et de « l'accessibilité »⁵; et iv) les revenus supplémentaires que les universités et les établissements post-secondaires parviennent à générer grâce aux cours supplémentaires, à la recherche et à d'autres activités.

Tous les établissements publics reçoivent les subventions *per capita*. Les universités d'excellence orientées vers la recherche reçoivent des financements assez importants dans le cadre des Projets « 985 » et « 211 » et parviennent souvent à dégager des revenus supplémentaires. Les universités et établissements post-secondaires plus axés sur l'enseignement proprement dit doivent se contenter presque uniquement des frais de scolarité (versés par les étudiants intra- et hors quota) pour compléter les subventions *per capita*. Quant aux universités privées, elles sont financées par les frais de scolarité et par leurs bénéfices d'exploitation.

Un dispositif pilote de prêts étudiants a été introduit en 1999 et depuis lors, 800 000 étudiants ont contracté des prêts. Cela représente une proportion relativement faible d'étudiants (environ 10 à 15 %) et il s'agit plus souvent d'enfants de familles privilégiées ou des classes moyennes que d'étudiants défavorisés, car les conditions de remboursement sont assez rigoureuses, représentant plus de 20 % du salaire annuel (voir ci-après), et l'essentiel des sommes prêtées est versé directement à l'établissement, ce qui laisse peu d'argent aux étudiants pour vivre.

Le système de prêts comporte quatre caractéristiques principales. D'abord, les étudiants en difficulté financière peuvent se voir prêter des sommes allant jusqu'au montant des frais de scolarité plus la location en résidence universitaire pendant la durée de leurs études. Deuxièmement, les prêts sont octroyés par les banques nationales. Troisièmement, pendant la durée de leurs études, les étudiants ne remboursent que la moitié de l'intérêt, l'autre moitié étant financée par l'État. Quatrièmement, à partir de la fin

de leurs études, les remboursements dus portent sur la totalité du taux d'intérêt, et doivent normalement être soldés en quatre ans (c'est-à-dire sept ou huit ans au total après la signature du prêt initial). Toutefois, il est possible, dans certaines circonstances, d'obtenir un étalement des remboursements jusqu'à six, voire huit ans après l'obtention du diplôme, notamment si l'étudiant poursuit ses études jusqu'au doctorat (mais les étudiants qui en bénéficient doivent verser la totalité de l'intérêt pendant la durée de la prolongation). Ces dispositions, si elles constituent une amélioration, sont beaucoup plus restrictives que celles qui prévalent dans la plupart des pays membres de l'OCDE et moins généreuses que dans d'autres pays d'Asie.

Mais le tassement des salaires de départ moyens et l'augmentation du chômage des diplômés ont abouti à un taux de défaillance plus élevé, ce qui a rendu les banques moins disposées à accorder ce type de prêts. Le nouveau Plan d'action pour l'éducation 2005-07 du ministère de l'Éducation tient compte de ce problème et de la détermination du gouvernement à trouver des solutions.

4.1. Le système de responsabilisation financière : quel impact sur la qualité?

Les subventions d'État ne couvrent plus la totalité des charges d'exploitation des EES et ceux-ci doivent générer à peu près la moitié des fonds nécessaires pour financer leurs coûts récurrents et la recherche. Pour équilibrer leur budget, les EES sont incitées à nouer des liens de coopération avec les entreprises. Cette collaboration est considérée comme bénéfique de part et d'autre et pourrait contribuer à revitaliser les EES et favoriser l'innovation. Cette collaboration universités-entreprises doit aussi apporter des recettes supplémentaires aux EES.

Le degré de réussite à cet égard varie d'un EES à l'autre. Les établissements les plus prestigieux, bien dotés en capital intellectuel et qui ont accumulé du savoir-faire technique parviennent très bien à obtenir des parrainages d'entreprises et des contrats de recherche ainsi qu'à vendre des programmes de formation continue et de perfectionnement des cadres. Mais ce système de responsabilisation financière est-il stimulant pour l'innovation et l'amélioration de la qualité des EES? Il est difficile d'apporter une réponse univoque à cette question. Dans leur quête de profits financiers, les EES risquent aussi de négliger leurs missions fondamentales, l'enseignement et la recherche, au profit d'activités lucratives comme le conseil et la formation. Dans ce cas, l'innovation serait encore possible, mais elle ne profiterait pas nécessairement aux étudiants réguliers des établissements dont les intérêts passeraient au second plan.

Cela étant, la responsabilisation financière partielle a joué un rôle de catalyseur de la réforme de la gestion interne des établissements et du développement de produits et de cursus. Avec l'autonomisation financière partielle, les consommateurs de produits éducatifs (étudiants et employeurs) sont de plus en plus conscients des différences de qualité des produits offerts par les différents EES. La réforme financière du secteur de l'éducation atteint peu à peu les objectifs fixés, qui sont de réduire la charge financière de l'investissement éducatif qui repose sur l'État et d'utiliser des leviers financiers pour améliorer la gestion des EES et leurs performances en termes de programmes et de recherche. Mais les réformes financières récentes ont-elles été bénéfiques pour la qualité de l'éducation? L'expérience d'autres pays montre que les mécanismes de marché doivent se doubler d'une régulation avisée et de mécanismes de retour d'information afin de préserver le bon fonctionnement des EES et d'optimiser la qualité des études et le devenir des étudiants.

Pour assurer la décentralisation de la fonction de gestion du personnel et des grilles de rémunération au profit des EES, il a été nécessaire de laisser à l'administration des établissements suffisamment de marge de manœuvre pour renforcer leur gestion des performances. Cette mesure a eu un impact profond sur les performances du corps enseignant au niveau des unités d'enseignement et des établissements. Ainsi, la nomination des enseignants obéit désormais davantage au niveau de qualification professionnelle et au bagage universitaire qu'aux affiliations politiques. Au lieu d'être octroyées sur une base statutaire, les primes sont octroyées en fonction des performances et du niveau de contribution des individus. Les revenus liés aux primes et autres sources supplémentaires pour les plus performants dépassent de plus en plus le salaire de base lui-même, et constituent désormais une partie importante du revenu total des enseignants et des chercheurs. Le Plan d'action 2005-07 met en évidence la nécessité d'un système normalisé d'évaluation professionnelle périodique du corps enseignant, assorti de critères de certification.

La structure actuelle des revenus du personnel des EES publics se compose des éléments suivants : le **salaire de base** (fixé conjointement par le ministère du Personnel et par le ministère de l'Éducation) le **supplément universitaire**, le **supplément post-secondaire** et le **supplément de département** (dans ces trois dernières composantes du revenu du salarié, la plus grande partie est directement liée aux activités « commerciales » des différentes EES ne faisant pas partie des programmes d'enseignement réguliers). Aussi la production de revenus est-elle devenue un des moteurs du développement de ce secteur. On peut considérer que la motivation du personnel s'en trouve nettement améliorée.

Il existe toutefois un écueil : avec l'émergence de comportements de recherche du « profit » et des choix opportunistes à courte vue au niveau individuel comme au niveau des EES, la réforme de l'éducation risque de dévier de son cours. La recherche du profit et les comportements opportunistes peuvent se révéler très néfastes pour l'innovation et les découvertes scientifiques fondamentales, et pénaliser la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage. Depuis quelques années, les consommateurs chinois de services éducatifs font une plus large place à leurs objectifs individuels de carrière qu'aux besoins de la société, or ils ne sont pas toujours assez informés ou assez bien orientés pour se montrer suffisamment sélectifs. Par le passé, le « marché » de l'enseignement supérieur était axé sur l'offre et fortement réglementé, et les diplômes et de la recherche ne coïncidaient pas nécessairement avec les besoins de la société (par leur contenu, leur quantité ou leur qualité). Mais ce n'est pas parce le marché sera déréglementé et axé sur la demande qu'en découleront instantanément et automatiquement l'efficacité ou l'innovation attendues dans l'éducation. Lorsque les enseignants, en plus d'une charge d'enseignement officielle non négligeable, participent à des cours de formation spéciaux pour des étudiants à temps partiel et émargent parfois à plus d'un établissement, il peut leur être difficile d'investir le temps et l'énergie nécessaires pour améliorer les supports et les méthodes pédagogiques. Pour une bonne gestion du personnel, il ne suffit pas de motiver les enseignants, encore faut-il savoir à quelle fin.

