



**Études économiques
de l'OCDE**

Chine



OCDE



ÉDITIONS OCDE

Volume 2005/13 – Septembre 2005

Études économiques de l'OCDE

Chine

2005



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.

Cette étude est publiée sous la responsabilité du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, qui est chargé de l'examen de la situation économique des pays membres.

Publié également en anglais

© OCDE 2006

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

La Convention Fondatrice de l'OCDE de 1960 fixait à cette dernière l'objectif de « contribuer à une saine expansion économique dans les pays membres, ainsi que non membres, en voie de développement économique ». Jusqu'aux années 90 et à la fin de la Guerre froide, toutefois, la plupart des activités de l'Organisation vis-à-vis des économies non membres de l'OCDE ont été menées par le canal de l'aide publique au développement et du Comité d'aide au développement (CAD). Les années 90 ont marqué un tournant décisif. L'OCDE conduit aujourd'hui des programmes avec pas moins de soixante-dix économies non membres, dont un certain nombre avec des pays en particulier tels la Russie et, plus récemment, la Chine.

C'est avec une grande satisfaction que je rédige ces quelques mots d'avant-propos pour la première Étude économique de la Chine, établie par le Département des affaires économiques. Conformément à l'usage en vigueur pour les études consacrées aux économies de l'OCDE, elle est centrée sur les réformes stratégiques et structurelles qui visent à améliorer la performance macroéconomique. Cette étude intervient à point nommé. En effet, si les pays de l'OCDE sont parfaitement conscients de l'importance grandissante de l'économie chinoise sur la scène mondiale, ils ne savent pas toujours quelle a été l'évolution des politiques économiques en Chine ni ne connaissent bien la nature des défis auxquels doit encore faire face la Chine dans son effort de réforme. Or, la réussite ou l'échec de ces politiques ne manquera pas d'avoir des conséquences majeures pour chacun de nous. L'Étude a pour objet de mettre à profit les meilleures pratiques recensées dans les pays de l'OCDE, qui ont été confrontés à des difficultés du même ordre au cours de leur propre processus de développement, tout en s'efforçant de tenir compte de la taille, de la complexité et de la spécificité de la Chine et des réformes engagées pour ouvrir l'économie aux mécanismes de marché.

Je suis persuadé que la présente Étude sera des plus utiles à l'administration chinoise, notamment aux ministères et organismes qui ont contribué à son élaboration en coopération étroite avec l'OCDE, en particulier la Commission d'État pour le développement et la réforme (CEDR). Mais elle sera également très précieuse pour les pays de l'OCDE, et les économies non membres, qui entretiennent de plus en plus de relations avec la Chine par le biais des échanges et de l'investissement.

La publication de cet ouvrage intervient au moment où nous élargissons la coopération, déjà importante, entre l'OCDE et la Chine. Je suis certain que l'Étude, et l'expérience acquise tout au long de son élaboration, marqueront une nouvelle étape de nos relations et, dans le prolongement de nos échanges francs et constructifs, favoriseront une meilleure compréhension mutuelle des politiques et réformes structurelles propres à améliorer le bien-être économique de la population chinoise.

Si la présente Étude est publiée sous ma responsabilité, elle s'appuie sur des vues exprimées lors d'un séminaire spécial du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement de l'OCDE, auquel les représentants du gouvernement chinois ont pris une part active.

Table des matières

| | |
|---|-----|
| Préface | 10 |
| Résumé | 12 |
| Évaluation et recommandations | 15 |
| Chapitre 1. Principaux enjeux de la politique économique chinoise | 27 |
| Évaluer la croissance passée de l'économie | 28 |
| Entretenir la croissance tout en remédiant aux déséquilibres | 38 |
| Garantir la stabilité de l'environnement macroéconomique | 63 |
| Reste de l'étude | 71 |
| Notes | 71 |
| Bibliographie | 72 |
| Annexe 1.A1. Estimations des parités de pouvoir d'achat pour la Chine | 76 |
| Annexe 1.A2. Décomposition de la croissance et estimation de la production potentielle | 79 |
| Annexe 1.A3. L'ampleur du chômage urbain | 83 |
| Annexe 1.A4. L'amélioration du niveau moyen d'instruction en Chine | 85 |
| Chapitre 2. Améliorer la productivité des entreprises | 87 |
| Le secteur privé est devenu un puissant moteur de l'économie | 88 |
| Le secteur des entreprises d'État reste important et les ressources sont gaspillées dans certains domaines | 104 |
| Les marchés de facteurs ne sont que partiellement réformés | 124 |
| Synthèse des conclusions et recommandations | 131 |
| Notes | 133 |
| Bibliographie | 135 |
| Annexe 2.A1. Construction des estimations concernant le secteur privé | 139 |
| Annexe 2.A2. | 143 |
| Annexe 2.A3. Ventilation de l'emploi | 150 |
| Chapitre 3. Réformer le système financier pour soutenir l'économie de marché | 153 |
| Le système financier est en expansion rapide mais reste à la traîne de la sphère réelle de l'économie | 154 |
| Renforcer la structure et les capacités du système bancaire | 166 |
| Développer les marchés financiers et les organismes de soutien | 173 |
| Renforcer le gouvernement d'entreprise ainsi que les capacités et les incitations internes qui jouent en sa faveur | 182 |
| Renforcer le dispositif prudentiel pour préserver la stabilité financière | 186 |
| Résumé et recommandations | 190 |
| Notes | 192 |
| Bibliographie | 196 |
| Annexe 3.A1. | 199 |

| | |
|--|-----|
| Chapitre 4. Réformer les finances publiques pour mieux servir la croissance | 201 |
| Une situation budgétaire apparemment stable | 202 |
| Il faut améliorer le cadre d'affectation et de mobilisation des ressources | 206 |
| Le déséquilibre des relations budgétaires entre les niveaux d'administration est une source majeure de disparités et d'inefficacité | 220 |
| Conclusion | 227 |
| Notes | 229 |
| Bibliographie | 230 |



Encadrés

| | |
|---|-----|
| 1.1. Évolutions économiques récentes et perspectives | 64 |
| 2.1. Définir le régime de propriété des entreprises | 89 |
| 2.2. Qui sont les entrepreneurs chinois? | 91 |
| 2.3. La nouvelle loi sur les faillites | 102 |
| 2.4. Shanghai United Assets and Equity Exchange | 119 |
| 2.5. Changement de résidence | 125 |
| 2.6. Régime d'occupation des terres en zones rurales | 126 |
| 3.1. Les marchés de capitaux informels en Chine | 160 |
| 3.2. Premiers efforts pour résoudre la crise bancaire | 162 |
| 3.3. Développer les organismes de capital-risque en Chine | 177 |
| 4.1. Impliquer les entreprises dans les investissements publics | 211 |
| 4.2. Le système des retraites en Chine | 212 |
| 4.3. Le régime pilote du Nord-Est | 213 |

Tableaux

| | |
|---|----|
| 1.1. Échantillon d'indicateurs de l'évolution de l'économie | 28 |
| 1.2. Chronologie des réformes économiques en Chine | 29 |
| 1.3. Part des transactions réalisées aux prix du marché | 29 |
| 1.4. Sources de la croissance du revenu et de la production de 1983 à 2003 | 32 |
| 1.5. Origine géographique des entrées d'investissement direct étranger (IDE) | 37 |
| 1.6. Secteurs dans lesquels le degré de contrôle exercé par l'État est le plus élevé | 41 |
| 1.7. Poids des entreprises d'État en difficulté financière dans l'ensemble du secteur industriel, à l'aune de divers indicateurs | 42 |
| 1.8. Créances et engagements du secteur des ménages et des entreprises, en pourcentage du PIB | 44 |
| 1.9. Financements externes fournis aux banques pour qu'elles puissent passer leurs créances improductives par pertes et profits | 45 |
| 1.10. Régimes d'occupation des logements en milieu urbain suivant la situation professionnelle, d'après le recensement de 2000 | 52 |
| 1.11. Inégalité spatiale des villes | 53 |
| 1.12. Migrants détenteurs d'un permis de résidence temporaire dans les zones urbaines | 55 |
| 1.13. Accès aux prestations sociales des résidents urbains temporaires et permanents | 55 |
| 1.14. Transactions courantes et opérations en capital | 67 |
| 1.A1.1. Estimations de la parité de pouvoir d'achat (PPA) du yuan | 78 |

| | |
|---|-----|
| 1.A2.1. Estimation par un processus ARMMI de la fonction de production | 79 |
| 2.1. Le secteur privé devance le secteur public | 90 |
| 2.2. Principaux indicateurs d'exploitation des entreprises industrielles contrôlées par des intérêts privés | 96 |
| 2.3. Principaux indicateurs de financement des entreprises industrielles contrôlées par des intérêts privés | 97 |
| 2.4. L'emploi dans les entreprises non agricoles | 98 |
| 2.5. Principaux indicateurs d'exploitation des entreprises industrielles contrôlées par l'État | 110 |
| 2.6. Principaux indicateurs de financement des entreprises industrielles contrôlées par l'État | 111 |
| 2.7. Analyse des taux de rendement du capital | 112 |
| 2.8. Comparaison internationale des performances des entreprises industrielles | 114 |
| 2.9. Indicateurs des actifs et des fonds propres des entreprises contrôlées par l'État dans l'ensemble de l'économie | 116 |
| 2.10. Ampleur de la concentration sectorielle | 130 |
| 2.A1.1. Estimation concernant le secteur privé : parts du PIB | 140 |
| 2.A1.2. Panorama du statut d'enregistrement par rapport à l'actionnaire de contrôle ... | 141 |
| 2.A2.1. Estimations par régression de la fonction de production selon l'entreprise | 144 |
| 2.A2.2. Profil des microdonnées industrielles (toutes les entreprises répondant aux critères) | 145 |
| 2.A2.3. Ventilation de la valeur ajoutée en fonction de l'actionnaire de contrôle ainsi que de la région, de la taille, de l'autorité administrative de tutelle et du statut d'enregistrement | 147 |
| 2.A2.4. Ventilation de la valeur ajoutée en fonction de l'actionnaire de contrôle et du secteur | 148 |
| 2.A3.1. Emploi en fonction du statut d'enregistrement et du type d'établissement ... | 150 |
| 3.1. Capitaux mobilisés dans l'économie chinoise | 155 |
| 3.2. Actifs du système financier | 155 |
| 3.3. Recours au crédit des entreprises du secteur privé chinois | 159 |
| 3.4. Prêts non productifs et solvabilité des banques | 163 |
| 3.5. Revenu et rentabilité des banques | 165 |
| 3.6. Part du marché bancaire détenue par les banques étrangères | 169 |
| 3.7. Investissements étrangers dans les banques chinoises | 169 |
| 3.8. Comparaison internationale des marchés boursiers | 174 |
| 3.A1.1. Rentabilité de certaines banques chinoises et étrangères | 199 |
| 4.1. Finances de l'ensemble des administrations en % du PIB | 203 |
| 4.2. Ventilation sectorielle des dépenses publiques en 2002 | 207 |
| 4.3. Taux des cotisations de sécurité sociale | 212 |
| 4.4. Composition de diverses recettes publiques en Chine et dans la zone de l'OCDE | 215 |
| 4.5. Inégalités de recettes et de dépenses publiques à l'intérieur des provinces et entre elles | 225 |

Graphiques

| | |
|--|----|
| 1.1. Poids relatif des différentes catégories d'entreprises dans les principales industries exportatrices | 31 |
| 1.2. PIB par habitant de la Chine et d'autres pays en développement | 32 |
| 1.3. Croissance de la productivité de la main-d'œuvre due aux évolutions sectorielles de l'emploi | 33 |

| | | |
|---------|---|-----|
| 1.4. | Estimation du taux de croissance potentielle de l'économie chinoise | 35 |
| 1.5. | Croissance des trois régions les plus dynamiques de Chine comparée à celle de la Corée 35 ans auparavant | 47 |
| 1.6. | Rapport entre les taux de productivité de la main-d'œuvre non agricole et agricole 2001 ou année la plus récente | 48 |
| 1.7. | Le taux d'épargne nationale et ses composantes | 58 |
| 1.8. | Volatilité du taux d'inflation mesuré par l'indice implicite des prix du PIB | 66 |
| 1.9. | Taux de change effectif nominal et coûts unitaires relatifs de main-d'œuvre | 66 |
| 1.10. | Augmentation des réserves de change et stérilisation | 68 |
| 1.A2.1. | Croissance de la productivité totale des facteurs | 80 |
| 2.1. | Profil des entrepreneurs chinois | 91 |
| 2.2. | Écarts de productivité totale des facteurs en fonction du régime de propriété . . . | 95 |
| 2.3. | Croissance des entreprises privées nationales officiellement enregistrées | 99 |
| 2.4. | Inversion de la représentation de l'État dans les entreprises | 105 |
| 2.5. | Comparaison des sociétés contrôlées par l'État : immobilisations et emploi | 106 |
| 2.6. | Croissance de la productivité totale des facteurs et du rendement des actifs | 109 |
| 2.7. | Distribution des taux de rendement des actifs physiques | 113 |
| 2.8. | Les indices montrent un renforcement de la spécialisation régionale des secteurs | 128 |
| 3.1. | Comparaison internationale du crédit intérieur | 154 |
| 3.2. | Comparaison internationale de la part des actifs des banques d'État dans le total des actifs bancaires | 156 |
| 3.3. | Prêts à la consommation | 158 |
| 3.4. | Répartition des actifs des banques de dépôts, par type d'établissement | 167 |
| 3.5. | Comparaison des coefficients de capitalisation des résultats sur différents marchés boursiers | 175 |
| 3.6. | Comparaison des marchés obligataires asiatiques | 178 |
| 3.7. | Le marché de l'assurance-vie et de l'assurance-dommages | 180 |
| 4.1. | Évolution des dépenses et de la dette publiques | 204 |
| 4.2. | Comparaison internationale des composantes de la dépense publique | 208 |
| 4.3. | Dépenses publiques et privées d'éducation | 209 |
| 4.4. | Taux d'imposition des détenteurs d'un revenu salarial régulier, des travailleurs indépendants et des travailleurs non contractuels | 217 |
| 4.5. | La part locale des dépenses et recettes des administrations | 220 |
| 4.6. | Dépendance des provinces à l'égard des transferts | 223 |
| 4.7. | Inégalités entre PIB, recettes fiscales et dépenses des provinces | 224 |

STATISTIQUES DE BASE DE LA CHINE

PAYS

| | |
|--|-------|
| Superficie (milliers de km ²) | 9 597 |
| Superficie agricole, 2003 (milliers de km ²) | 1 300 |
| Forêts (2003) | 2 633 |

POPULATION

| | | | |
|-------------------------------------|-------|---|------|
| Population, 2004 (millions) | 1 300 | Population active civile, 2004 (millions) | 763 |
| Croissance annuelle, 2004 (%) | 0.59 | Emploi total civil, 2004 (millions) | 752 |
| Densité au km ² , 2004 | 135 | Distribution par secteur, 2003 (%) : | |
| Villes principales, 2004 (millions) | | Agriculture | 49.1 |
| Shanghai | 10.0 | Construction | 21.6 |
| Beijing | 7.9 | Services | 29.3 |
| Tianjin | 5.1 | | |
| Guangzhou | 4.7 | | |
| Wuhan | 4.6 | | |
| Chongqing | 4.2 | | |

PRODUCTION

| | | | |
|----------------------------------|--------|--|-------|
| PIB, 2004 (milliards de CNY) | 13 688 | Origine du PIB (pourcentage) : | |
| PIB par habitant, 2004 (USD) | 1 272 | Agriculture | 15.2 |
| PIB par habitant, 2002 (USD PPA) | 4 580 | Industrie | 52.9 |
| | | Services | 31.9 |
| | | Formation brute | |
| | | de capital fixe, 2004 (milliards de CNY) | 6 183 |
| | | Pourcentage du PIB | 45 |
| | | Par habitant (USD) | 575 |

GOUVERNEMENT

| | |
|--|------|
| Consommation finale du gouvernement, 2004 (pourcentage du PIB) | 12.0 |
| Dépenses du gouvernement – Central, local et sécurité sociale, 2004 (pourcentage du PIB) | 27.9 |
| Recettes du gouvernement – Central, local et sécurité sociale, 2004 (pourcentage du PIB) | 27.3 |

COMMERCE EXTÉRIEUR

| | | | |
|---|------|---|------|
| Exportations, 2004 (pourcentage du PIB) | 36.0 | Importations, 2004 (pourcentage du PIB) | 34.0 |
| Principales exportations (pourcentage des exportations totales de marchandises) : | | Principales importations (pourcentage des exportations totales de marchandises) : | |
| Ordinateurs | 14.7 | Appareils électriques et semi-conducteurs | 19.7 |
| Équipements de télécommunications | 11.5 | Pétrole et produits pétroliers | 7.9 |
| Vêtements | 10.4 | Ordinateurs | 5.3 |
| Appareils électriques et semi-conducteurs | 10.0 | Acier et fer | 4.2 |

MONNAIE

| | | | |
|-----------------------|--|---|-----|
| Unité monétaire : CNY | | Taux de change USD, moyenne journalière : | |
| | | 2003 | 8.3 |
| | | 2004 | 8.3 |
| | | Mai 2005 | 8.3 |

Préface

Le Département des affaires économiques de l'OCDE entretient depuis la fin des années 90 un dialogue constructif avec les autorités chinoises, dans le cadre de la stratégie d'ouverture de l'Organisation en direction des principaux pays non membres. L'un des importants jalons de la relation nouée entre l'OCDE et la Chine a été la publication en 2002 d'un ouvrage intitulé *La Chine dans l'économie mondiale – Les enjeux de politique économique intérieure, fruit des travaux de différents secteurs de l'Organisation menés sous la conduite du Département des affaires économiques*. Aujourd'hui, avec la première Étude économique consacrée à la Chine, l'OCDE pousse plus loin son dialogue avec ce pays et engage une relation qui élargit le débat à tout l'éventail des politiques économiques nationales et à leurs interactions.

Les principaux thèmes de cette étude renvoient aux moyens d'assurer une croissance durable en Chine : l'amélioration de l'environnement dans lequel opère le secteur privé, les réformes du marché du travail, le vieillissement démographique, ou encore la réforme du secteur public et du système financier. Certaines des questions traitées rejoignent les préoccupations de nombreux pays membres de l'OCDE. La réforme du secteur financier, si elle est aujourd'hui de moindre actualité dans la plupart des pays de l'OCDE, est déterminante pour la stabilité et la croissance à long terme de l'économie chinoise.

L'Étude fait le point sur l'évolution encourageante des réformes structurelles en Chine, qui ont permis d'enclencher un processus durable de développement économique, alors que depuis une vingtaine d'années, de nombreux signes en attestent, le processus de convergence économique marque le pas, voire régresse, dans les pays de l'OCDE.

Ces réformes ont également favorisé l'émergence de la Chine en tant que puissance commerciale et contribué à réduire sensiblement le nombre de personnes vivant dans la pauvreté absolue. Des changements très radicaux sont intervenus dans les cinq dernières années. Rares sont les gouvernements de pays membres de l'OCDE qui ont engagé des réformes ayant permis de restructurer ou de fermer des centaines d'entreprises d'État chaque mois sur une période de cinq ans – un processus qui se poursuit actuellement – ou qui ont mis fin à des pratiques telles que l'emploi à vie, en stimulant par là même une réaffectation des ressources à l'échelle du pays tout entier.

Le dynamisme du secteur privé a compensé les effets négatifs qu'a induit, dans un premier temps, la réduction des effectifs des entreprises d'État, puisque l'emploi global progresse maintenant sous l'impulsion des petites et moyennes entreprises privées. De fait, plus de la moitié du revenu national est aujourd'hui à mettre à l'actif du secteur privé. Ces conclusions, qui sont le fruit de la collaboration étroite des auteurs de l'Étude et du Bureau national des statistiques en Chine, comptent parmi les contributions principales dégager de ce rapport. S'appuyant sur l'analyse de près d'un quart de million d'entreprises sur les cinq années qui ont précédé 2003, l'étude rend compte de la compétitivité croissante des entreprises chinoises tout en mettant en évidence les avantages qui découleraient d'une utilisation plus efficiente du travail et du capital dans le secteur industriel.

Le rapport passe également en revue les réformes du marché du travail, suivant une approche pluridimensionnelle qui convient parfaitement au contexte chinois. Il insiste sur la nécessité d'accroître la mobilité du marché du travail en supprimant les barrières administratives qui restreignent la libre circulation des personnes dans le pays, ce qui contribuerait à réduire les disparités de revenu entre les régions. L'Étude met par ailleurs en relief les enjeux du vieillissement démographique, un domaine où l'expérience des pays membres de l'OCDE peut être précieuse.

Enfin, le rapport préconise la poursuite du développement et de la réforme des marchés financiers. L'affectation du capital est un domaine où subsistent d'importants obstacles, et une amélioration de la performance à cet égard permettrait très certainement d'accélérer encore la croissance et d'accroître la consommation. La question de savoir si la performance économique est mieux servie par un financement sous forme de prises de participation ou de prêts bancaires se pose en général, mais en Chine, il y a encore beaucoup à faire pour assurer une affectation efficiente des capitaux, qu'ils soient levés sur les marchés financiers ou sous forme d'emprunts bancaires.

Il est bien sûr impossible de couvrir tous les aspects de l'économie chinoise dans ce premier rapport, ou de traiter aussi à fond qu'il conviendrait certaines questions comme la politique de dépenses publiques en Chine, qui sera analysée dans une monographie à paraître prochainement. L'excellente qualité de la coopération avec les organismes économiques chinois tout au long de cette étude est à la fois prometteuse pour ce qui concerne les travaux d'analyse et porteuse de défis, en ce que la Chine sollicite de l'OCDE des conseils ciblés sur les politiques à suivre dans des domaines précis afin de préserver sa dynamique de croissance et de poursuivre son intégration dans l'économie mondiale.

Résumé

Des réformes d'envergure ont permis une amélioration des revenus. Depuis une vingtaine d'années, la croissance économique en Chine s'établit en moyenne aux alentours de 9½ pour cent, un rythme rapide qui devrait se maintenir encore quelque temps. Le dynamisme de la croissance a contribué non seulement au relèvement du revenu des ménages, mais aussi à une forte réduction de la pauvreté. Parallèlement, l'intégration de la Chine dans l'économie mondiale a beaucoup progressé. Toutes ces avancées sont en grande partie le fruit des orientations nouvelles décidées par les pouvoirs publics. Grâce aux réformes engagées, les prix du marché et l'investissement privé sont amenés à jouer un rôle important dans la production et les échanges.

Le secteur privé, qui est un moteur de la croissance, peut encore être renforcé. La propriété privée s'est étendue, et est aujourd'hui à l'origine de nettement plus de la moitié du PIB et d'une part écrasante des exportations. Les entreprises privées génèrent l'essentiel des nouveaux emplois et améliorent la productivité et la rentabilité de l'économie dans son ensemble. La restructuration du secteur des entreprises d'État engagée par les pouvoirs publics a entraîné des suppressions massives d'emplois. Il reste toutefois encore à restructurer une bonne partie du secteur d'État, et les mesures à prendre pour faciliter ce processus ont été expérimentées et sont actuellement mises en pratique à plus grande échelle. La poursuite de la modernisation de l'environnement des entreprises et l'application plus rigoureuse de la législation dans la sphère économique, en particulier les textes relatifs aux droits de propriété intellectuelle, permettraient d'améliorer encore la performance du secteur des entreprises.

Un régime de change plus souple favoriserait la stabilité du cadre macroéconomique. Si la politique budgétaire est conduite dans un souci de stabilisation, la politique monétaire a donné lieu à une grande instabilité sur le front de l'inflation. Un assouplissement du régime de change permettrait aux autorités de se prémunir contre de nouvelles hausses de l'inflation sur les marchés des produits comme des actifs, d'adapter plus aisément la politique monétaire aux difficultés intérieures, et de laisser les forces du marché déterminer dans une large mesure les taux bancaires. Les modifications au régime de change annoncées en juillet 2005 constituent un pas dans cette direction.

De nouvelles réformes s'imposent dans le secteur financier. Jusqu'à il y a cinq ans, la politique de crédit a été responsable de l'accumulation d'un volume considérable de créances douteuses. La recapitalisation de plus des deux tiers du système bancaire engagée afin de débarrasser les banques de cet encombrant héritage est presque terminée et la ponction sur les finances publiques qu'induirait l'achèvement de l'exercice – quoique substantielle – semble gérable. Les réformes d'envergure mises en œuvre ont amélioré la capacité des banques à fonder leurs décisions de prêt sur l'état du marché. Dans l'ensemble, ces mesures semblent avoir porté leurs fruits : les nouveaux prêts consentis sont de meilleure qualité et il leur est même appliqué un nouveau système, plus réaliste, de classification des prêts non productifs. Il faut pour progresser encore continuer d'améliorer la gouvernance et de promouvoir la propriété privée. L'adoption de mesures destinées à développer et déréglementer encore les marchés financiers permettrait une meilleure affectation des capitaux,

réduirait la probabilité d'une utilisation non productive de l'épargne et minimiserait le risque systémique.

La solidité des finances publiques pourrait permettre l'adoption de réformes de la fiscalité et des dépenses. Grâce à la croissance rapide des recettes et à la maîtrise des dépenses, les finances publiques se trouvent en bonne posture. Une évolution vers une fiscalité moins discriminatoire entre les différentes catégories d'entreprises et d'activités, parallèlement au maintien de taux marginaux d'imposition peu élevés, est donc envisageable. Les dépenses consacrées à la santé et à l'éducation, tant dans les zones rurales que pour les migrants des zones urbaines, pourraient être accrues, mais la réalisation de cet objectif exigera peut-être une complète remise à plat des relations budgétaires entre les différents niveaux d'administration. Pareil effort en matière de dépenses contribuerait probablement à réduire les inégalités, mais devrait obligatoirement s'accompagner de nouvelles réformes du marché du travail. Un nouvel assouplissement des contraintes administratives qui restreignent les flux migratoires faciliterait l'accélération de l'urbanisation, ce qui pourrait contribuer à réduire les inégalités de revenu, en particulier si l'accès aux services publics est garanti aux nouveaux arrivants et si les migrants qui quittent les zones rurales ne perdent pas pour autant leurs droits sur la terre. L'effort d'urbanisation devrait aller de pair avec l'adoption de mesures visant à abaisser le niveau élevé de pollution, dans un double souci d'efficience et d'économie.

La présente étude a été préparée au sein du Département des affaires économiques par Richard Herd, Sean Dougherty et Margit Molnar, sous la supervision de Silvana Malle ; Charles Pigott a été consultant.

L'analyse des microdonnées chinoises a été entreprise par Ping He et Xin Zhang du Bureau national des statistiques. L'assistance technique a été assurée par Thomas Chalaux, le travail de secrétariat par Muriel Duluc.

L'étude a été discutée lors d'un séminaire exceptionnel du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement le 3 juin 2005, auquel des représentants des pays membres et du gouvernement chinois ont participé.

Évaluation et recommandations

La croissance économique a été rapide

La mutation économique de la Chine a été extrêmement rapide depuis le lancement des premières réformes il y a à peine plus de 25 ans. Au cours des deux dernières décennies, la croissance économique s'est établie en moyenne à 9½ pour cent et devrait continuer sur sa lancée pour quelque temps encore. Une telle augmentation de la production a induit une transformation économique parmi les plus rapides et les plus soutenues des cinquante dernières années dans le monde, d'où un relèvement des revenus et un recul sensible du nombre de personnes vivant dans la pauvreté absolue. La taille de l'économie, mesurée aux prix du marché, dépasse aujourd'hui celle d'un certain nombre des principaux pays européens, et pourrait d'ici à cinq ans, n'être dépassée que par trois pays membres de l'OCDE. Si le revenu moyen est encore inférieur à celui d'autres pays à revenu intermédiaire, de grandes parties du pays ont atteint le niveau de revenu observé dans certains pays développés d'Asie de l'Est à l'époque de la génération précédente, et suivent un rythme de rattrapage aussi rapide. De nombreux secteurs d'activité sont désormais parfaitement insérés dans la chaîne de production mondiale et, d'après les tendances actuelles, la Chine pourrait s'adjuger la place de premier exportateur mondial dès le début de la prochaine décennie. Cette croissance est le fruit d'une évolution des politiques économiques qui a profondément transformé les entreprises dans le sens d'une plus grande efficacité.

Stimulée par des réformes de fond de la politique économique

Cette extraordinaire performance est à mettre à l'actif des réformes économiques mises en œuvre par les autorités, qui ouvrent progressivement l'économie aux mécanismes du marché. La mutation s'est amorcée dans le secteur agricole il y a plus de vingt ans, et s'est étendue peu à peu à l'industrie et à de larges pans du secteur des services de telle sorte que, dès l'année 2000, les mesures de contrôle des prix avaient été pour l'essentiel démantelées. Parallèlement à la suppression de ces mesures, les autorités chinoises ont innové en mettant en place une loi sur les sociétés qui autorise pour la première fois des particuliers à détenir des sociétés à responsabilité limitée. Le gouvernement applique également avec rigueur tout un éventail de lois sur la concurrence qui visent à unifier le marché interne; quant à l'environnement des entreprises, il s'est encore aiguisé depuis l'autorisation de l'investissement direct étranger dans le pays, l'abaissement des droits de douane, le démantèlement du monopole d'État sur le commerce extérieur et la suppression des taux de change multiples. Cette dynamique de libéralisation de l'économie s'est poursuivie au cours de la présente décennie avec l'accession de la Chine à

l'Organisation mondiale du commerce (OMC), qui a entraîné la normalisation d'un grand nombre de textes législatifs et réglementaires et inauguré de nouvelles réductions des droits de douane. En outre, la constitution a été profondément remaniée en 2004, dans le sens d'un renforcement du rôle du secteur non étatique comme moteur de l'activité économique et le souci de préserver le patrimoine privé du risque de confiscation arbitraire. En 2005, les textes réglementaires qui interdisaient aux sociétés privées d'exercer dans un certain nombre de secteurs d'activité tels que les infrastructures, les services d'utilité publique et les services financiers, ont été abolis. Autant de réformes qui, globalement, ont favorisé l'émergence dans l'économie d'un puissant secteur privé.

La réforme du secteur étatique

Les autorités ont également engagé des réformes d'envergure dans le secteur étatique, qui occupait une place prépondérante dans l'économie au début des années 90. Les entreprises d'État ont été transformées en sociétés dotées d'une structure juridique formelle, dont beaucoup ont été admises à la cote sur les places boursières instituées dans les premières années de la décennie 90. Depuis 1998, les pouvoirs publics mènent avec succès une politique qui consiste à laisser disparaître les petites entreprises non performantes et à restructurer les grandes; dans les cinq années qui ont suivi, le nombre d'entreprises industrielles contrôlées par l'État a diminué de plus de la moitié. Les contrats de travail ont été assouplis, ce qui a entraîné la suppression de plus de 14 millions d'emplois dans le secteur industriel au cours des cinq années ayant précédé 2003. Ce processus a été facilité par la mise en place de dispositifs d'aide au réemploi et de protection sociale qui ont permis de transférer la charge de l'indemnisation des travailleurs licenciés des entreprises vers l'État. Enfin, en 2003, les autorités ont décidé de rationaliser leurs participations au capital des entreprises d'État en créant une agence chargée de gérer les actifs de l'État et de stimuler la performance de ces entreprises.

Et un net accroissement du capital physique et humain

Ces réformes ont amélioré les conditions propres à la mobilisation des ressources générées par un taux d'épargne parmi les plus élevés du monde – le taux d'épargne brute s'approche de la moitié du PIB – ce qui a induit un gonflement accéléré du stock de capital, même si ces estimations ne sont qu'approximatives car il n'existe de chiffres officiels ni pour le stock de capital ni pour les estimations en prix constants des composantes de la dépense dans le calcul du PIB, ce qui complique l'interprétation qui peut être faite des tendances économiques. Par ailleurs, l'investissement a contribué à relever le niveau d'équipement par travailleur dans le secteur des entreprises, ce qui a porté l'accroissement annuel de la productivité du travail à 8½ pour cent en 2003. L'investissement a également été un vecteur d'urbanisation de la société, phénomène qui est allé de pair avec un afflux de travailleurs ruraux vers les secteurs manufacturiers et de services. Étant donné la faible productivité des travailleurs du secteur agricole, ce phénomène a considérablement dopé la croissance. Concomitamment à cet accroissement des actifs physiques, les autorités se sont appliquées à améliorer le niveau de qualification des jeunes. Elles ont ainsi lancé un programme ayant pour objet d'assurer à tous les enfants un minimum de neuf ans d'enseignement, en veillant tout particulièrement depuis quelque temps à ce que toutes

les zones rurales soient en mesure d'atteindre cet objectif d'ici 2006. L'enseignement supérieur a été réformé et, dans les cinq ans qui ont précédé l'année 2003, le nombre d'étudiants a été multiplié par 3½, la priorité allant aux disciplines techniques. Ces initiatives ont eu pour effet de rehausser considérablement la qualité moyenne de la main-d'œuvre, le nombre d'années de scolarité des nouveaux arrivants sur le marché du travail étant près de 3 fois supérieur à celui des travailleurs parvenus à l'âge de la retraite. Enfin, d'autres mesures gouvernementales ont libéré le marché du travail urbain, la rémunération des salariés instruits étant tirée vers le haut sous l'influence grandissante de l'économie de marché.

*Autant de facteurs qui ont contribué à faire
du secteur privé le moteur de l'expansion
économique*

De fait, les réformes ont donné naissance à une économie largement axée sur le marché dans laquelle le secteur privé joue un rôle pivot. Il est difficile de mesurer avec précision la taille du secteur privé mais, si l'on définit comme privées toutes les entreprises qui ne relèvent ni de la propriété de l'État ni de la propriété collective, le secteur privé serait à l'origine de pas moins de 57 % de la valeur ajoutée produite en 2003 par le secteur des entreprises non agricoles. Pour ce qui est même des grandes entreprises industrielles, le secteur privé est responsable de plus de la moitié de la valeur ajoutée produite en 2003, proportion qui semble avoir encore progressé au cours des deux années suivantes. Globalement, entre 1998 et 2003, les mesures graduelles prises par les autorités ont permis de quintupler la production des entreprises à capitaux chinois et de tripler celle des entreprises détenues par des intérêts hors Chine continentale. À titre de comparaison, la production du secteur étatique s'est accrue d'à peine plus de 70 % au cours de la même période.