5. Gestion de la qualité du système, les outils existants et la pratique

La Commission des titres et diplômes de l'enseignement supérieur du Conseil des affaires d'État est chargée de définir le niveau correspondant aux diplômes de licence, master et doctorat (LMD), et le ministère de l'Éducation a établi une Commission d'orientation qui établit les directives applicables à la validation des titres et certificats pour l'obtention de la licence par champ disciplinaire (cursus et contenu).

Au niveau des établissements, c'est la Commission d'agrément qui, avec le concours de la Division du développement et de la planification de l'éducation du ministère, définit les procédures d'évaluation des capacités éducatives en vue d'accorder l'habilitation aux EES. Les critères d'agrément concernent la composition du corps enseignant, la recherche, la qualité de l'enseignement et les équipements (notamment les laboratoires et le nombre de volumes des bibliothèques). Les EES comme les instituts de recherche peuvent être habilités à délivrer des diplômes universitaires de troisième cycle reconnus par l'État. La Commission des titres et diplômes de l'enseignement supérieur est chargée d'examiner la compétence des EES et des instituts de recherche à délivrer des diplômes universitaires.

Un système de suivi et d'évaluation a également été mis en place après l'agrément initial. Les EES sont soumis à une évaluation périodique de leurs programmes universitaires et de leur aptitude à délivrer des diplômes. L'un des objectifs de cette procédure de contrôle de qualité du système est de relever le niveau d'exigence générale de l'offre de services éducatifs et d'améliorer la qualité globale des EES. Cette procédure d'évaluation est organisée à deux niveaux, qui reflètent la répartition des fonctions administratives. Le ministère de l'Éducation est responsable des questions de politique de l'éducation et de l'établissement des règles et règlements, et les autorités provinciales de l'éducation sont chargées d'appliquer et de mettre en œuvre ces politiques.

Des mécanismes sont prévus pour évaluer régulièrement la qualité des EES. L'habilitation des EES à délivrer des diplômes universitaires peut ainsi être soit renouvelée soit annulée (ce qui est rare). Selon la gravité de la situation, un EES peut être sanctionné avec mise à l'épreuve ou radié du registre des programmes reconnus par le ministère de l'Éducation. L'approbation des programmes de doctorat et des cursus professionnels est délivrée par le ministère de l'Éducation, et les commissions provinciales de l'éducation décident de l'établissement des programmes jusqu'au niveau master/maîtrise. Cette division des responsabilités correspond à la réforme structurelle de l'éducation et devrait améliorer l'efficacité et l'efficacité des fonctions d'appréciation et d'évaluation. Autre objectif de cette décentralisation, rendre les EES plus réactifs aux besoins locaux de développement.

Si les procédures et critères d'évaluation standardisés sont utilisés depuis les années 80, le public continue de penser que certains EES offrent un enseignement de qualité supérieure alors que d'autres sont vus comme des « usines à diplômes » qui délivrent un enseignement médiocre. Cette perception est partiellement confirmée par les résultats des diplômés des différentes catégories d'EES au regard de l'emploi. Les critères d'admission corroborent aussi cette impression : ils s'appuient essentiellement sur les scores universels aux examens d'entrée. Enfin, la distinction entre EES « agréés par l'État », « provinciaux » et « locaux » continue d'avoir des implications directes sur la qualité perçue ou réelle du personnel enseignant et des capacités éducatives, car les écoles mieux cotées attirent les meilleurs enseignants. Une application rigoureuse de l'évaluation de l'enseignement permettrait d'assurer des conditions et une qualité de l'enseignement minimales, quel que soit le type de l'établissement et où qu'il soit situé.

L'histoire de l'évaluation de l'enseignement supérieur en Chine peut être divisée en deux périodes. Entre 1985 et 1994, l'évaluation était réalisée par champ disciplinaire. Entre 1995 et 2001, on est passé à une évaluation globale, consistant en une évaluation des capacités éducatives des EES, de leur processus effectif d'enseignement et de leurs résultats. Pendant cette période, 20 % des EES évalués se sont révélés inférieurs aux exigences minimales.

À partir de 2002, une nouvelle procédure sur un cycle quinquennal a été mise en place. Chaque université doit être évaluée une fois tous les cinq ou six ans par des organes d'évaluation indépendants spécifiques. Cette tâche devait être confiée à une organisation non gouvernementale, l'Institut national d'évaluation des établissements délivrant des diplômes, fondé en 1994 pour initier le développement de cette procédure. Mais, étant donné le conservatisme qui règne dans le domaine de l'éducation, il existe une certaine réticence à confier une telle tâche, aux implications directes sur la politique éducative, à un établissement tiers, et le concept d'examen par les pairs n'est pas facilement accepté. Face à ces réserves, le ministère pourrait envisager de mettre en place des systèmes de certification de la qualité tels que ISO 10015 (Management de la qualité – Lignes directrices pour la formation) ou l'EFQM (Fondation européenne pour la gestion de la qualité).

Actuellement, il existe trois types d'évaluation et de notation des établissements pour les EES : l'évaluation de la qualification, l'évaluation de l'excellence (*xuanyu pinggu*) et l'évaluation ponctuelle. Le premier type d'évaluation vise les EES ayant des capacités relativement modestes et une expérience limitée dans l'enseignement supérieur du 1^{er} et 2^e cycle. Son objectif est de veiller au respect d'une norme minimale correspondant au statut d'EES. L'évaluation de l'excellence vise les EES ayant des capacités de bon niveau, une qualité d'enseignement élevée et des antécédents relativement anciens d'enseignement post-secondaire. Elle sert de point de référence. Quant à l'évaluation ponctuelle, elle est conçue pour les EES qui se situent entre ces deux catégories et est effectuée au coup par coup. Toutes ces évaluations ont pour objet de déterminer la qualité de l'enseignement et de connaître la situation des EES.

On considère que ce processus d'évaluation a eu jusqu'à présent un impact positif. Le ministère de l'Éducation a observé des améliorations effectives de l'administration et de la qualité de l'enseignement. En revanche, il est devenu apparent que des investissements supplémentaires étaient nécessaires pour des pans entiers de l'infrastructure de l'enseignement supérieur, particulièrement dans l'enseignement de 3^e cycle. Les résultats de ces évaluations ont abouti à une augmentation des budgets alloués au système éducatif et à une expansion non négligeable de l'enseignement des deuxième et troisième cycles. Actuellement, une proportion importante des diplômés des grandes universités poursuivent leurs études au-delà de la licence et s'engagent dans des carrières universitaires ou dans la recherche au sein de leur université. On peut y voir un augure favorable pour la qualité de l'enseignement.

Cette évolution du système d'évaluation et de notation de l'enseignement en Chine a débouché sur une amélioration de la transparence en ce qui concerne le fonctionnement véritable des EES et introduit une émulation entre établissements, sur la base de classements accessibles au public. Les administrateurs d'établissements et les responsables provinciaux éprouvent de la fierté lorsque les performances de leurs établissements sont reconnues et ils sont motivés à faire toujours mieux pour progresser dans les classements. Dans un avenir prévisible, on peut penser que les consommateurs chinois de produits d'éducation seront en mesure de faire des choix mieux informés sur leurs options éducatives et qu'ils ne s'arrêteront pas au prestige d'établissements traditionnels qui ne sont plus à la hauteur de leur réputation. S'il ne faut pas s'attendre à ce que les 1 300 EES accèdent au même niveau d'excellence, on peut espérer que tous les étudiants auront accès à un niveau minimum acceptable d'enseignement supérieur.

Certains gouvernements provinciaux et municipaux mettent au point des notations et des critères d'évaluation propres applicables aux EES qui relèvent de leur compétence. Cette initiative pourrait s'avérer très positive et aboutir à des transpositions locales du cadre général national. Une province comme celle du Shaanxi, par exemple, est classée quatrième du pays pour l'ensemble de son infrastructure et de ses actifs éducatifs. En 2001, elle comptait six EES nationaux, 36 EES provinciaux et 10 EES privés, totalisant 370 000 étudiants régulièrement inscrits et 330 000 auditeurs libres. Si la province du Shaanxi est l'une des principales régions « exportatrices » de services d'enseignement supérieur en Chine (c'est-à-dire qu'elle recrute un grand pourcentage d'étudiants venant de l'extérieur) seul un faible pourcentage de diplômés d'autres provinces y restent travailler. Son initiative d'élaboration de critères d'évaluation qui lui sont propres pourrait inciter d'autres provinces et régions autonomes de l'ouest de la Chine à suivre son exemple, ce qui permettrait aux EES régionaux de mieux répondre aux marchés du travail et aux besoins de développement locaux.

Les méthodes d'autoévaluation sont très variables, allant des systèmes d'évaluation globale à des instruments plus rudimentaires. La plupart des EES ont mis en place une forme de mécanisme d'autoévaluation. Les points qui comptent le plus pour les EES concernent la qualité de l'enseignement. Les méthodes d'évaluation comprennent des évaluations de la part des étudiants en fin de module, les examens mutuels et des inspections pendant les cours. Il existe aussi des méthodes plus ouvertes, comme les enquêtes auprès des employeurs et des anciens élèves. Ces échanges sont utilisés pour élaborer les programmes, vérifier la qualité de l'enseignement et donner des orientations pour les recherches à venir. Certains EES projettent de se comparer aux standards internationaux grâce à des données sur les autres pays fournies par le ministère de l'Éducation, par le biais des relations avec l'OCDE et d'autres organisations internationales.

Jusqu'à présent, les activités d'appréciation et d'évaluation ont été principalement axées sur l'acquisition des connaissances et les performances. Les résultats sont généralement mesurés par des indicateurs comme le nombre de thèses de doctorat, de publications scientifiques, de projets, de prix, etc. On n'examine guère le développement de l'intelligence émotionnelle, de la créativité, de la capacité à supporter le stress, etc. Il s'agit pourtant de qualités importantes dans l'environnement de travail actuel. Les EES doivent répondre d'urgence à la question suivante : qu'en est-il des attributs subjectifs – le développement de la personnalité, l'esprit critique, la créativité personnelle – qui nécessitent, outre l'apprentissage en classe, que l'enseignant puisse jouer un rôle de mentor, qu'il y ait des échanges entre étudiants et enseignants? Pour intégrer aussi ces dimensions, il faudrait mettre au point d'autres mesures des résultats de l'enseignement.

Beaucoup d'EES citent le taux d'emploi de leurs diplômés comme un indicateur de la qualité supérieure d'un établissement. Les autorités centrales et provinciales se sont mises à publier des statistiques sur la situation des diplômés des différents EES au regard de l'emploi comme indicateurs de la performance. Cela est révélateur d'un problème structurel croissant du marché du travail et du déséquilibre entre l'offre et la demande de ressources humaines qualifiées. Le tableau 18.2 présente la situation au regard de l'emploi de la promotion des diplômés de 2 000 titulaires de différents niveaux de diplômes délivrés par différentes catégories d'EES. En règle générale, les diplômés des grandes universités prestigieuses n'ont guère de difficulté à trouver un emploi ou se voient attribuer une fonction immédiatement après l'obtention de leur diplôme. À l'inverse, les diplômés des EES locaux ont beaucoup plus de mal à s'insérer rapidement dans le marché du travail.

Tableau 18.2. **Taux d'emploi des diplômés des EES en 2000**

I. Écoles doctorales (2 ^e et 3 ^e cycle)			
Titulaires d'un doctorat 95.8 %		Titulaires d'un master 95.8 %	
II. Universités			
Titulaires d'un diplôme en quatre ans délivré par un EES relevant du ministère de l'Éducation	Titulaires d'un diplôme en quatre ans délivré par un EES relevant d'un autre ministère central	Titulaires d'un diplôme en quatre ans délivré par un EES récemment affecté au ministère de l'Éducation	Titulaires d'un diplôme en quatre ans délivré par un EES relevant des autorités locales
90.12 %	76.2 %	81.6 %	Environ 70 %
III. Formations post-secondaires en deux ou trois ans			
Titulaires d'un diplôme en deux ou trois ans délivré par un EES relevant du ministère de l'Éducation	Titulaires d'un diplôme en deux ou trois ans délivré par un EES relevant d'un autre ministère central	Titulaires d'un diplôme en deux ou trois ans délivré par un EES récemment affecté au ministère de l'Éducation	Titulaires d'un diplôme en deux ou trois ans délivré par un EES relevant des autorités locales
44.9 %	45 %	55.7 %	Environ 30 %

Source : « China Youth Daily », 12 octobre 2000, cité dans Zhang, L. (2001), *Livre vert sur l'éducation en Chine*, Pékin, Jiaoyu Kexue Chubanshe.

Le nombre de diplômés de l'enseignement supérieur à la recherche d'un emploi est passé de 1.15 million en 2001 à 2.80 millions en 2004, c'est-à-dire qu'il a plus que doublé en trois ans. Mais l'emploi est bien plus qu'un problème global qui nécessite de trouver du travail pour un trop grand nombre d'employés, c'est aussi un problème structurel : beaucoup de diplômés ont suivi des spécialisations pour lesquelles la demande est insuffisante. La croissance phénoménale que connaît actuellement l'économie chinoise devrait aider le gouvernement à régler ce problème à très brève échéance, mais à plus long terme, il faudra s'atteler à la fois au problème global et au problème structurel.

Il faut comprendre que les diplômés qui résident dans les zones économiquement défavorisées ne sont pas les seuls à éprouver des difficultés à se voir attribuer ou à un trouver un emploi. Environ 10 % des diplômés des universités de Shanghai, l'une des villes côtières les plus prospères, sont sans emploi pendant les 12 mois qui suivent l'obtention de leur diplôme.

La sous-utilisation des individus ayant une éducation supérieure pose des problèmes sociaux, mais aussi économiques. Dans une société où l'offre de diplômés de l'enseignement supérieur est toujours trop faible, où la croissance se poursuit sans vaciller et où le besoin de travailleurs qualifiés reste fort, comment peut-on expliquer qu'une moyenne de 20 % des diplômés de l'université et 50 % des titulaires de diplômes non officiels ne trouvent pas de travail? Cela peut être en partie dû au mouvement d'exode rural. Les diplômés venus faire leurs études dans une grande ville n'ont guère envie de retourner dans leur lieu d'origine, ce qui fait gonfler le taux de chômage et allonge la période de recherche d'un emploi chez les jeunes diplômés. Quelques spécialistes chinois pensent que l'inadéquation entre l'enseignement supérieur et les besoins actuels du marché du travail en termes de qualifications pourrait aussi être en cause. En encourageant les EES à prendre davantage en compte les débouchés professionnels de leurs étudiants, on pourrait atténuer le taux de non-emploi des diplômés qui y sont formés.

Dans ce contexte, l'inclusion du taux d'emploi des diplômés des EES parmi les critères d'évaluation des résultats utilisés par le ministère de l'Éducation aurait une incidence sur les objectifs pédagogiques des EES et sur la conception des programmes. Cela permettrait

de mieux adapter les résultats de l'enseignement aux impératifs du marché du travail, ce qui irait dans le sens d'une utilisation optimisée de ressources éducatives limitées, où les diplômés formés seraient mis à profit ou trouveraient un emploi. Dans une optique de gestion, la planification éducative au niveau local et au niveau des EES locaux doit être plus axée sur le marché et sur la pratique, afin de mieux rentabiliser l'investissement.