La croissance de la production privée est également à rapprocher de l'amélioration de la productivité de la plupart des entreprises du secteur privé. Bénéficiant de plus fortes incitations, celles-ci utilisent désormais moins de capital et de main-d'œuvre pour assurer leur production que les entreprises d'État. Dans l'ensemble, la productivité globale des entreprises privées du secteur industriel est estimée à près de 2 fois celle des entreprises directement contrôlées par l'État. La rentabilité des entreprises privées a également beaucoup augmenté : en 2003, le taux de rendement de leurs actifs physiques s'établissait à 15 %. Du fait de sa compétitivité, le secteur privé a compté en 2003 pour les trois quarts de l'ensemble des exportations. Si l'essentiel de ces exportations provient de sociétés à capitaux étrangers, le secteur privé sous contrôle chinois a réussi à quintupler ses exportations au cours des cinq années ayant précédé 2003, au fur et à mesure que les petites et moyennes entreprises se voyaient octroyer des licences d'exportation. Dans l'ensemble, le développement de l'activité privée a eu une incidence très positive sur les revenus réels et l'activité macroéconomique, d'où une progression de près de 10 % en cinq ans de la productivité multifactorielle dans le secteur industriel. Il est possible que la productivité multifactorielle augmente encore avec la décision prise en 2005 d'autoriser les entreprises privées à exercer leur activité dans de nombreux secteurs dont l'accès était auparavant restreint.

*La poursuite de la modernisation
de l'environnement des entreprises pourrait
améliorer les perspectives*

Il importe d'autant plus de moderniser le cadre juridique offert aux entreprises que le secteur privé prend de l'importance dans l'économie. Le gouvernement prépare ainsi de nouveaux textes législatifs et réglementaires dans trois grands domaines : le droit de la faillite, le droit des sociétés et les instruments d'application de l'amendement de la Constitution relatif aux droits de propriété. Le projet révisé de loi sur la faillite, qui est actuellement examiné en troisième lecture à l'Assemblée populaire nationale (APN), est jugé conforme aux meilleures pratiques internationales. La loi doit définir avec précision les droits que peuvent faire valoir les salariés sur les actifs, en limitant le remboursement des dettes aux salaires dus aux employés, et en laissant les caisses sociales prendre en charge les prestations de chômage et de reclassement. Dans ces conditions, les créanciers munis de sûretés seront plus enclins à prêter aux entreprises privées. Par ailleurs, une nouvelle loi sur les sociétés est à l'examen. Elle devrait viser en priorité à aplanir les obstacles à la création des sociétés à responsabilité limitée et des sociétés anonymes. Il s'agirait notamment de supprimer le plafonnement du nombre d'actionnaires des sociétés à responsabilité limitée et, à l'autre extrême, d'autoriser la création de sociétés par actions unipersonnelles. Pour les deux catégories de sociétés, le capital nécessaire pour la constitution de la société devrait être abaissé. Ces changements favoriseraient la généralisation des entreprises à capitaux privés. La révision de la loi sur les sociétés devrait avoir pour objet d'améliorer le gouvernement d'entreprise, en améliorant la protection des actionnaires minoritaires des sociétés, cotées ou non, faisant appel à l'épargne publique, et définissant les attributions respectives des organes de la société tels que le conseil de surveillance et le conseil d'administration. Le projet de loi anti-monopoles devrait couvrir un éventail bien plus large d'activités anticoncurrentielles que ne le fait la législation actuelle. Enfin, il conviendrait d'adopter rapidement les textes d'application de l'amendement de la Constitution relatif à la protection de la propriété privée.

*Permettre une application plus rigoureuse
de la législation en vigueur dans la sphère
économique*

Au-delà du contenu même des lois se pose la question concrète de leur mise en application. Il existe actuellement un corpus assez complet de textes législatifs et réglementaires relatifs aux droits de propriété intellectuelle, qui a été mis à jour en 2001. La priorité du gouvernement est maintenant d'en assurer le respect. La garantie de la protection de la propriété intellectuelle revêt aussi une importance grandissante pour les entrepreneurs chinois. Échouer sur ce front reviendrait à freiner l'innovation et le développement de nouveaux produits par les entreprises locales. À l'heure actuelle, dans ce domaine comme dans d'autres, il peut être très difficile d'obtenir une décision de justice, et encore davantage de la faire appliquer. Les entreprises étrangères ne sont pas les seules à s'en plaindre ; les entrepreneurs chinois qui souhaitent étendre leur activité au-delà des frontières de leur province d'origine estiment en effet être pénalisés par le manque d'objectivité des autorités judiciaires locales lorsqu'elles ont à statuer sur des affaires de violation de secrets commerciaux, de droits de propriété intellectuelle ou

d'exécution des contrats en général. La solution pourrait venir de l'adoption d'une série de mesures, par exemple le transfert d'une partie du financement des tribunaux vers l'administration centrale, ou une plus grande spécialisation des tribunaux (en particulier pour ce qui concerne les faillites et la propriété intellectuelle).

Et limiter encore le nombre d'entreprises d'État non rentables

Les réformes des méthodes de gestion des entreprises d'État ont amélioré la performance de ces dernières, mais il y a encore du chemin à parcourir dans cette direction. Dans le secteur industriel, le taux de rentabilité des entreprises d'État est passé de 5 % à 10 % dans les cinq années précédant 2003. Cette amélioration de la rentabilité ne concerne toutefois qu'une minorité de sociétés. Plus de 35 % de l'ensemble des entreprises d'État ne sont pas rentables et une sur six a des fonds propres négatifs. En ce qui concerne les entreprises déficitaires, le gouvernement a annoncé un programme sur quatre ans qui prévoit de nouvelles restructurations d'envergure. La vente des actifs est possible dans certains cas; il importe alors de respecter les textes en vigueur depuis le printemps 2005 afin de garantir la transparence de l'opération de rachat de l'entreprise. Dans ce cadre, la valorisation des actifs doit être dynamique et ne pas tenir compte du seul coût d'acquisition. Il serait bon de recourir davantage aux marchés des droits de propriété nouvellement créés, de sorte que les actifs de l'État puissent être cédés à des prix concurrentiels. Les autorités pourraient également envisager de procéder à de nouvelles ventes de lots d'actifs dévalorisés à des entreprises ayant l'expérience des restructurations, afin d'appuyer l'action des sociétés de gestion des actifs de l'État. S'agissant des entreprises d'État cotées, dont le rendement des actifs est comparable à celui des sociétés cotées partout dans le monde, le gouvernement a annoncé qu'il mettrait progressivement fin à la non-cessibilité des actions détenues par l'État et les administrations locales, une initiative qui pourrait faciliter les fusions et acquisitions.

Une croissance solide à moyen terme exige un environnement macroéconomique stable

Le poids croissant du secteur privé rend d'autant plus impératif le maintien d'un environnement macroéconomique stable, notamment en ce qui concerne les prix. La politique budgétaire a été menée dans un souci de stabilisation. La position budgétaire globale étant saine, il a été possible de mener une gestion contracyclique : il a été décidé de laisser filer les dépenses et les déficits en 1998, lorsque la conjoncture extérieure menaçait de freiner l'expansion économique, et au contraire de réduire les déficits et de modérer les dépenses lorsque les recettes ont largement dépassé les prévisions budgétaires en 2004. On a pourtant observé une forte instabilité de l'inflation au cours de la décennie écoulée, qui a été près de 8 fois supérieure à celle des États-Unis et de 4 fois supérieure à celle de l'Europe occidentale. Le taux annuel d'inflation, mesuré par le déflateur du PIB, est passé de 6 % en 1996 à une légère déflation en 2002, pour rebondir en 2003 et 2004. Il s'est encore établi à 5½ pour cent au premier trimestre de 2005, même si l'indice des prix à la consommation a ralenti dans une plus large mesure au début de l'année 2005 du fait du poids de l'alimentation dans son calcul.

Plus facile à obtenir avec un régime de change flexible

De telles fluctuations donnent à penser que la politique monétaire chinoise n'est pas toujours parvenue à contenir et stabiliser l'inflation. Au contraire, la relative fixité du taux de change vis-à-vis du dollar a exposé l'économie à des poussées inflationnistes ou déflationnistes en fonction des fluctuations du taux de change effectif du dollar. Au cours du cycle actuel, la conjonction d'un gonflement de l'excédent de la balance courante et de l'afflux massif d'investissements directs étrangers a rendu nécessaire l'achat d'actifs libellés en dollars afin de stabiliser le cours de change. Les autorités chinoises ont ainsi été en mesure de stériliser une grande partie de ces entrées de capitaux en modifiant le coefficient de réserve, en procédant à des opérations de marché et en encadrant le crédit pour contenir la croissance des prêts bancaires sans relever les taux d'intérêt. Étant donné que ces entrées de capitaux ont représenté 12½ pour cent du PIB en 2004 et compte tenu de l'expérience d'autres pays, les ventes de titres de la banque centrale risquent toutefois, à terme, de rompre l'équilibre du portefeuille du secteur privé, en poussant à la hausse les taux d'intérêt. En dépit du strict contrôle des entrées de capitaux, il est probable, face à l'importance des flux commerciaux, que le compte de capital devienne de plus en plus poreux et sensible à pareille hausse des taux d'intérêt, ce qui accentuerait encore la nécessité de la stérilisation. De plus, le recours à des mesures d'encadrement du crédit pour limiter les prêts bancaires va à l'encontre de la politique des autorités qui cherchent à utiliser de plus en plus des instruments du marché pour contrôler les évolutions monétaires. Dans cette optique d'ailleurs, les autorités ont commencé à mettre sur pied des marchés des changes et de produits dérivés qui permettront probablement une redistribution des risques induits par les fluctuations des taux de change. Globalement, une plus grande flexibilité du taux de change permettrait aux autorités de se prémunir contre le risque de nouvelles hausses de l'inflation sur les marchés des produits et des actifs, d'adapter plus aisément la politique monétaire aux priorités nationales et de laisser les forces du marché déterminer dans une plus large mesure les taux d'intérêt bancaires. La réévaluation du yuan et les nouvelles dispositions relatives au régime de change, annoncées en juillet 2005, vont dans ce sens.

Une vaste réforme du secteur bancaire est en cours

Pour les autorités chinoises, l'assouplissement du régime de change se heurte au problème – peut-être surestimé compte tenu du faible niveau des prêts des banques chinoises à l'étranger – de la vulnérabilité du système bancaire, mais de vastes réformes ont été entreprises dans ce secteur. Jusqu'en 1995, les banques suivaient de près les politiques nationales dans leurs décisions d'affectation du crédit. Elles ont ainsi accumulé environ 4 mille milliards de créances irrécouvrables sur les prêts consentis jusqu'en 1999. Depuis lors, des réformes de fond ont été engagées. Les banques ont entrepris de moderniser leurs pratiques en matière de crédit et de gestion du risque. Les instances de réglementation bancaire ont amélioré les méthodes de pondération des risques et le système de classification des prêts non productifs a été modifié de façon à le rendre plus réaliste. Les investisseurs étrangers sont désormais autorisés à prendre des participations dans une douzaine de banques de dépôts de second rang. Dans l'ensemble, les réformes engagées

paraissent porter leurs fruits car les nouveaux prêts consentis par les banques depuis 2000 semblent de bien meilleure qualité. Avec la réforme de l'infrastructure du secteur bancaire, le gouvernement s'est engagé dans une stratégie qui vise à recapitaliser les grandes banques et à préparer leur cotation en bourse. Ce processus d'assainissement est déjà bien avancé dans deux des principales banques et vient de débiter pour une troisième.

Mais il reste encore beaucoup à faire

La réorganisation du système bancaire doit suivre son cours et, pour bien faire, s'accompagner d'une « commercialisation » du secteur. Près de 30 % du secteur bancaire doivent encore être recapitalisés. Le processus risque de prendre du temps dans le secteur des coopératives de crédit rural, qui regroupe un grand nombre de petits établissements en mauvaise posture. Des avancées sont visibles dans quelques provinces pilotes où les coopératives de crédit ont été transformées en banques commerciales. Les sociétés de défaisance créées en vue de liquider les créances improductives détenues par les banques parviennent à recouvrer environ 20 % de leur valeur nominale, d'où la nécessité pour l'État, à terme, de pourvoir à leur refinancement. Si l'on tient compte de tous ces facteurs, le coût de la recapitalisation des banques pour les finances publiques, qui sera probablement substantiel, paraît néanmoins gérable. La recapitalisation ne représente toutefois qu'une première étape du processus d'assainissement du système bancaire. Il faut également faire porter l'effort sur les méthodes de gouvernance. Pour les banques de dépôts et les grandes banques commerciales, une option consisterait à faire davantage intervenir le secteur non étatique que ce n'est le cas aujourd'hui, puisque seulement deux banques sont contrôlées par des intérêts privés, tout en limitant la participation de groupes industriels et commerciaux. S'agissant des plus grandes banques, la priorité doit aller à l'amélioration des méthodes de gouvernance, notamment par l'adoption de procédures de recrutement transparentes en ce qui concerne les postes clés. Étant donné que, selon toute vraisemblance, l'évolution vers la propriété privée et de nouvelles méthodes de gestion prendra du temps, les instances chargées de la réglementation auront un rôle central à jouer pour s'assurer que les banques se dotent d'outils de gestion des risques adaptés.

Les marchés financiers doivent être développés

L'amélioration de l'affectation des capitaux passe également par l'étoffement des marchés de capitaux, qui en est un des vecteurs essentiels. À l'heure actuelle, ces marchés n'ont qu'un rôle limité, ce qui entraîne une concentration du risque financier dans le secteur bancaire bien plus prononcée que dans les économies de l'OCDE. Les marchés d'actions pourraient être encore développés dans la mesure où la capitalisation boursière, pour ce qui est des valeurs librement négociables, ne représentait en 2004 que quelque 9 % du PIB. En outre, la quasi-totalité des sociétés cotées sont des entreprises d'État, et l'encours des obligations de sociétés équivalait en 2003 à moins de 1 % du PIB. Les marchés d'actions ne peuvent pas jouer leur rôle de régulateur du marché du fait que la majorité des actions émises s'assortissent de clauses restrictives qui, en théorie, limitent leurs possibilités de cession. Les autorités s'emploient à libéraliser le marché, en assouplissant les restrictions qui s'appliquent à la vente des actions détenues par l'État dans des sociétés cotées. Parallèlement, le prix des introductions en bourse reflète davantage les conditions du marché, mais la décision finale quant au choix des sociétés admises à la cote revient toujours au Conseil des affaires d'État. Il serait envisageable de

libéraliser la procédure, sous réserve que soient respectés les critères d'émission et les obligations d'information. Sur le marché des obligations de société, les décisions relatives aux nouvelles émissions sont encore du ressort de l'administration et soumises aux impératifs de la politique industrielle. C'est également un domaine où une procédure plus neutre pourrait être envisagée. Ces réformes permettraient au secteur privé qui se développe actuellement d'accéder plus facilement aux marchés financiers et contribueraient à l'efficacité des marchés, en contribuant à éviter le gaspillage de l'épargne qu'induisent les prêts bancaires non productifs. Qui plus est, l'amélioration de la rentabilité financière bénéficierait à ceux qui épargnent en vue de leur retraite.

Il faut réformer le système des pensions pour éviter, à terme, les déséquilibres budgétaires

Le vieillissement de la population, qui va s'accroître dans les vingt prochaines années, rend d'autant plus nécessaire une montée en puissance des marchés financiers. Depuis la réforme nationale de 1997, le régime public de pension, qui ne couvre que 14 % de la population active, est un système à deux piliers. Le premier pilier prévoit le versement d'une pension de base à taux uniforme et le second le versement d'une pension proportionnelle aux cotisations, indexée sur le taux des dépôts bancaires. Ce deuxième pilier pourrait évoluer à terme vers un régime de comptes individuels d'épargne-retraite par capitalisation, dont les ressources seraient investies en instruments financiers au rendement supérieur à celui des dépôts bancaires. Une réforme expérimentale de ce type a été lancée dans plusieurs provinces. À l'heure actuelle, toutes les cotisations sont nécessaires pour couvrir les droits à pension; le programme pilote doit donc bénéficier de transferts de l'État pour que puissent être financés les coûts de transition. La généralisation de ces réformes expérimentales nécessiterait probablement une réduction des futures dépenses au titre des pensions de façon à couvrir les coûts et d'éviter les déséquilibres budgétaires. Une option possible pour y parvenir consisterait à relever et égaliser l'âge de la retraite des hommes et des femmes, à supprimer progressivement les dispositifs de retraite anticipée et à aligner les prestations versées au titre du deuxième pilier sur l'espérance de vie à l'âge de la retraite. Le gouvernement s'est en outre engagé, en principe, à affecter une partie du produit de la cession des participations au capital des entreprises d'État à la création d'un fonds destiné à lisser les dépenses du régime de pension. L'adoption de telles mesures ouvrirait de nombreuses possibilités de levée de fonds étant donné que les actifs de l'État représentent 80 % du PIB. À plus longue échéance, il conviendra d'examiner comment étendre la couverture des régimes de pension aux régions rurales du fait que, les flux migratoires aidant, le recours aux dispositifs traditionnels de protection des personnes âgées risque de moins bien fonctionner.

Mais sur les autres fronts, les finances publiques se portent bien

Les finances publiques se portent bien. La réforme des finances publiques engagée en 1994 a permis un net redressement des recettes publiques, dont une plus forte proportion provient désormais de la fiscalité indirecte plutôt que de la taxation des revenus. La gestion et la transparence des finances publiques se sont améliorées. Les réformes menées à bien ont jeté les bases d'une restauration des dépenses publiques après la crise de la première

moitié des années 90 liée à la détérioration de la rentabilité des entreprises d'État. Entre 1994 et 2000, les dépenses publiques ont augmenté de près de 7 points de PIB, mais sont encore inférieures de 13 points à la moyenne pondérée des pays de l'OCDE. Un tel écart est essentiellement dû à la faiblesse des versements au titre de la sécurité sociale et du service de la dette. De fait, si l'on ne tient pas compte de ces deux grands postes, les dépenses publiques absorbent la même proportion du PIB que dans les pays de la zone OCDE. Plus récemment, ce sont l'accroissement rapide des recettes et la maîtrise rigoureuse des dépenses qui ont permis de ramener le déficit du budget global en dessous de 1 % du PIB et de stabiliser la dette publique aux environs de 23 % du PIB.

Des réformes de la fiscalité sont envisagées

Si la bonne santé des recettes publiques de ces dernières années se maintient, un certain nombre de réformes pourraient être envisagées, dans l'objectif de réduire les distorsions. L'une d'entre elles, à savoir l'uniformisation des taux d'imposition des sociétés à capitaux nationaux et à capitaux étrangers, est déjà étudiée par les autorités. Le taux de droit commun de l'impôt sur les sociétés, qui est de 33 %, se situe dans le quartile supérieur des taux mondiaux. Parallèlement, les sociétés étrangères sont imposées à un taux (15 %) qui compte parmi les plus bas du monde. Il conviendrait que le taux unifié soit fixé à un niveau compétitif pour les entreprises en Chine afin d'encourager la formation de capital dans le pays, qui le situerait non loin du taux applicable aujourd'hui aux entreprises étrangères. Par ailleurs, les dividendes versés aux actionnaires chinois pourraient être exonérés de tout autre impôt, afin que le taux d'imposition du capital risque se rapproche du taux de l'impôt applicable aux obligations d'État. Le gouvernement expérimente dans plusieurs provinces la déductibilité de la TVA sur les biens d'équipement. Si cette mesure est généralisée, il importera de veiller à ce qu'il n'y ait pas de discrimination dans le traitement fiscal de l'investissement dans différents secteurs d'activité. Il pourrait être envisagé d'élargir l'assiette de la TVA afin de l'appliquer à l'ensemble des services, et de modifier en conséquence l'impôt sur les sociétés.

Mais d'autres modifications seraient peut-être souhaitables

À moyen terme, il pourrait être envisagé de modifier l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Le système d'imposition, simple, ne comporte que quelques abattements et un taux uniforme pour l'impôt sur le revenu du capital. Aujourd'hui, rares sont les contribuables dont les revenus sont suffisamment élevés pour avoir à payer le taux d'imposition marginal maximum de 45 %, et le taux d'imposition marginal moyen est faible. Compte tenu de la croissance rapide des revenus, la situation pourrait évoluer si les abattements et les seuils d'imposition sont maintenus sans aucune indexation sur l'évolution des salaires et des prix, comme cela a été le cas depuis 1980. Les autorités donneraient un signal fort de leur intention de continuer à soutenir l'activité entrepreneuriale du secteur privé en abaissant les taux d'imposition marginaux supérieurs sur les revenus, une mesure qui serait peu coûteuse en termes de recettes et qui aurait l'avantage d'aligner la Chine sur un certain nombre d'autres pays en transition qui considèrent qu'un faible taux d'imposition encourage les contribuables à déclarer leurs revenus et stimule l'activité économique. Le relèvement des seuils d'imposition aurait par ailleurs un caractère égalitaire.

Ainsi qu'une restructuration des dépenses publiques

On a assisté au cours de la décennie écoulée à un net redressement des dépenses publiques, en particulier sur le front de l'investissement. Les dépenses publiques consacrées à l'éducation et à la santé sont faibles par rapport à ce qu'elles sont dans les pays de l'OCDE, et ont tendance en outre à privilégier les couches les plus favorisées de la société. Ces dernières années en revanche, les dépenses d'équipement financées par l'État, y compris la formation de capital et les investissements directs financés par des transferts, se sont élevées au total, sur la base des données de la comptabilité nationale, à plus de 9 % du PIB, et ont notamment permis la construction d'un réseau autoroutier. Certains de ces investissements semblent avoir été engagés en pure perte, ce qui donne à penser qu'un recentrage s'impose. Le gouvernement a entrepris d'accroître les dépenses de santé et d'éducation, mais son effort doit être poursuivi, en particulier en faveur des régions les plus pauvres du pays, car les dépenses sont encore bien inférieures aux besoins. Il sera probablement nécessaire, pour ce faire, d'envisager une refonte des relations budgétaires entre les différents niveaux d'administration. La réforme engagée au milieu des années 90 a donné lieu à un accroissement substantiel des transferts de l'administration centrale en direction des échelons infranationaux, qui a contribué à contenir les inégalités des dépenses publiques entre les régions. Cependant, les dépenses de santé et d'éducation sont engagées aux échelons inférieurs de l'administration, dont les recettes fiscales sont souvent insuffisantes et tributaires de transferts dont le montant est variable d'une région à l'autre. Il conviendra de veiller à aligner les recettes des administrations locales sur les dépenses qu'il leur est demandé d'engager et à organiser les relations budgétaires infranationales dans le sens d'une plus grande équité.

Il est nécessaire de réduire la dispersion géographique des revenus

L'accroissement des transferts a contribué à atténuer certaines inégalités de développement, mais il doit s'accompagner d'une libéralisation plus poussée du marché du travail. Depuis 1999, des mesures ont été prises afin de stimuler les dépenses dans les secteurs de l'infrastructure et de l'éducation dans les régions défavorisées de l'ouest du pays, dans l'optique d'instaurer les conditions d'une croissance plus rapide. Des programmes ont également été mis en place dans le but de réduire les impôts et les prélèvements illégaux dans les zones rurales, et de relever ainsi les revenus. Il serait souhaitable que des efforts soient également déployés en vue de créer un marché du travail national, ou au moins provincial. À l'heure actuelle, il est difficile pour les travailleurs et leurs familles de changer de lieu de résidence de façon permanente. Des autorisations sont requises pour tout déplacement, même temporaire, et nombreux sont les services publics locaux, comme l'éducation et la santé, qui sont soit inaccessibles soit difficilement accessibles aux migrants. En outre, lorsqu'un travailleur rural souhaite s'installer de façon permanente en ville, ses terres sont saisies sans qu'il reçoive un quelconque dédommagement. Les autorités ont assoupli certaines des restrictions qui pesaient sur la circulation des personnes, mais l'effort doit être poursuivi de façon à résorber l'écart de revenu entre la population urbaine et rurale.

Ce que pourrait favoriser une accélération de l'urbanisation

Les migrations seront un vecteur d'urbanisation qu'il faudra gérer avec soin. À l'heure actuelle en Chine, les villes sont de taille plus homogène que dans d'autres économies. Dans les grandes villes, des gains de productivité considérables sont possibles, et de récents rapports du gouvernement ont mis en avant les avantages que pourrait apporter la création de trois grands pôles urbains, et des projets d'urbanisation linéaire le long des côtes et des grands fleuves. Toutefois, la politique relative au patrimoine foncier semble privilégier un aménagement relativement extensif des villes, les grandes municipalités et les villes conservant pour elles l'essentiel du produit de la vente des baux fonciers, ce qui a contraint le gouvernement central à contenir le développement excessif des centres urbains en cette période de forte conjoncture. Le mouvement de privatisation au cours de la décennie écoulée a donné naissance à un marché du logement résidentiel, qui se caractérise par un taux d'occupation par le propriétaire de près de 70 % dans les zones urbaines. Cependant, la courte durée des baux commerciaux et résidentiels (respectivement de 40 et 70 ans) peut agir comme un frein à l'aménagement foncier du fait qu'à l'expiration des baux, la propriété des terres revient à l'État. En 2003, une nouvelle loi a donné aux agriculteurs le droit d'obtenir un bail de 30 ans sur leurs terres, mais elle n'est pas encore pleinement appliquée. En outre, les terres données à bail peuvent être redistribuées si la taille de la famille vient à changer. Un prolongement des baux pourrait favoriser un aménagement foncier plus rationnel.

En somme, compte tenu des profondes disparités de revenu entre travailleurs urbains et ruraux, l'exode massif est appelé à se poursuivre d'une manière ou d'une autre. D'un côté, le mouvement d'urbanisation contribuera à la croissance et à la résorption des inégalités, mais il faut savoir que la gestion de ce processus est complexe et qu'elle nécessitera des réformes simultanées dans plusieurs domaines : la levée partielle des contraintes administratives qui s'opposent aux flux de population, des réformes du droit foncier afin de renforcer l'efficacité du processus d'urbanisation, et une reconfiguration des relations budgétaires entre les différents niveaux d'administration (en particulier à l'intérieur des provinces) en vue d'assurer le financement des dépenses de santé et d'éducation relatives aux nouveaux arrivants dans les villes, ainsi que des incitations à l'intention des administrations urbaines pour qu'elles affectent dûment les ressources prévues à cet effet.

Qui ne se fasse pas nécessairement aux dépens de l'environnement

L'accélération de l'urbanisation et de l'activité économique intervient dans un environnement déjà très pollué. Les pouvoirs publics ont engagé une action qui a permis de contenir la pollution mais en dépit de ces mesures, cinq des dix villes les plus polluées du monde se trouvent en Chine. Les investissements prévus dans le cadre des 9^e et 10^e plans quinquennaux ont renforcé les moyens de lutte contre la pollution. Les émissions de soufre n'ont augmenté que de 5 % entre 1993 et 2003, alors que le PIB a plus que doublé dans le même temps. La progression des émissions au cours du dernier cycle économique montre combien il sera difficile de faire en sorte que les mesures de protection de l'environnement et la politique énergétique parviennent à abaisser sensiblement le niveau de pollution. Une nouvelle législation, introduite en 2003, a renforcé le recours à des

instruments économiques en alourdissant considérablement les amendes à payer pour l'émission de substances qui polluent l'air et l'eau. Pourtant, jusqu'ici rares sont les anciennes centrales électriques qui ont été équipées de systèmes de dépollution et le niveau de la pollution, de l'air comme de l'eau, reste élevé. Ce sera surtout grâce à la mise en application de la législation par les bureaux locaux de l'environnement qu'il sera possible de continuer d'améliorer la qualité de l'air (effort pour la collectivité dont le coût estimé se situe entre 3 % et 8 % du PIB) et de surveiller de près le niveau des émissions de substances polluantes des principaux sites.

*Globalement, une solide dynamique
de développement est en place*

L'infléchissement marqué des politiques économiques au cours des deux dernières décennies s'est soldé par une longue période d'expansion économique soutenue. Le revenu national a doublé tous les huit ans, ce dont atteste la nette réduction des taux de pauvreté. De fait, selon certaines sources, la réduction de la pauvreté absolue dans le monde entre 1980 et 2000 est intervenue pour plus de la moitié en Chine. À l'autre extrémité de la fourchette, le revenu moyen dans les principales zones côtières suit une trajectoire comparable à celle des pays d'Asie de l'Est il y a une génération. L'économie se trouve face à d'énormes défis, dont le vieillissement démographique n'est pas le moindre, mais l'évolution des politiques économiques, pour ce qui concerne notamment l'affectation des capitaux, la mobilité de la main-d'œuvre, l'urbanisation et la mise en place d'un cadre plus favorable au développement du secteur privé, devrait permettre de maintenir cette dynamique de développement.

Chapitre 1

Principaux enjeux de la politique économique chinoise

La croissance rapide que connaît l'économie chinoise depuis le début de la décennie ne se dément pas. Les pouvoirs publics ont nettement réorienté leur action vers une ouverture de l'économie aux forces du marché. Les dispositions relatives à la fixation des prix, au commerce extérieur, aux taux de change, à l'investissement étranger, aux barrières à l'entrée, aux marchés intérieurs, au fonctionnement des entreprises d'État et au système financier ont toutes été modifiées. Ces réformes ont stimulé une croissance qui, en termes d'analyse causale, résulte essentiellement d'une accumulation rapide de capital, elle-même alimentée par une épargne nationale qui représente près de la moitié du produit intérieur brut (PIB). Cette réorientation de l'action publique a permis un renforcement sensible du rôle joué par le secteur privé et ouvert la voie à un afflux massif d'investissements étrangers. Pour maintenir le rythme de croissance actuel, les autorités devront poursuivre les réformes afin de continuer à améliorer le cadre d'activité du secteur privé, d'achever la refonte du secteur bancaire et d'assurer la stabilité de l'environnement macroéconomique. L'économie présente en outre des déséquilibres dont la résorption contribuerait à renforcer la croissance et le bien-être de la population. Des changements d'orientation s'imposent notamment pour atténuer les disparités entre revenus ruraux et urbains, et accélérer le processus d'urbanisation. De nouvelles réductions du niveau élevé de pollution permettraient également d'accroître le bien-être de la population.

Évaluer la croissance passée de l'économie

Le cadre de l'action publique

L'économie chinoise s'est remarquablement transformée au cours des vingt-cinq dernières années. Le revenu moyen a presque été multiplié par huit, et de nombreux éléments de bien-être matériel ont connu une forte augmentation. Si ces dernières années ont été caractérisées par un creusement des écarts de revenu, la situation ne s'en est pas moins améliorée en bas de l'échelle des revenus, puisque 3 % seulement de la population rurale se trouvaient en dessous du seuil national de pauvreté absolue en 2003. D'autres mesures du bien-être ont également progressé, comme l'illustre le triplement de la surface des logements auxquels ont accès les citadins, l'allongement de l'espérance de vie, la forte baisse du taux d'analphabétisme et la progression très rapide de la production de nombreux biens et services non indispensables (tableau 1.1).

Tableau 1.1. **Échantillon d'indicateurs de l'évolution de l'économie**

| | | 1985 | 2003 | 1985-2003 | 1997-2003 |
|---|-------------------------|--------|------|-----------------------------|-----------|
| | | Niveau | | Croissance annuelle moyenne | |
| Réfrigérateurs de type ménager | Unités pour 100 ménages | 1 | 46 | 21 | 6 |
| Téléviseurs couleur | | 4 | 94 | 19 | 10 |
| Ordinateurs | | .. | 12 | .. | 54 |
| Climatiseurs | | .. | 28 | .. | 29 |
| Machines à laver | | 1 | 59 | 26 | 4 |
| Étudiants dans l'enseignement supérieur | 1 000 000 personnes | 2 | 11 | 11 | 23 |
| Abonnés aux services de téléphonie fixe | | 63 | 263 | 8 | 25 |
| Abonnés aux services de téléphonie mobile | | .. | 270 | .. | 65 |
| Passagers des transports aériens | | 7 | 88 | 15 | 8 |
| Longueur de routes revêtues | 1 000 km | 38 | 208 | 10 | 7 |
| Longueur de conduites d'égout | | 32 | 199 | 11 | 9 |
| Véhicules de transport public | 1 000 unités | 45 | 264 | 10 | 8 |

Source : Annuaire statistique du Bureau national des statistiques (BNS), éditions 1986, 1998 et 2004.

Le processus de réforme est graduel, mais il transforme petit à petit la Chine en une économie de marché. Le gouvernement a progressé pas à pas, en testant diverses options dans différentes provinces avant de mettre en œuvre des programmes sur l'ensemble du territoire national. Les réformes ont débuté à la fin des années 70, lorsqu'ont été déréglés la fixation des prix et la détermination des quantités produites sur les marchés agricoles. Un certain nombre de réformes ont été adoptées à partir de 1978 (tableau 1.2) et, au début des années 90, près de la moitié des prix industriels avaient été libérés (tableau 1.3). Des

Tableau 1.2. **Chronologie des réformes économiques en Chine**

| Année | Changement d'orientation |
|-------|---|
| 1978 | Lancement de la politique d'ouverture, qui permet le démarrage des échanges commerciaux avec l'étranger et des flux d'IDE |
| 1979 | Décision de céder les exploitations agricoles collectives aux ménages |
| | Renforcement des incitations destinées aux entreprises de bourgs et de villages (EBV) |
| 1980 | Création des zones économiques spéciales (ZES) |
| 1984 | Encouragement des entreprises individuelles (<i>getihu</i>) comptant moins de 8 personnes |
| 1986 | Adoption d'une loi provisoire sur les faillites applicable aux entreprises d'État |
| 1987 | Introduction du système de responsabilité contractuelle dans les entreprises d'État |
| 1988 | Début du repli des EBV |
| 1990 | Lancement d'un marché boursier à Shenzhen |
| 1993 | Décision de créer un système d'« économie socialiste de marché » |
| 1994 | Première loi sur les sociétés |
| | Début de la convertibilité du yuan pour les transactions courantes |
| | Suppression des taux de change multiples |
| 1995 | Passage sous régime contractuel du personnel des entreprises d'État |
| 1996 | Convertibilité totale du yuan pour les transactions courantes |
| 1997 | Lancement du programme de restructuration de nombreuses entreprises d'État |
| 1999 | Adoption d'un amendement à la Constitution reconnaissant expressément la propriété privée |
| 2001 | Accession de la Chine à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) |
| 2002 | Approbation du rôle du secteur privé par le Parti communiste, qui invite les chefs d'entreprise à rejoindre ses rangs |
| 2003 | Décision de « parfaire » le système d'économie socialiste de marché |
| 2004 | Modification de la Constitution destinée à garantir les droits de propriété privée |

Tableau 1.3. **Part des transactions réalisées aux prix du marché**

En pourcentage du volume de transactions

| | 1978 | 1985 | 1991 | 1995 | 1999 | 2003 |
|----------------------------|------|------|------|------|------|------|
| Biens de production | | | | | | |
| Prix du marché | 0 | 13 | 46 | 78 | 86 | 87.3 |
| Prix indiqués par l'État | 0 | 23 | 18 | 6 | 4 | 2.7 |
| Prix fixés par l'État | 100 | 64 | 36 | 16 | 10 | 10.0 |
| Ventes au détail | | | | | | |
| Prix du marché | 3 | 34 | 69 | 89 | 95 | 96.1 |
| Prix indiqués par l'État | 0 | 19 | 10 | 2 | 1 | 1.3 |
| Prix fixés par l'État | 97 | 47 | 21 | 9 | 4 | 2.6 |
| Produits agricoles | | | | | | |
| Prix du marché | 6 | 40 | 58 | 79 | 83 | 96.5 |
| Prix indiqués par l'État | 2 | 23 | 20 | 4 | 7 | 1.6 |
| Prix fixés par l'État | 93 | 37 | 22 | 17 | 9 | 1.9 |

Source : Commission d'État pour le développement et la réforme et annuaires des prix.

entreprises non étatiques avaient vu le jour dans les régions rurales et l'investissement direct étranger (IDE) avait commencé à affluer dans les zones économiques spéciales (ZES). La nature graduelle des réformes a indéniablement soulevé un certain nombre de problèmes au cours de cette période, notamment pour les entreprises contrôlées par l'État, dont la rentabilité a décliné, et pour les banques de création récente, qui ont continué à jouer le rôle d'organismes quasi budgétaires.

Des changements essentiels ont été apportés au fonctionnement de l'économie pendant les années 90. L'économie a été résolument ouverte au commerce mondial, tant par l'encouragement de l'investissement étranger et la réduction des droits de douane

effectifs sur les consommations intermédiaires importées que par la suppression des taux de change multiples et l'instauration d'un régime de convertibilité pour les transactions courantes. Sur le plan intérieur, un cadre destiné aux entreprises privées a été mis en place grâce à l'adoption d'une nouvelle loi sur les sociétés. Le secteur étatique de l'économie a également été modernisé grâce à la création de sociétés publiques et à l'inscription d'un certain nombre d'entre elles à la cote du marché boursier récemment créé. Le système urbain de sécurité sociale a été réformé, ce qui a permis de déréglementer dans une certaine mesure le marché du travail. À la fin de la décennie, le rôle que pouvait jouer le secteur privé dans l'amélioration du niveau de vie était reconnu.

Dans sa publication de fond intitulée *La Chine dans l'économie mondiale – Les enjeux de politique économique intérieure*, consacrée aux réformes entreprises par les autorités chinoises jusqu'en 2000, l'OCDE arrivait à la conclusion que le processus de réforme de segments particuliers de l'économie avait atteint ses limites et qu'il convenait de le réorienter vers des mesures touchant l'ensemble de l'économie. L'Organisation recommandait également aux autorités d'envisager une accélération du rythme des réformes dans certains domaines essentiels (OCDE, 2002). Ces changements étaient particulièrement nécessaires pour que l'économie chinoise puisse pleinement intégrer l'économie mondiale après avoir rejoint l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Selon cette étude, il était crucial que les autorités laissent davantage jouer les forces du marché, notamment en mettant en œuvre des réformes structurelles destinées à réduire les obstacles à la mobilité de la main-d'œuvre et du capital, ainsi qu'à faciliter les échanges entre provinces. Il apparaissait que le cadre réglementaire relatif aux entreprises devait être renforcé. Les auteurs de l'étude estimaient par ailleurs que les marchés de capitaux entretenaient une forte relation d'interdépendance avec d'autres secteurs à réformer, et qu'ils pourraient représenter une source de blocage – faute des modifications nécessaires – empêchant toute évolution favorable de la situation dans son ensemble. Ils préconisaient une consolidation des finances publiques, afin d'atténuer les tensions apparaissant entre les impératifs liés aux recettes et aux dépenses, et enfin une adaptation des systèmes de gouvernance publique¹. Les résultats qui ressortent du reste de la présente étude laissent à penser que des progrès considérables ont été accomplis vers le règlement de la plupart de ces problèmes.

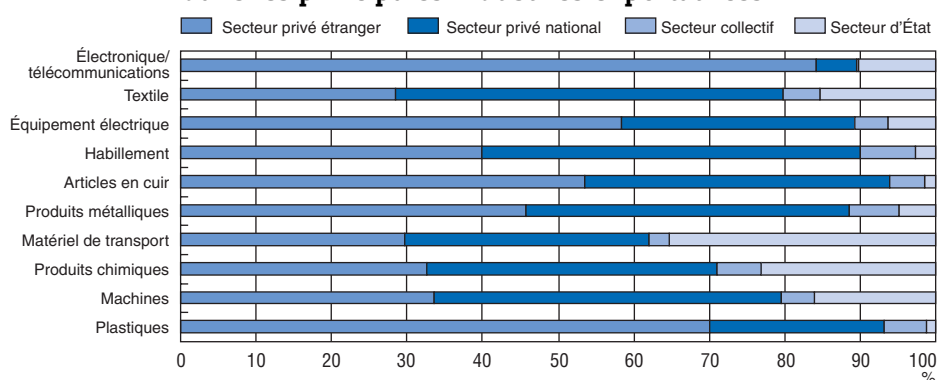
L'ampleur de la croissance

L'économie chinoise connaît une expansion très rapide depuis trois décennies, mais c'est seulement après 1999 qu'elle a commencé à avoir un impact notable sur le reste du monde. En 2005, les prévisions économiques à court terme de l'OCDE donnent à penser que le produit intérieur brut (PIB) chinois, mesuré en valeur absolue à prix et taux de change courants, aura dépassé celui du Canada et de l'Italie en 2010 et qu'il ne sera alors devancé que par celui de trois économies de l'OCDE (OCDE, 2005a). L'impact de l'évolution de la Chine sur l'économie mondiale a été accentué par un degré d'ouverture aux échanges très élevé et en augmentation rapide, puisque la moyenne des importations et des exportations représentait 35 % du PIB en 2004. Compte tenu de cette ouverture, les exportations chinoises de biens et services ont été uniquement devancées par celles des États-Unis et de l'Allemagne, malgré la nette supériorité du PIB de ces deux pays. D'après le scénario de référence à moyen terme de l'OCDE concernant l'évolution de l'économie mondiale, les exportations de la Chine dépasseront celles de l'Allemagne en 2008. Ce scénario laisse augurer qu'au début de la prochaine décennie, les exportations chinoises pourraient

rattraper, voire surpasser celles des États-Unis et représenter 10 % des échanges mondiaux de biens et services.

Cette intégration rapide dans l'économie mondiale résulte en grande partie de l'implantation par des entreprises étrangères de bases manufacturières en Chine. Les entreprises sous contrôle étranger dominent les exportations, puisqu'elles représentent plus de la moitié de l'ensemble des ventes hors de Chine. Dans certains secteurs, les entreprises étrangères réalisent la quasi-totalité des ventes à l'étranger, mais elles sont moins actives dans les branches du textile et de l'habillement, où les entreprises du secteur privé chinois assurent l'essentiel des exportations (graphique 1.1)². Les entreprises étrangères approvisionnent également le marché intérieur, même si leur part de ce marché (13 %) est nettement en deçà de celle qu'elles détiennent à l'exportation (55 %). La présence de ces entreprises étrangères sur le marché intérieur semble néanmoins renforcer la concurrence. C'est dans les secteurs où la concurrence étrangère est la plus vive que les sociétés chinoises ont le plus accru la proportion de leur chiffre d'affaires consacrée à la recherche-développement (Hu et al., 2004).

Graphique 1.1. Poids relatif des différentes catégories d'entreprises dans les principales industries exportatrices



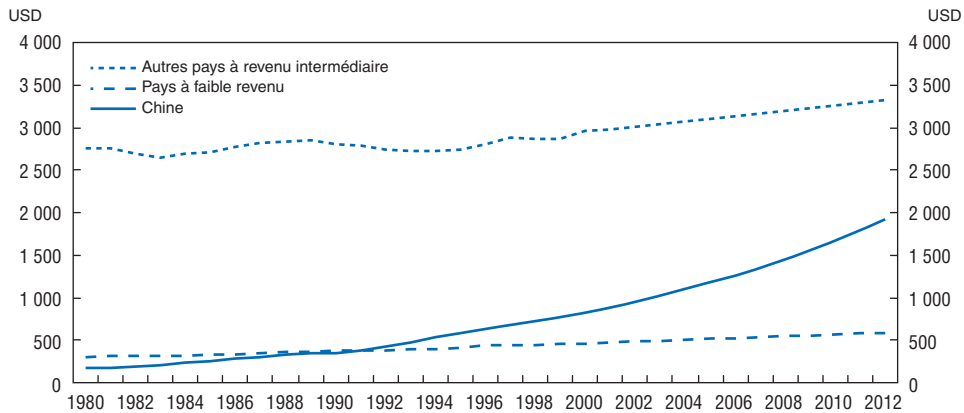
Note : Les industries sont classées par ordre d'importance décroissant dans les exportations totales.

Source : Microdonnées industrielles du Bureau national des statistiques.

L'expansion escomptée du PIB et du commerce extérieur contraste avec la faiblesse persistante des revenus, même si l'écart par rapport à d'autres pays en développement se comble très rapidement. Mesuré aux prix du marché, le revenu par habitant de la Chine représente encore moins de 4 % de celui de la zone OCDE. En fonction des parités de pouvoir d'achat (PPA), l'écart serait nettement moindre, puisque selon les estimations de la Banque mondiale, le revenu par habitant de la Chine se situerait aux environs de 15 % de la moyenne de l'OCDE. Reste que la question de la parité à utiliser pour la Chine fait débat (voir annexe 1.A1). Mesuré aux prix et taux de change constants de 1995, le revenu moyen est passé au dessus de celui des pays en développement à faible revenu en 1992, mais il est encore loin d'atteindre le niveau de revenu moyen de tous les autres pays en développement à revenu intermédiaire (graphique 1.2). L'objectif affiché du gouvernement est de multiplier par quatre le PIB entre 2000 et 2020, ce qui impliquerait une expansion économique annuelle moyenne légèrement supérieure à 7 %. L'analyse des perspectives de croissance résumée plus loin laisse penser que cet objectif est réalisable.

Graphique 1.2. PIB par habitant de la Chine et d'autres pays en développement

Prix et taux de change de 1995



Source : Indicateurs du développement dans le monde et Annuaire statistique de la Chine.

Les sources de la croissance passée

Considérée sous l'angle d'une analyse causale classique de la croissance, l'accumulation de capital, financée principalement par l'épargne des ménages, a contribué de manière essentielle à l'augmentation du revenu réel par habitant en Chine au cours des vingt dernières années (pour de plus amples informations sur la méthode utilisée, voir annexe 1.A1). Le capital par personne occupée a augmenté de 7½ pour cent par an environ et explique plus de la moitié de la hausse du revenu par habitant depuis 1988 (tableau 1.4). Des facteurs démographiques ont également contribué à cette augmentation des revenus, puisque le nombre d'enfants a diminué par rapport à la population d'âge actif. Les taux d'activité, en revanche, ont lentement régressé sous l'effet du développement de l'enseignement et, depuis la fin des années 90, de la restructuration des entreprises qui ont

Tableau 1.4. Sources de la croissance du revenu et de la production de 1983 à 2003

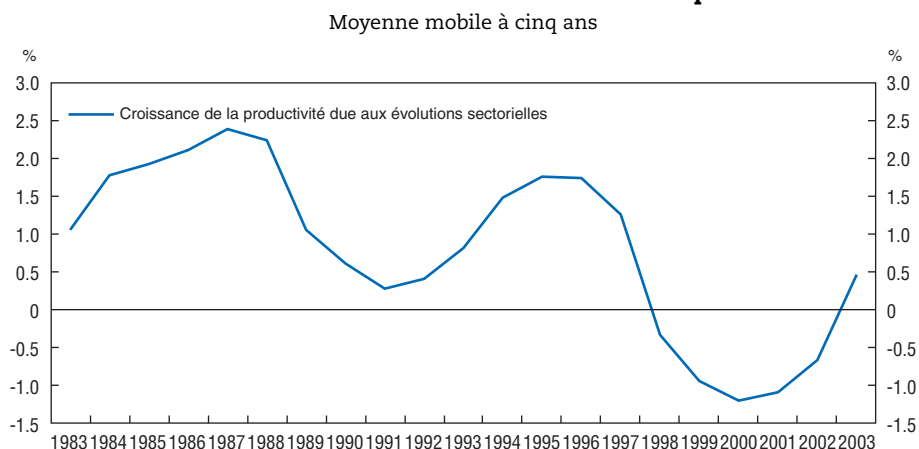
| | 1983-1988 | 1988-1993 | 1993-1998 | 1998-2003 | 2003 | 1993-2003 par rapport à 1983-1993 |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|------|---|
| En points de pourcentage | | | | | | |
| Croissance du revenu par habitant | | | | | | |
| PIB par habitant | 10.6 | 7.5 | 8.8 | 7.2 | 8.5 | -1.0 |
| Taux de dépendance | 1.0 | 0.5 | 0.3 | 0.6 | 0.6 | -0.3 |
| Taux d'activité | 0.6 | 0.3 | -0.6 | -0.7 | -0.2 | -1.1 |
| Démographie et taux d'activité | 1.6 | 0.8 | -0.3 | -0.1 | 0.4 | -1.4 |
| Intensité capitalistique | 3.3 | 3.4 | 5.1 | 4.5 | 5.0 | 1.5 |
| Facteurs résiduels | 5.6 | 3.4 | 4.1 | 2.8 | 3.1 | -1.0 |
| Croissance de la production | | | | | | |
| PIB | 12.1 | 8.9 | 9.8 | 8.0 | 9.1 | -1.5 |
| Contribution de l'emploi | 1.5 | 1.0 | 0.3 | 0.3 | 0.4 | -0.9 |
| Contribution du capital | 5.0 | 4.5 | 5.5 | 4.9 | 5.5 | 0.4 |
| Facteurs résiduels | 5.6 | 3.4 | 4.1 | 2.8 | 3.1 | -1.0 |
| <i>dont :</i> | | | | | | |
| Évolution sectorielle | 2.2 | 0.8 | -0.3 | 0.5 | 0.7 | -1.4 |
| Éducation | 1.0 | 0.9 | 0.9 | 1.1 | 0.8 | 0.0 |
| Productivité multifactorielle | 2.4 | 1.7 | 3.4 | 1.3 | 1.6 | 0.3 |

Source : Analyse de l'OCDE.

recours de façon généralisée aux programmes de retraite anticipée et mis des employés au chômage technique dans le cadre d'un dispositif spécial. Dans les statistiques officielles, ces personnes ne sont pas recensées comme des chômeurs, mais comme des travailleurs qui se sont retirés de la population active. Or, certains éléments indiquent que nombre d'entre eux sont toujours à la recherche d'un emploi. Il est donc possible que le véritable niveau du chômage soit sous-estimé.

Le reste de l'augmentation du revenu par habitant est imputable pour l'essentiel à deux autres facteurs : les progrès réalisés en matière d'enseignement et les transferts de main-d'œuvre en provenance de l'agriculture. L'élévation du niveau d'instruction moyen se traduit par une amélioration qualitative de la population active (voir ci-après)³. Si l'on se fonde sur le nombre moyen d'années d'études de la population active, la croissance annuelle de la productivité due à l'accumulation de capital humain a été d'environ 1 % au cours des deux dernières décennies. L'incidence de cette amélioration qualitative s'est probablement accrue depuis le milieu des années 90, la rétribution des qualifications ayant commencé à augmenter très nettement sur le marché du travail. Un déplacement marqué de l'emploi de l'agriculture vers le secteur des services a contribué dans les mêmes proportions à la croissance (graphique 1.3). Les transferts de main-d'œuvre de l'agriculture vers le secteur manufacturier ont, quant à eux, essentiellement servi à remplacer des employés de l'État licenciés, et le poids du secteur industriel dans l'emploi total a de fait diminué au cours des années 90, même s'il a recommencé à augmenter cette décennie. Compte tenu des différences de niveau moyen de productivité du travail entre ces trois secteurs, environ un cinquième de la variation du revenu par habitant est imputable à ce déplacement de l'emploi. La contribution de cette redistribution sectorielle de la main-d'œuvre pourrait toutefois être encore plus forte, puisque la productivité marginale des travailleurs qui quittent l'agriculture est nettement moindre que celle des autres – elle est estimée à un seizième de la productivité marginale du travail dans le reste de l'économie.

Graphique 1.3. Croissance de la productivité de la main-d'œuvre due aux évolutions sectorielles de l'emploi



Note : Les gains de productivité de la main-d'œuvre imputables aux évolutions sectorielles de l'emploi sont mesurés par la différence entre la croissance effective de la productivité dans l'ensemble de l'économie, d'une part, et la somme des taux de croissance de la productivité dans l'agriculture, l'industrie et les services, pondérés en fonction de la répartition de l'emploi entre ces trois secteurs en 1990, d'autre part.

Source : Annuaire statistique, base de données CEIC et analyse de l'OCDE.

Au cours des vingt dernières années, l'augmentation de la production due aux gains de productivité totale des facteurs (PTF) a été en moyenne un peu supérieure à 4 % par an, mais il est possible qu'elle ait légèrement ralenti depuis la fin des années 90. Les données globales font apparaître un lien entre le rythme des réformes économiques et l'évolution de la PTF, puisque celle-ci a connu des hausses particulièrement rapides au moment où l'économie commençait à s'affranchir du contrôle des prix au début des années 80, et une progression similaire au cours de la période 1983-1998, sur fond d'ouverture aux échanges internationaux⁴. Au cours des cinq dernières années, l'évolution de la PTF a été déterminée par deux facteurs se contrebalançant. La transformation structurelle de l'industrie, notamment la montée en puissance du secteur privé, a eu tendance à faire augmenter la productivité, tandis que l'atonie du marché du travail a ralenti les transferts de main-d'œuvre en provenance du secteur agricole, réduisant du même coup les gains de productivité. Certains éléments indiquent que ce déplacement de l'emploi au détriment de l'agriculture est en train de reprendre de l'ampleur, ce qui tendrait à stimuler de nouveau la croissance de la productivité. Il est également difficile de parvenir à des conclusions définitives sur les contributions respectives de la formation de capital et du progrès technique à l'expansion économique, dans la mesure où il apparaît qu'un volume considérable de capitaux a été investi dans des projets non rentables, ce dont atteste l'ampleur des prêts improductifs.

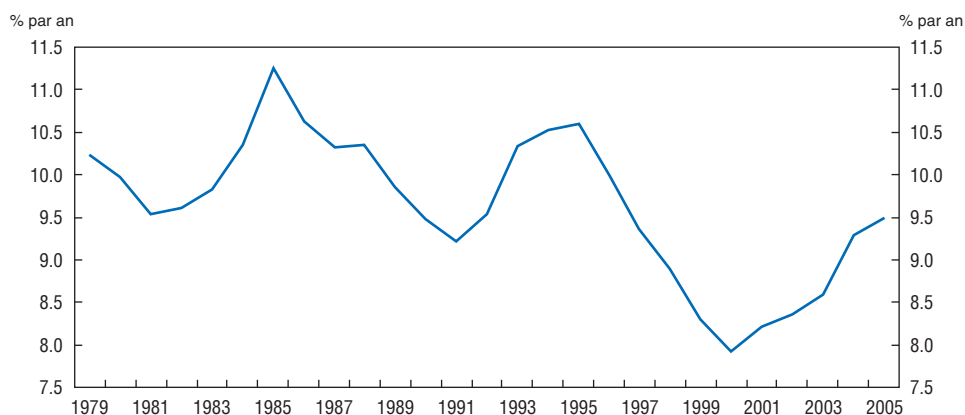
Le potentiel de croissance de la Chine

Pour estimer à long terme le potentiel de croissance de la Chine, il faudrait prendre en compte l'évolution escomptée de facteurs tels que l'expansion du secteur privé, l'investissement étranger, le repli de l'agriculture et le développement de l'enseignement. Néanmoins, sur les cinq prochaines années, nombre de ces facteurs peuvent être associés sous forme de tendance temporelle, comme dans les estimations de croissance potentielle réalisées par l'OCDE pour ses pays membres (voir annexe 1.A2). D'après les résultats obtenus en appliquant les méthodes classiques utilisées par l'OCDE, le potentiel de croissance de l'économie chinoise semble augmenter depuis 2000. Toutefois, en raison de problèmes statistiques, tels que des ruptures dans les données relatives à l'emploi et la nécessité d'estimer le stock de capital faute de chiffres officiels, cet exercice s'assortit d'un degré d'incertitude plus élevé que la normale. En 2003, le taux de croissance potentielle de l'économie était estimé à 8½ pour cent, à partir de l'évolution tendancielle de la population active et de la PTF (graphique 1.4). Depuis lors, l'expansion de l'investissement a été rapide, si bien que le taux de croissance annuelle estimé du stock total de capital est passé de 10½ pour cent à près de 12 % en 2004 et 2005. En conséquence, il semblerait que la croissance potentielle s'établisse à pas moins de 9½ pour cent en 2005. Cette augmentation rapide des capacités a empêché l'apparition d'un écart de production important au cours des deux dernières années, malgré une croissance effective comprise entre 9 et 9½ pour cent. Les différences entre la production effective et son niveau tendanciel semblant jouer un rôle significatif dans la hausse des prix (Granville et Mallick, 2003), cet essor de l'investissement est peut-être une des causes de la progression relativement modérée de l'inflation observée en 2004.

Le rôle joué par le secteur privé...

Selon de précédentes études, le rôle limité qu'exerçait le secteur privé dans l'économie chinoise constituait une de ses principales faiblesses, les entreprises d'État affichant des résultats médiocres, caractérisés par une productivité et une rentabilité peu élevées

Graphique 1.4. Estimation du taux de croissance potentielle de l'économie chinoise



Note : Le taux de croissance potentielle est estimé à partir de l'évolution tendancielle de la population, des taux d'activité et du stock de capital effectif. On associe ces variables en utilisant les coefficients d'une fonction de production estimée de Cobb-Douglas.

Source : Calculs de l'OCDE.

(OCDE, 2000). Certains auteurs estiment même qu'entre 1978 et 1998, la réduction du secteur d'État, ainsi que l'ouverture accrue aux échanges et la montée en puissance de l'urbanisation, a contribué à la croissance de la PTF (Heytens et Zebregs, 2003). Depuis lors, des progrès ont été accomplis quant à la réduction du contrôle direct exercé par les pouvoirs publics sur les entreprises d'État, grâce à leur constitution en sociétés et à la diversification de leur actionnariat, même si nombre des nouveaux actionnaires sont d'autres sociétés relevant du secteur public ou des collectivités locales. Parallèlement, les pouvoirs publics se sont désengagés d'un nombre considérable d'entreprises contrôlées par l'État par voie de vente, de location ou de transfert d'actions à leurs employés ou à leurs dirigeants. Globalement, la répartition du capital au sein de l'économie a sensiblement changé.

Le secteur privé, qui comprend des entreprises contrôlées aussi bien par des intérêts nationaux que par des intérêts étrangers, s'est révélé largement capable de compenser le déclin du secteur d'État. D'après les estimations de l'OCDE, la part de la valeur ajoutée imputable au secteur privé parmi les entreprises non agricoles a augmenté de 14 points pour s'établir à 57 % en 2003 (voir le chapitre 2 pour de plus amples informations)⁵. En outre, si l'on y ajoute les entités ayant le statut d'entreprise collective – qui sont théoriquement contrôlées par les collectivités locales mais qui ont, de fait, une productivité et une rentabilité similaires à celles des entreprises contrôlées par des intérêts privés –, le poids du secteur privé dans la valeur ajoutée produite par les entreprises non agricoles se hisse à 65 %⁶. Ce chiffre est nettement supérieur à celui qui figure dans les statistiques officielles chinoises, selon lesquelles le secteur privé représente seulement un tiers de l'activité économique, parce qu'elles le limitent aux entités ayant le statut d'entreprise privée, ce qui revient à minimiser la taille du secteur privé (Li, 2005). La définition retenue ici renvoie à la production de toutes les entreprises sous contrôle étranger, ainsi que des sociétés à responsabilité limitée et les sociétés anonymes contrôlées par des intérêts privés.

Dans l'industrie, le poids relatif du secteur privé a augmenté plus rapidement que dans l'ensemble du secteur des entreprises non agricoles et il peut être mesuré de manière plus précise⁷. Au cours de la période 1998-2003, la part du secteur privé dans la valeur ajoutée est passée de 28 à 52 %, pour les entreprises qui produisent régulièrement des

documents statistiques (c'est-à-dire celles dont le chiffre d'affaires annuel est supérieur à 5 millions CNY)⁸.

Le changement observé sur le plan de l'emploi a été encore plus marqué que celui relatif à la valeur ajoutée, puisque le secteur des entreprises contrôlées par l'État dans son ensemble a perdu 22 millions d'actifs tandis que le secteur privé en a gagné 18 millions de 1998 à 2003, dont 12 millions dans le secteur industriel. Ce transfert s'est poursuivi pendant l'année 2004, qui a été marquée par la création de près de 9 millions d'emplois dans le secteur privé (tel que le définissent les autorités chinoises). Le nombre d'entreprises contrôlées par l'État dans le secteur industriel a chuté de 57 %. Néanmoins, selon une enquête relative aux entreprises privées, 7 % seulement des entités ayant le statut d'entreprise privée sont directement issues de la restructuration d'entreprises d'État (voir encadré 2.2). En 2003, on dénombrait 11 branches d'activité dans lesquelles le secteur privé comptait pour plus des trois quarts de la valeur ajoutée.

Cette période d'évolution rapide s'est accompagnée d'une amélioration sensible de la rentabilité des capitaux investis dans le secteur industriel, ce qui résout en partie le problème posé par la faiblesse du rendement de l'actif, considéré comme une faiblesse majeure de l'économie dans une précédente étude (OCDE, 2000). C'est dans le secteur privé que cette amélioration a été la plus nette, puisque le taux de rentabilité des capitaux engagés s'élevait à 15 % en 2003⁹. Dans l'ensemble du secteur contrôlé par l'État, la hausse du rendement des capitaux engagés a été moindre, mais elle a tout de même atteint 10 % en moyenne. En outre, parmi les entreprises d'État constituées en sociétés, et sur lesquelles le gouvernement exerce seulement un contrôle indirect, ce rendement s'est hissé à 12¾ pour cent. Dans le secteur privé, la progression de la rentabilité des capitaux engagés a été presque exclusivement alimentée par la baisse du coefficient de capital.

La poursuite du recentrage de l'économie sur le secteur privé pourrait déboucher sur des gains considérables en termes de revenus réels en Chine. Des estimations de fonctions de production concernant les entreprises industrielles contrôlées par l'État et privées montrent que la PTF de ces dernières est quasiment deux fois plus élevée que celle des entreprises contrôlées directement par l'État. Entre 1998 et 2003, l'évolution de la structure du capital des entreprises industrielles a entraîné une augmentation de 9½ pour cent de la PTF dans le secteur industriel¹⁰. Si cette évolution se poursuivait au même rythme au cours des cinq années à venir, la PTF enregistrerait une hausse supplémentaire de 8 %.

... et par l'investissement direct étranger dans l'accélération de la croissance

Dans le secteur privé, l'investissement étranger a contribué de manière essentielle à transformer l'économie chinoise. L'investissement direct étranger (IDE) n'a pas servi à compenser une éventuelle insuffisance de l'épargne intérieure. En fait, le solde des paiements courants (qui permet de mesurer l'écart entre épargne et investissement intérieurs) a été excédentaire tous les ans, sauf un, depuis 1991. L'apport des entreprises étrangères a plutôt consisté à mettre à profit leurs compétences en gestion et leurs ressources technologiques, ainsi que la main-d'œuvre locale, afin d'accroître les exportations et d'améliorer la productivité globale de l'économie. Elles ont relevé le niveau général d'efficacité de l'utilisation des ressources. Leur efficacité peut être évaluée à l'aune de leur productivité globale, qui excédait de plus de 90 % celle des entreprises directement contrôlées par l'État (chapitre 2). Néanmoins, la contribution des entreprises sous contrôle étranger aux gains de productivité ne doit pas être surestimée. Selon des estimations économétriques, leur productivité globale est légèrement inférieure à celle des entreprises nationales

contrôlées par des intérêts privés. Les entreprises industrielles sous contrôle étranger ont bénéficié du redressement général de la rentabilité entre 1998 et 2003. À la fin de cette période, leur taux de rendement de l'actif avant impôt était de 14 %, soit un niveau trois fois supérieur à la rentabilité observée en 1998.

Les entrées d'IDE ont été massives, puisqu'elles représentaient 6 % du PIB au début des années 90; leur poids relatif a certes reculé à 3½ pour cent du PIB depuis 2000, mais les entrées d'IDE ont augmenté en termes absolus au cours de cette même période (tableau 1.5). Un peu plus d'un quart de ces entrées correspondent à des bénéfices non distribués, et cette proportion a globalement diminué. Dans le secteur industriel, toutefois, les bénéfices non distribués ont fortement augmenté, parallèlement à la progression rapide de la rentabilité des entreprises de ce secteur. Il est difficile de déterminer avec précision l'origine géographique des flux d'IDE. Selon les statistiques officielles, près de la moitié d'entre eux ont pour origine Hong-Kong, Chine, ou des paradis fiscaux (voir tableau 1.5). Une part significative de ces flux provient probablement de pays tiers non identifiés, et comprend même sans doute des capitaux chinois recyclés via ces territoires pour bénéficier du traitement fiscal avantageux réservé aux entreprises étrangères. Deux tiers des entrées restantes d'IDE identifiées trouvent leur origine dans d'autres pays asiatiques.

Tableau 1.5. **Origine géographique des entrées d'investissement direct étranger (IDE)**

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | Taux de l'impôt sur les sociétés dans le pays d'origine |
|---------------------------|---------------|------|------|------|---|
| | Milliards USD | | | | % |
| Hong-Kong, Chine | 15.5 | 16.7 | 17.9 | 17.7 | 17.5 |
| Iles Vierges britanniques | 3.8 | 5.0 | 6.1 | 5.8 | 1.0 |
| Japon | 2.9 | 4.3 | 4.2 | 5.1 | 42.0 |
| Corée | 1.5 | 2.2 | 2.7 | 4.5 | 29.7 |
| États-Unis | 4.4 | 4.4 | 5.4 | 4.2 | 40.0 |
| Taipei chinois | 2.3 | 3.0 | 4.0 | 3.4 | 25.0 |
| Singapour | 2.2 | 2.1 | 2.3 | 2.1 | 22.0 |
| Samoa occidental | 0.3 | 0.5 | 0.9 | 1.0 | 0.0 |
| Iles Caïmans | 0.6 | 1.1 | 1.2 | 0.9 | 0.0 |
| Allemagne | 1.0 | 1.2 | 0.9 | 0.9 | 19.0 |
| Total des pays ci-dessus | 34.5 | 40.6 | 45.6 | 45.4 | 21.0 |
| Total | 40.7 | 46.9 | 52.7 | 53.5 | |
| En pourcentage du PIB | 3.8 | 4.0 | 4.2 | 3.8 | |

Note : Les pays sont classés dans l'ordre d'importance des entrées d'IDE de 2003.

Source : Base de données CEIC, KPMG (2004) et gouvernements nationaux.