Notes

1. Ce chapitre a été rédigé par Ian Whitman, Programme pour la coopération avec les économies non membres, Direction de l'éducation, OCDE.
2. Les établissements d'enseignement tertiaire (EET) sont les universités, les établissements post-secondaires offrant un cursus sur deux et quatre ans, les établissements post-secondaires offrant un cursus sur trois ans (instituts universitaires de technologie), les établissements d'enseignement professionnel avancé (municipaux et locaux). Les EET pour adultes sont les universités par radio et télévision, les établissements d'enseignement ouvrier et agricole, les instituts d'administration, les établissements d'enseignement pédagogique (stages pratiques), les cours par correspondance, les cours du soir, les cycles courts.
3. *Examen par l'OCDE des réformes du financement et de l'assurance de la qualité dans l'enseignement supérieur en République populaire de Chine* [EDU/EC/NME(2004)1].
4. Il s'agit de bourses de projets non récurrentes, qui correspondent généralement à des dépenses d'équipement : laboratoires, équipements sportifs ou résidences universitaires.
5. Ces frais représentent actuellement environ 25 % du niveau effectif des coûts déterminés au moyen d'un algorithme mis au point par le ministère de l'Éducation.

Bibliographie

- Division du développement et de la planification, ministère de l'Éducation (2004), *Rapport statistique 2004 sur l'éducation*, vol. 1, ministère de l'Éducation, Pékin.
- Hu, Ruiwen et Chen Guoliang (2002), *Développement de l'enseignement supérieur en Chine : restructuration financière du système*, Académie des sciences de l'éducation de Shanghai, Shanghai.
- OCDE (2001), *Examen thématique des premières années de l'enseignement tertiaire*, Note de pays : République populaire de Chine, OCDE, Paris.
- OCDE (2003), *Examen des réformes du financement et de l'assurance de la qualité dans l'enseignement supérieur en République populaire de Chine*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004), *Regards sur l'éducation*, OCDE, Paris.
- République populaire de Chine (1991-2000), *Annuaire statistique de la Chine sur l'éducation 1990-1999*, People's Education Press (PEP).
- Zhang, L. (2001), *Rapport statistique 2000 sur l'éducation*, Division du développement et de la planification, ministère de l'Éducation, vol. 1 cité dans : Institut national de recherche sur le développement de l'éducation, 2001 *Livre vert sur l'enseignement en Chine : Rapport annuel sur la politique de l'éducation en Chine*, Jiaoyu Kexue Chubanshe, Pékin.

Postface du Comité consultatif économique et industriel (BIAC) auprès de l'OCDE*

* Le Comité consultatif économique et industriel auprès de l'OCDE (BIAC) est un organisme indépendant officiellement reconnu par l'OCDE comme le représentant des milieux d'affaires de ses pays membres. Le BIAC regroupe les principales fédérations de l'industrie et des employeurs des 30 pays membres de l'Organisation.

La qualité de la gouvernance, clé de l'engagement à long terme des entreprises

1. Introduction

La Chine continue à exercer un attrait très fort sur les entreprises étrangères, alors même que les faiblesses en matière de gouvernance sont toujours considérées par ces dernières comme un obstacle majeur. L'investissement direct étranger (IDE), qui y avait déjà atteint le niveau record de 53.3 milliards USD en 2003, aurait dû, selon les premières estimations officielles, s'établir à 60.6 milliards USD en 2004. Il serait donc tentant d'en conclure que globalement, dans le cas de la Chine, ces lacunes ne constituent pas véritablement un obstacle. Pourtant, ce pays doit impérativement améliorer le cadre offert aux investisseurs s'il veut s'assurer de la pérennité de l'investissement.

C'est pourquoi les entreprises représentées par le BIAC appellent inlassablement à une bonne gouvernance, préalable fondamental à la mise en place en Chine d'un environnement opérationnel plus stable et plus prévisible, pour l'investissement direct étranger comme pour l'investissement national. De fait, la Chine aurait tout intérêt à passer d'un système fondé sur des mesures d'incitation pour attirer et retenir l'investissement à un système fondé sur les principes de bonne gouvernance et de primauté du droit.

Les différents chapitres de la présente publication présentent de manière convaincante un certain nombre de suggestions qui viennent à point pour améliorer le système de gouvernance en Chine.

Le BIAC peut témoigner que si les politiques macroéconomiques, la taille du marché et l'environnement en termes de risques sont des éléments importants pour les décisions d'investissement du secteur privé, on observe entre ses membres une convergence de vues de plus en plus étroite sur le fait que la qualité de la réglementation applicable aux entreprises et celle des institutions chargées de la faire respecter ont une importance au moins aussi grande. D'ailleurs, un cadre réglementaire bien conçu a toujours été un facteur décisif dans la réussite de bon nombre d'économies de marché émergentes. La Chine ne fera pas exception à cette règle.

De fait, lorsqu'une entreprise pèse tous les arguments relatifs à une décision d'investissement à long terme, elle s'intéresse au premier chef à la fiabilité et à la transparence de l'administration du pays de destination, ainsi qu'à la clarté de ses procédures décisionnelles. Ainsi, avant d'engager des ressources forcément limitées dans un projet, un investisseur s'efforcera d'obtenir les réponses aux questions suivantes :

- Quel est le degré d'efficience et de transparence des procédures décisionnelles du pays de destination de l'investissement?

- La coordination est-elle suffisante entre les différents ministères et institutions chargés de définir le cadre d'action et de surveiller la réglementation dans les secteurs cibles de l'économie?
- Les décideurs sont-ils faciles à identifier et doivent-ils rendre des comptes? Peut-on se fier à eux pour consulter de manière appropriée les parties prenantes concernées, notamment les représentants du monde des affaires, et prendre ensuite des décisions rapides et obligatoirement suivies d'effet?
- Les différents niveaux d'administration (locale, provinciale, nationale ou régionale) œuvrent-elles dans la même direction, ou bien ont-elles tendance à se fixer des objectifs croisés?

La Chine a certes fait des progrès de ce point de vue, mais nos membres rapportent aussi qu'une implantation en Chine est très différente d'une implantation dans n'importe quel autre pays. Autrement dit, si on lit entre les lignes, cela signifie qu'il reste encore beaucoup à faire pour accroître la transparence et réduire l'actuelle complexité des procédures administratives à tous les niveaux des pouvoirs publics. Mettre en application certaines des recommandations figurant dans le présent projet de l'OCDE sur la gouvernance constituerait à cet égard un grand pas en avant.

1.1. Une gouvernance moderne au service de l'investissement

Dans n'importe quel pays, quelle que soit sa taille, quel que soit son ancrage géographique ou encore son niveau de développement, attirer l'investissement est affaire de compétition. Tous les pays et toutes les communautés locales doivent être prêts à offrir aux entreprises un environnement adéquat, en particulier un cadre d'action transparent et prévisible, s'ils veulent être sélectionnés pour accueillir une base d'activité nouvelle ou élargie. Parmi les éléments importants entrant en ligne de compte dans la définition d'un environnement propice à l'investissement étranger, on peut citer :

- Le fait que les projets d'investissement étranger ne fassent pas l'objet de mesures administratives discriminatoires telles que l'obligation de les soumettre à une procédure d'examen ou d'autorisation, et qu'aucun critère d'actionnariat, de contrôle ou de performance ne soit mis comme condition à l'entrée. Dans un premier temps, les restrictions relatives aux participations et les critères de performances pourraient être supprimés.
- Le contenu des législations nationales, comme les dispositions relatives à la planification, les obligations de diffusion d'informations par les entreprises ou les relations de travail, doit être conçu de manière à stimuler l'investissement privé, national tout autant qu'étranger.
- Les pays d'accueil doivent offrir des garanties constitutionnelles de respect de la propriété privée et pourront souhaiter renforcer ces garanties en signant avec les pays d'origine des investisseurs des conventions bilatérales sur l'investissement imposant des normes internationales minimales de traitement des investisseurs étrangers; le BIAC salue l'initiative du gouvernement chinois grâce à laquelle le droit à la propriété privée est désormais inscrit dans la Constitution. Tout en félicitant la Chine d'avoir signé un grand nombre de conventions bilatérales sur l'investissement dans le passé, nous espérons que ces négociations se poursuivront conformément aux évolutions récemment intervenues dans les accords internationaux relatifs à l'investissement.