Dans les temps à venir, deux facteurs influenceront sur les flux d'IDE. Le premier est le renchérissement de la main-d'œuvre chinoise. Le second tient au fait que, à la suite de l'accession de la Chine à l'OMC, le gouvernement est tenu d'égaliser les taux d'imposition des sociétés contrôlées par des intérêts nationaux et étrangers, de façon à mettre fin à la discrimination dont font l'objet les entrepreneurs nationaux, ce qui aura un effet positif sur la répartition des ressources. Jusqu'ici, compte tenu des gains de productivité du travail, la progression sensible des salaires ne s'est pas traduite par une hausse marquée des coûts unitaires de main-d'œuvre. La compétitivité de la Chine pourrait cependant se dégrader si l'uniformisation des taux de l'impôt sur les sociétés n'est pas réalisée avec

précaution. Pour l'heure, la plupart des entreprises sous contrôle étranger sont soumises à un taux d'imposition des sociétés qui est inférieur de moitié à celui appliqué aux entreprises nationales. Néanmoins, les recettes de l'impôt sur les sociétés provenant des entreprises industrielles étrangères ont représenté 1.3 % du PIB en 2003, sachant que le produit total de l'impôt prélevé sur l'ensemble des entreprises à investissement étranger s'est élevé à 3.6 % du PIB au cours de la même année. Les autorités devront évaluer avec soin le niveau auquel il convient de fixer le taux unique de l'impôt sur les sociétés, en mettant en balance deux éléments : d'une part, les pertes que peut entraîner une telle réforme en dissuadant l'entrée de nouvelles entreprises (ou en limitant les réinvestissements des sociétés déjà présentes) originaires de certains des principaux fournisseurs de capitaux étrangers de la Chine (dont le taux moyen d'imposition des sociétés s'établit à 21 %), et d'autre part, les pertes immédiates de recettes fiscales provenant des entreprises nationales. En tout état de cause, une baisse sensible du taux d'imposition de 33 % auquel sont soumises les entreprises nationales – lorsque sera fixé un taux unique – semblerait justifiée, puisqu'il se situe dans le quartile supérieur des taux d'imposition des sociétés appliqués dans 44 grands pays (KPMG, 2004); une telle baisse contribuerait à instaurer un environnement aussi favorable aux entrepreneurs que celui mis en place dans de nombreuses régions côtières. Les recettes d'impôt sur les sociétés étant partagées entre les administrations centrale et provinciales, il faudrait prendre des mesures pour compenser le manque-à-gagner fiscal que pourraient subir certaines provinces, à court terme, notamment celles de l'Ouest où les entreprises sous contrôle étranger sont peu nombreuses.

Entretenir la croissance tout en remédiant aux déséquilibres

Offrir un cadre adéquat au secteur privé

Les performances des entreprises du secteur privé ont été excellentes au cours des cinq dernières années, mais le cadre général dans lequel elles exercent leurs activités doit encore être amélioré. Le gouvernement a modifié la Constitution afin de garantir la reconnaissance fondamentale de l'inviolabilité de la propriété privée, ainsi que du rôle joué par le secteur privé dans l'économie, même si l'élaboration du texte législatif d'habilitation n'est pas encore achevée. Toutefois, un certain nombre d'obstacles empêchent toujours le secteur privé de se développer pleinement. Les financements sont difficiles à obtenir, ce qui a amené le gouvernement à créer un fonds de garantie des crédits dans le cadre de la loi de 2003 pour la promotion des petites et moyennes entreprises (PME). En outre, l'obligation faite aux entreprises d'avoir au moins deux actionnaires risque de dissuader les candidats à la création d'entreprises, tandis que le plafond de 50 actionnaires prévu pour les sociétés à responsabilité limitée est susceptible de limiter leur expansion.

Qui plus est, le capital minimum (par rapport au revenu moyen) nécessaire pour créer une entreprise de moins de 50 actionnaires est nettement plus élevé que dans d'autres pays – il existe d'ailleurs de nombreux États dans lesquels les créations d'entreprises ne sont subordonnées à aucun apport minimal de fonds. De même, le capital minimum exigé pour fonder une société anonyme est très élevé (voir le chapitre 2 pour plus de détails). De surcroît, il est extrêmement difficile pour les entreprises nationales à capitaux privés d'être admises à la cote sur le marché boursier – 10 % seulement des entreprises cotées peuvent être considérées comme contrôlées par des intérêts privés.

Par ailleurs, le droit des sociétés offre une protection des plus limitées aux actionnaires minoritaires une fois que l'entreprise est cotée. Les dispositions en vigueur ne prévoient ni

administrateur indépendant, ni modalités de vote qui permettraient aux actionnaires de concentrer leurs suffrages sur un seul candidat lors de l'élection du conseil d'administration – une méthode adoptée dans d'autres pays afin que les actionnaires minoritaires aient une voix au sein de cette instance. Il existe en revanche dans les conditions d'admission à la cote imposées aux entreprises des dispositions qu'il pourrait être utile d'intégrer dans le droit des sociétés, mais en tout état de cause, les règles relatives aux administrateurs indépendants doivent être revues (voir le chapitre 2). En outre, la coexistence de plusieurs catégories d'actionnaires ayant des droits distincts réduit la transparence des marchés financiers. Ainsi, une entreprise cotée peut avoir émis divers types d'actions – réservées aux résidents, aux non-résidents, aux autres entreprises nationales ou à l'État – toutes assorties de droits différents. Les actions détenues par l'État et par d'autres entreprises nationales, en particulier, ne sont généralement pas négociables sur le marché boursier, et lorsqu'elles le sont, leur cession se fait avec une forte décote (Chen et Peng, 2001). Chaque action confère néanmoins une voix. Dans ces conditions, les actionnaires minoritaires seraient mieux protégés si les décisions essentielles devaient être approuvées par la majorité des actionnaires de chaque catégorie. Envisagée actuellement, une telle réforme est nécessaire, car les obligations fiduciaires des administrateurs à l'égard des actionnaires ne sont pas clairement établies par la législation actuelle, et les actions collectives en justice contre des administrateurs ou des entreprises sont difficiles à organiser.

S'il est désormais plus aisé de créer une entreprise, il manque toujours à la Chine une procédure globale permettant de restructurer et de liquider les entreprises en faillite. La législation en vigueur ne s'applique qu'aux entreprises d'État, tandis que les entreprises privées relèvent du Code civil, qui ne contient pas les dispositions classiques du droit moderne de la faillite. La nouvelle loi sur les faillites en cours d'élaboration, parvenue à un stade avancé de la procédure législative, est examinée dans le chapitre 2.

Améliorer les marchés de produits intérieurs

Des progrès considérables ont été accomplis quant à la réduction des obstacles aux échanges et à l'investissement entre les régions chinoises. Certains éléments indiquaient qu'à la fin des années 80 et au début des années 90, la dispersion des prix s'accroissait entre provinces (Young, 2000; OCDE, 2002; Poncet, 2002). Toutefois, tandis que les réformes suivaient leur cours et que des efforts étaient déployés pour réduire ces obstacles, l'intégration régionale des marchés de produits semble s'être améliorée jusqu'en 1998 (Li et al., 2003; Fan et Wei, 2003) et a continué de se renforcer depuis (voir le chapitre 2). En fait, un certain nombre d'études laissent penser que le degré de dispersion des prix et la vitesse à laquelle les écarts sont comblés ne diffèrent pas sensiblement de la situation observée aux États-Unis. Certains obstacles résiduels aux échanges entre provinces existent toujours et une application stricte de la législation de la concurrence en vigueur pourrait abaisser ces barrières. Il a notamment été démontré que des restrictions concernant les prix et les quantités écoulées, destinées à limiter la concurrence des fournisseurs extraprovinciaux, étaient utilisées de manière relativement fréquente dans les secteurs du tabac, des alcools et de l'automobile (Li et al., 2003). Évoquant les autres formes d'entraves, des hommes d'affaires ont estimé que les restrictions à l'embauche des non-résidents locaux constituaient de loin le principal obstacle à l'expansion des relations économiques entre provinces.

Reconnaissant l'importance du secteur privé pour la croissance économique et la création d'emplois, les autorités s'efforcent de réduire un certain nombre des obstacles qui limitent son expansion, et de promouvoir l'égalité de traitement entre secteur privé et

secteur public. En février 2005, le Conseil des affaires d'État a adopté des « Principes directeurs sur la promotion et le soutien du développement du secteur non public, y compris des entreprises individuelles et privées », qui contiennent 36 articles destinés à améliorer l'environnement dans lequel les entreprises du secteur privé exercent leurs activités. Ces nouveaux principes directeurs améliorent considérablement l'accès au marché de ces entreprises dans de nombreux secteurs qui faisaient précédemment l'objet de restrictions, notamment ceux dominés par des monopoles d'État et des secteurs fortement réglementés tels que les services d'utilité publique, les services financiers, les services sociaux et la défense nationale. Ces directives exigent également une égalité de traitement entre les entreprises des secteurs public et privé, appelant à la suppression des règles qui établissent une discrimination envers les entreprises du secteur privé, et donnant pour instruction aux ministères et aux administrations locales de veiller à l'application du nouvel amendement à la Constitution qui garantit les droits de propriété privée. Sur le plan de l'accès aux financements, ces nouveaux principes directeurs prescrivent aux autorités de réglementation financière d'élargir l'accès aux concours des établissements bancaires, aux financements en fonds propres et aux emprunts obligataires, en adoptant une attitude volontariste à l'égard des entreprises du secteur privé dans le cadre de la récente libéralisation des taux d'intérêt, et en traitant de manière impartiale ces mêmes entreprises en matière d'accès aux marchés financiers. Selon une étude ultérieure de la Fédération nationale de l'industrie et du commerce, les entrepreneurs interrogés considéraient comme les plus importants les nouveaux articles concernant l'accès au marché et au financement.

Continuer à réduire la taille du secteur d'État

La croissance du secteur privé sera entravée s'il est permis au secteur d'État encore en place d'absorber des capitaux sans devoir afficher un taux de rendement correspondant aux conditions du marché. Si de nouveaux investissements sont réalisés alors que le coût du capital est systématiquement supérieur à ce qu'il rapporte, les entreprises d'État seront, de fait, subventionnées. Au cours de la période 1999-2000, la faible rentabilité des entreprises d'État était d'ailleurs considérée comme un problème majeur (OCDE, 2002). Les préoccupations en la matière se sont atténuées du fait de l'amélioration sensible de la rentabilité des entreprises contrôlées par l'État, ce dont atteste le doublement du rendement des actifs physiques dans le secteur industriel, passé de 5 à 10 %. En outre, une réduction significative des actifs de l'État s'est produite dans ce même secteur. Une stratégie plus claire a été adoptée dans les entreprises d'État restantes, le gouvernement mettant sur pied une agence de participation chargée de gérer ses investissements. Son objectif est de continuer à transformer les entreprises d'État en sociétés publiques assujetties aux règles normales du droit des sociétés. L'État concentrera ses participations dans les secteurs de l'énergie, de la métallurgie, de l'automobile et de la défense, à savoir les branches où la présence de l'État est aujourd'hui la plus forte, bien qu'elles soient ouvertes aux entreprises du secteur privé (tableau 1.6). L'analyse des entreprises industrielles montre cependant que les résultats des sociétés publiques contrôlées indirectement par l'État, quoique supérieurs à ceux des entreprises d'État chinoises classiques, restent inférieurs à ceux des entreprises du secteur privé. Par conséquent, la seule amélioration de la gouvernance des entreprises d'État ne suffira probablement pas à améliorer l'utilisation du capital dans le secteur public. Un grand nombre de ces sociétés sont déjà cotées sur différents marchés boursiers, mais environ deux tiers de leurs actions ne sont pas négociables. En l'occurrence, la condition essentielle pour améliorer leurs performances est de renforcer le rôle du secteur privé, et

Tableau 1.6. **Secteurs dans lesquels le degré de contrôle exercé par l'État est le plus élevé**

| | Valeur ajoutée | | Capital fixe et stocks | Emploi | Nombre d'entreprises |
|--|----------------|------|------------------------|--------|----------------------|
| | 1998 | 2003 | 2003 | | |
| Poids des entreprises contrôlées par l'État, en pourcentage de l'ensemble du secteur considéré | | | | | |
| Transformation du tabac | 97.4 | 98.6 | 98.9 | 93.9 | 81.9 |
| Extraction du pétrole et du gaz naturel | 99.9 | 93.8 | 97.7 | 99.1 | 71.8 |
| Production et distribution d'eau | 96.0 | 86.7 | 88.9 | 94.2 | 89.0 |
| Production et distribution d'électricité | 86.9 | 83.4 | 87.9 | 89.1 | 77.5 |
| Extraction de charbon | 84.6 | 81.4 | 92.2 | 82.4 | 32.3 |
| Production et distribution de gaz | 92.7 | 77.5 | 88.6 | 89.7 | 65.7 |
| Raffinage du pétrole et cokéfaction | 83.8 | 77.3 | 85.6 | 61.8 | 17.4 |
| Fonte et emboutissage des métaux ferreux | 78.1 | 63.6 | 77.1 | 63.2 | 11.1 |
| Matériel de transport | 69.5 | 63.1 | 71.3 | 54.8 | 22.2 |
| Fonte et emboutissage des métaux non ferreux | 57.2 | 46.8 | 64.8 | 55.6 | 14.3 |

Source : Microdonnées industrielles du Bureau national des statistiques (BNS).

de donner aux diverses institutions étatiques qui détiennent des participations dans ces sociétés le droit de les transférer aussi bien à d'autres institutions étatiques qu'au secteur privé. En avril 2005, le gouvernement a annoncé des mesures en ce sens. Si les pouvoirs publics finissent par autoriser la cession de plus de 50 % des actions émises, le contrôle exercé sur ces entreprises pourra être remis en cause dans une certaine mesure.

Le principal déséquilibre observé dans le secteur industriel d'État réside dans l'écart entre la minorité d'entreprises qui affiche des bénéfices respectables et la majorité qui atteint tout juste le seuil de rentabilité. Dans le secteur industriel contrôlé par l'État, l'entreprise médiane se caractérisait en 2003 par un taux de rentabilité ne dépassant pas 1½ pour cent, quasiment inchangé depuis 1998. En fait, près des deux tiers de l'ensemble des entreprises de ce secteur ne parvenaient pas à obtenir un rendement de 5 % des capitaux engagés. Ce type d'entreprise aux performances médiocres est également présent dans le secteur des services, où les résultats des entreprises d'État ne se sont pas améliorés dans la même mesure que dans le secteur industriel, mais aucune analyse précise de cette branche n'a été possible, faute de données. Dans le secteur industriel, environ un cinquième de ces entreprises peu performantes ont un passif supérieur à leur actif. La plupart d'entre elles affichent un rendement de l'actif négatif, ce qui signifie que même si la totalité de leurs dettes étaient annulées, elles fonctionneraient encore à perte. Environ un tiers seulement de ces entreprises peu performantes sont en position de poursuivre leurs activités sans nouvel emprunt (ou vente d'actifs) destiné à couvrir soit leurs frais financiers, soit leurs pertes. Seule une petite minorité (un dixième) semblerait avoir une chance raisonnable de survivre en procédant à une recapitalisation, dans la mesure où ces entreprises affichent un taux de rendement positif de leurs actifs physiques.

Les entreprises d'État en difficulté financière sont généralement en situation de surinvestissement et recourent à des financements par emprunt plutôt que sur fonds propres. Ces entreprises d'État peu performantes représentent une proportion insignifiante de l'ensemble des entreprises industrielles, mais près de 40 % de l'endettement net de ce même ensemble (soit 12 % du PIB) et une proportion similaire de leurs actifs immobilisés (tableau 1.7). Les entreprises peu performantes contrôlées par l'administration centrale ont

Tableau 1.7. Poids des entreprises d'État en difficulté financière dans l'ensemble du secteur industriel, à l'aune de divers indicateurs¹

2003

| Poids des entreprises d'État en difficulté en pourcentage de la valeur correspondant à l'ensemble du secteur industriel pour chaque indicateur | | | | | |
|--|---------------------------------------|-----------------------------|------------|-------------|-------------------|
| | Ensemble des niveaux d'administration | Par niveau d'administration | | | |
| | | Central | Provincial | Préfectoral | Cantons et autres |
| Emploi | 20.5 | 4.8 | 6.2 | 5.6 | 3.9 |
| Valeur ajoutée | 11.7 | 5.2 | 2.7 | 2.2 | 1.6 |
| Actifs immobilisés | 30.5 | 13.8 | 7.3 | 5.9 | 3.5 |
| Stocks | 19.6 | 7.3 | 4.5 | 5.4 | 2.4 |
| Chiffre d'affaires | 13.8 | 6.8 | 2.9 | 2.5 | 1.6 |
| Exportations | 4.3 | 1.3 | 1.2 | 1.4 | 0.5 |
| Dettes à long terme | 40.1 | 19.9 | 8.9 | 6.9 | 4.4 |
| Dettes à long terme et dettes nettes à court terme | 37.3 | 15.2 | 8.6 | 8.6 | 4.9 |

1. On entend par entreprises en difficulté financière celles dont le taux de rendement des actifs physiques est inférieur à 5 %.

Source : Microdonnées industrielles du Bureau national des statistiques (BNS) et analyse conjointe BNS et OCDE.

une intensité de capital relativement élevée, tandis que celles contrôlées au niveau des préfectures ou à un échelon inférieur se caractérisent par une forte intensité de main-d'œuvre. Ces dernières sont également de taille relativement modeste, et ont peut-être survécu en raison de pressions sociales, malgré le principe du *zhuada fangxiao* (« retenir les grandes [entreprises d'État] et lâcher les petites ») appliqué par le gouvernement. Les entreprises peu performantes du secteur industriel d'État sont essentiellement tournées vers le marché intérieur et ne semblent pas fausser la concurrence à l'exportation, puisqu'elles représentent moins de 5 % des ventes à l'étranger.

Améliorer la protection des droits de propriété intellectuelle et le règlement des différends

Les entreprises soutiennent que le système judiciaire fait obstacle à leur développement dans les autres provinces. Parmi les préoccupations récurrentes figure la possibilité que les juges locaux privilégient les entreprises locales, et que les autorités locales favorisent celles-ci dans la passation des marchés publics. Les entreprises chinoises entrantes craignent en particulier qu'en cas d'imitation de leurs produits et de vente d'articles contrefaits par une entreprise locale, l'administration locale ne prenne pas les mesures nécessaires pour mettre fin à ces atteintes à leurs droits de propriété intellectuelle (DPI). La situation est cependant peut-être en train de s'améliorer quant au respect des DPI. En décembre 2004, la Cour suprême a en effet rendu une décision offrant une nouvelle interprétation de la législation relative aux DPI, qui a éclairé certains points litigieux. Le seuil en dessous duquel des poursuites judiciaires ne sauraient être engagées en cas de vente d'articles contrefaits a notamment été abaissé à 3 700 USD ou 1 000 unités, lorsque l'infraction est commise par une personne physique. Plusieurs infractions de moindre gravité peuvent être groupées pour parvenir à ce seuil, mais les modalités selon lesquelles les articles contrefaits doivent être évalués (au prix de la contrefaçon ou au prix du produit de marque) demeurent obscures. En outre, lorsque la vente des articles contrefaits est imputable à une entreprise, le seuil d'engagement des poursuites est trois fois plus élevé que celui appliqué aux personnes physiques. Les utilisateurs finaux des articles contrefaits ne sont guère

susceptibles d'être poursuivis, dans la mesure où le Code pénal exige la preuve que la piraterie de marque a eu lieu dans un but lucratif. Globalement, une meilleure protection des DPI contribuerait à la fois à accélérer encore les flux d'IDE, et à atténuer les réticences des entreprises étrangères à accorder des licences pour des technologies de pointe. Plus fondamentalement, elle stimulerait l'innovation en Chine.

Le problème que soulève le respect de la législation relative aux DPI semble symptomatique d'une application déficiente des lois par les tribunaux. Dans les affaires civiles et commerciales, le président de la Cour suprême a indiqué que « la difficulté d'exécution des jugements [était] devenue une affection chronique grave conduisant au chaos dans le processus d'application des lois » (Xiao, 2004). Les affaires dans lesquelles l'administration est poursuivie sont relativement rares (elles représentent moins de 2 % de tous les dossiers) et, ces dernières années, 30 % de l'ensemble des poursuites engagées ont été abandonnées avant l'ouverture du procès (Hung, 2004). Cela est dû en partie au financement local du système judiciaire et à la dépendance des juges à l'égard de l'administration locale en matière d'avancement et de notation. Dans certaines juridictions, des magistrats du siège se sont vu fixer pour objectif un montant d'amendes à collecter. Les juges ont également tendance à renvoyer les dossiers devant leurs supérieurs, pour être sûr que leurs décisions correspondent aux orientations du gouvernement. Un certain nombre de facteurs sous-tendent ce phénomène. Les magistrats qui siègent dans les tribunaux de base ont une formation juridique de faible niveau. De plus, ils peuvent être sanctionnés pour avoir procédé, intentionnellement ou par négligence, à des interprétations du droit ayant des conséquences graves, au lieu de voir leurs décisions annulées en appel. Quoi qu'il en soit, les litiges sont difficiles à trancher car une bonne partie de la législation chinoise à caractère économique est rédigée en des termes vagues qui énoncent des principes, et non avec la précision requise (Keller, 1996). Enfin, la détermination du statut juridique exact des règlements administratifs, par opposition aux textes législatifs, pose également problème.

Améliorer la capacité des marchés de capitaux à soutenir le secteur privé

Bien qu'il soit en train de changer à un rythme de plus en plus rapide, le secteur financier reste à la traîne d'une sphère réelle de l'économie en pleine transformation, qu'il s'agisse de la rentabilité des établissements, de l'ampleur du contrôle exercé par des acteurs non étatiques ou de l'éventail des actifs détenus par le public. Un certain nombre de réformes importantes ont été introduites dans le secteur financier en vue de rehausser ses performances et de diversifier les sources de financement. Certaines banques d'État ont été transformées en sociétés, les marchés boursiers ont pris leur essor, un marché des obligations d'État s'est développé et un certain nombre de nouveaux produits d'épargne ont vu le jour. Néanmoins, mesuré en pourcentage du PIB et comparé à la moyenne de quatre principales économies de l'OCDE, le niveau des avoirs sur comptes bancaires détenus par les ménages et les entreprises de Chine est presque deux fois plus élevé, alors que celui des portefeuilles d'actions est inférieur à un cinquième, et que celui des actifs détenus auprès des sociétés d'assurance et des organismes de retraite est inférieur à un dixième (tableau 1.8). Jusqu'à une date très récente, les ménages étaient peu endettés, tandis que la dette du secteur des entreprises en Chine dépassait de 50 % environ celle de ce même secteur dans les pays de l'OCDE (ce dépassement atteignant presque 100 % pour la seule dette bancaire). Bien que le marché boursier ait connu une expansion considérable, sa taille effective mesurée en termes d'actions librement négociables était inférieure à 9 % du PIB fin 2004, soit un niveau relativement bas comparé à celui observé dans la plupart

Tableau 1.8. Créances et engagements du secteur des ménages et des entreprises¹, en pourcentage du PIB

| 2002 | France ² | Allemagne | Italie | Royaume-Uni | États-Unis | Chine |
|--------------------------------------|---------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Pourcentage du PIB | | | | | | |
| Engagements | 103.1 | 140.2 | 84.9 | 183.6 | 194.6 | 125.3 |
| Total, secteur des entreprises | 66.1 | 67.8 | 60.7 | 93.0 | 81.1 | 111.1 |
| Prêts | 49.6 | 64.4 | 57.1 | 64.2 | 55.2 | 110.7 |
| Titres d'emprunt | 16.5 | 3.4 | 3.6 | 28.8 | 25.9 | 0.5 |
| Total, secteur des ménages | 37.0 | 72.4 | 24.1 | 90.6 | 113.5 | 14.2 |
| Prêts | 37.0 | 72.4 | 24.1 | 90.3 | 67.7 | 14.2 |
| Titres d'emprunt | 0.0 | 0.0 | 0 | 0.3 | 45.8 | 0 |
| Créances | 383.4 | 254.7 | 200.5 | 350.3 | 353.1 | 195.5 |
| Numéraire et dépôts | 69.6 | 78.1 | 67.7 | 97.4 | 53.5 | 154.3 |
| Titres de créance | 15.4 | 29.1 | 53.2 | 10.4 | 46.9 | 3.8 |
| Produits dérivés | 1.3 | 0.0 | 0.0 | .. | .. | 0 |
| Prêts | 12.1 | 5.0 | 3.8 | 19.2 | 1.5 | 0 |
| Assurances et organismes de retraite | 53.8 | 55.3 | 7.9 | 155.2 | 85.0 | 6.2 |
| Titres de participation cotés | 32.2 | 56.6 | 69.5 | 19.8 | 43.9 | 11.9 |
| Organismes de placement collectif | 29.5 | 24.0 | 0.0 | 11.4 | 25.1 | .. |
| Transactions (nettes) | -3.3 | 6.6 | -1.5 | 21.2 | 4.5 | .. |
| Autres actifs | 172.6 | 0.0 | 0.0 | 15.6 | 92.9 | 19.4 |

1. Dans le cas de l'Italie et de l'Allemagne, les titres de participation non cotés sont inclus dans la catégorie des titres de participation cotés, alors que dans pour les autres pays, ils figurent dans la catégorie des autres actifs.

2. Les chiffres correspondent à l'année 2000.

Source : Base de données NewCronos d'Eurostat, Conseil des gouverneurs du Système fédéral de réserve, Bureau national des statistiques (BNS).

des pays développés et émergents. L'encours d'obligations de sociétés représentait moins de 1 % du PIB fin 2004. En conséquence, le système financier demeure dominé par les banques, dont la plupart appartiennent à l'État. Or, les établissements bancaires ont accumulé dans le passé de grandes quantités de créances improductives. L'action engagée par le gouvernement pour remédier à ce problème s'est déroulée en deux temps. Entre 1998 et 2003, les banques ont commencé à restructurer leurs portefeuilles de créances, en adoptant une stratégie de prêt plus commerciale. Au cours de cette période, les deux tiers de l'augmentation de l'encours de la dette du secteur industriel ont été le fait d'entreprises contrôlées par des intérêts privés, dont les nouveaux emprunts ont été multipliés par trois – sans pour autant que leur ratio d'endettement ne se dégrade¹¹.

En 2003, le gouvernement a commencé à mettre en œuvre une nouvelle stratégie pour assainir le système bancaire. Un de ses éléments clés consiste à recapitaliser les quatre principales banques commerciales d'État (BCE) et à les transformer en sociétés qui seront à terme cotées en bourse. Le gouvernement espère ainsi attirer de grandes banques étrangères en tant qu'investisseurs stratégiques. Une telle approche a déjà porté ses fruits parmi les banques de second rang (qui représentent près de 15 % des dépôts), précédemment constituées en société. Un certain nombre de ces établissements sont désormais cotés et des participations minoritaires dans six banques ont été vendues à des intérêts étrangers. En termes bruts, les créances douteuses détenues par l'ensemble de ces banques constituées en sociétés par actions ne représentaient que 5 % de leur portefeuille. La transformation des quatre principaux établissements bancaires se déroule de façon progressive.

Les efforts déployés jusqu'ici ont été axés sur trois de ces banques, la priorité étant accordée à celles qui étaient allées le plus loin dans l'amélioration de leurs contrôles

internes et la réduction de leur encours de créances improductives. Ces banques ont bénéficié d'une injection de capital de 45 milliards USD (373 milliards CNY) fin 2003, et d'une cession de créances douteuses à des structures de défaillance en juin 2004. Le gouvernement a annoncé son intention d'injecter 15 milliards USD dans la plus grande de ces trois banques en avril 2005. Globalement, les banques d'État auront reçu au total 2 300 milliards CNY depuis 1998, soit près de 17 % du PIB de 2004 (tableau 1.9). Jusqu'ici, 12 % seulement de ce coût a été comptabilisé au passif du bilan de l'État. Un cinquième de ce coût a donné lieu à des transactions qui réduisent de fait l'actif du bilan de l'État. Le reste des financements a été obtenu via l'émission de titres d'emprunt par les structures de défaillance, qui ne sont cependant pas intégrés dans le bilan de l'État. On ne dispose pas d'estimation officielle du coût restant de cette recapitalisation, mais d'après les informations publiées concernant le volume des créances improductives détenues par la Banque industrielle et commerciale de Chine (BICC) et par le reste du secteur bancaire, au moins 1 600 milliards CNY supplémentaires seront nécessaires pour achever ce processus, ce qui porterait son coût total à 30 % du PIB de 2004.

Tableau 1.9. Financements externes fournis aux banques pour qu'elles puissent passer leurs créances improductives par pertes et profits

| Mesures prises ou projetées | | Emprunts d'État | Actifs de l'État | Emprunts des structures de défaillance | Financement total fourni aux banques |
|---|------|--------------------|---------------------|--|--|
| En milliards CNY | | | | | |
| Injection de capital | 1998 | 270 | 0 | 0 | 270 |
| Cession de créances douteuses | 1999 | 0 | 0 | 1 400 | 1 400 |
| Injections de capital dans la Banque de la construction de Chine et la Banque de Chine | 2003 | 0 | 373 | 0 | 373 |
| Cession de créances douteuses par la Banque de la construction de Chine et la Banque de Chine | 2004 | 0 | 0 | 128 | 128 |
| Injection de capital projetée dans la Banque industrielle et commerciale de Chine | 2005 | 0 | 124 | 0 | 124 |
| Total des lignes précédentes | | 270 | 497 | 1 528 | 2 295 |
| Total en pourcentage du PIB de 2004 | | 2.0 | 3.6 | 11.2 | 16.8 |
| Mesures encore requises : | | | | | |
| Banque industrielle et commerciale de Chine | | .. | .. | .. | 377 |
| Banque agricole de Chine | | .. | .. | .. | 678 |
| Coopératives de crédit rurales | | .. | .. | .. | 495 |
| Banques commerciales urbaines | | .. | .. | .. | 99 |
| Total des lignes précédentes (fondé sur l'hypothèse que les nouveaux financements prolongent les tendances antérieures) | | 2.8 | 400 | 1 231 | 1 649 |
| Total global | | 488 | 897 | 2 759 | 3 944 |
| Total global en pourcentage du PIB de 2004 (fondé sur l'hypothèse que les nouveaux financements prolongent les tendances antérieures) | | 3.6 | 6.6 | 20.2 | 30.4 |

Source : Estimations de l'OCDE fondées sur les informations parues dans la presse concernant les créances improductives de la Banque industrielle et commerciale de Chine, de la Banque agricole de Chine, des coopératives de crédit rurales et des banques commerciales urbaines. Pour les deux établissements cités en premier, le besoin de financement a été calculé à partir de l'encours total des prêts improductifs mentionnés, et ne prend pas en compte les provisions éventuelles qu'ont pu constituer les banques concernant ces prêts. Pour les deux groupes d'établissements cités ensuite, les estimations sont encore fondées sur les anciennes définitions des créances improductives.

À terme, une forte proportion des financements requis par les créances improductives sera inscrite au bilan de l'État. Une partie de cette dette sera peut-être recouvrée auprès des entreprises débitrices, mais l'expérience acquise jusqu'à présent indique que les rentrées de fonds ne représentent que 1 % de l'endettement chaque année, ce qui empêchera peut-être simplement une nouvelle augmentation de la dette des structures de défaillance. La banque centrale est fortement impliquée dans le financement de ces créances, puisqu'elle a effectivement acquis 40 % des premiers 1 400 milliards CNY de dette des structures de défaillance (Fing *et al.*, 2004). Elle a également financé une partie de la cession de créances douteuses de 2004 aux structures de défaillance. Ces prêts représentent plus de 10 fois les fonds propres de la banque centrale, et il est peu probable qu'ils seront remboursés par les structures de défaillance. En dernier ressort, il faudra trouver une solution à long terme pour le reste de la dette des structures de défaillance (qui représentait près de 11 % du PIB fin 2004). Dans le même temps, la banque centrale devra être recapitalisée, compte tenu de l'ampleur de ses créances sur les structures de défaillance (Ma et Fung, 2002). Malgré l'importance des sommes en jeu, la charge globale pour les finances publiques devrait rester supportable. Si l'État dénouait toutes ses opérations de financement, y compris les transactions ayant une incidence sur ses actifs, en recourant à l'emprunt, la dette publique augmenterait de 28 % du PIB de 2004. En pratique, si les structures de défaillance continuent à couvrir leurs charges d'intérêt par des ventes d'actifs pendant les cinq prochaines années avant d'être dissoutes, le fardeau assumé finalement par le gouvernement devrait être ramené à 15 % du PIB au terme de ces cinq ans. Dans la mesure où la dette publique représentait seulement 23 % du PIB en 2004, une telle hausse resterait tolérable.

Le système bancaire devra continuer à réorienter son portefeuille de prêts afin de mieux servir le secteur privé. Les nouvelles modalités de pondération des actifs en fonction des risques, définies par l'autorité de réglementation bancaire en février 2004, inciteront davantage les banques à prêter aux entreprises du secteur privé et aux ménages. En 2003, les prêts à la consommation avaient déjà augmenté de 50 %, essentiellement sous forme de prêts hypothécaires, et certaines banques ont enregistré des hausses encore plus rapides en 2004. Une telle envolée n'est d'ailleurs pas sans soulever son propre lot de problèmes, dans la mesure où elle pourrait entraîner une hausse excessive des prix sur le marché immobilier, se traduisant à terme par l'accumulation de nouvelles créances douteuses.

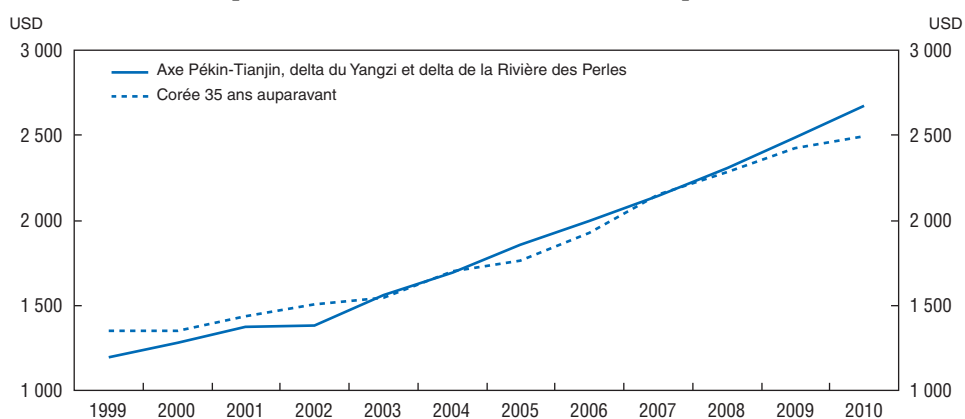
Des progrès ont été accomplis dans la réforme du système bancaire, et les changements intervenus à ce jour offrent un modèle pour la résolution des problèmes de solvabilité qui se posent encore. On est toutefois en droit de se demander si la culture prévalant dans les grandes banques peut évoluer sans que le contrôle exercé par le secteur privé ne soit considérablement accru. L'expérience des banques constituées en sociétés par actions laisse penser que des modifications du mode de gouvernance, associées à un nouveau processus de régulation et à une amélioration des procédures de fonctionnement internes en matière de risque, peuvent garantir la solidité des établissements bancaires. Le mouvement de privatisation doit aller plus loin, tant pour les banques constituées en sociétés par actions que pour les banques commerciales d'État et les banques commerciales urbaines. Quant aux établissements contribuant aux activités de prêt informel, qui ont permis aux petites entreprises du secteur privé de se financer, ils pourraient constituer la base de nouveaux établissements obéissant à une logique de marché, chargés de gérer les banques urbaines. Globalement, si une solution aux problèmes hérités du passé semble maintenant en vue, il n'est pas encore certain que le système bancaire restera sain. La survenue de nouveaux problèmes résultant du portefeuille actuel de prêts ou de futures créances ne peut être exclue.

Pour que le système financier permette de tirer le meilleur parti d'une épargne forte avant que celle-ci ne soit entamée par le vieillissement démographique, il faudra qu'une proportion accrue des nouveaux financements soient obtenus par le biais de marchés financiers concurrentiels. Le gouvernement a publié en février 2004 un document d'orientation énonçant les principes essentiels à appliquer pour atteindre cet objectif. Les autorités ont mis très fortement l'accent sur le marché boursier en tant qu'instrument privilégié, et modernisé le cadre réglementaire. Néanmoins, le fonctionnement du marché est entravé par la non-négociabilité des actions détenues par l'État et les personnes morales, interdiction sur laquelle les autorités sont en train de revenir. En outre, bien que les entreprises du secteur privé puissent se faire coter en bourse, le marché reste dominé par les entreprises d'État et cette situation ne changera probablement que lentement, compte tenu de la quantité limitée d'introductions en bourse autorisées chaque année. Une répartition plus efficiente des ressources en capital destinées au secteur privé passe également par la refonte du marché des obligations de sociétés. Il conviendrait en outre de passer à une procédure d'émission obéissant aux lois du marché, en lieu et place du système actuel d'autorisation administrative des nouvelles émissions.

Une répartition régionale des revenus déséquilibrée

Si la croissance est rapide, il existe des déséquilibres majeurs en termes de revenu entre les différentes régions du pays. L'activité économique est très inégalement répartie sur le territoire chinois, et réduire l'ampleur de ce déséquilibre est un des principaux objectifs du gouvernement. Les zones les plus développées de Chine (l'axe Pékin-Tianjin, le delta du Yangzi et le delta de la Rivière des Perles) ont un revenu quasiment deux fois plus élevé que la moyenne nationale. Les comparaisons sont rendues difficiles par la médiocre qualité des données relatives aux PIB provinciaux qui, une fois agrégées, donnent un total supérieur à l'estimation du PIB national. Dans les trois zones précédemment citées, le niveau et l'expansion actuels de l'activité économique rappellent ceux observés en Corée il y a de cela 35 ans environ (graphique 1.5). L'ampleur de l'accroissement des inégalités dépend toutefois de l'indicateur utilisé pour les mesurer. L'indice de Theil met en évidence

Graphique 1.5. Croissance des trois régions les plus dynamiques de Chine comparée à celle de la Corée 35 ans auparavant



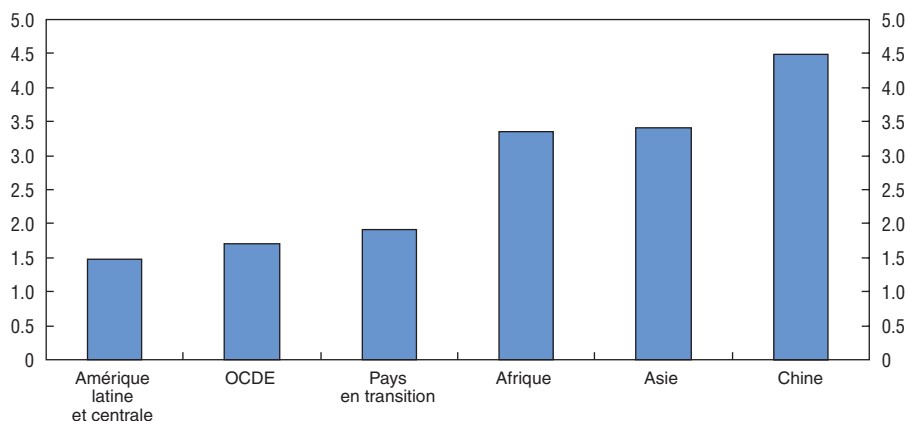
Note : Les chiffres des PIB provinciaux ont été uniformément ajustés de manière à ce que leur somme soit égale au PIB national.

Source : Diverses éditions de l'Annuaire statistique, base de données CEIC et Indicateurs du développement dans le monde.

un degré d'inégalité relativement stable entre provinces au cours des quinze dernières années (voir le chapitre 4), tandis que l'indice de Gini fait plutôt ressortir une hausse. D'un autre côté, un certain nombre de provinces de l'Ouest et du Centre ont des revenus qui demeurent inférieurs à ceux observés dans des pays en développement à faible revenu. En outre, les écarts entre les provinces côtières et le reste du pays s'accroissent. Toutefois, même dans ces zones côtières plus prospères, il existe des disparités de revenu extrêmes. Ainsi, dans la province du Guangdong, dans le delta de la Rivière des Perles, le rapport entre le décile supérieur et le décile inférieur de revenu par habitant est légèrement supérieur à 10 pour 1. Une ville (Shenzhen) affiche même un PIB par habitant qui équivaut presque aux trois quarts de celui de Hong-Kong, Chine.

De manière plus générale, l'ampleur des inégalités à l'intérieur des provinces semble être un déterminant important du niveau global des inégalités dans le pays. D'après les résultats d'une décomposition de l'indice de Theil réalisée pour 2 165 cantons, près de la moitié de l'écart de PIB par habitant est imputable aux inégalités constatées à l'intérieur des provinces, tandis que cette proportion atteint près de deux tiers pour la consommation (Heshmati, 2004). Ces écarts s'expliquent de manière prédominante par les inégalités entre zones rurales et urbaines, qui l'emportent de loin sur les disparités grandissantes entre les régions côtières et l'intérieur du pays (Kanbur et Zhang, 1999). Dans les bourgs ruraux, le salaire moyen est inférieur de moitié à celui des zones urbaines (OCDE, 2006). Cette différence est encore plus marquée pour les revenus moyens, puisque ceux des zones rurales ne représentent qu'un tiers de ceux des zones urbaines (Han, 2004). On ne dispose pas de mesures similaires des écarts entre revenus ruraux et urbains au niveau international. Néanmoins, si l'on utilise le rapport entre le taux de productivité de la main-d'œuvre non agricole et celui de la main-d'œuvre agricole comme variable indicatrice du rapport entre revenus urbains et ruraux, on constate que ce ratio est plus élevé en Chine que dans les pays en transition, et nettement supérieur à ceux mesurés dans les pays de l'OCDE ainsi qu'en Amérique centrale et du Sud (graphique 1.6). Ainsi, le rapport entre les taux de productivité non agricole et agricole en Chine était supérieur de plus de 90 % à celui observé au Brésil en 2002.

Graphique 1.6. **Rapport entre les taux de productivité de la main-d'œuvre non agricole et agricole 2001 ou année la plus récente**



Source : Indicateurs du développement dans le monde.

Les facteurs à l'origine de ces écarts de revenu entre zones rurales et urbaines sont multiples. Un des problèmes réside dans la perception de la pression fiscale dans les zones rurales qui, bien que modeste – puisqu'elle représentait en moyenne 4 % du revenu net en 1999 –, a peut-être vu sa répartition devenir plus inégale au fil du temps, le poids moyen des impôts et prélèvements diminuant parallèlement à la progression des revenus (Tao et Liu, 2004). Pour y remédier, le gouvernement a décidé de supprimer progressivement l'impôt agricole et de réduire le nombre de prélèvements – illégaux pour certains – acquittés par les agriculteurs. Compte tenu des résultats obtenus dans les provinces pilotes, ce programme pourrait réduire d'au moins 30 % les impôts et prélèvements payés par les agriculteurs. En outre, les aides accordées à ces derniers ont été accrues de 30 milliards CNY (soit environ 1¼ pour cent des revenus ruraux). Les différences de prestations en matière d'enseignement public et de soins de santé entre les zones rurales et urbaines constitue une autre source d'inégalités (voir ci-après). Par ailleurs, l'éloignement des marchés ruraux se traduit par des salaires plus faibles, comme en attestent les microdonnées industrielles du Bureau national des statistiques, qui mettent en évidence un lien entre le salaire nominal moyen versé par une entreprise et la distance qui la sépare de la côte. Une étude plus approfondie indique que l'éloignement géographique effectif d'une zone (prenant en compte les voies de communication existantes et leur qualité) par rapport au marché d'exportation ou au fournisseur étranger moyen semble tirer vers le bas le niveau des salaires, et que 15 % de l'écart de salaires nominal entre zones rurales et zones urbaines pourrait lui être imputable (Lin, 2003). En outre, il existe des différences sensibles entre les prix ruraux et urbains qui peuvent expliquer une autre partie de cet écart (voir annexe 1.A1).

Les pouvoirs publics peuvent réduire l'incidence négative des distances sur le développement en améliorant la qualité des voies de communication. Au cours des vingt dernières années, il semblerait que le coût des transports intérieurs ait diminué moins rapidement que celui des transports maritimes, renforçant du même coup l'avantage naturel des zones côtières (Luo, 2001). Or, c'est précisément le coût des transports, plus que l'éloignement, qui fait obstacle aux échanges. En conséquence, le gouvernement s'emploie à améliorer les infrastructures de transport dans l'ouest du pays. Reste que le coût d'acheminement des biens jusqu'à la côte est également déterminé par la qualité des infrastructures dans les provinces centrales (telles que l'Anhui, le Hunan, le Henan, le Shaanxi et le Hubei). Si les dépenses nécessaires dans ces régions sont négligées, les obstacles aux échanges avec l'ouest du pays ne seront pas réduits. Globalement, une simulation laisse à penser qu'au lieu de concentrer les infrastructures de transport dans l'ouest du pays, les autorités devraient adopter une approche plus équilibrée, destinée à améliorer la situation des transports dans les provinces centrales; cela renforcerait le rapport coût-efficacité des investissements d'infrastructure et pourrait même se révéler plus profitable pour l'ouest du pays qu'une focalisation sur l'amélioration des équipements dans cette seule zone (Luo, 2004). La relative modicité des dépenses publiques dans les provinces centrales, même en tenant compte du fait que le revenu par habitant y est nettement plus faible que dans les zones prospères¹², ne vaut pas uniquement pour les dépenses d'infrastructure. Selon un autre rapport de l'OCDE, une révision du système actuel de transferts budgétaires, qui permettrait aux régions centrales plus pauvres de recevoir une proportion accrue des fonds publics, constitue un enjeu essentiel de la politique budgétaire (OCDE, 2006).

Le gouvernement a adopté une série de mesures en vue de remédier aux déséquilibres entre zones rurales et urbaines et entre régions. Plusieurs d'entre elles visent à promouvoir la croissance et la réalisation de gains d'efficacité, notamment l'ajustement structurel de

l'économie, la modernisation des secteurs traditionnels, le développement des industries de haute technologie et la création d'un environnement favorable pour les services. En outre, plusieurs régions font l'objet de dispositifs spécifiques. La stratégie de mise en valeur de l'Ouest lancée en 1999 est axée sur le renforcement des infrastructures, la formation et la promotion de l'activité industrielle dans douze provinces sélectionnées (y compris la municipalité de Chongqing) dans la partie la plus pauvre du pays. Au nombre des projets d'infrastructure essentiels figurent une ligne de chemin de fer reliant le Qinghai au Tibet et un réseau de transport d'électricité permettant d'acheminer le courant d'ouest en est. Une partie des dépenses de formation professionnelle est financée sur le budget central. Ce programme de mise en valeur de l'Ouest a également pour but de promouvoir le développement rural, par le biais de mesures destinées à assurer l'approvisionnement en électricité de tous les villages, à relier les zones rurales aux réseaux routiers et à étendre la couverture télévisuelle du territoire. Une initiative plus récente vise à revitaliser la région du Nord-Est, qui a commencé à prendre du retard par rapport à la croissance économique globale de la Chine lors de la restructuration de son vaste secteur d'État, laquelle s'est soldée par des suppressions d'emplois massives. L'action des pouvoirs publics a été axée sur la modernisation des secteurs traditionnels, le développement de l'industrie agroalimentaire et des services, et la diversification de la structure sectorielle des villes dont l'économie est fondée sur l'exploitation de ressources naturelles.

Plus récemment, le gouvernement a souligné la nécessité d'ajuster les politiques publiques afin de les adapter aux différences de structure économique entre les régions du pays. Dans son programme d'action de mars 2004, le gouvernement a proposé des stratégies spécifiques pour quatre régions du pays : accélération du développement de l'Est, poursuite du processus de rattrapage engagé pour la région occidentale dans le cadre de la stratégie de mise en valeur de l'Ouest, poursuite de la revitalisation du Nord-Est, et élaboration de mesures ciblées afin de favoriser le décollage du Centre. Ces mesures ciblées exigeront des financements accrus de la part de l'administration centrale. Outre les stratégies spécifiques définies pour ces quatre grandes régions, les autorités ont adopté une initiative complémentaire destinée à soutenir d'autres zones sélectionnées, qui est financée par le biais d'un poste de transfert spécial du budget.

Nombre des mesures nécessaires au bon développement des entreprises locales dans ces régions sont similaires à celles requises pour améliorer le cadre général dans lequel fonctionne le secteur privé de l'économie. Ainsi, selon une étude consacrée à la province du Hubei, située dans la région centrale et dont le niveau de revenu est inférieur de 10 % à la moyenne nationale, plusieurs initiatives prises par l'administration provinciale pour développer les activités économiques au niveau des cantons ont été couronnées de succès et pourraient servir d'exemples à d'autres provinces. Il s'agit notamment de la commercialisation des produits agricoles, de la participation accrue du secteur privé aux activités productives et de l'instauration d'un cadre d'action plus favorable. Cette étude mettait également en évidence les avantages d'une spécialisation plus systématique, fondée sur les avantages comparatifs (CEDR, 2003).

Des déséquilibres sur les marchés du travail

Un autre facteur ayant contribué aux écarts de revenu entre les zones rurales et urbaines réside dans l'adoption de mesures qui ont cloisonné les marchés du travail. Le gouvernement a maintenant compris que l'exode des travailleurs ruraux, qui gagnent les zones urbaines ou cherchent à s'affranchir des barrières administratives, n'est pas un

problème social auquel il faut réagir en le contenant, mais une conséquence logique de l'évolution vers l'économie de marché, et qu'il ne faut donc aucunement entraver l'emploi des travailleurs ruraux dans les zones urbaines (Conseil des affaires d'État, 2003). En outre, il a instamment demandé que le coût annuel de toutes les autorisations nécessaires aux travailleurs « temporaires », qui peuvent représenter un mois de salaire à Pékin, soit réduit et qu'à terme, les migrants ne soient plus tenus de posséder qu'un seul permis de résidence temporaire. Les autorités souhaitent par ailleurs que les migrants bénéficient d'une égalité de traitement en matière d'accès à l'éducation, aux soins de santé et à la sécurité sociale.

En pratique, les migrations définitives restent soumises à des restrictions considérables, ce qui influe sur les écarts de salaires entre zones urbaines et rurales. Les règles ont été assouplies dans les villes de moins de 100 000 habitants, où le statut de résident urbain est désormais accordé au bout d'une année de séjour à condition que le demandeur ait un emploi et un logement. Les obstacles administratifs ne sont pas les seuls déterminants des écarts de salaires entre zones rurales et urbaines : le coût de la vie y est différent et les déplacements ont des coûts économiques et sociaux, en particulier lorsque les distances sont longues. Toutefois, l'existence de disparités sur un territoire tel que celui de la municipalité de Pékin laisse à penser que la nature de la réglementation compte pour beaucoup dans ces écarts. Les résidents ruraux vivant sur ce territoire n'ont en effet pas droit au statut de résident permanent dans les parties urbaines de la municipalité. D'après l'analyse de données d'enquête, les résidents ruraux pourraient voir les revenus qu'ils engrangent tout au long de leur vie augmenter dans une proportion pouvant aller jusqu'à un tiers s'ils étaient autorisés à se réinstaller de manière définitive dans des zones urbaines souvent situées à moins de 30 kilomètres (Liu, 2005). On pourrait penser que la solution réside pour ces personnes dans des déplacements pendulaires, mais il existe des restrictions concernant le type d'emploi que les individus dotés de permis de résidence ruraux peuvent exercer en zone urbaine, ce qui limite leur mobilité, même sur de courtes distances. Faciliter la circulation des travailleurs aurait un effet positif sur l'activité économique. Selon certains travaux, si 1 % de la population agricole passait dans le secteur non agricole de l'économie, les revenus moyens augmenteraient globalement de 0.6 % (Fleisher et Yang, 2004).

Des déséquilibres concernant les droits d'utilisation des terres

Le déséquilibre entre zones rurales et urbaines repose également sur le régime de la propriété foncière dans les premières. En Chine, les terres agricoles appartiennent aux comités de villages et leur utilisation est régie par la loi sur l'aménagement de l'espace rural de 2003. Dans les zones rurales, le droit d'utilisation des terres est considéré comme une garantie fondamentale contre le chômage et la pauvreté. En conséquence, les agriculteurs n'ont qu'un droit d'usage temporaire des terres (un bail). De plus, les terres utilisées par un ménage peuvent être réaffectées par le comité villageois suivant les variations de la taille du ménage, ou à titre de compensation en faveur d'agriculteurs dont les terres ont été réquisitionnées par le comité. Ces droits d'utilisation ont en principe une durée de 30 ans, mais il existe en pratique de nombreuses zones dans lesquelles ces droits n'ont pas encore pris effet et où la durée des baux est toujours de 15 ans. Quoiqu'il en soit, si un agriculteur devient un résident urbain permanent, il perd son droit d'utilisation au profit du comité de village sans recevoir aucune indemnisation. En revanche, le fait de résider dans un bourg rural voisin n'implique pas la perte du droit d'occupation des terres, qui peuvent en principe être louées. Reste que dans les faits, le marché de la location est assez atone,

souvent parce que les comités de village appliquent un prélèvement relativement important sur les terres louées. Le frein à la mobilité que représente ce système est examiné dans le chapitre consacré au secteur des entreprises.

Dans les zones urbaines, en revanche, le rôle joué par le secteur privé en tant que détenteur de droits d'utilisation à long terme de terrains résidentiels a été entériné, et il a eu un effet d'entraînement sensible sur l'activité économique. À la suite d'une décision prise par le gouvernement au début des années 90, la propriété des logements urbains a été transférée de la puissance publique et des entreprises d'État à leurs occupants, auxquels a été vendu un droit d'usage de 70 ans à un prix de faveur. Cette mesure a transformé le marché du logement urbain au cours des dix dernières années (tableau 1.10)¹³. En 1990, 24 % seulement des logements urbains étaient occupés par leurs propriétaires. En 2000, cette proportion s'élevait à 68 %, auxquels venaient s'ajouter 10 % de logements appartenant à des bailleurs privés (Wang, 2003)¹⁴. Cela s'est traduit par une expansion marquée de l'investissement résidentiel, les propriétaires vendant leurs biens anciens pour acheter de nouveaux appartements.

Tableau 1.10. Régimes d'occupation des logements en milieu urbain suivant la situation professionnelle, d'après le recensement de 2000

En pourcentage de l'ensemble des logements occupés

| | Agents de l'État | Professions libérales | Employés du secteur des services | Ouvriers | Total |
|--|------------------|-----------------------|----------------------------------|----------|-------|
| Logements occupés par leur propriétaire | | | | | |
| Construits par ceux-ci | 81 | 76 | 56 | 66 | 68 |
| Achetés aux conditions du marché | 15 | 8 | 20 | 25 | 19 |
| Achetés avec une aide | 18 | 14 | 11 | 8 | 11 |
| Achetés avec une aide | 48 | 54 | 25 | 33 | 38 |
| Logements loués | | | | | |
| Par des bailleurs publics | 11 | 16 | 18 | 18 | 17 |
| Par des bailleurs privés | 4 | 3 | 19 | 11 | 10 |
| Autres | 3 | 4 | 7 | 6 | 5 |

Source : Wang (2003), à partir d'un échantillon de 0.1 % de la population recensée en 2000.

Les droits de propriété attachés aux terrains urbains à destination commerciale sont moins généreux qu'en matière d'usage résidentiel. Les baux commerciaux sont généralement vendus pour une période de 40 à 50 ans. À leur expiration, toute construction se trouvant sur le terrain revient à l'État, sans compensation. Ces baux peuvent être cédés et hypothéqués, mais tout changement de destination des terrains peut entraîner un paiement à l'administration locale¹⁵. En outre, un droit d'utilisation nouvellement acquis doit être exercé dans un délai de deux ans, sous peine d'être frappé de déchéance. Du fait de ces contraintes, les banques sont peu enclines à accorder des prêts garantis par des biens à usage commercial ou industriel, problème qui est parfois aggravé par la difficulté à obtenir des tribunaux des ordonnances de saisie, en particulier lorsque le créancier réside dans une autre localité (Randolph, 2004). Les réformes essentielles à adopter dans ce domaine consisteraient donc à aligner la durée des droits d'utilisation commerciale des terrains sur celle des baux d'habitation, qui sont en règle générale de 70 ans, à améliorer la législation afin de protéger les créanciers munis de sûretés, et à assurer l'application de ses dispositions.

Réussir la transition de la ruralité à l'urbanité

Les écarts de revenu entre zones rurales et urbaines pourraient être réduits davantage par la poursuite d'une urbanisation rapide. La population des zones urbaines a augmenté à un rythme proche de 5 % par an de 1997 à 2002. En 2003, 39 % de la population vivait dans les zones urbaines, selon leur définition chinoise. La part de la population résidant dans les villes de plus de 100 000 habitants est toutefois presque deux fois moindre. Un renforcement de l'urbanisation entraînera probablement une hausse du niveau de productivité global. Malgré la croissance de la population urbaine, la concentration des habitants dans les villes (mesurée par le coefficient de Gini) est faible en Chine (tableau 1.11). Elle est assez proche de celles observées dans les anciennes économies à planification centrale, et nettement inférieure à celles relevées dans les économies de marché (Henderson, 2004). Les entreprises situées dans les grandes villes sont généralement plus productives que celles établies dans les zones moins densément peuplées. Qui plus est, la productivité de la main-d'œuvre augmente normalement avec la taille des villes, dans la mesure où les entreprises peuvent réduire leurs coûts grâce à une meilleure information et à une plus grande proximité de leur fournisseurs, jusqu'à ce que des externalités négatives finissent par limiter leur expansion. Ce mécanisme s'applique aux villes chinoises, où la productivité décrit une courbe en U inversé.

Tableau 1.11. **Inégalité spatiale des villes**¹

| | 1960 | | 2000 | |
|------------------------|------------------|---------------------|------------------|---------------------|
| | Nombre de villes | Coefficient de Gini | Nombre de villes | Coefficient de Gini |
| Monde | 1 197 | 0.585 | 1 673 | 0.564 |
| Pays développés | 523 | 0.613 | 480 | 0.582 |
| Ancien bloc soviétique | 179 | 0.515 | 202 | 0.446 |
| Total des autres pays | 495 | 0.566 | 991 | 0.562 |
| Chine | 108 | 0.472 | 223 | 0.425 |
| Brésil | 24 | 0.666 | 64 | 0.654 |
| Inde | 95 | 0.556 | 138 | 0.582 |
| Indonésie | 22 | 0.524 | 30 | 0.614 |
| Japon | 106 | 0.604 | 82 | 0.656 |
| États-Unis | 167 | 0.577 | 197 | 0.540 |
| Russie | 79 | 0.538 | 91 | 0.462 |

1. Le coefficient reflète la distribution de la population urbaine totale dans les villes suivant leur taille (seules les villes de plus de 100 000 habitants sont prises en compte).

Source : Henderson et Wang (2004).

Il ne suffira pas de renforcer l'urbanisation, il faudra accroître la taille moyenne des villes. Au et Henderson (2002) estiment que 40 % des villes chinoises sont en deçà de leur taille optimale. En fait, ces auteurs considèrent que les économies d'agglomération non réalisées pourraient représenter une source de gains de productivité structurels aussi importante que les transferts de main-d'œuvre en provenance du secteur agricole. Il importe de modifier certaines des conditions ayant entraîné le développement de villes relativement petites. La capacité des villes à collecter des volumes de fonds substantiels en vendant des droits d'utilisation des terres est peut-être un des facteurs qui expliquent leur faible taille moyenne. Les municipalités sont incitées à céder des droits d'utilisation des terres par le fait qu'elles conservent 60 % du produit de ces ventes, ce qui a gonflé leurs recettes d'un montant équivalent à 0.4 % du PIB en 1996 (Ding, 2003). Dans certains cas, ces recettes représentent de 25 à 40 % du budget municipal. En outre, de nombreuses collectivités

locales ont créé leurs propres sociétés d'État d'aménagement foncier en s'appuyant sur des financements bancaires, et ont souvent surestimé la demande, de sorte que des quantités considérables de terrains aménagés sont restés inutilisés à la périphérie de certaines villes. Le gouvernement a procédé en 2004 à un audit de projets de ce type, portant notamment sur la création de parcs industriels. Un grand nombre de ces projets ont été suspendus à la suite de l'audit, et tous sont maintenant subordonnés à une application plus stricte des lois relatives à l'aménagement du territoire. Une politique publique laissant davantage jouer les mécanismes du marché déboucherait probablement sur une concentration de l'aménagement foncier. Un rapport officiel reconnaît les gains qui découleraient sans doute des effets d'agglomération et suggère d'accélérer l'aménagement de trois grandes zones pivots, de créer sept ceintures urbaines le long de la côte et des grands cours d'eau, ainsi que de développer des villes ayant une situation centrale dans les régions du centre et de l'ouest du pays. Selon ce même rapport, l'expansion des trois agglomérations pivots situées dans les deltas de la Rivière des Perles et du Yangzi ainsi que dans la zone Pékin-Tianjin devrait constituer la priorité des autorités parmi ces objectifs (Groupe d'étude sur l'économie et la société urbaines, 2004). En fait, il a été admis que favoriser les déplacements de population vers les villes, dans le contexte d'une urbanisation extrêmement rapide, constitue la seule manière de résoudre le problème de l'écart de revenu entre zones rurales et urbaines (Académie des sciences de Chine, 2005).

Au sein même des villes, la nature des droits d'utilisation des terrains urbains peut aussi se traduire par une forme d'aménagement foncier plus extensive que celle qui résulterait du jeu des forces du marché. En Chine, l'aménagement du territoire urbain diffère nettement de celui qui est observé dans les économies de marché. En 1991, la proportion de terrains utilisés par l'industrie allait de 25 à 30 % dans de nombreuses villes chinoises, et atteignait 35 % dans le cas de Tianjin (Ding, 2003). Dans les économies de marché, cette proportion est nettement moindre : elle est de 5 % à Hong-Kong et à Paris, et de 6 % à Séoul (Bertaud et Renaud, 1995). Les proportions relevées en Chine sont typiques des anciens pays à planification centrale. Ainsi, au début des années 90 à Moscou, 31 % des terrains étaient utilisés à des fins industrielles. En Chine, les droits d'utilisation des terrains urbains peuvent être soit accordés (c'est-à-dire vendus), soit alloués, et seuls les droits accordés sont cessibles. La plupart des entreprises d'État s'étant vu allouer des terrains, elles ne peuvent en vendre les droits d'utilisation. En conséquence, le réaménagement des villes peut prendre une orientation non optimale, et déboucher sur des agglomérations relativement étendues. Dans une certaine mesure, c'est ce qui semble s'être produit à Shanghai (Fu, 1999).

Une urbanisation accrue exigera des déplacements de population considérables des bourgs vers les villes. L'ampleur de ces migrations n'est pas énorme pour le moment, mais elle a augmenté. En Chine, la plupart des migrations revêtent un caractère temporaire. Les migrants restent enregistrés dans la zone où est née leur mère, et non dans celle où ils vivent, si bien qu'ils sont assujettis à des règles différentes de celles qui s'appliquent aux personnes enregistrées comme résidents dans la même zone. Le nombre total de migrants temporaires vivant hors de leur lieu d'enregistrement a augmenté au cours des années 90. Dans la seconde moitié de cette décennie, l'afflux annuel vers les zones urbaines se montait à 0.6 % de la population, alors qu'il se limitait à 0.4 % au cours des cinq années précédentes. En 2000, le stock de migrants « temporaires » représentait 17 % de la population urbaine (voir tableau 1.12); cette évolution s'est traduite par un recul de la population rurale à partir de 1995, dont le rythme s'est accéléré ces dernières années.

Tableau 1.12. **Migrants détenteurs d'un permis de résidence temporaire dans les zones urbaines**

En 2000

| | Ensemble des migrants | | | | | |
|---|-----------------------|-------|----------------|-------------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|
| | Destination | | | Proportion de la population urbaine | Origine | |
| | Ville | Bourg | Zones urbaines | | Migrants ayant gagné des villes | Migrants ayant gagné des bourgs |
| En millions | | | En pourcentage | En pourcentage du total | | |
| <i>Origine des migrants « temporaires »</i> | | | | | | |
| Hors de la province | 23.1 | 8.4 | 31.6 | 6.5 | 40 | 31 |
| Dans la province, hors du district | 23.6 | 5.6 | 29.2 | 6.0 | 41 | 20 |
| Bourg du même district | 7.3 | 6.8 | 14.1 | 2.9 | 13 | 25 |
| D'une ville dans un bourg du même district | 0.0 | 1.1 | 1.1 | 0.2 | 0 | 4 |
| Entre deux zones rurales du même district | 4.2 | 5.5 | 9.7 | 2.0 | 7 | 20 |
| Toutes origines confondues ¹ | 58.2 | 27.6 | 85.9 | 17.7 | 100 | 100 |

1. Hormis les personnes ayant déménagé à l'intérieur d'une ville.

Source : Liang (2004), d'après le recensement de population de 2000.

Les nouveaux migrants temporaires qui gagnent les zones urbaines sont victimes de discrimination dans l'accès aux services publics, ce qui tient peut-être à l'insuffisance des moyens financiers des villes. Cette discrimination est généralisée et se retrouve au niveau des programmes de dépenses sociales (tableau 1.13). En outre, l'accès des enfants de migrants à l'éducation est plus limité. Selon une enquête, le taux de scolarisation des enfants de migrants âgés de 6 à 14 ans n'était que de 12.5 % dans la région de Pékin. Or, le coût d'une extension de ces prestations aux migrants resterait raisonnable. Si l'on s'en tient aux principaux domaines dont les migrants tendent à être le plus exclus – la culture, l'éducation¹⁶, la science et la technologie, la santé publique ainsi que la protection et l'aide

Tableau 1.13. **Accès aux prestations sociales des résidents urbains temporaires et permanents**

En %

| | Pékin | Shijiazhuang | Shenyang | Wuxi | Dongguan | Ensemble des 5 villes |
|--|-------|--------------|----------|------|----------|-----------------------|
| Assurance maladie | | | | | | |
| Migrants | 3.6 | 1.7 | 10.3 | 26.7 | 26.3 | 12.4 |
| Résidents locaux | 70.4 | 64.0 | 25.0 | 84.5 | .. | 67.7 |
| Régime de retraite | | | | | | |
| Migrants | 3.1 | 0.9 | 8.9 | 9.4 | 24.0 | 10.2 |
| Résidents locaux | 64.3 | 82.0 | 41.3 | 85.1 | .. | 74.4 |
| Prestations de chômage | | | | | | |
| Migrants | 2.0 | 0.6 | 1.3 | 2.1 | 6.6 | 2.8 |
| Résidents locaux | 57.3 | 10.7 | 22.2 | 43.2 | .. | 33.3 |
| Assurance contre les accidents du travail | | | | | | |
| Migrants | 2.3 | 0.9 | 7.4 | 15.3 | 38.6 | 14.3 |
| Résidents locaux | 46.3 | 8.7 | 8.2 | 34.1 | .. | 25.3 |
| Congés de maternité | | | | | | |
| Migrants | 8.8 | 16.1 | 11.3 | 28.5 | 52.6 | 31.0 |
| Résidents locaux | 82.9 | 69.2 | 42.1 | 74.2 | .. | 71.1 |

Source : Guo et al., (2004).

sociales –, permettre aux migrants venus d'autres provinces de bénéficier de ces catégories de services se traduirait pas une hausse des dépenses des administrations locales de 5.9 %, 6.1 % et 2.1 % pour les municipalités de Pékin, Shanghai et Tianjin, respectivement. Naturellement, la prestation de ces services exigera à la fois des incitations adéquates (pour que les pouvoirs publics fournissent ces services et les autres prestations rendues nécessaires par l'accroissement de la population urbaine) et des ressources suffisantes pour les financer. Une refonte des relations budgétaires non seulement entre l'administration centrale et les provinces, mais aussi, et surtout, entre les provinces et les niveaux d'administration inférieurs sera essentielle pour récolter les fruits de ce mouvement d'urbanisation.