- Une législation et des procédures douanières efficaces et transparentes constituent certes une condition *sine qua non* à l'entrée sur le marché, mais une législation performante en matière de droits de propriété intellectuelle, appliquée avec détermination, augmente également les probabilités d'attirer un IDE de qualité; *la Chine a adopté une solide législation en matière de DPI, et doit être félicitée à ce titre, mais l'exécution de cette législation continue à poser des problèmes aux investisseurs étrangers, et aussi, de plus en plus, aux investisseurs chinois. Si cette situation devait perdurer, cela risquerait de décourager les transferts de technologie et de freiner le développement de centres de recherche et développement en Chine, ce qui nuirait à la qualité des investissements futurs.*
- Enfin, l'instauration d'un système bancaire et juridique solide et fiable ainsi que d'un environnement réglementaire et fiscal prévisible, notamment un système judiciaire efficace, transparent et stable, sont des éléments essentiels d'un cadre propice à l'investissement. *Le BIAC apporte tout son soutien aux efforts récemment déployés par les autorités chinoises pour améliorer la santé du système financier chinois, qu'il considère comme une condition fondamentale de la poursuite du développement du pays. L'application uniforme de la loi aux investisseurs étrangers par les juges chinois reste toutefois une source de préoccupation grave, en particulier en dehors des grands centres tels que Pékin ou Shanghai.*

2. Accroître la transparence pour favoriser l'investissement

Il existe bien des façons de décourager les investisseurs étrangers. Si les restrictions à l'accès au marché et les discriminations exercées de manière évidente à l'encontre des investisseurs étrangers sont heureusement sur le déclin, l'ingéniosité bureaucratique connaît en revanche peu de limites. En effet, des systèmes réglementaires délibérément opaques peuvent servir tout aussi efficacement d'obstacles occultes à l'investissement. En Chine, l'expérience des entreprises étrangères est à cet égard mitigée.

Fondamentalement, l'existence de règles et de procédures convenues au niveau international en matière de transparence, et l'exécution effective de ces règles et procédures, ont généralement pour effet de renforcer l'engagement de respect de la primauté du droit pris par les pouvoirs publics, et devraient également contribuer favorablement au climat général des affaires en Chine. Pour les entreprises, connaître les règles du jeu, savoir de quelle manière elles sont appliquées et dans quelles conditions elles peuvent être modifiées, crée un environnement propice dont l'effet bénéfique se fait ressentir aussi bien au niveau de la qualité que de la quantité des échanges et de l'investissement.

En particulier dans des pays comme la Chine, où les investisseurs ont encore souvent l'impression que les autorités peuvent faire marche arrière et que les incertitudes politiques demeurent, il est extrêmement souhaitable d'institutionnaliser la transparence, non seulement au niveau de législation et de la réglementation nationales, mais aussi par la conclusion d'accords internationaux contraignants. Ainsi, les investisseurs internationaux ont davantage l'impression que la structure réglementaire du régime des investissements est stable et prévisible.

Un certain nombre d'instruments propres à renforcer la crédibilité du système existent déjà (Code de la libération des mouvements de capitaux de l'OCDE et Instrument relatif au traitement national de l'OCDE, conventions bilatérales sur l'investissement, zones de libre-échange, dispositions de l'OMC) et devront être plus largement utilisés afin d'ancrer les obligations de transparence dans les régimes nationaux des différents pays en matière d'investissement.

Du point de vue des entreprises, la transparence :

- réduit la prime de risque et d'incertitude associée aux opérations transfrontalières d'échanges, d'investissement et de services;
- permet aux entreprises – étrangères et nationales – qui mettent en jeu le capital de leurs actionnaires et l'épargne accumulée par leurs salariés dans les plans de retraite de prendre des décisions plus rationnelles et moins risquées concernant la destination et les modalités de la mobilisation de leurs ressources en capitaux;
- favorise la stabilité : en effet, lorsque des règles transparentes s'accompagnent de procédures tout aussi transparentes de modification de ces règles, les entreprises peuvent faire des projets et investir à long terme. Or, l'investissement à long terme offre au pays qui en bénéficie des avantages plus importants que l'investissement à court terme;
- réduit les possibilités de corruption active et passive, cet « impôt caché » qui bénéficie à un petit nombre de privilégiés aux dépens de la population dans son ensemble;
- contribue à garantir que les règles, et toute exception éventuelle à celles-ci, ne constituent pas un obstacle dissimulé aux échanges, à l'investissement ou aux services;
- aide à tracer une ligne de démarcation claire entre la promotion et la réalisation des objectifs de l'action publique d'une part et les situations dans lesquelles ces objectifs peuvent se révéler une entrave ou un obstacle aux échanges, à l'investissement et aux services d'autre part, que cela soit délibéré ou non;
- permet de « remplir les blancs » existant dans les règles relatives aux échanges, à l'investissement ou aux services, lorsque les obligations prescrites sont minimales ou limitées, (conventions bilatérales sur l'investissement, obligations d'autorisation, mesures sanitaires et phytosanitaires par exemple);
- réduit la possibilité, pour les autorités, de placer les entreprises devant des obligations contradictoires en les soumettant, sur une même question, à des règles différentes dans leur pays d'origine et dans leur pays d'accueil;
- contribue à instaurer des règles du jeu plus équitables entre des entreprises concurrentes (étrangères, nationales ou appartenant à l'État), ce qui permet aux entreprises et à leurs travailleurs de faire jouer la concurrence et de voir le plus performant récompensé;
- aide à promouvoir les valeurs démocratiques en permettant à la population de faire connaître son opinion et d'être entendue.

Postface de la Commission syndicale consultative (TUAC) auprès de l'OCDE

Relever les normes du travail en Chine : un défi pour les pouvoirs publics¹

1. Introduction

Le TUAC prend note du rapport de l'OCDE sur la Gouvernance en Chine. Élaborer un système capable de protéger les droits de tous les travailleurs en Chine et de garantir ainsi que le progrès social ira de pair avec le développement économique est l'un des grands défis que la Chine se doit de relever. Trouver comment l'État chinois et le système multilatéral pourront efficacement intégrer 750 millions de travailleurs, soit un quart de la force de travail mondiale, dans l'économie internationale, nécessite une réflexion plus large sur les grandes questions de gouvernance. Du fait de la mondialisation économique, si la Chine devait échouer dans cette entreprise, un tel échec aurait un retentissement à l'échelle de la planète, au plan économique, mais aussi social et politique. Il en va donc de notre responsabilité à tous de faire en sorte que la Chine réussisse à gagner le double pari du développement économique et de la réforme sociale. Qu'il s'agisse des institutions ou des normes nationales, régionales et internationales, tout est déjà en place pour que cet objectif commun devienne une réalité.