Entretenir le développement du capital humain

Le relèvement du niveau de formation des nouveaux entrants sur le marché du travail améliorera les perspectives de ceux qui gagnent les zones urbaines, tout en renforçant les probabilités de migration et la productivité globale. Le gouvernement a lancé au milieu des années 80 un vaste programme destiné à améliorer le niveau d'instruction de la population. Les progrès ont été réguliers, et le niveau moyen d'instruction des Chinois a considérablement augmenté (voir annexe 1.A4). Il existe cependant un certain nombre de domaines dans lesquels la situation laisse encore à désirer. Les taux de scolarisation dans l'enseignement secondaire restent plus faibles dans les régions les plus pauvres du pays que dans les zones côtières. Le programme lancé pour faire bénéficier tous les enfants de Chine de neuf années d'enseignement n'a pas encore été mené à son terme, mais le gouvernement a adopté des mesures en vue d'atteindre cet objectif d'ici 2007. Actuellement, le taux de scolarisation dans le deuxième cycle de l'enseignement secondaire (tant général que professionnel), que les élèves intègrent au terme des neuf années du programme d'enseignement obligatoire, reste faible. Par ailleurs, dans une perspective à plus long terme, les autorités doivent s'attaquer à des aspects plus qualitatifs, tels que l'amélioration de la formation des enseignants.

Les difficultés soulevées par l'amélioration de l'enseignement dans ces domaines découlent en partie des problèmes qui entourent le financement et l'organisation du système éducatif. La loi de 1986 destinée à renforcer la scolarisation ne précise pas quel niveau d'administration doit financer l'enseignement obligatoire. Les niveaux inférieurs d'administration (l'échelon du district depuis 2004) qui assurent les services d'enseignement primaire et secondaire ne disposent pas de bases d'imposition adéquates, et ne reçoivent pas nécessairement des transferts suffisants des niveaux d'administration supérieurs. Le gouvernement doit mettre sur pied un système de transferts budgétaires entre les différents niveaux d'administration qui permette aux organismes administratifs chargés de fournir ces services de recevoir les fonds nécessaires.

Du fait de l'insuffisance des financements publics, tous les établissements d'enseignement font payer leurs services à un degré ou un autre. La part des coûts d'éducation prise en charge par les individus contraste très nettement avec celle observée dans d'autres pays en transition, où la contribution des ménages est très faible. Ainsi, le poids relatif des frais de scolarité versés par les étudiants est presque aussi important dans les recettes des universités chinoises que dans celles des universités publiques des États-Unis (OCDE, 2001). L'option d'une participation financière privée substantielle est peut-être viable dans l'enseignement supérieur, où son niveau est de fait le plus élevé – puisque les droits d'inscription y représentaient 19 % des dépenses en 1999 (OCDE, 2001). Cette proportion

diminue aux échelons inférieurs du système éducatif. Dans l'enseignement primaire, les familles payent simplement les manuels, le matériel et les dépenses de gestion des établissements.

Le taux de rendement de l'éducation a nettement augmenté au cours des dix dernières années, à la faveur de la libéralisation du marché du travail urbain qu'ont induite les réformes intervenues dans les pratiques des entreprises d'État en matière d'emploi, et de la croissance des entreprises du secteur privé. En 1999, le rendement d'une année supplémentaire d'enseignement s'était hissé à plus de 12 % (Zhang et Zhao, 2002), soit un niveau similaire à celui observé dans la zone OCDE, alors qu'il n'était que de 3 % en 1988 (Johnson et Chow, 1997). Néanmoins, dans l'enseignement primaire et secondaire, ces droits d'inscription – même s'ils sont plus modestes que dans les universités – peuvent constituer un obstacle à la poursuite de la scolarité, notamment dans les zones rurales pauvres. La facturation de droits de scolarité à ces échelons du système d'enseignement s'explique en partie par le fait que le niveau des dépenses d'éducation est inférieur d'un point de pourcentage environ à la moyenne de l'OCDE, et qu'elles ne sont pas réparties également sur le territoire national.

Les dépenses de santé constituent un autre motif de préoccupation en elles-mêmes, mais aussi pour leurs effets sur la productivité et le revenu. Il a en effet été démontré qu'en Chine, les problèmes de santé, qu'ils soient mesurés par des caractéristiques physiques observables ou par auto-évaluation, réduisaient le salaire des individus (Liu *et al.*, 2003). De fait, l'infériorité du niveau de santé dans les régions rurales par rapport aux régions urbaines est un des facteurs qui accentuent les écarts de revenu entre les deux. Les dépenses publiques dans ce domaine sont encore plus limitées que dans l'enseignement, puisque près de 60 % des dépenses de santé font l'objet de financements source privés. L'assurance santé privée est peu développée. Qui plus est, la part des financements privés tend à être d'autant plus forte que le revenu est faible : de fait, 90 % des soins de santé relèvent de financements privés dans les zones rurales contre 40 % dans les zones urbaines mieux loties (Gao *et al.*, 2002). Même dans les zones urbaines, les groupes les plus démunis, notamment les résidents « temporaires » et les chômeurs, financent une part plus élevée de leurs dépenses de santé que l'individu moyen. Pour l'ensemble du pays, le ratio entre dépenses de santé et PIB, qui s'établissait à 5.3 % en 2002, est plus faible que dans la plupart des pays de l'OCDE.

L'accentuation du déséquilibre démographique

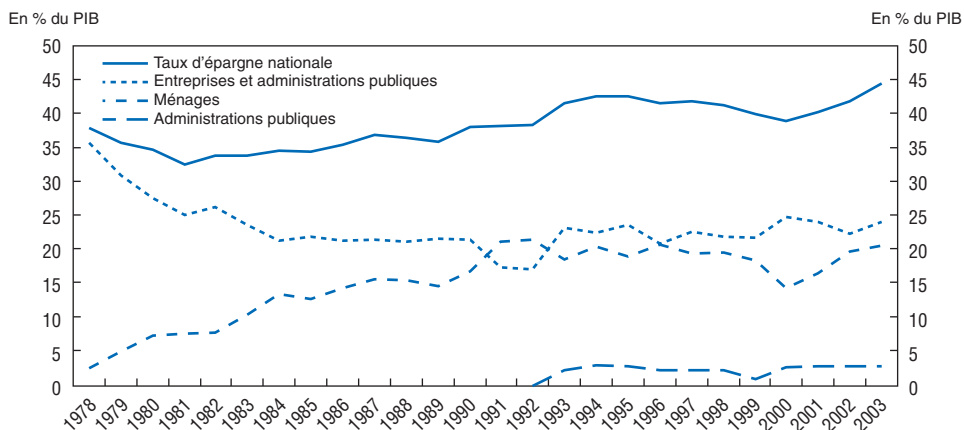
L'économie est sur le point d'entrer dans une période de transition démographique au cours de laquelle le nombre de personnes ayant atteint l'âge de la retraite va rapidement augmenter, ce qui laisse penser que le taux d'épargne pourrait commencer à reculer. Le changement induit par cette évolution démographique pourrait s'accélérer après 2010, si bien que le rapport entre le nombre d'actifs occupés et le nombre d'individus de plus de 65 ans pourrait tomber de près de 7 pour 1 en 2005 aux alentours de 4 pour 1 en 2025. Cette transition d'une situation démographique favorable à une situation défavorable sera l'une des plus rapides au monde. En outre, certains proposent que la politique de planification familiale en vertu de laquelle seuls les citadins sont autorisés à avoir un second enfant, en contrepartie du paiement d'une amende équivalant à six années de salaire moyen (et pour les fonctionnaires de la perte de leur emploi), soit assouplie pour les couples dont les deux membres sont des enfants uniques. Or, cela risque d'entraîner une hausse du nombre de

jeunes à charge en sus de l'augmentation des effectifs de personnes âgées dépendantes, même si à plus long terme la croissance de la population active s'en trouvera stimulée.

Maintenir un taux d'épargne élevé

Cette évolution démographique très rapide laisse penser qu'il est nécessaire d'utiliser l'épargne de façon optimale durant les deux décennies à venir, avant que la population vieillissante commence à désépargner. Le taux d'épargne intérieure est demeuré élevé pendant la période des réformes et a résisté à des changements institutionnels considérables. La nette augmentation de l'épargne des ménages a compensé la fin des bénéfices artificiellement élevés des entreprises, et entraîné du même coup un recul de l'épargne des administrations publiques et des entreprises d'État (graphique 1.7). Certains éléments indiquent que cette hausse remarquable de l'épargne des ménages a été alimentée à la fois par des facteurs démographiques et par la progression des revenus réels (Modigliani et Cao, 2004). Sur une période de 30 ans, l'indice synthétique de fécondité est tombé de 6 à la fin des années 60 à 1.8 environ, entraînant une baisse du nombre de personnes à charge et une augmentation du revenu par habitant des ménages. En outre, l'environnement fiscal a également favorisé l'épargne. Alors qu'aucun prélèvement fiscal n'était perçu sur les revenus du capital avant 2000, les revenus provenant d'intérêts sont imposés depuis lors au taux uniforme de 20 % en règle générale – sachant qu'un taux réduit de 10 % s'applique aux loyers perçus et que sont totalement exonérés d'impôt les revenus retirés d'obligations d'État et de comptes d'épargne destinés à financer des dépenses d'éducation ou à fournir une pension de retraite complémentaire¹⁷. La fiscalité de l'épargne étant déjà favorable, la marge de progrès en la matière est limitée. Une possibilité de modification concerne toutefois les dividendes, qui sont soumis à la fois à l'impôt sur les sociétés et à l'impôt à taux unique sur les revenus du capital. Les autorités pourraient favoriser la formation de capital en exonérant de l'impôt sur les revenus du capital les dividendes versés aux résidents, de manière à réduire la discrimination dont font l'objet les activités entrepreneuriales impliquant une prise de risques¹⁸. En juin 2005, un pas a été accompli dans cette direction pour les actionnaires individuels de sociétés cotées.

Graphique 1.7. Le taux d'épargne nationale et ses composantes



Source : Annuaire statistique du Bureau national des statistiques, et Modigliani et Cao (2004).

Le système de retraite

La principale action que peut entreprendre le gouvernement est de tenter de compenser l'impact qu'aura le vieillissement démographique sur l'épargne des administrations publiques d'ici 2030. Le système de sécurité sociale deviendra sans doute nettement déficitaire au cours des dix années à venir, avant qu'une nouvelle génération commence à percevoir des pensions plus modestes. Il existe des marges de réforme considérables dans la mesure où le système chinois de sécurité sociale est particulièrement généreux pour les travailleurs urbains. Ceux-ci peuvent prendre leur retraite entre 50 et 60 ans, suivant leur profession et leur sexe. De surcroît, les dispositifs de retraite anticipée sont également monnaie courante. Les désincitations à la poursuite d'une activité professionnelle au-delà de 50 ans étant considérables, le taux d'activité des personnes âgées est faible et des réformes s'imposent – notamment concernant l'âge de départ en retraite – pour réduire le volume des dépenses de retraite à venir, et dégager un excédent pouvant être utilisé pour financer les comptes individuels. Par ailleurs, une réforme du système de retraite pourrait également servir de manière plus générale à améliorer le fonctionnement des marchés de capitaux. Le système de retraite repose déjà en partie sur des comptes individuels, sur lesquels des cotisations sont accumulées en théorie, mais uniquement utilisées en pratique pour déterminer une fraction de la pension de sécurité sociale. Pour l'heure, ces comptes sont totalement « notionnels ». Une réforme progressive du système de retraite pourrait permettre l'accumulation graduelle d'actifs du secteur privé sur ces comptes. Un programme pilote allant dans ce sens est actuellement appliqué dans certaines provinces du Nord-Est, selon différents modèles reposant sur des contributions de l'État, ou sur des modifications de la méthode de calcul de la pension de base (voir le chapitre 4 pour de plus amples informations). La pleine application de ce type de mécanisme exigera probablement la révision d'un certain nombre de paramètres. À la lumière de l'expérience des pays de l'OCDE, il n'est pas évident qu'une telle politique entraînerait une augmentation globale de l'épargne nationale, mais elle créerait certainement une source de financements pouvant être investis en dehors du système bancaire, ce qui contribuerait au développement des marchés de capitaux, comme l'a illustré la réforme du système de retraite polonais (OCDE, 2004). En outre, si la décision prise en 2005 d'autoriser la vente des actions détenues par l'État dans les entreprises publiques cotées devient effective, il sera peut-être possible d'appliquer le principe consistant à transférer 10 % des recettes tirées de ces ventes à la caisse de sécurité sociale, pour servir de fonds de régulation.

Des déséquilibres concernant la demande d'énergie

Au cours du quart de siècle qui a suivi le lancement des réformes économiques, l'efficacité énergétique s'est nettement renforcée. La production réelle a été multipliée par plus de 9 entre 1978 et 2003, tandis que la consommation d'énergie a moins que triplé pendant la même période. Cela étant, l'intensité énergétique globale, et plus particulièrement l'intensité pétrolière, est encore beaucoup plus élevée que dans la moyenne des pays de l'OCDE. Les progrès observés résultent en grande partie du rôle croissant joué par les mécanismes de marché dans l'économie, tant par le biais de la forte répercussion des prix des produits de base sur les utilisateurs que des restructurations économiques qui ont favorisé la montée en puissance de secteurs à moindre intensité énergétique (Fisher-Vanden *et al.*, 2004). En outre, certains éléments indiquent que l'importance des prix en tant que déterminants de la demande s'est accrue au cours de la période des réformes

(Lin, 2003). Globalement, le recul de l'intensité énergétique a été si ample que le niveau absolu de la consommation d'énergie était plus faible en 2001 qu'en 1996.

En revanche, l'efficacité énergétique de la Chine a diminué au cours de la phase d'expansion actuelle, et ce de manière très marquée en 2004. La demande de pétrole a été particulièrement forte cette même année, où elle a augmenté de 15 %, la Chine représentant 30 % de la hausse de la demande mondiale de pétrole en 2004 (AIE, 2005). Un certain nombre de facteurs expliquent cette poussée. L'utilisation des véhicules automobiles augmente, mais la demande a surtout été alimentée par la consommation de pétrole destiné aux groupes électrogènes utilisés pour pallier les pénuries d'électricité.

Les coupures d'électricité, qui ont touché 24 provinces en 2004, étaient liées à de multiples facteurs. Depuis 2000, l'augmentation de la demande d'électricité est plus rapide que la croissance du PIB, alors que la situation était inverse au cours de la décennie précédente. Dans la mesure où l'on tablait sur une progression relativement lente de la demande, les investissements réalisés entre 1999 et 2003 ont été modestes. La puissance installée a augmenté de 31 % tandis que la demande s'est accrue de 56 %. En outre, il se peut que les interactions entre les prix libérés du charbon et les prix réglementés de l'électricité aient également contribué aux pénuries. Les prix de gros du charbon, une fois libérés, ont enregistré une hausse de 40 % en 2004, tirés vers le haut par les cours du marché mondial. Néanmoins, le prix du charbon vendu aux producteurs d'électricité n'a pas augmenté dans les mêmes proportions, si bien que certaines centrales électriques ont dû faire face à des pénuries de cet hydrocarbure qui ont réduit leur production d'électricité (BOFIT, 2005). De même, le tarif réglementé de l'électricité n'a pas été relevé autant que le justifiait l'évolution des prix des facteurs. En conséquence, sur les deux premiers mois de 2005, les bénéfices des compagnies d'électricité affichaient une baisse d'un tiers par rapport à la même période de l'année précédente.

En 2005, le gouvernement a modifié les règles relatives à la tarification de l'électricité pour permettre une répercussion plus rapide de l'évolution des prix des facteurs. La nouvelle réglementation autorise les producteurs à répercuter 70 % de la hausse des prix du charbon sur ceux de l'électricité destinée aux utilisateurs industriels dès lors que les prix du charbon ont augmenté de 5 % sur une période de six mois (mais il ne leur est pas permis d'augmenter les tarifs facturés aux ménages, ni à certaines entreprises productrices d'engrais). Des variations saisonnières des prix de l'électricité seront également autorisées. Ces nouvelles règles de tarification atténueront peut-être les pénuries de courant en 2005. De fait, d'après des prévisions récentes, la demande de pétrole pourrait augmenter à un rythme plus modéré en 2005, estimé à 8 % (AIE, 2005). À moyen terme, des investissements considérables seront nécessaires dans le secteur de l'électricité pour suivre l'évolution de la demande et revenir aux niveaux antérieurs en termes de capacité.

Des déséquilibres entre croissance et environnement

La qualité de l'environnement en Chine reste un motif de vive préoccupation, même si la situation s'est légèrement améliorée au cours des vingt dernières années. Des avancées ont été réalisées dans la lutte contre la pollution grâce un certain nombre d'initiatives des pouvoirs publics. De fait, de 1993 à 2003, les émissions de gaz polluants ont progressé moins rapidement que la consommation d'énergie, qui a elle-même augmenté moins vite que le PIB. Malgré une expansion économique globale soutenue, la qualité de l'environnement s'est quelque peu améliorée. Néanmoins, le niveau de pollution de l'eau comme celui de l'air restent élevés, tandis que l'utilisation extensive des ressources, notamment de l'eau,

conjuguée à l'érosion des sols, commence à faire obstacle au développement économique de certaines zones.

Le principal problème environnemental est la pollution atmosphérique qui résulte de l'utilisation d'un charbon à teneur en soufre relativement forte. Depuis les années 80, les émissions de dioxyde de soufre augmentent moins rapidement que le PIB, et à partir du milieu des années 90, le niveau absolu des émissions a même commencé à reculer, avant de repartir à la hausse parallèlement à la phase d'expansion que connaît actuellement la Chine. S'agissant de la pollution particulaire, la situation est beaucoup moins rassurante, même si elle s'est améliorée. Les émissions de particules (de diamètre inférieur à 10 microns) constituent un obstacle de taille à surmonter pour améliorer la qualité de l'air dans les villes. La pollution par le dioxyde d'azote n'est pas encore un problème majeur, mais elle pourrait s'aggraver compte tenu de l'augmentation rapide du parc automobile. Globalement, ces tendances ont débouché sur une amélioration de la qualité de l'air, puisque un quart seulement des grandes villes ne respectent pas les normes nationales concernant le dioxyde de soufre – encore que celles-ci soient supérieures aux seuils fixés par l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Toutefois, en 2000, 16 des 20 villes du monde à l'atmosphère la plus polluée étaient situées en Chine.

La qualité de l'eau s'est, dans l'ensemble, améliorée quelque peu, mais le niveau de pollution demeure élevé. Les rejets d'effluents industriels ont été réduits, mais l'accroissement des rejets d'eaux usées domestiques non traitées contrebalance en partie cette amélioration. Globalement, près d'un tiers des principaux bassins hydrographiques sont considérés comme fortement pollués, et 75 % des eaux s'écoulant dans les zones urbaines sont impropres à la consommation et à la pêche. Outre la qualité médiocre de l'eau, sa disponibilité commence à poser problème dans un certain nombre de régions du Nord, les nappes phréatiques baissant dans certaines provinces. Il existe des marges de progrès considérables en matière de rendement hydraulique dans l'agriculture, notamment sur les 85 % de terres arables qui sont irriguées dans le nord du pays. Tant dans les régions agricoles que dans les zones urbaines, il est largement possible de s'appuyer sur le mécanisme de formation des prix pour faire en sorte que les ressources en eau, qui sont rares, soient utilisées de manière optimale.

Au cours des dix dernières années, les politiques publiques en matière de pollution atmosphérique se sont nettement durcies, contribuant à un recul de cette forme de pollution. Les autorités ont adopté une double approche, conjuguant des mesures de limitation du volume total d'émissions et un système de redevances sur les émissions. Des plafonds nationaux ont été fixés pour les émissions de soufre, ces quotas étant ensuite subdivisés au niveau local. Les objectifs de réduction de la pollution sont plus stricts dans deux zones spécifiques du pays. Dans la zone de lutte contre les émissions de soufre, l'accent est mis sur la pollution atmosphérique locale, tandis que dans la zone de lutte contre les pluies acides, la priorité est accordée à la réduction des dépôts de soufre. Le 10^e plan quinquennal visait un recul de 10 % des émissions à l'échelon national entre 2000 et 2005, et une baisse de 20 % dans les deux zones susmentionnées. En vue d'atteindre ces objectifs, les autorités ont investi dans le déplacement de centrales électriques situées en centre ville, construit des installations de lavage du charbon à haute teneur en soufre, et ouvert des mines de charbon à faible teneur en soufre. Les pouvoirs publics ont également instauré une redevance sur les émissions, qui a été progressivement augmentée pour atteindre 630 CNY (76 USD) par tonne de SO₂ en juillet 2005, soit une multiplication par 15 de son montant depuis son introduction en 1982. À ce niveau, la redevance représente

un tiers du coût de dépollution (Finamore et Szymanski, 2002), mais le but des pouvoirs publics est de combler cet écart. Quoique vouée à financer des investissements destinés à la lutte contre la pollution, cette redevance a servi par le passé à financer des bureaux locaux de protection de l'environnement. Une nouvelle réglementation, introduite en 2002, a toutefois largement mis fin à cette pratique. Par ailleurs, certains craignent que le paiement des redevances ne fasse l'objet de négociations, suivant la situation financière des entreprises concernées, et peu d'usines sont équipées de systèmes de surveillance en continu. Les redevances et autres moyens d'action n'incitent guère les pollueurs à réduire leurs émissions, si bien que seuls 6 gigawatts (GW) de capacité, soit moins de 3 % de la puissance installée des centrales thermiques (qui constituent la principale source de pollution au soufre), étaient équipés d'une forme ou une autre d'équipement de désulfuration en 2000. Pour remédier à ce manque d'incitations, les autorités ont adopté en 2002 de nouveaux principes directeurs, qui prescrivent aux centrales à charbon nouvelles, agrandies ou rénovées de se doter d'équipements de désulfuration. Étant donné les amples variations des coûts de dépollution à l'intérieur du pays, il serait possible de mettre en place un mécanisme d'échange de droits d'émission. De fait, un certain nombre de projets pilotes en ce sens ont été lancés dans différentes régions de Chine, mais des progrès considérables devront encore être faits en termes de mesure et d'application des lois avant que cette politique puisse être généralisée.

Les avantages à attendre d'une réduction de la pollution atmosphérique sont probablement considérables et excéderaient sans doute son coût, quoique dans des proportions nettement plus limitées que dans les pays développés. Les estimations des avantages découlant d'une réduction de la pollution atmosphérique varient, mais selon une source, la mise en conformité de toutes les grandes villes avec les normes de l'OMS se traduirait par des bénéfices pour la santé représentant entre 3 et 8 % du PIB en 2001, les gains réalisés étant trois à quatre fois plus importants dans un certain nombre de villes très fortement polluées (Brajer et Mead, 2004). D'autres sources confirment cette fourchette de coûts sanitaires de la pollution (Centre de recherche sur le développement du Conseil des affaires d'État, 2003). Les informations disponibles sur le rapport coûts-avantages d'une réduction de la pollution atmosphérique en Chine sont limitées. Toutefois, le rapport entre coûts de dépollution marginaux et gains sanitaires marginaux dans la zone OCDE est suffisamment élevé (entre 0 et 5) pour que, même en tenant compte du niveau nettement inférieur des revenus en Chine, on puisse penser que la réduction de la pollution atmosphérique devrait être plus prioritaire, en particulier dans le secteur de la production d'électricité.

Dans d'autres domaines, l'action publique s'est orientée vers des instruments économiques. Ainsi, les villes qui reçoivent des fonds de l'administration centrale pour le traitement des eaux usées urbaines sont tenues d'adopter une tarification selon la méthode du coût global. Reste qu'en règle générale, le prix des services d'adduction d'eau et d'assainissement en milieu urbain est maintenu à un niveau nettement inférieur à leur coût global, ce qui fait peser de lourdes contraintes financières sur la fourniture de ces services. Dans les zones rurales, la collecte des redevances d'irrigation et leur alignement sur la consommation effective d'eau des agriculteurs pose parfois problème. Un certain nombre de projets à l'échelon des provinces ont montré que la transformation en entreprises des réseaux d'irrigation, en les incitant fortement à l'efficacité, pouvait déboucher à la fois sur un meilleur recouvrement des redevances et sur une réduction de la consommation d'eau, ce qui laisse penser qu'un recours accru aux instruments économiques peut contribuer à éviter de possibles pénuries d'eau.

Garantir la stabilité de l'environnement macroéconomique

Pour qu'une économie de marché fonctionne efficacement, le gouvernement doit garantir la stabilité de l'environnement macroéconomique (voir l'encadré 1.1 pour une analyse des évolutions économiques récentes et des perspectives). Ce cadre stable permettra aux entrepreneurs d'avoir une idée plus claire des évolutions économiques à venir et, partant, de prendre des décisions fondées sur des anticipations raisonnables. L'action de nombreuses banques centrales vise à garantir un taux d'inflation bas et stable, même si les objectifs de certaines d'entre elles se définissent non seulement en termes d'inflation mais aussi de niveau de production et d'emploi. La banque centrale chinoise a en outre pour finalité de garantir la stabilité de l'environnement économique. À certains égards, elle se rapproche de plus en plus de cet objectif, puisque le taux d'inflation – mesuré par l'indice implicite des prix du PIB – s'est établi en moyenne à 2 % entre 2000 et 2004, soit un niveau correspondant au premier tiers des pays de l'OCDE et presque identique au taux moyen d'inflation observé aux États-Unis durant la même période. Toutefois, si l'objectif d'une faible inflation a été atteint, les fluctuations ont été beaucoup plus amples que dans la zone OCDE (graphique 1.8) et sensiblement plus qu'aux États-Unis, par rapport à la monnaie desquels le yuan a été extrêmement stable. En fait, entre 2000 et 2004, seuls quatre pays de l'OCDE ont eu un taux d'inflation plus fluctuant que celui de la Chine. Par contre, l'évolution du PIB a été moins irrégulière que dans la zone OCDE.

Cette tendance à la variabilité de l'inflation, conjuguée à une relative stabilité de la croissance économique, s'est confirmée en 2004. Le PIB a enregistré une hausse de 9½ pour cent, légèrement supérieure à celle de l'année précédente, accompagnée d'une augmentation marquée du taux d'inflation (voir encadré 1.1). Cette expansion rapide s'est poursuivie bien que les autorités aient pris des mesures de contrôle administratif en vue de la modérer. Les restrictions sur l'investissement ont été durcies dans certains secteurs, et des directives d'encadrement du crédit ont été transmises aux banques. Étant donné l'importance croissante du secteur privé dans l'activité économique, un recours accru à des instruments de politique monétaire reposant sur les mécanismes du marché semblerait approprié.

Cette variabilité de l'inflation est peut-être liée en partie à la conduite de la politique monétaire chinoise, même si d'autres facteurs, tels que la forte pondération des produits alimentaires dans l'indice des prix à la consommation, y ont également contribué. La capacité des autorités chinoises à mener une politique monétaire indépendante est limitée par la politique de change du pays. Les taux de change multiples ont été supprimés pour les opérations courantes en 1994, et un régime de convertibilité a été instauré pour cette même catégorie de transactions deux ans plus tard. Au cours des trois années qui ont suivi, les autorités ont laissé le taux de change s'apprécier légèrement. Au lendemain de la crise financière asiatique, elles ont adopté pour principe d'acheter des devises en fonction de la demande sur le marché afin de maintenir le taux de change à un niveau quasiment constant. Les fluctuations quotidiennes du yuan par rapport au dollar EU ont ainsi été circonscrites dans une marge étroite, qui s'est établie en moyenne à 8 points de base contre 60 et 72 points de base respectivement pour l'euro et le yen de janvier 1994 à mars 2005. Au cours de cette période, le taux de change effectif du yuan a suivi celui du dollar. Les interventions destinées à stabiliser le taux de change de la monnaie chinoise par rapport au dollar ont commencé au milieu de l'année 2001 et ont été de grande ampleur. Les réserves de change atteignaient en effet 32 % du PIB fin 2004, ce qui représentait un doublement de leur niveau en pourcentage du PIB et une multiplication par 2¾ en termes absolus par rapport à mi-2001, même après que ces réserves eurent été réduites de 3 points

Encadré 1.1. **Évolutions économiques récentes et perspectives**

La croissance économique a continué à s'accroître en Chine en 2004, pour atteindre en moyenne 9½ pour cent sur l'ensemble de l'année. L'investissement est resté le moteur de l'expansion économique, bien que la croissance de la consommation privée se soit également légèrement raffermie sur fond d'augmentation des revenus des ménages, y compris dans les zones rurales, où ils ont été soutenus par la hausse des prix des produits alimentaires. Les exportations se sont également accélérées, et l'on estime que ces deux évolutions ont largement compensé le léger tassement de la croissance de l'investissement*.

Le fléchissement de la croissance de l'investissement a été limité, malgré les contrôles administratifs exercés dans certains secteurs, la réduction de l'expansion des investissements publics et le durcissement des conditions monétaires. Cela s'explique en partie par une envolée des bénéfices des entreprises, qui leur a permis de consolider leurs bilans et a limité l'impact du rationnement du crédit. Cela tient également à une forte croissance dans des domaines où les capacités sont insuffisantes, comme la production d'électricité. En outre, l'investissement immobilier est resté dynamique, alimenté par l'augmentation des revenus des ménages et des anticipations de hausse des prix, malgré le renchérissement des emprunts.

Étayé en outre par la baisse du taux de change effectif, le redressement de la croissance des exportations est la conséquence des mesures prises pour assouplir le système d'octroi des licences d'exportation. Les termes de l'échange se sont dégradés sous l'effet de la hausse des cours du pétrole et d'autres produits de base. Toutefois, l'effet de freinage exercé sur la demande intérieure par le renchérissement de l'énergie a été compensé quelque peu par l'essor des ventes chinoises aux pays exportateurs de pétrole. Globalement, l'excédent de la balance courante s'est hissé à 4 % du PIB et les entrées de capitaux ont atteint un niveau similaire. L'accélération de la croissance économique, la faiblesse du yuan et la hausse des prix des produits alimentaires, ainsi que du pétrole et d'autres produits de base, ont entraîné une nette augmentation du taux d'inflation en 2004 (voir ci-après pour davantage de précisions).

La politique économique conservera une orientation restrictive. Les recettes fiscales devraient rester fortes, et une croissance maîtrisée des dépenses devrait permettre de réduire encore le déficit budgétaire. La politique monétaire va également se resserrer, la banque centrale réduisant de deux points son objectif de croissance de la masse monétaire. Les fortes entrées de devises liées au gonflement des excédents des paiements courants et des opérations en capital n'ont été que partiellement stérilisées. La banque centrale a reporté l'échéance des effets émis aux fins de stérilisation, pour accroître la demande. Néanmoins, l'abondance de liquidités a eu pour effet de faire baisser les taux sur le marché interbancaire, et a conduit la banque centrale à réduire le taux de rémunération des réserves excédentaires. Des directives d'encadrement du crédit ont été utilisées afin de ralentir la croissance des prêts bancaires et de réorienter les crédits vers des secteurs moins risqués.

Un très léger tassement de la croissance est à prévoir en 2005, du fait de la poursuite du fléchissement de l'investissement, liée à la persistance des contrôles administratifs dans certains secteurs et à l'achèvement de projets ayant débuté avant la phase de durcissement de la politique économique. La consommation privée restera probablement solide, grâce à l'augmentation du revenu disponible et du patrimoine des ménages résultant de la hausse des prix des logements. La bonne tenue financière des ménages leur offre des marges d'endettement supplémentaires, qui sont susceptibles d'entraîner une hausse des dépenses consacrées à l'immobilier. Des mesures telles que le relèvement du taux d'intérêt réglementé des emprunts hypothécaires et du montant de l'apport personnel peuvent n'avoir qu'une incidence limitée sur la demande. La demande extérieure devrait également être forte, compte

Encadré 1.1. Évolutions économiques récentes et perspectives (suite)

tenu de la poursuite de la baisse du taux de change effectif du yuan et de l'élimination progressive des quotas sur les exportations de textiles. Les importations, en revanche, devraient se tasser en raison du fléchissement de l'investissement et de la hausse des prix en monnaie nationale, et porter du même coup l'excédent de la balance courante à 5¼ pour cent du PIB.

Des tensions inflationnistes pourraient résulter de la dépréciation du taux de change effectif et de l'augmentation des prix des biens intermédiaires, mais l'accroissement des capacités de production lié au dynamisme de l'investissement et, partant, l'accumulation rapide de capital limiteront l'accélération de l'inflation. L'année suivante, l'expansion de la consommation privée continuera à s'affermir, relançant dans une certaine mesure la croissance des importations, malgré la hausse des prix des biens importés due à la faiblesse du yuan. En conséquence, l'excédent de la balance courante cessera d'augmenter.

Prévisions concernant la Chine¹

| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---|------|------|-------|-------|
| Croissance du PIB réel | 9.5 | 9.5 | 9.0 | 9.2 |
| Inflation | 1.2 | 3.9 | 4.0 | 4.0 |
| Solde budgétaire (en pourcentage du PIB) ² | -1.9 | -0.9 | -0.4 | -0.2 |
| Solde de la balance courante (milliards USD) | 45.9 | 68.7 | 100.0 | 101.0 |
| Solde de la balance courante (en % du PIB) | 3.1 | 4.0 | 5.2 | 4.6 |

1. Les chiffres indiqués pour le PIB et l'inflation sont des variations en pourcentage par rapport à l'année précédente. L'inflation est mesurée par l'indice des prix à la consommation.

2. Comptes budgétaires et extrabudgétaires consolidés.

Source : Les données rétrospectives proviennent de sources nationales.

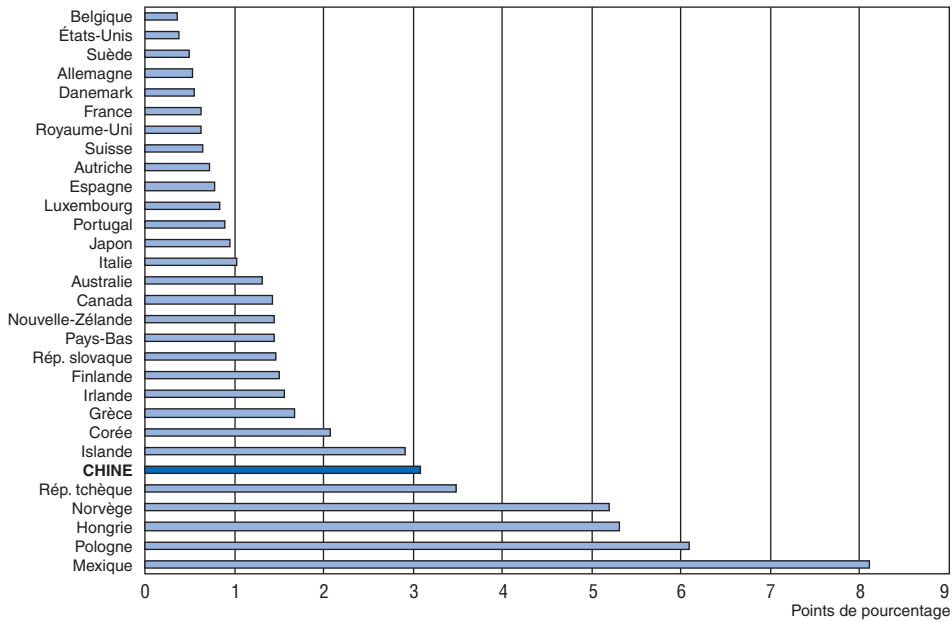
Les risques de divergence par rapport à ces perspectives restent considérables. La croissance pourrait être nettement plus forte si les restrictions imposées par les autorités en matière d'investissement se révèlent finalement inefficaces dans une économie de plus en plus tirée par le secteur privé, et si les efforts déployés actuellement pour contenir les exportations ne donnent pas les résultats escomptés. Dans ce cas, l'inflation pourrait s'accélérer. Il existe également des risques de divergence à la baisse par rapport aux prévisions, qui trouvent essentiellement leur source dans le marché immobilier. Il arrivera peut-être un moment où les acquéreurs estimeront que l'évolution des prix n'est plus en phase avec celle des revenus et décideront de réduire leurs achats, phénomène qui pourrait être amplifié par les investisseurs qui tablaient sur une poursuite du renchérissement de l'immobilier. Une telle évolution pèserait ensuite sur les prix et entamerait le patrimoine des ménages. Elle pourrait aussi entraîner dans une certaine mesure une résurgence des créances improductives.

* L'analyse des évolutions économiques à court terme est rendue difficile par l'absence totale d'estimation à prix constants des composantes de la dépense dans le calcul du PIB, ainsi que par la longueur des délais de publication des comptes d'affectation sectoriels. Ainsi, les comptes des ménages et des entreprises pour l'année 2002 n'ont été publiés qu'en avril 2005. L'analyse présentée ici repose sur des estimations réalisées par l'OCDE à partir de données incomplètes.

de PIB via l'achat par la banque centrale d'obligations émises aux fins de recapitalisation. Ces interventions ont effectivement permis une stabilisation du taux de change nominal du yuan par rapport au dollar, et donc une dépréciation de son taux de change effectif (graphique 1.9). Certains éléments indiquent cependant que cette politique a été moins

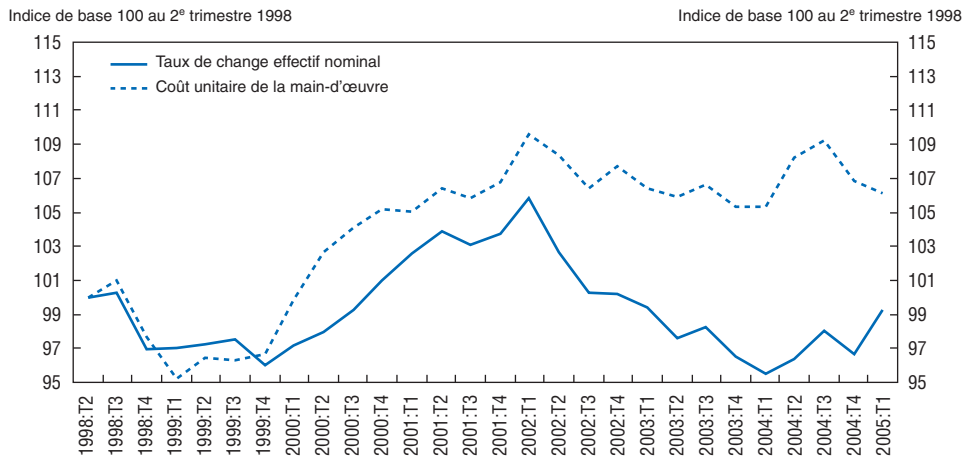
Graphique 1.8. **Volatilité du taux d'inflation mesuré par l'indice implicite des prix du PIB**

Écart type du taux d'inflation, 1996 à 2004



Source : Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE et Annuaire statistique.

Graphique 1.9. **Taux de change effectif nominal et coûts unitaires relatifs de main-d'œuvre**



Source : Base de données de l'OCDE sur les taux de change.

efficace s'agissant de l'amélioration de la compétitivité du yuan en termes réels. Les taux de salaire nominaux se sont envolés au cours des trois dernières années, de sorte que le taux de change effectif réel de la monnaie chinoise, calculé sur la base des coûts unitaires de main-d'œuvre, n'a pas autant baissé que le taux de change effectif nominal. En fait, en termes effectifs réels, les coûts unitaires de main-d'œuvre étaient au même niveau fin 2004 que lorsque les interventions ont débuté à la mi-2001, malgré une baisse de 11 % du taux de change effectif nominal.

Compte tenu de la politique de change mise en œuvre, les réserves en devises se sont accumulées à un rythme croissant depuis 2000. Le taux de change effectif nominal, de même que les coûts unitaires relatifs de main-d'œuvre (quoique dans de moindres proportions) ayant baissé depuis 2000, le solde des transactions courantes a augmenté régulièrement pour atteindre 4¼ pour cent du PIB en 2004. Les entrées d'investissement direct étranger (IDE) ont été relativement stables au cours de la période 2000-2004 (tableau 1.14). Néanmoins, malgré la rigueur de la réglementation des mouvements de capitaux, tant en provenance qu'à destination de l'extérieur, d'autres formes d'entrées de capitaux ont connu une nette progression, notamment les placements en valeurs mobilières, les prêts, ainsi que le numéraire et les dépôts. En 2004, les entrées nettes dans ces catégories représentaient 2¾ pour cent du PIB. En outre, il semblerait que certaines entrées de capitaux ne soient pas enregistrées, comme l'indique la valeur positive du poste erreurs et omissions. Une partie de ces entrées correspond peut-être à l'inversion de précédents mouvements de capitaux vers l'extérieur non recensés (Prasad, 2005). Globalement, les entrées totales de devises se sont quasiment montées à 12½ pour cent du PIB en 2004, contre 1 % en 2000, ce qui illustre la difficulté d'endiguer ces flux au moyen de dispositions réglementaires.

Tableau 1.14. **Transactions courantes et opérations en capital**

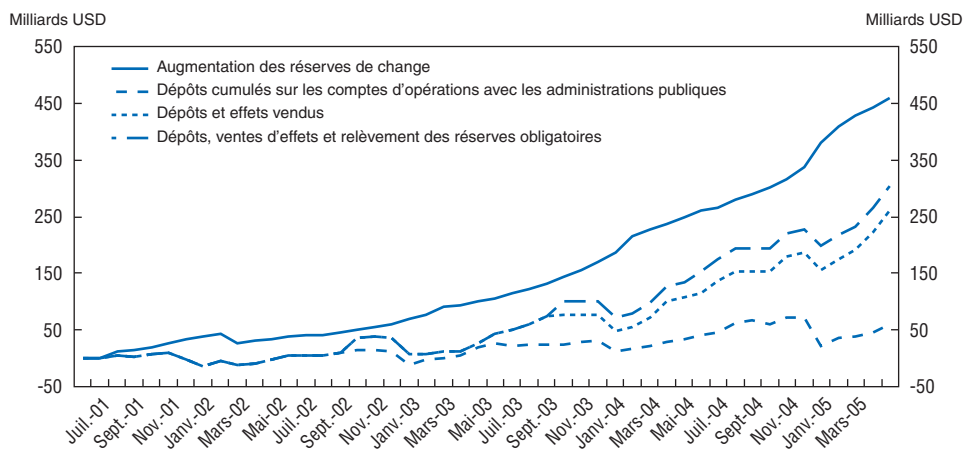
En pourcentage du PIB

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | Variation de 2000 à 2004 |
|----------------------------|------|------|------|------|-------|-----------------------------|
| Transactions courantes | 1.9 | 1.5 | 2.8 | 3.2 | 4.2 | 2.3 |
| Entrées de capitaux | 0.2 | 3.0 | 2.5 | 3.7 | 6.7 | 6.5 |
| <i>dont :</i> | | | | | | |
| Investissements directs | 3.5 | 3.2 | 3.7 | 3.3 | 3.2 | -0.3 |
| Valeurs mobilières | -0.4 | -1.7 | -0.8 | 0.8 | 1.2 | 1.6 |
| Crédits commerciaux | 0.5 | -0.1 | 0.3 | 0.2 | 0.2 | -0.3 |
| Prêts | -1.9 | 1.2 | -0.8 | 1.5 | 0.2 | 2.2 |
| Autres | -0.9 | 0.6 | 0.3 | -1.7 | 0.6 | 1.5 |
| Numéraire et dépôts | -0.6 | -0.2 | -0.2 | -0.4 | 1.3 | 1.9 |
| Total des entrées mesurées | 2.1 | 4.4 | 5.3 | 7.0 | 10.9 | 8.8 |
| Erreurs et omissions | -1.1 | -0.4 | 0.6 | 1.3 | 1.6 | 2.7 |
| Entrées totales | 1.0 | 4.0 | 5.9 | 8.3 | 12.5 | 11.5 |
| Réserves | -1.0 | -4.0 | -5.9 | -8.3 | -12.5 | -11.5 |

Source : Administration nationale du contrôle des changes.

Les autorités chinoises ont tenté d'isoler l'économie nationale des conséquences d'un taux de change fixe conjugué à un fort afflux de capitaux, en prenant des mesures de stérilisation. Plus précisément, l'institut d'émission chinois a utilisé deux méthodes pour neutraliser ces entrées de fonds : la vente d'effets de la banque centrale et la modification du coefficient de réserves obligatoires des banques. Parallèlement, l'évolution des dépôts des administrations publiques auprès de la banque centrale a contribué dans une certaine mesure à atténuer l'impact des entrées de capitaux sur la masse monétaire (graphique 1.10). Les ventes d'effets et l'accroissement des dépôts des administrations publiques n'ont cependant compensé que pour moitié les entrées totales de capitaux dans le système bancaire, laissant un écart à combler, en particulier du milieu de l'année 2003 au printemps 2004. Au cours de cette période, la banque centrale a également relevé le coefficient de réserves obligatoires des banques de 1½ pour cent au total, même si celles-ci ont pu,

Graphique 1.10. **Augmentation des réserves de change et stérilisation**
Change depuis juin 2001



Source : Bulletin statistique trimestriel de la Banque populaire de Chine.

dans une certaine mesure, compenser ce mouvement de hausse en réduisant leurs dépôts volontaires auprès de l'institut d'émission. Globalement, ces mesures de stérilisation sont loin d'avoir totalement neutralisé les entrées de capitaux depuis juin 2001. Compte tenu des instruments figurant au bilan de la banque centrale (dépôts sur les comptes d'opérations avec les administrations publiques, effets vendus et réserves obligatoires accrues), l'écart à combler était estimé à l'équivalent de 6 % de la masse monétaire au sens large fin 2004. En fait, la difficulté de parvenir à une stérilisation complète est clairement mise en évidence par la corrélation simple entre l'évolution des réserves de change et celle de la base monétaire, qui était de 0.6 en 2003 (Dean et Rajan, 2004).

La banque centrale a œuvré au développement d'un certain nombre de marchés au cours des dernières années, afin de pouvoir mettre en œuvre une stratégie fondée sur les mécanismes du marché pour réduire la liquidité intérieure. Il existe un marché interbancaire dynamique; le marché des ventes à réméré d'obligations d'État a été étoffé et permet les ventes à découvert, essentielles à l'essor des produits dérivés. Le marché des obligations d'État est encore segmenté en compartiments distincts correspondant aux transactions de gros et de détail (le marché interbancaire et le marché boursier, respectivement), les banques étant uniquement autorisées à intervenir sur le marché de gros. De nouveaux intervenants se sont vu dernièrement ouvrir les portes du marché de gros, si bien que sa liquidité s'est considérablement accrue.

Les instruments qui permettraient une absorption complète des entrées de liquidités sur la base des mécanismes du marché ont été mis au point par les autorités. En 2003, la banque centrale a commencé à émettre des effets en tant qu'instruments de stérilisation des liquidités, et en 2005, elle a reporté leur échéance. À terme, les autorités considèrent peut-être que vendre davantage d'obligations sur le marché intérieur pour réduire la liquidité risque d'entraîner une hausse des taux d'intérêt, et de gonfler du même coup les entrées de capitaux au point que la stricte réglementation des opérations en capital puisse être contournée, mais le problème ne s'est pas posé jusqu'ici. Quelles qu'en soient les raisons, cet afflux a empêché la banque centrale d'atteindre son objectif de croissance de la masse monétaire fixé à 17 % pour 2003. En fait, à un moment donné, celle-ci augmentait à un rythme annuel de plus de 19 %, tandis que la progression des crédits au secteur non

financier s'inscrivait deux points de pourcentage au-dessus de ce taux. Certains observateurs craignaient que, compte tenu du fort endettement de nombreuses entreprises, un relèvement des taux d'intérêt, peut-être requis par les circonstances, n'amoindrisse leur capacité de rembourser leurs prêts bancaires.

Le recours aux instruments fondés sur les mécanismes de marché étant écarté, les autorités ont limité la croissance du crédit au moyen de directives administratives, et évité une hausse sensible des taux d'intérêt. La banque centrale a organisé des réunions mensuelles avec les banques afin d'analyser les indicateurs économiques et financiers, et leur communiquer des directives d'encadrement du crédit ainsi que des « alertes au risque ». L'objectif de ces réunions était d'exhorter les banques commerciales à être très vigilantes face à l'expansion excessivement rapide du crédit, tout en évitant de lui donner un coup de frein brutal. Après la mise en place de cette politique, le taux de croissance annuel du crédit a enregistré une baisse de 10 points en l'espace de quatre mois, à laquelle a contribué le recul de la demande de crédit dans des secteurs où les investissements étaient limités par des mesures administratives de contrôle prises aux fins de régulation macroéconomique. Les taux d'intérêt réglementés n'ont pas été modifiés au cours de cette période, mais les banques se sont vu accorder la possibilité de dépasser ces taux réglementés dans des proportions pouvant aller jusqu'à 70 %. Une étude de la banque centrale indique cependant qu'en pratique, les établissements bancaires n'ont guère tiré parti de cette marge de manœuvre.

Le recours à des directives administratives empêche les acteurs du marché d'avoir conscience du véritable coût du crédit, et remplace la répartition du crédit en fonction du marché par des décisions administratives des banques. On peut obtenir une idée de l'ampleur de l'augmentation implicite des taux d'intérêt en examinant l'évolution du marché informel – mais étroitement surveillé – du crédit dans les villes côtières. Sur ce marché, les taux d'intérêt prêteurs ont augmenté de plus de 300 points de base en trois mois, à la suite du durcissement de l'encadrement du crédit intervenu en avril 2004. En outre, des observations ponctuelles, étayées dans une certaine mesure par les données de la balance des paiements, indiquent que des exportateurs se sont détournés des banques chinoises pour faire appel à des crédits commerciaux étrangers, accroissant du même coup les entrées de capitaux.

Dans un contexte de restriction du crédit conjuguée toutefois à l'injection de liquidités dans le système bancaire, les banques ont commencé à accumuler des réserves, la différence entre leurs dépôts auprès des banques centrales et leurs réserves obligatoires atteignant plus de 5 % des dépôts bancaires fin 2004. Cette accumulation de réserves a tiré les taux d'intérêt interbancaires vers le bas à un niveau proche du taux de rémunération des réserves excédentaires, tandis que la banque centrale relevait les taux réglementés dans le système bancaire. Des progrès ont été accomplis dans l'utilisation d'instruments reposant sur les mécanismes du marché, tels que l'ajustement des coefficients de réserves obligatoires, l'augmentation du taux débiteur pratiqué par les banques et le recours aux opérations d'open market, conformément à l'orientation de politique générale consistant à « laisser le marché jouer son rôle fondamental dans la répartition des ressources et dans la régulation et le contrôle macroéconomiques ». Néanmoins, une utilisation plus souple des taux d'intérêt interbancaires comme courroie de transmission, permettant de déterminer les conditions débitrices des banques, conforterait les changements qui ont déjà eu lieu.

Compte tenu des contradictions actuelles et des risques inhérents à la politique monétaire, une appréciation du taux de change effectif nominal du yuan s'impose pour atténuer la menace d'instabilité future, et parvenir à un système de régulation monétaire fondé sur les mécanismes du marché qui garantisse la stabilité des prix. En juillet 2005, afin de se prémunir contre ces risques, les autorités ont annoncé une réévaluation du taux de change vis-à-vis du dollar EU de 2.1 %, le yuan pouvant fluctuer dans une marge de ± 0.3 % autour de son nouveau cours pivot. En outre, ce dernier sera déterminé à partir d'un panier de devises dont la composition n'a pas été révélée¹⁹. Ces modifications devraient contribuer à atténuer le risque de voir l'appréciation réelle requise de la monnaie chinoise s'accompagner d'une poussée inflationniste, et représentent une avancée louable dans la bonne direction. Toutefois, étant donné la nécessité de préserver la stabilité des prix intérieurs, la marge de flottement du taux de change devra être revue à la hausse. L'évolution vers une flexibilité accrue, sans être totale, soulève cependant un certain nombre de problèmes. Un simple élargissement des marges de fluctuation pourrait ne pas suffire à égaliser les probabilités d'appréciation et de dépréciation du yuan, si bien que le taux du marché pourrait tout bonnement grimper jusqu'au nouveau cours plafond. Une autre solution envisageable consisterait à mettre en place un système de parités à crémaillère pour la monnaie chinoise. À moins que la conjonction de l'appréciation du yuan et de l'élargissement de ses marges de fluctuation ne permette d'équilibrer les anticipations de baisse et de hausse futures du taux de change, les autorités chinoises pourraient éprouver des difficultés persistantes à mener une politique monétaire indépendante et, dans un contexte d'afflux continu de capitaux, risquent d'être confrontées à une hausse de l'inflation.

Il est peu probable qu'il soit possible d'instaurer un régime de flottement totalement libre compte tenu du cadre législatif et réglementaire actuel en Chine, mais une série de réformes modestes pourrait permettre la mise en place d'un tel marché. Les ordres pouvant être transmis au marché se limitent aux transactions de change correspondant à des flux effectifs d'échanges ou d'investissements. Pour améliorer le fonctionnement du marché, le gouvernement a autorisé une augmentation du nombre d'établissements participants, qui atteignait 354 fin 2004. Néanmoins, la banque centrale joue le rôle de teneur de marché, ce qui limite les possibilités d'arbitrage. Ces restrictions se traduisent par un marché étroit, sur lequel les transactions quotidiennes se montaient en moyenne à 0.8 milliard USD au cours des onze premiers mois de l'année 2004. En Hongrie, en Pologne, en République slovaque, en République tchèque et en Turquie, par exemple, le rapport entre le volume des transactions de change et le total des flux débiteurs et créditeurs inscrits au compte courant était 18 fois plus élevé qu'en Chine en 2001. Élargir l'éventail des intervenants (tant bancaires que non bancaires) présents sur le marché pourrait renforcer sa liquidité, de même que le retrait de la banque centrale en tant que teneur de marché, qui permettrait aux intervenants de négocier entre eux. Les fluctuations quotidiennes pourraient certes être plus amples dans le cadre d'un tel système. Néanmoins, les données économétriques disponibles ne portent guère à penser qu'une telle volatilité puisse avoir une incidence préjudiciable sur le commerce international, même si des variations prolongées du taux de change réel sont susceptibles d'entraîner des transferts de ressources entre le secteur des biens faisant l'objet d'échanges internationaux et celui des biens non exportés.

La libéralisation du compte de capital prendra probablement beaucoup plus de temps que l'assouplissement du régime de change. La Chine a déjà renforcé la convertibilité du yuan pour les mouvements de capitaux vers l'étranger, en vue de compenser l'incidence des entrées massives de capitaux ayant eu lieu malgré l'ampleur des mesures de contrôle.

Au nombre des dispositions réglementaires assouplies figurent celles qui portent sur les investissements directs à l'étranger. Quoi qu'il en soit, les mesures de contrôle seront probablement de plus en plus difficiles à appliquer à mesure que les courants d'échanges et les entrées de capitaux autorisées augmenteront. En fait, certains éléments indiquent que les taux d'intérêt de la Chine et des États-Unis évoluent parallèlement sur le long terme, malgré les dispositifs de contrôle mis en place (Cheung *et al.*, à paraître). L'expérience d'autres pays en développement laisse à penser que la libération du compte de capital doit être orchestrée avec prudence.

Reste de l'étude

Le reste de l'étude aborde de manière plus approfondie les questions soulevées dans ce chapitre. Le chapitre 2 porte sur l'évolution du rôle du secteur privé dans l'économie chinoise et sur l'ampleur de la restructuration du secteur d'État. Y sont examinés les principaux changements d'orientation nécessaires pour permettre au secteur privé de renforcer encore sa contribution au développement de l'économie. Le chapitre 3 est consacré aux nouvelles réformes qui s'imposent dans le secteur financier pour que soit utilisée de manière optimale l'épargne considérable accumulée en Chine. Enfin, le chapitre 4, qui porte sur le système budgétaire et ses interactions avec la croissance à long terme, aborde les réformes nécessaires à moyen terme pour faire face au vieillissement démographique. Ce dernier chapitre s'intéresse également à la nécessaire réforme du système de répartition des recettes fiscales sur le territoire national, de manière à permettre aux autorités locales de mieux s'acquitter de leurs obligations en matière de dépenses, notamment dans les domaines de la santé et de l'enseignement.

Notes

1. Ces problèmes sont traités de façon plus détaillée dans une étude de l'OCDE à paraître (OCDE, 2006).
2. Certaines de ces entreprises sont domiciliées à Hong-Kong, Chine. Ainsi, les actifs d'exploitation que possède sur le continent la société LENOVO – celle qui a racheté la branche PC d'IBM – appartiennent à une société cotée à Hong-Kong. L'actionnaire majoritaire de cette dernière est une entreprise d'État continentale contrôlée par l'Académie des sciences de Chine (ASC). TCL International, l'entreprise qui a racheté les marques de téléviseurs RCA et Thomson, a une structure similaire.
3. Le nombre d'années d'études de la population active a été estimé à l'aide d'un modèle fondé sur la méthode de l'inventaire permanent. Le nombre moyen d'années d'études de chaque cohorte d'âge a été estimé à partir du nombre de diplômés pour chaque niveau de formation. En se fondant sur le temps nécessaire pour franchir chaque palier du système d'enseignement, on peut estimer la répartition des effectifs au sein de chaque cohorte suivant le niveau maximum de formation atteint. À partir d'une hypothèse relative au nombre initial d'années d'études à la fin des années 40, on peut calculer le niveau moyen d'instruction à l'aide de la différence entre le nombre de personnes entrant sur le marché du travail et le nombre de celles qui en sortent, en utilisant la méthode de Wang et Yao (2001).
4. Une série d'études a abouti à des résultats similaires pour la période allant jusqu'à 1998 (Dougherty, 2004).
5. Ces statistiques reposent sur des tableaux établis à partir de la base de données du Bureau national des statistiques sur les entreprises industrielles dont le chiffre d'affaires excède 5 millions de yuan.
6. Il est nécessaire d'estimer le poids relatif du secteur privé dans l'économie, car les statistiques chinoises ne distinguent pas les composantes publique et privée du secteur des entreprises non agricoles. Davantage de précisions sur la méthode employée pour parvenir à cette estimation sont fournies dans le chapitre 2.

7. La ventilation des actionnaires par catégorie est disponible pour chaque entreprise dont le chiffre d'affaires excède 5 millions CNY, indépendamment de sa forme juridique.
8. Sont incluses dans le secteur privé toutes les entreprises dont 50 % au moins du capital social sont détenus soit par des personnes physiques, soit par des entreprises étrangères, ou, dans le cas de sociétés non contrôlées par l'État, dont plus de 50 % du capital social appartiennent à une autre entreprise. Cette définition est donc beaucoup plus large que la définition officielle du secteur privé, qui se limite aux entités ayant le statut d'entreprise privée. Ces problèmes de mesure sont exposés plus en détail dans le chapitre 2.
9. En l'occurrence, ce taux de rentabilité est obtenu en divisant la somme des bénéfices d'exploitation par la somme des immobilisations et des stocks. Le bénéfice d'exploitation est mesuré avant déduction des versements d'intérêts, et correspond donc à la notion d'excédent net d'exploitation utilisé en comptabilité nationale. Il convient de noter que dans les publications statistiques chinoises, le bénéfice d'exploitation est indiqué après déduction des versements d'intérêts. Afin de rapprocher la mesure chinoise de la rentabilité des capitaux employés de celle utilisée dans la zone OCDE, nous avons rajouté ces versements d'intérêts aux bénéfices d'exploitation tels qu'ils sont calculés en Chine.
10. Ces estimations sont fondées sur une analyse des microdonnées du Bureau national des statistiques relatives au secteur industriel. Voir le chapitre 2 pour de plus amples informations.
11. Il n'est pas possible d'identifier la source des emprunts à partir de la base de microdonnées du BNS.
12. Si l'on divise le pays en trois zones (l'Ouest, le Centre et les autres provinces à revenu plus élevé) en 2001, on constate que le PIB par habitant des zones de l'Ouest et du Centre représente respectivement 43 % et 51 % de celui de la zone à revenu plus élevé.
13. La part relative des logements occupés par leurs propriétaires atteindrait 72 %, d'après des travaux effectués sur un échantillon de 1 % de la population recensée en 2000 dont la résidence est située dans les arrondissements urbains (par opposition aux arrondissements de banlieue, aux bourgs et aux villages), tels que définis dans le recensement chinois de 2000, et destinée à un usage privé (par opposition aux usages productif et commercial) (Bian, 2004).
14. L'auteur a réalisé son analyse à partir de tabulations de données portant sur un échantillon de 0.1 % de la population recensée en 2000.
15. Néanmoins, de nombreuses entreprises d'État possèdent les droits d'usage des terrains qui leur ont été alloués mais ne peuvent les céder au secteur privé.
16. Selon le rapport 2003 de l'enquête sur les caractéristiques de la population migrante à Pékin, réalisée par le Bureau des statistiques de Pékin, 12.5 % des 100 000 enfants migrants âgés de 6 à 14 ans étaient scolarisés.
17. Les cotisations versées sur les comptes d'épargne-retraite complémentaire ne sont pas déductibles du revenu imposable, tandis que les produits financiers accumulés sur ces comptes sont exonérés d'impôt sur les revenus du capital, de même que les retraits effectués sur ces comptes.
18. Il serait nécessaire que l'administration fiscale soit en mesure de faire la distinction entre actionnaires étrangers et nationaux.
19. Pour l'heure, dans l'indice de taux de change effectif calculé par l'OCDE pour la Chine, le coefficient de pondération affecté au dollar EU est de 11 %, tandis que le poids relatif des devises asiatiques est de 65 %, sachant que certaines de ces devises sont elles-mêmes liées au dollar.

Bibliographie

- AIE (Agence internationale de l'énergie) (2004), *World Energy Outlook*, OCDE, Paris.
- AIE (2005), *Oil Market Report*, 12 avril.
- Au, Chun-Chung et Vernon Henderson (2002), « How Migration Restrictions Limit Agglomeration and Productivity in China », *NBER Working Paper* n° 8707.
- Bertaud, Alain et Renaud Bertrand (1995), « Cities Without Land Markets: Location and Land Use in the Socialist City », *World Bank Policy Research Working Paper* n° 1477.
- Bian, Yanjie, Zhang Weimin et Liu Yongli (2004), *Social Stratification, Home Ownership, and Quality of Living: Evidence from China's Fifth Census*, communication présentée à la Conférence internationale organisée sur le thème du recensement de 2000 en Chine (population et logement), Pékin, avril.

- BOFIT (2005), « Quarterly Review of China », *Bank of Finland Institute for Economies in Transition*, janvier et mai.
- Brajer V. et R.W. Mead (2004), Valuing air pollution Mortality in China's Cities, *Urban Studies*, vol. 41, juillet.
- Brandt, Loren et Carsten A. Holz (2004), *Spatial Price Differences in China: Estimates and Implications*, <http://ihome.ust.hk/~socholz/SpatialDeflators.html>.
- CEDR (Commission d'État pour le développement et la réforme) (2003), *Zhongguo Diqu Jingji Fazhan Niandu Baogao* (Rapport annuel sur le développement économique régional de la Chine), *Zhongguo Caizheng Jingji Chubanshe* (Éditions économiques et financières de la Chine), Pékin.
- Centre de recherche sur le développement du Conseil des affaires d'État (2003), *China's National Energy Strategy and Reform*, Documents de référence, Pékin.
- Chen, Z. et X. Peng (2001), « Discounts on Illiquid Stocks: Evidence from China », *Yale ICF Working Paper* n° 00-56.
- Cheung, Y.W., M.D. Chinn et E. Fujii (2003), « The Chinese Economies in a Global Context: The Integration Process and its Determinants », *NBER Working Paper* 10047.
- Cheung, Y-W, M.D. Chinn et E. Fujii (à paraître) « The Chinese Economy in Global Context: The Integration Process and Its Determinants », *Journal of the Japanese and International Economies*.
- Chow G. et Li K-W (2002), China's Economic Growth: 1952-2010, *Economic Development and Cultural Change*, vol. 51, pp. 247-256.
- Chow G. et A. Lin (2002), Accounting for Economic Growth in Taiwan and Mainland China: A Comparative Analysis, *Journal of Comparative Economics*, Vol. 24, pp. 507-530, septembre.
- Chow, G., (1993), « Capital Formation and Economic Growth in China », *Quarterly Journal of Economics*, 108 (août) : 809-842.
- Conseil des affaires d'État (2003), *Notice on the Management and Service Work for Rural People who Come and Work in Cities*, 5 janvier, Pékin.
- Dean, J.W. et R.S. Rajan (2004), « Why and Whither China's Reserves? Motives, Costs, Consequences and Putative Policies », *Working Paper Singapore National University*, avril.
- Ding, Chengri (2003), « Land Policy Reform in China: Assessment and Prospects », *Land Use Policy*, n° 20, pp. 109-120.
- Dougherty, Sean M. (2004), « Strategic Issues for China's Economy », *Economic & Financial Review*, European Economics and Financial Centre, automne 2004.
- Dougherty, Sean M. et Robert H. McGuckin (2004), The Effects of Federalism and Privatization on Productivity in Chinese Firms, *Working Paper* 0411016, Washington University at Saint Louis.
- Fan C.S. et X. Wei (2003), *The Law of One Price: Evidence from the Transitional Economy of China*, document présenté à la Conférence internationale sur la géographie économique et le développement régional de la Chine, The University of Hong Kong, Hong-Kong, Chine, décembre.
- Finamore B. et M. Szymanski, (2002), Taming the Dragon Heads – an analysis of China's Air Pollution Policy, *Environmental Law Reporter*, Environmental Law Institute, décembre, Washington.
- Fisher-Vanden, K., G. Jefferson, H. Liu et Q. Tao, (2004), « What is Driving China's Decline in Energy Intensity », *Resource and Energy Economics*, n° 26.
- Fleisher, B.M. et D.T. Yang, (2004), « China's Labor Markets », *Stanford Center for International Development Working Paper* n° 203.
- Fu Y., T. Somerville, M. Gu et T. Huang (1999), « Land Use Rights, Government Land Supply, and the Pattern of Redevelopment in Shanghai », *International Real Estate Review*, n° 2, pp. 49-78.
- Fung, B., J. George, S. Hohl et Guonan Ma (2004), *Public asset management companies in East Asia A comparative study*, Occasional Paper n° 3, Institut pour la stabilité financière, Banque des règlements internationaux.
- Gao, J., J. Qian, S. Tang, B. Eriksson et E. Blas (2002), « Health equity in transition from planned to market economy in China », *Health Policy and Planning*, vol. 17, suppl. 1, pp. 20-29.
- Giles John, Park Albert et Juwei Zhang (2005), What is China's True Unemployment Rate, *China Economic Review*, à paraître.