2. Tendances du marché du travail en Chine

Avoir un travail décent, un bon salaire, pouvoir travailler en toute sécurité, sans mettre sa santé en danger, et avoir la possibilité de se former et d'améliorer ses compétences régulièrement, telles sont quelques-unes des aspirations les plus fondamentales des travailleurs, auxquelles il convient d'ajouter la possibilité de cotiser à une assurance sociale à un coût raisonnable et de bénéficier de revenus suffisants au moment de la retraite. L'évolution économique et sociale radicale qu'entraîne la mutation de la Chine qui, de pays où la force de travail était essentiellement rurale, est en train de se transformer en un pays doté d'une force de travail essentiellement industrielle et tertiaire, exige aussi la mise en œuvre de programmes de lutte contre la pauvreté bénéficiant de financements suffisants, de programmes dynamiques en matière de formation et d'emploi, ainsi que d'une politique régionale et industrielle fondée sur l'anticipation. Le droit d'adhérer à un syndicat de son choix et celui de participer à des négociations collectives sont des droits humains fondamentaux qui doivent être reconnus à tous les travailleurs, y compris chinois. Ils sont également une condition préalable à l'application, dans la pratique, du droit du travail chinois qui est pour l'essentiel positif.

Il faut reconnaître que les autorités chinoises ont fait des progrès dans certains de ces domaines. Des avancées spectaculaires ont été enregistrées en matière de réduction de la pauvreté. Dans les villes et sur la côte orientale qui ont attiré l'investissement étranger, la croissance économique a permis de faire reculer la pauvreté et de relever le niveau de vie. Cependant, ces gains restent inégalement répartis, concernent des groupes de population

très divers et ne jouent pas en faveur de l'égalité homme-femme. En outre, comme l'ont indiqué les pouvoirs publics, la pauvreté a diminué à un rythme beaucoup moins rapide ces derniers temps et, dans quelques régions, elle a même recommencé à progresser. Les disparités de revenus persistent et ont même tendance à se creuser dangereusement, menaçant à la fois la stabilité et la croissance économique future. Les 20 % de ménages les plus aisés représentent plus de 42 % des revenus, alors que les 20 % les plus pauvres n'en perçoivent que 6.5 %, et cette inégalité est même encore plus marquée dans les zones rurales. Parallèlement, la dégradation de l'environnement, notamment la pollution de l'eau, remet sérieusement en cause le caractère durable du développement.

Bien que certains travailleurs bénéficient de conditions de travail semblables à celles que l'on rencontre dans les pays développés, l'insécurité reste une réalité quotidienne pour la majorité d'entre eux et, en particulier, pour les quelque 100 millions de travailleurs migrants qui, selon les estimations, sont employés dans le nouveau secteur « privé ». Le chômage et le sous-emploi, endémiques en zone rurale, ont eu pour effet d'intensifier les migrations, d'accroître le chômage urbain, d'instaurer des conditions épouvantables de santé et de sécurité et ont entraîné un effondrement du système social, de santé et de retraite. Ce sont les femmes qui souffrent le plus de la situation actuelle, car elles sont les premières visées par les licenciements ou les discriminations à l'embauche et sont souvent cantonnées dans les emplois faiblement rémunérés; en outre, les inégalités de salaires entre hommes et femmes vont en s'aggravant. Les personnes qui travaillent dans les Zones économiques spéciales (ZES) doivent parfois fournir un certificat attestant qu'elles ne sont pas nées hors quota du planning familial pour obtenir un permis de résidence (*hukou*).

Parallèlement, la majorité des 40 % de travailleurs qui, selon les estimations, sont employés dans le secteur privé travaillent dans des conditions dangereuses. Bien qu'elle ait adopté une législation et une réglementation raisonnables en matière de santé et de sécurité au travail, la Chine est l'un des pays du monde où il est le plus dangereux de travailler. Cela montre bien à quel point il est important qu'une législation soit effectivement mise en œuvre dans la pratique et que se développe une culture des droits juridiques, notamment grâce à l'instauration d'un système judiciaire totalement indépendant et disposant de ressources adéquates, sans lequel les lois ne peuvent prendre effet. Selon des sources officielles, en 2001, la Chine a enregistré 11 402 accidents mortels et 12 554 décès d'ouvriers, auxquels il convient d'ajouter 13 218 cas de maladies professionnelles. Les mineurs sont une profession particulièrement touchée.

3. Droits syndicaux

Souvent, les abus constatés dans les conditions de travail et le non-respect de la législation du travail viennent de ce qu'il n'existe pas, sur les nouveaux lieux de travail, de syndicats représentatifs capables d'exercer des pressions. Les droits des travailleurs doivent être considérés comme des droits de l'homme (ce que sont les normes fondamentales du travail définies par l'Organisation internationale du travail, OIT)², or, la Chine ne respecte pas le droit fondamental de la liberté d'association. Le droit d'association des travailleurs est également protégé par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, que la Chine a signé en 1998 et qu'elle se prépare à ratifier. Les droits des travailleurs à constituer des syndicats et à adhérer à l'organisation syndicale de leur choix sont également inscrits dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels que la Chine a ratifié en 2001, en formulant toutefois

une réserve : ce Pacte ne pourra être appliqué que d'une manière « compatible avec les dispositions concernées de la Constitution de la République populaire de Chine, de sa Loi sur les syndicats et de son droit du travail »³.

Les autorités vont devoir opérer un choix stratégique en ce qui concerne le rôle futur qui sera assigné à la Fédération des syndicats de Chine (*All China Federation of Trade Unions*, ACFTU), organisme syndical officiel du pays. Le passage à un système économique fondé sur le marché, la privatisation des entreprises appartenant à l'État et le démantèlement de l'ancien régime de planification centrale, avec tout ce que cela implique en termes de vulnérabilité des travailleurs, nécessite pour faire contrepoids un mouvement syndical indépendant de la direction des entreprises et du pouvoir politique, capable de représenter ces travailleurs. Pour l'heure, l'ACFTU fait tout pour remplir ce rôle sous sa forme actuelle et en conservant son *modus operandi*. En conséquence, alors que sous l'effet des bouleversements structurels et face à l'impossibilité de faire appliquer la législation du travail dans le secteur privé, le mécontentement ouvrier s'amplifie et s'étend, l'ACFTU est souvent incapable de négocier une solution pacifique avec les dirigeants des entreprises, ce qui entraîne troubles publics et répression de la part des autorités.

La version révisée de la Loi sur les syndicats (2001) a permis d'ouvrir une petite brèche : il est aujourd'hui possible de contester les élections syndicales, et une tentative a été faite pour que la représentation des travailleurs sur leur lieu de travail soit soumise à moins de contrôles et d'interférences⁴. Fait notable, le gouvernement souhaite élargir le rôle de la négociation collective dans la fixation des salaires. La principale impulsion a certes été donnée par les travailleurs chinois eux-mêmes, mais on dit aussi que les pressions exercées par certaines entreprises multinationales étrangères soucieuses de préserver leur image ont également joué un rôle dans cette évolution. Les autorités ont annoncé récemment des mesures destinées à soutenir les opérations de constitution de syndicats menées sous l'impulsion de l'ACFTU (l'exemple de Wal-Mart étant emblématique de ce mouvement). En outre, elles se sont abstenues d'intervenir lorsque des travailleurs ont fait appel pour leur défense à des juristes indépendants après avoir été poursuivis pour avoir commis des actes qui, dans les pays membres de l'OCDE, constituent des activités parfaitement légales et légitimes. Les organisations syndicales des pays membres de l'OCDE ont toujours aidé leurs homologues chinoises et continuent à le faire dans la mesure du possible. Ainsi, certaines organisations affiliées au TUAC et à la Confédération internationale des syndicats libres proposent des programmes de formation à la négociation collective à des représentants de l'ACFTU, et leur offrent d'autres soutiens logistiques, de même que l'OIT. Par ailleurs, certaines Fédérations syndicales internationales (FSI) font de même, et elles ont dans certains cas négocié des accords-cadres avec des entreprises multinationales occidentales, comme celui conclu entre la Fédération internationale des travailleurs du bâtiment et du bois et Ikea, qui contient des dispositions spécifiques à la Chine⁵.

Le TUAC pour sa part s'efforce, aux côtés de l'Organisation, de promouvoir les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, qui définissent les attentes des gouvernements des pays membres sur ce qui constitue un comportement socialement responsable pour des entreprises multinationales. Le Guide de l'utilisateur des Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales à l'usage des membres des syndicats, édité par le TUAC, a été traduit en chinois. La Commission syndicale consultative s'efforce par ailleurs d'entretenir un dialogue sur la promotion des normes internationalement admises de responsabilité des

entreprises et sur la manière dont elles pourraient contribuer au développement de la Chine, notamment en termes de normes du travail, de protection de l'environnement et d'exploitation des ressources.

Au-delà, il faut que les autorités chinoises définissent une approche stratégique exhaustive qui permettra de développer la liberté d'association et d'exclure du champ du droit pénal toutes les activités ayant trait aux relations dans le monde du travail.

Notes

1. La Commission syndicale consultative auprès de l'OCDE (TUAC) joue le rôle d'interface entre les syndicats et l'Organisation. Il s'agit d'une organisation syndicale internationale bénéficiant d'un statut consultatif auprès de l'OCDE et de ses différents comités. La présente note s'inspire de travaux effectués par M. Roy Jones.
2. Pour diverses raisons, de nombreux commentateurs négligent le fait que les droits fondamentaux du travail sont en fait des droits de l'homme explicitement définis dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 et codifiés par la suite dans des pactes ultérieurs. En outre, l'OIT, Agence tripartite spécialisée des Nations unies, a le pouvoir de négocier, de fixer et de gérer des normes du travail. L'un des faits marquants a été l'adoption en 1998, par la Conférence internationale du travail, de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et de son suivi. Cette déclaration définit les droits fondamentaux des travailleurs : la liberté d'association et la reconnaissance effective du droit de négociation collective, l'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire, l'abolition effective du travail des enfants et l'élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession. Ces droits fondamentaux reconnus aux travailleurs font l'objet de conventions de l'OIT, qui reprennent l'essentiel du droit international.
3. Voir www.ohchr.org.
4. Voir <http://ihlo.org/item2/item2-1.htm>.
5. Certaines centrales syndicales nationales et FSI ont adopté une approche différente pour collaborer avec la FNCS, et même les organisations telles que la Fédération internationale des travailleurs du bâtiment et du bois précisent que le fait d'être en relation avec elle ne signifie pas qu'elles renoncent à promouvoir la liberté d'association et le droit de négociation collective. Le mouvement syndical international tient à rappeler que les relations qu'il entretient avec l'ACFTU ne doivent pas masquer le fait que pour l'instant, celle-ci reste une organisation contrôlée par le Parti communiste, du moins au niveau central.

Glossaire

Sigles

ACFTU*	All China Federation of Trade Unions (Fédération des syndicats de Chine)
ADPIC	Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce
AIR	Analyse d'impact de la réglementation
APN	Assemblée populaire nationale
BAC	Banque agricole de Chine
BAAsD	Banque asiatique de développement
BC	Banque de Chine
BCC	Banque de la construction de Chine
BCE	Banques commerciales d'État
BDAC	Banque de développement agricole de Chine
BEPIC	Bureau d'État de la propriété intellectuelle (de Chine)
BIAC	Comité consultatif économique et industriel auprès de l'OCDE
BICC	Banque industrielle et commerciale de Chine
BNS	Bureau national des statistiques
BPC	Banque populaire de Chine (Banque centrale)
CCA*	Association des consommateurs chinois
CCCI	Chambre chinoise du commerce international
CCID*	China Computer Industry Development Research Institute (Centre de développement de l'industrie de l'information en Chine)
CCPCI	Conseil chinois pour la promotion du commerce international
CCPPC	Conférence consultative politique du peuple chinois
CCRA	Commission chinoise de réglementation du secteur de l'assurance
CCRB	Commission chinoise de réglementation bancaire
CCRVM	Commission chinoise de réglementation des valeurs mobilières
CCVM	Commission chinoise des valeurs mobilières
CEDR	Commission d'État pour le développement et la réforme
CEEC	Commission d'État chargée de l'économie et du commerce
CENUE	Commission économique des Nations unies pour l'Europe
CGESC	Code de gouvernement d'entreprise relatif aux sociétés cotées
CIETAC*	China International Economic and Trade Arbitration Commission (Commission chinoise d'arbitrage économique et commercial international)
CIRDI	Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements
CISL	Confédération internationale des syndicats libres
CNNIC*	China Internet Network Information Centre (Centre d'information sur le réseau Internet en Chine)

CNPC*	China National Petroleum Corporation
CNY	Yuan renminbi
CPT	Centre de paiement du Trésor
CRD	Centre de recherche sur le développement (du Conseil des affaires d'État)
DAAC	Division de l'administration des affaires comptables (au sein du ministère des Finances)
DIRD	Dépense intérieure brute de recherche-développement
DPI	Droits de propriété intellectuelle
EBV	Entreprise de bourgs et de villages
ECEE	Entreprise à capitaux exclusivement étrangers
EE	Entreprise d'État, entreprise détenue par l'État
EES	Établissement d'enseignement supérieur
EFQM	Fondation européenne pour la gestion de la qualité
EIE	Étude d'impact sur l'environnement
EIE	Entreprise à investissement étranger
FIFO*	First In First Out (premier entré premier sorti)
FITBB	Fédération internationale des travailleurs du bâtiment et du bois
G2B*	Government-to-business (relations entre l'administration et les entreprises)
G2C*	Government-to-citizen (relations entre l'administration et les citoyens)
G2G*	Government-to-government (relations inter-administrations)
GUF*	Global Union Federation (Fédération syndicale mondiale)
HSBC*	Hong Kong and Shanghai Banking Corporation
IACC*	International Anti-Counterfeiting Coalition
IASB*	International Accounting Standards Board (Conseil des normes comptables internationales)
ICEC	Institut chinois des experts-comptables
IDE	Investissement direct étranger
IFAC*	Fédération internationale des experts-comptables
IFCAI*	International Federation of Commercial Arbitration Institutions (Fédération internationale des institutions d'arbitrage commercial)
LIFO*	Last In First Out (dernier entré premier sorti)
NCB	Norme comptable de base
OIT	Organisation internationale du travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
ONG	Organisation non gouvernementale
OPR	Organisme public de recherche
OTC	Obstacles techniques au commerce
PCC	Parti communiste chinois
PCT*	Traité de coopération en matière de brevets
PIB	Produit intérieur brut
PNB	Produit national brut
PNP	Prêts non productifs
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PPA	Parité de pouvoir d'achat
QBPC*	Quality Brand Protection Committee

QFII*	Investisseurs institutionnels étrangers agréés
R-D	Recherche et développement
RPC	République populaire de Chine
SASAC*	State-owned Assets Supervision and Administration Commission of the State Council (Commission du Conseil des affaires d'État chargée du contrôle et de la gestion des actifs de l'État)
SFI	Société financière internationale
SFP	Statistiques des finances publiques
SGDD	Système général de diffusion des données
SINOGRAIN	Office chinois des réserves de grains
SINOPEC*	China Petroleum and Chemical Corporation
SPS	Mesures sanitaires et phytosanitaires
SRAS	Syndrome respiratoire aigu sévère
TIC	Technologies de l'information et des communications
TUAC	Commission syndicale consultative auprès de l'OCDE
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
USP	Unité de service public
ZES	Zone économique spéciale

Expressions en chinois

bangong yewu ziyuan xitong	Système administratif de gestion des ressources professionnelles
bianzhi (system)	Tableau d'effectifs de la fonction publique
chuizhi	Relation de subordination directe
dahui jiang, xiaohui jiang, tiantian jiang	Réitérer le message, dans toutes les réunions, grandes ou petites et ce, quotidiennement
danwei	Unité de travail
faren gu	Actions émises par des personnes morales et détenues par des entreprises
ganbu	Cadre
geren gu	Actions émises par des entreprises d'État donnant lieu à une offre publique de vente et librement négociables
guowuyuan bangong ting	Bureau général du Conseil des affaires d'État
guanxi	Réseau de contacts
guojia gu	Participations d'État
Guojia tongjiju	Bureau national des statistiques
Guowuyuan xinxihua gongzuo lingdao xiaozu	Groupe dirigeant du Conseil des affaires d'État chargé de l'informatisation
Guowuyuan zhengdun he guifan shichang jingji zhixu lingdao xiaozu	Groupe dirigeant du Conseil des affaires d'État chargé de la rectification et de la normalisation de l'ordre économique sur le marché
gongkai (rules)	(Règles) publiques

* Sigles en anglais. En ce qui concerne les intitulés d'institutions chinoises, ils ont été traduits en français. La forme anglaise a cependant été conservée dans certains cas (soit parce que l'usage l'a consacrée soit parce qu'il existe un site Internet en langue anglaise qui reprend le sigle).

gongzhong jiandu	Vigilance citoyenne
hexie shehui	Société harmonieuse
hukou (system)	Système d'enregistrement des ménages
jiabao fukuafeng	Vent de falsification et d'enjolivement
jiguan	Organes administratifs et gouvernementaux
jinbao	Golden Social Security (sécurité sociale)
jincai	Golden Finance (gestion financière)
jindun	Golden Shield (sécurité et surveillance électronique)
jinguan	Golden Customs (douanes)
jinhong	Golden Macro (gestion macroéconomique)
jinka	Golden Card (monnaie électronique)
jinnong	Golden Agriculture (agriculture)
jinqiao	Golden Bridge (infrastructure de liaison entre les administrations publiques, les entreprises d'État et le citoyen)
jinshen	Golden Audit (audit comptable)
jinshui	Golden Water Conservancy (préservation des ressources en eau)
jinshui	Golden Tax (fiscalité)
jinzhi	Golden Quality (qualité)
kexue fazhan guan	concept scientifique de développement
liangtiao tujing xietiao yunzuo	(Modèle de) « protection coordonnée selon deux axes » (administratif et judiciaire)
luoji geli	Logiquement séparé (parties de contenu de sites Internet protégées par des mots de passe ou des pare-feu)
min ban	Établissement scolaire privé
neibu	(Règles) internes
neiwang	Réseau interne
nongye danwei	Unité agricole
qiye	Entreprise
qiye danwei	Unité industrielle
sange daibiao	La « triple représentativité »
sige xiandaihua	Les « quatre modernisations »
shehui tuanti/shetuan	Organisation sociale
shiye danwei	Unité de service public (USP)
shiye bianzhi de jingfei	Coûts liés au travail
tiaokuai guanxi	Relations d'autorité verticales et horizontales
waiwang	Réseau externe
wenbao wenti	Problème de l'habillement et de la nourriture (besoins essentiels)
weifan caijing jilu	Infraction de violation des règles comptables
wuli geli	Physiquement séparé
xiagang	Travailleurs licenciés (mais conservant un lien avec l'entreprise)
xiao jinku	Petite réserve d'or (compte privé, secret, caisse noire)

xiaokang (shehui)	Société de prospérité moyenne (ou d'aisance relative)
xiaozu	Groupes de 30 ou 40 ménages (vestiges des équipes de production du temps de la collectivisation) qui, souvent, détiennent <i>de facto</i> collectivement les terres
xibu kaifa	Programme de mise en valeur de l'Ouest
xingzheng danwei	Unité administrative
xingzheng guizhang	Règles ministérielles et circulaires ou directives administratives
xingzheng jingfei	Coûts administratifs de base
xingzheng lingdao	Direction administrative
xinxiban	Bureaux d'informatisation
xinxi gudao	Îlots d'information
xinxihua	Informatisation
xinxi zhongxin	Centres d'information
xitong	Système (regroupant des subdivisions ayant entre elles des relations fonctionnelles)
xuanyu pinggu	Évaluation de l'excellence
yewu lingdao	Direction technique
yewu zhidao	Orientation technique
yibashou gongcheng	Projet « Top Leadership »
yi xinxihua daidong gongyehua	Utilisation de l'informatisation pour donner une impulsion à l'industrialisation
zaidi	Collecte de données statistiques basée sur la localisation géographique
Zhengguiban	Bureau national pour la rectification et la normalisation de l'ordre économique sur le marché
zhengwu gongkai	Transparence de l'administration
zhongfa	Émanant du Parti communiste chinois (PCC)/ émanant des autorités centrales
Zhongguo guoqing yanjiuhui	Société chinoise de recherche sur l'état de la nation
Zhongguo huaxin xinxi jishu kaifa gongsi	China Huaxin Information Technology Development Company (Société Huaxin d'information pour le développement technologique)
Zhongyang jigou bianzhi weiyuanhui	Bureau de la Commission d'État pour la réforme du secteur public
Zhongguo shichang xinxi diaochaye xiehui	Association des études de marché de Chine
Zhongguo tongji zixun youxian gongsi	China Statistical Consulting Company Ltd.
Zhonggong zhongyang bangong ting	Bureau général du Comité central (CC) du Parti communiste chinois (PCC)
zhua da fang xiao	« retenir les grandes (entreprises d'État), lâcher les petites »

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(42 2005 09 2 P) ISBN 92-64-00843-8 – n° 53928 2006

La Chine dans l'économie mondiale

La gouvernance en Chine

Le grand chantier que constitue la gouvernance est la prochaine étape sur la trajectoire de développement de la République populaire de Chine. Pour préserver le dynamisme de l'économie chinoise, il est impératif de continuer d'adapter les institutions et le fonctionnement de l'État à une activité économique de plus en plus axée sur le marché. Il sera également nécessaire d'améliorer la gouvernance pour faire face aux tensions induites par le creusement des inégalités et la dégradation de l'environnement.

Au cours des vingt dernières années, la Chine s'est activement employée à réformer l'État : elle a commencé à adapter son système fiscal aux mécanismes du marché, mis en place un processus budgétaire et jeté les bases d'une fonction publique moderne. Mais le morcellement de l'autorité, ou encore un manque de coordination, comptent parmi les lacunes qui subsistent sur le plan de la gouvernance. La corruption reste un problème courant, qui porte atteinte à l'action publique et nuit à l'efficacité de l'affectation des ressources. Bien que la Chine ait adopté de nouveaux textes législatifs et réglementaires qui se rapprochent des normes internationales dans de nombreux domaines comme les droits de propriété intellectuelle, leur mise en application demeure un problème de taille.

La présente étude ne se borne pas à rappeler l'importance déterminante de la gouvernance. Elle montre comment, dans la pratique, la gouvernance influe sur l'action publique, en approfondissant l'examen de secteurs comme l'agriculture, l'enseignement supérieur, le marché du travail et la protection sociale, l'investissement étranger, la protection de l'environnement, la collecte de données statistiques, la protection de la propriété intellectuelle, l'activité bancaire et le recouvrement de l'impôt. L'étude dresse également un bilan des progrès réalisés en matière de gestion publique et de finances publiques, et explore les futures actions possibles. Poursuivre la réflexion sur la redéfinition du rôle de l'État, moderniser la gestion des finances publiques, faire évoluer les relations entre les différents niveaux d'administration et consolider le cadre institutionnel pour mieux laisser jouer les forces du marché constituent quatre des axes autour desquels l'effort de réforme doit continuer de porter.

Le texte complet de cet ouvrage est disponible en ligne à l'adresse suivante :

<http://www.sourceocde.org/gouvernance/9264008438>

Les utilisateurs ayant accès à tous les ouvrages en ligne de l'OCDE peuvent également y accéder via :

<http://www.sourceocde.org/9264008438>

SourceOCDE est une bibliothèque en ligne qui a reçu plusieurs récompenses. Elle contient les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'OCDE. Pour plus d'informations sur ce service ou pour obtenir un accès temporaire gratuit, veuillez contacter votre bibliothécaire ou SourceOECD@oecd.org.



ISBN 92-64-00843-8
42 2005 09 2 P

www.oecd.org

OCDE

ÉDITIONS OCDE