- Granville, Brigitte et Mallick Sushanta (2003), *Global Price Transmission from China*, document présenté à la T5 Research Conference, Brookings Institution, Washington, février.
- Han, Wenxiu (2004), « Evolution of Income Distribution Disparity in China since the Reform and Opening-Up », in *China in the Global Economy: Income Disparities in China – An OECD Perspective*, OCDE, Paris.
- He X., Wu H., S. Liu et L. Wang (2004), *China_QEM: A Quarterly Macroeconometric Model of China*, communication présentée à la Conférence internationale sur la modélisation fiscale EcoMod 2004, Université Paris 1, juin.
- Henderson, J. Vernon, H. Wang (2004), *Urbanization and City Growth*, Brown University, avril.
- Heshmati, A. (2004), « Regional Income Inequality in Selected Large Countries », *IZA Discussion Papers* n° 1307.
- Heston, Alan (2001), *Treatment of China in Penn World Tables 6*, <http://pwt.econ.upenn.edu/Documentation/China.PDF>.
- Heston, Alan, Robert Summers et Bettina Aten (2002), *Penn World Table Version 6.1*, Center for International Comparisons at the University of Pennsylvania (CICUP), octobre.
- Heytens P. et H. Zebregs (2003) « How fast can China grow », in éd. Tsen et Rodlauer, *China, Competing in the Global Economy*, Fonds monétaire international.
- Hu, Albert G.Z., Gary Jefferson et Qian Jinchang (2004), « R&D and Technology Transfer: Firm-Level Evidence from Chinese Industry », *Review of Economics and Statistics*, à paraître.
- Hu, S. (2003), *Healthcare Financing: Issues & Challenges in China*, document présenté à la troisième réunion sur le développement du secteur de la santé, Groupe consultatif technique de l’OMS, sur le financement des systèmes de santé, Bureau régional du Pacifique occidental, Manille, Philippines, février.
- Johnson, E. et C. Gregory (1997), « Rates of Return to Education in China », *Pacific Economic Review* n° 2, pp. 101-113.
- Kanbur, R. et X. Zhang (1999), « Which regional inequality? The evolution of rural urban and inland-coastal inequality in China from 1983 to 1995 », *Journal of Comparative Economics*, n° 27, vol. 4, pp. 686-701.
- Keller, P. (1994), « Sources of Order in Chinese Law », *American Journal of Comparative Law*, vol. 42, p. 711.
- Knight, J. et L.N. Song (1999), *The Rural-Urban Divide: Economic Disparities and Interactions in China*, Oxford University Press.
- Koumanakos et al. (2003), « Preliminary Measurement of State-Owned Fixed Capital Stock in China », Document présenté à la sixième Conférence BNS-OCDE consacrée aux questions de méthodologie dans la comptabilité nationale, www.oecd.org/dataoecd/21/4/31642072.pdf.
- KPMG (2004), *Corporate Tax Rate Survey for 2004*, KPMG International.
- Laux, R., B. Werner, I. Knight et K. Dierf (2003), *Modernising China’s Labour Market Statistics*, *Labour Market Trends*, Office for National Statistics, Londres.
- Li, Z. (2005), *The Effects of the Expanding Private Economy in China*, communication à la conférence organisée sur le thème « Inside the New China – Updating Challenges for New Zealand », Auckland, Institut d’études économiques, Centre de recherches sur le développement, Pékin, mars.
- Li, K.-W. (2003), *China’s Capital and Productivity Measurement using Financial Resources*, *Center Discussion Paper* n° 851, Economic Growth Center, Yale University.
- Li, Shantong, Liu Yunzhong et Chen Bo (2003), *Research on Measures: Objects and Degrees of Local Protection in Chinese Domestic Market – An Analysis Based on Sample Survey*, document présenté à la Conférence de l’Université chinoise de Hong-Kong, Chine, Centre de recherche sur le développement du Conseil des affaires d’État, Chine.
- Lin, B.Q. (2003), *Electricity Demand in the People’s Republic of China: Investment Requirement and Environmental Impact*, *ERD Working Paper Series* n° 37, Banque asiatique de développement, mars.
- Lin, S. (2003), *International Trade, Location and Wage Inequality in China*, Institut mondial de recherche sur l’économie du développement, Discussion Paper n° 2003/61, Université des Nations unies, Helsinki.
- Liu, G.G., W.H. Dow, A.Z. Fu et J. Akin (2003), *Income Growth in China: The Role of Health*, communication présentée au 4^e Congrès de l’International Health Economics Association, San Francisco.

- Liu, Z. (2005), « Institution and inequality: the Hukou system in China », *Journal of Comparative Economics*, vol. 33, p. 133.
- Luo, X. (2001), « La mesure de la distance dans le modèle de gravité – une application au commerce bilatéral entre les provinces chinoises avec le Japon », *Revue Région et Développement*, n° 13, pp. 163-80.
- Luo, X. (2004), « The Role of Infrastructure Investment Location in China's Western Development », *World Bank Policy Research Working Paper* n° 3345.
- Ma, G. et B. Fung (2002), « China's asset management corporations », *BIS Working Papers*, n° 115, août.
- Modigliani F. et S.L. Cao (2004), « The Chinese Saving Puzzle and the Life-Cycle Hypothesis », *Journal of Economic Literature*, vol. XLII, pp. 145-170.
- OCDE (2001), *La Chine dans l'économie mondiale – Réussir la réforme des entreprises en Chine*, OCDE, Paris.
- OCDE (2001), *Current Issues in Chinese Higher Education: Education and Skills*, Paris.
- OCDE (2002), *La Chine dans l'économie mondiale – Les enjeux de politique économique intérieure*, OCDE, Paris (également publié en 2004 sous le titre *Shijie Jingjizhongde Zhongguo* par Qinghua University Press, Pékin).
- OCDE (2003), « OECD Review of Financing and Quality Assurance Reforms in Higher Education in China », CCNM/EDU(2003)2, www.oecd.org/dataoecd/40/33/17137038.pdf.
- OCDE (2004), *Études économiques de l'OCDE : Pologne*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005a), *Perspectives économiques de l'OCDE : juin* n° 77, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *La Chine dans l'économie mondiale – La gouvernance en Chine*, OCDE, Paris, à paraître.
- Poncet, S. et Cécile Batisse (2004), « Protectionism and Industry Location in Chinese Provinces », *Journal of Chinese Economic and Business Studies*, vol. 2, n° 2.
- Prasad E. et S.-J. Wei (2005), *The Chinese Approach to Capital Inflows: Patterns and Possible Explanations* NBER Working Paper 11306.
- Randolph, P.A. (2004), *Thoughts on Chinese Real Estate Law: Integrating Private Property Into a Socialist Governmental Structure*, document présenté à l'occasion d'un Faculty Workshop, University of Southern California Law School, septembre.
- Randolph, P.A. et J. Lou (2001), « Chinese Real Estate Law », *Kluwer Law International*.
- Ren, Ruoen, Adam Szirmai et Bai Manyin (2002), *How Productive is Chinese Manufacturing? Comparative Labour Productivity in Chinese Manufacturing, 1980-1999*, communication présentée à la conférence de l'Association internationale de recherches sur le revenu et la fortune, Stockholm, août.
- Tao R. et M. Liu (2004), *Government Regulation and Rural Taxation in China Perspectives*, vol. 5, n° 2, juin.
- Groupe d'étude sur l'économie et la société urbaines (2004), *China Urban Development Report. 2002-2003*, <http://finance.com.cn/roll/20040304/1103656368.shtml>.
- Wang, F. (2003), *Housing Improvement and Distribution in Urban China: Initial Evidence from China's 2000 Census*, *The China Review*, vol. 3, n° 2 (Fall 2003), pp. 121 – 143.
- Wang, Y. et Y. Yao (2001), *Sources of China's Economic Growth, 1952-99: Incorporating Human Capital Accumulation*, Banque mondiale, juillet.
- Wu, Harry (2000), *Measuring China's GDP Level and Growth Performance: Alternative Estimates and the Implications*, *Review of Income and Wealth*, vol. 46, n° 4.
- Xiao, Y. (2004), *Rapport annuel d'activité de la Cour populaire suprême présenté à la X^e Assemblée populaire nationale*.
- Young, A. et M.P. Page (2000), *The Razor's Edge: Distortions and Incremental Reform in China*, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 115, n° 4.
- Zhang, J. et Y. Zhao (2002), *Economic Returns to Schooling in Urban China, 1988-1999*, *World Bank Poverty Library*.

ANNEXE 1.A1

Estimations des parités de pouvoir d'achat pour la Chine

Le niveau des prix de biens et services identiques ou similaires varie considérablement d'un pays à l'autre, et il est nécessaire de corriger ces différences pour pouvoir comparer de manière satisfaisante les niveaux de revenus relatifs de pays distincts. La nécessité de cette correction est particulièrement forte lorsqu'on met en regard des pays se trouvant à des stades de développement économique très éloignés. Ces différences proviennent du fait que, contrairement aux prix de nombreux produits manufacturés, sur lesquels le commerce international peut exercer un effet de nivellement, les coûts du travail ne sont pas égalisés. En conséquence, les services à forte intensité de main-d'œuvre auront tendance à être relativement bon marché par rapport aux biens manufacturés dans les pays en développement.

Pour ajuster le niveau des prix en fonction de ces différences, l'OCDE et d'autres organisations internationales œuvrent conjointement dans le cadre du Projet de comparaison internationale (PCI), en vue de fournir des estimations des parités de pouvoir d'achat (PPA) pouvant être utilisées pour comparer les revenus réels des différents pays. Malheureusement, à ce jour, la Chine n'a jamais pleinement participé à ce programme international. Elle entend prendre part à la phase actuelle du PCI qui a débuté en 2004, mais seulement pour 11 zones urbaines et non pour fournir une estimation correspondant à l'ensemble du territoire national.

En l'absence d'estimations disponibles dans le cadre du PCI, de nombreuses autres évaluations des PPA ont été réalisées pour la Chine. Nombre de ces estimations sont aujourd'hui relativement datées, dans la mesure où elles se fondent sur les prix relevés alors que la Chine n'était pas encore une économie de marché et que le régime de change n'avait pas encore été harmonisé pour le commerce extérieur.

Deux types de sources ont été utilisées pour estimer les PPA. Dans le premier cas, il s'agit de données sur les prix qui doivent généralement être recueillies dans des publications plutôt que par le biais d'enquêtes. Dans le second cas, ce sont les résultats de recensements économiques ou industriels qui ont été employés pour calculer les parités, à partir des prix à la production dans certains secteurs. Dans la mesure où la plupart des études ont été réalisées rétrospectivement, les articles pouvant être comparés au niveau international ne sont pas toujours représentatifs du PIB chinois. En outre, ce type de comparaison peut ne pas prendre pleinement en compte les éventuelles différences de qualité entre les biens produits en Chine et ceux des pays auxquels elle est comparée. Les diverses études ayant été effectuées sont résumées ci-après.

Les estimations des PPA varient à l'extrême. La plus fréquemment utilisée est celle de la Banque mondiale, qui ne diffère guère de la dernière estimation figurant dans la base de données Penn World Table (PWT), reproduite ci-après. Néanmoins, ces deux estimations résultent de l'actualisation d'enquêtes partielles ayant eu lieu il y a de nombreuses années – même si dans le cadre du PWT, un coefficient de pondération de 50 % est attribué à une étude bilatérale des prix à Hong-Kong, Chine et dans le Guangdong (en tant que province chinoise voisine). Compte tenu de ces inconvénients, Heston (2001) indique en conclusion : « Nous continuons à espérer que les estimations de PPA concernant la Chine qui figurent dans la version 6.0 du PWT seront bientôt remplacées par de meilleurs chiffres. »

Deux autres études récentes laissent penser que, au moins pour l'industrie manufacturière et le secteur urbain de l'économie, la PPA est nettement plus élevée que celle qui est généralement utilisée dans les comparaisons internationales. Les travaux effectués par Ren *et al.* (2002), à partir du recensement industriel de 1995, reposent sur une comparaison des chiffres de production industrielle et non des statistiques de dépenses. Ils parviennent à la conclusion que la PPA pour le secteur manufacturier est plus de deux fois supérieure à celle généralement utilisée dans les comparaisons internationales. De même, une étude rétrospective des PPA fondée sur sept grandes villes chinoises a été entreprise pour 1999 par l'OCDE et le Bureau national des statistiques (BNS). D'après ces travaux empiriques, la PPA urbaine en Chine est nettement plus élevée que l'estimation de la Banque mondiale. Il est pertinent de calculer une PPA urbaine pour la Chine, dans la mesure où près des deux tiers de son PIB trouvent leur origine dans les zones urbaines. Compte tenu des estimations selon lesquelles les prix ruraux seraient inférieurs de 28 % aux prix urbains (Brandt et Holz, 2004), il semblerait qu'il suffise de procéder un ajustement de 10 % pour passer de la PPA urbaine à la PPA de l'ensemble de l'économie chinoise. Globalement, ces diverses estimations donnent à penser qu'une incertitude considérable persiste quant au niveau relatif du revenu par habitant de la Chine (par rapport à celui de la zone OCDE), même s'il est probablement au moins deux fois plus élevé que ne l'indiquent les taux de change du marché.

Toutefois, si le niveau de revenu de la Chine est plus élevé lorsqu'on le mesure en utilisant comme taux de conversion la PPA, le rythme auquel il se rapproche de celui des pays développés est plus lent. Cela tient au fait que, parallèlement à l'augmentation des revenus, l'écart entre la PPA et le taux de change du marché se réduit. D'après les données transversales figurant dans le PWT, environ un tiers de toute réduction de l'écart de revenu nominal entre un pays donné et les États-Unis est compensée par une hausse de la PPA (sous l'effet de l'inflation). Ainsi, tandis que la Chine comble l'écart de revenu réel qui la sépare de l'OCDE à un rythme de 5¾ pour cent par an à prix constants et aux taux de change du marché, ce rythme se réduit à 3½ pour cent par an si l'on évalue les revenus à PPA – et à supposer que les parités de pouvoir d'achat varient avec le temps, comme l'indique la relation systématique entre les PPA, les taux de change du marché et les revenus réels, lorsqu'on les mesure pour un échantillon de pays à un moment donné.

Tableau 1.A1.1. **Estimations de la parité de pouvoir d'achat (PPA) du yuan**

| Estimations de la PPA ¹ | PPA, en yuans par dollar | PPA en pourcentage du taux de change du marché ² | Rapport entre le PIB évalué à PPA et le PIB évalué au taux de change du marché ³ |
|--|--------------------------|---|---|
| Comparaison en 1990 | | | |
| Kravis (1981) pour 1975 | 0.38 | 7.9 | 12.8 |
| Maddison (1998) pour 1990 | 0.88 | 18.4 | 5.4 |
| Heston et Summers (1995) | 1.06 | 22.2 | 4.5 |
| Ren (1997) pour 1985 | 1.10 | 23.0 | 4.3 |
| Penn World Table (PWT 5.6) | 1.12 | 23.4 | 4.3 |
| Indicateurs du développement dans le monde de la Banque mondiale | | | |
| Taylor (1991) pour 1986 | 1.25 | 26.2 | 3.8 |
| | 1.44 | 30.1 | 3.3 |
| Comparaison en 2000 | | | |
| Penn World Table (PWT 6.1) | 1.92 | 23.2 | 4.3 |
| Indicateurs du développement dans le monde | | | |
| Étude sur le Guangdong et Hong-Kong, Chine, 1993 | 4.46 | 53.9 | 1.9 |
| Ren (2002) pour 1990 | 4.25 | 55.9 | 2.0 |

1. Les références des diverses estimations indiquées ci-dessus sont tirées de Wu (2000). Les estimations pour 1990 et 2000 ont été actualisées à partir des années de référence de chacune des études utilisées, au moyen d'indices implicites des prix du PIB. Les études sans année de référence reposent sur des estimations multiples.
2. La parité de pouvoir d'achat est exprimée en pourcentage du taux de change du marché (« niveau des prix »).
3. Ce facteur correspond au rapport inverse de celui indiqué dans la colonne précédente, et montre l'ampleur de l'écart qui existe entre l'estimation du PIB à PPA et son estimation au taux de change du marché.

ANNEXE 1.A2

Décomposition de la croissance et estimation de la production potentielle

Méthodologie

La décomposition de la croissance selon ses sources et l'estimation du potentiel de croissance présentées dans le chapitre 1 reposent sur des estimations du stock de capital et de l'emploi, qui ont été associées à l'aide des coefficients d'une fonction de production de Cobb-Douglas.

La fonction de production utilisée dans cette analyse a été estimée de manière à ce que la somme des coefficients affectés au travail et au capital soit égale à un. L'estimation obtenue par la méthode des moindres carrés ordinaires (MCO) étant caractérisée par une autocorrélation des erreurs, le modèle a été estimé par un processus autorégressif à moyenne mobile intégrée (ARMMI) avec décalage. Les résultats de cette estimation figurent dans le tableau 1.A2.1.

Tableau 1.A2.1. **Estimation par un processus ARMMI de la fonction de production**

| | | |
|---------------------------|------------------------------|--|
| Échantillon : 1978 à 2003 | Nombre d'observations | = 26 |
| | Khi ² de Wald (3) | = 813.6 |
| | Log-vraisemblance | = 62.26 |
| | Prob > khi ² | = 0.0000 |
| | Contraintes : | [ln PIB] ln capital + [ln PIB] ln emploi = 1 |

Régression ARMMI

| Variable dépendante : ln PIB | Coefficient | Écart type | t | P > z | Intervalle de confiance de 95 % | |
|------------------------------|-------------|------------|-------|--------|---------------------------------|-------|
| ln capital | 0.526 | 0.250 | 2.11 | 0.035 | 0.04 | 1.02 |
| ln emploi | 0.474 | 0.250 | 1.89 | 0.058 | -0.02 | 0.96 |
| Tendance | 0.037 | 0.016 | 2.29 | 0.022 | 0.01 | 0.07 |
| Constante | -0.845 | 0.285 | -2.97 | 0.003 | -1.40 | -0.29 |
| Décalage de l'autorégression | 0.701 | 0.168 | 4.180 | 0.000 | 0.37 | 1.03 |
| Sigma | 0.022 | 0.004 | 5.820 | 0.000 | 0.014 | 0.029 |

Résultats

Sur l'ensemble de la période d'estimation (1978 à 2003), la fonction de production fait apparaître une croissance annuelle de la productivité totale des facteurs (PTF) de 3.7 %. Comparée à celles qui figurent dans les travaux publiés sur le sujet, cette estimation est plutôt élevée. À partir de données sur le stock de capital des provinces, Li (2003) a estimé à

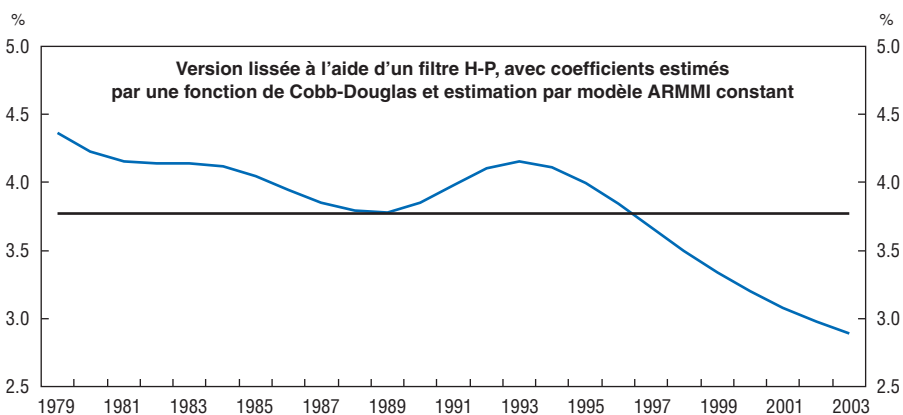
3.4 % la progression annuelle de la PTF, tandis que Chow et Li (2002) ont évalué cette augmentation à 3 % au cours de la période 1979-1998, une fois les données corrigées pour tenir compte de l'autocorrélation des erreurs. L'estimation la plus basse est imputable à Chow et Lin (2002), dont la série de données sur l'emploi présentait une rupture en 1990 (voir ci-après), laquelle a pu réduire leur estimation de la PTF.

Afin de pouvoir attribuer la croissance économique passée aux facteurs de production et évaluer le potentiel de production, il est nécessaire d'estimer les poids relatifs du travail et du capital dans la production mesurée par le revenu. Les coefficients affectés au travail et au capital dans une fonction de production de Cobb-Douglas correspondent à ces poids relatifs, et ont été évalués respectivement à 0.47 et 0.53. Le coefficient estimé pour le capital était un peu supérieur à la part du capital dans le PIB, qui s'établissait en moyenne à 0.40 au cours de la période 1978-2002. Cette estimation est cependant plus proche de la valeur escomptée que dans les études précédemment citées, où l'on trouve des coefficients de 0.65 ou supérieurs pour le stock de capital. Cette estimation est, par exemple, nettement inférieure à celle du modèle économique trimestriel de l'Académie des sciences sociales de Chine, dans lequel le coefficient attribué au capital est fixé à 0.85 (He et al., 2004). Le niveau plus bas, et plus réaliste, de notre coefficient estimé du capital explique peut-être pourquoi les estimations de la PTF indiquées ici sont supérieures à celles évoquées plus haut. Ces coefficients estimés ont été utilisés pour déterminer les sources de la croissance, comme indiqué dans le chapitre 1.

L'estimation de la production potentielle se fonde sur une série lissée de données relatives à la croissance de la PTF. La série de données brutes a été calculée à l'aide de la fonction de production estimée, avant d'être lissée au moyen d'un filtre de Hodrick-Prescott (H-P). Les résultats obtenus laissent à penser que la croissance de la PTF s'est ralentie par rapport à la période allant jusqu'au milieu des années 90, au cours de laquelle l'affectation des ressources s'était améliorée grâce à la libération des prix. Néanmoins, à la fin de cette période, la croissance de la PTF demeurait forte d'un point de vue international, puisqu'elle était estimée à 2.8 % par an.

Les données relatives au facteur travail nécessaires pour calculer la production potentielle reposent sur une estimation du taux d'activité des personnes âgées de plus de 15 ans, lissée au moyen d'un filtre H-P, ainsi que sur les effectifs de la population de plus de 15 ans. Le taux d'activité lissé s'inscrit en baisse à partir du milieu des années 90. Deux

Graphique 1.A2.1. **Croissance de la productivité totale des facteurs**



Source : Calcul OCDE.

facteurs peuvent expliquer ce déclin : le premier réside dans la forte hausse du taux de scolarisation, tant dans le deuxième cycle de l'enseignement secondaire que dans l'enseignement supérieur; le second tient à l'ampleur de la restructuration de l'emploi, qui s'est traduite par des suppressions de postes massives et par le retrait de la population active de nombreux individus affectés. Le taux d'activité lissé a été appliqué aux séries de données sur la population présente par groupe d'âge. Afin d'estimer la série lissée sur l'emploi, une série lissée sur le chômage a été déduite de la série lissée sur la population active.

Les séries lissées relatives à la PTF et à l'emploi ont ensuite été associées avec une série de données brutes sur le stock de capital, au moyen des coefficients affectés au capital et au travail qui se trouvent dans le tableau 1.A2.1.

Données utilisées dans le cadre de l'analyse

La qualité de l'estimation dépend des données, qui sont caractérisées par un degré d'incertitude plus élevé que de coutume. La mesure des facteurs de production en Chine fait l'objet de recherches universitaires intensives compte tenu de l'absence d'estimations officielles du stock de capital, de la variabilité des définitions de l'emploi et de l'inexistence de données nationales sur l'emploi.

Stock de capital

Les estimations du stock de capital sont généralement obtenues à l'aide d'un modèle fondé sur la méthode de l'inventaire permanent, dans lequel la formation de capital est ajoutée au stock de capital antérieur, corrigé en fonction de sa dépréciation. On trouve un exemple de ce type d'approche dans Koumanakos *et al.* (2003). Dans cette étude, le stock de capital est estimé suivant la méthode de l'inventaire permanent pour le secteur des entreprises d'État, à partir de différentes catégories d'actifs, pour la période 1990-1998. On peut utiliser les données figurant dans cette étude pour calculer un taux d'amortissement global applicable au secteur d'État. Il est impossible d'employer les données de la comptabilité nationale en matière d'amortissement, car elles reposent sur les coûts d'acquisition et non sur les coûts de remplacement.

Une estimation du stock de capital a été réalisée sur une période plus longue par Chow (1993). Fondée sur des estimations initiales du stock de capital, obtenues par différentes méthodes, cette estimation était ensuite calculée par extrapolation à partir de données de sources diverses. Depuis la publication de cette étude, des progrès considérables ont été réalisés dans le domaine des statistiques économiques en Chine, marqués notamment par la publication de données sur le PIB nominal selon l'optique des dépenses remontant à 1952, ce qui a permis d'utiliser des sources officielles pour évaluer la formation de capital.

La méthode employée ici pour estimer le stock de capital consiste à reprendre dans Chow (1993) les estimations initiales de stock de capital pour 1952 concernant le stock de capital fixe, les stocks et les terrains, puis à leur appliquer une procédure d'extrapolation utilisant les statistiques de PIB nominal selon l'optique des dépenses pour la formation de capital et les prix jusqu'en 1978, puis les données comparables disponibles à partir de 1978. On applique un taux d'amortissement constant de 2.3 %, conformément aux conclusions auxquelles étaient parvenues Koumanakos *et al.* (*op. cit.*). Pour la période allant jusqu'au milieu des années 80, les données estimées sont assez proches de celles de Chow.

L'estimation de la croissance du stock de capital est sensible à l'estimation du taux d'amortissement et à l'inclusion – ou l'exclusion – de la formation de stocks. Un doublement du taux d'amortissement se traduirait par une augmentation d'un demi-point de pourcentage du taux de croissance du capital fixe en 2003. Le fait que les stocks soient inclus ou non a une incidence plus importante sur les résultats, dans la mesure où la formation de stocks a été faible ces derniers temps. Néanmoins, pendant la phase du développement économique chinois moins axée sur les mécanismes de marché, la constitution de stocks était considérable et représentait plus d'un tiers du stock de capital total. Cette proportion a diminué depuis 1998, passant sous la barre des 15 %. En conséquence, le fait d'exclure les stocks du stock de capital gonflerait son taux de croissance de plus de 1½ point de pourcentage. La réduction des frais de stockage représente de fait un gain significatif en termes de productivité, si bien que nous avons inclus les stocks dans le capital, comme l'avait fait Chow (*op. cit.*).

Données sur l'emploi

Depuis 1990, deux séries de données agrégées concernant l'emploi sont disponibles. La première est fondée sur des déclarations administratives et ventilée entre un grand nombre de secteurs d'activité. La seconde repose sur un recensement effectué par sondage sur un échantillon de 1 % de la population, qui a été réalisé en 1990 puis chaque année à partir de 1995. Le niveau de l'emploi est sensiblement plus élevé dans cette seconde série que dans la première, pour les raisons indiquées dans le chapitre 2. Étant donné que la seconde série débute en 1990, la mesure de l'emploi utilisée dans la présente analyse correspond à la série administrative, qui remonte à 1978 sans rupture. Après 1990, toutefois, l'annuaire statistique ne contient que les données ventilées établies sur cette base, de sorte que la série totale a été obtenue par agrégation de ces données sectorielles.

Le calcul de la production potentielle globale nécessiterait une estimation du taux de chômage national. Dans la mesure où il n'existe pas de telle série statistique (voir le chapitre 1), nous avons utilisé le nombre de chômeurs déclarés dans les zones urbaines.

ANNEXE 1.A3

L'ampleur du chômage urbain

Les données sur la population active utilisées pour estimer la production potentielle font apparaître une nette diminution du taux d'activité après 1998, alors que l'emploi reculait. Ces données reposent sur deux sources administratives : le recensement annuel de l'emploi dans le cadre duquel les entreprises enregistrées déclarent leurs effectifs totaux aux collectivités locales, et le nombre de personnes recensées en tant que chômeurs auprès du ministère du Travail. Ces deux séries de données présentent un certain nombre d'inconvénients sérieux. Le registre des entreprises n'a pu suivre la croissance de ce secteur dans une économie en mutation rapide. En outre, un certain nombre de salariés n'apparaissent pas dans les déclarations administratives, en particulier les travailleurs ruraux qui se trouvent dans des zones considérées comme urbaines d'un point de vue administratif. S'agissant du chômage, les données excluent tous les employés d'entreprises d'État licenciés qui bénéficient depuis 1998 de prestations de sécurité sociale, mais ne peuvent s'inscrire au chômage.

Un certain nombre de tentatives ont été faites en vue d'améliorer les estimations du chômage. Un recensement annuel par sondage effectué sur un échantillon de 1 % de la population a été introduit en 1994. Depuis 1995, il contient des questions qui permettent de calculer un taux de chômage correspondant *grosso modo* aux définitions internationales. Selon cette enquête, le taux de chômage urbain s'établissait à 7.6 % en 1995 (Knight et Song, 1999). Le recensement de 2000 incluait des questions relatives aux activités professionnelles correspondant aux définitions classiques du chômage, même s'il excluait un petit nombre de personnes ayant changé de résidence au cours des six mois précédents. D'après ce recensement, le taux de chômage était de 11.5 %. Un tel niveau a été confirmé par une enquête expérimentale sur la population active de cinq villes, réalisée par l'Académie des sciences sociales de Chine, selon laquelle le taux de chômage de ces villes atteignait 12.7 % en novembre 2001 (Giles et al., 2005).

Les inconvénients des données existantes ont été reconnus par l'office statistique national. La mesure de la population active à partir des données du recensement annuel par sondage de la population prend un temps considérable, ce qui a amené le Bureau national des statistiques (BNS) à instaurer un recensement annuel par sondage de la population active nationale en 1997. La taille de l'échantillon retenu étant de 0.4 million de personnes, alors qu'elle est de 1.2 million pour le recensement annuel de population, les résultats de l'enquête peuvent être analysés plus rapidement, mais le délai de traitement reste considérable. De plus, les résultats de cette enquête n'ont jamais été publiés. Le Premier ministre a toutefois indiqué dans un discours qu'elle faisait apparaître un taux de chômage de 7 % en 2002.

L'office statistique national envisage maintenant de recourir à une enquête beaucoup plus modeste sur le marché du travail, réalisée auprès des ménages. Il s'est engagé dans un programme de coopération de quatre ans avec les offices statistiques du Royaume-Uni et de la Finlande, financé par l'Union européenne (UE), destiné à déterminer si une enquête menée auprès des ménages permettrait de cerner la situation du marché du travail. En décembre 2001, au terme de la période de préparation, une enquête expérimentale a été effectuée dans six provinces, auprès de 1000 ménages dans chacune d'elles. Dans ces zones, le taux de chômage s'établissait en moyenne à 7 % (Laux, 2003). Ce programme pilote a montré qu'il était possible de réaliser en Chine une enquête à périodicité plus courte auprès des ménages, qu'elle pourrait fournir des données nationales satisfaisantes à partir d'un échantillon de 30 000 ménages environ, et qu'elle révélerait clairement que le chômage urbain était un problème plus grave que ne l'indique le taux de chômage déclaré.

ANNEXE 1.A4

L'amélioration du niveau moyen d'instruction en Chine

En 1986, les autorités ont décidé que l'enseignement obligatoire devait, en principe, durer neuf ans. Il a allongé d'une année la durée de l'enseignement primaire, la portant à six ans, et rendu le premier cycle de l'enseignement secondaire obligatoire pour une période de trois ans. En pratique, le principe de la scolarité obligatoire n'a jamais été strictement appliqué, et les autorités scolaires n'ont pas été systématiquement tenues d'assurer un enseignement de neuf ans. En fait, le programme initial prévoyait un allongement progressif de la scolarité dans le pays. Dès 1986, 85 % du groupe d'âge concerné recevaient six années d'enseignement primaire, et ce chiffre était de 100 % en 2000. Pour l'essentiel, l'augmentation du nombre de sortants du système éducatif est imputable à la hausse du taux de réussite dans le premier cycle de l'enseignement secondaire, qui est passé de 41 % en 1986 à 85 % en 2003. Le taux de scolarisation au-delà de la neuvième année, en principe obligatoire, a progressé, mais pas aussi rapidement que dans le premier cycle de l'enseignement secondaire. L'augmentation du taux de réussite dans le deuxième cycle de l'enseignement secondaire (tant général que professionnel) s'est accélérée sensiblement au milieu des années 90, mais il reste inférieur à ceux relevés dans d'autres pays en développement.

En 1999, le gouvernement a élaboré un programme en vue de doubler la taille des établissements d'enseignement supérieur, en particulier dans les domaines techniques. Cette entreprise a été couronnée de succès, puisque le nombre de diplômés de l'enseignement supérieur a été multiplié par deux entre 2000 et 2003. Une nouvelle hausse de 50 % semble probable d'ici 2006, compte tenu de l'envolée des taux d'inscription depuis 2002. Les autorités mettent fortement l'accent sur les matières techniques, si bien que les titulaires de diplômes scientifiques et techniques représentaient 5¼ pour cent du groupe d'âge concerné en 2003, et qu'ils pourraient franchir la barre des 8 % d'ici 2006. À ce stade, le taux global de diplômés pour ce type de formation ne sera inférieur que d'un point et demi de pourcentage à celui de la zone OCDE. En termes absolus, ces diplômés seront presque deux fois plus nombreux en Chine que dans la zone OCDE.

La durée moyenne des études augmente de trois mois par an depuis dix ans, et ce mouvement tend à s'accélérer depuis peu. Si la tendance actuelle se confirme, la durée moyenne d'étude des nouveaux entrants sur le marché du travail atteindra 11 ans d'ici 2006. À l'inverse, les personnes qui se retirent de la population active n'ont que quatre années d'études derrière elles, de sorte que le niveau moyen de qualification des actifs chinois augmente régulièrement.

Chapitre 2

Améliorer la productivité des entreprises

Ce chapitre évalue les performances des entreprises chinoises, en se fondant sur une nouvelle analyse empirique d'un ensemble actualisé de données de panel, qui rassemble près d'un million d'observations auprès d'entreprises. Les entreprises chinoises contrôlées par des intérêts privés, très productives, exercent leur activité sur des marchés de produits extrêmement concurrentiels et créent la majorité des emplois. Toutefois, leur croissance reste bridée par une réglementation qui présente des lacunes auxquelles il convient de remédier, même si le dispositif réglementaire a été sensiblement amélioré ces dernières années. Parmi les grandes priorités figurent la révision de la loi sur les sociétés, l'adoption d'un nouveau code des faillites et le renforcement du cadre réglementaire dans le sens d'une meilleure protection des droits de propriété. Le secteur public reste vaste et, de manière générale, peu soucieux d'optimiser les ressources, et les programmes qui ont permis de transférer le contrôle de certaines entreprises à des investisseurs extérieurs et facilité les restructurations doivent être élargis. Assortir les restructurations de réformes sur les marchés des facteurs de production que sont la main-d'œuvre et la terre serait un moyen tout à la fois de pérenniser la croissance et d'augmenter le taux de croissance potentielle.

Le secteur privé est devenu un puissant moteur de l'économie

Le secteur privé chinois est aujourd'hui le principal moteur de la croissance de la productivité et de la création d'emplois. La production des sociétés contrôlées par des intérêts privés représente à l'heure actuelle la moitié au moins de la valeur ajoutée générée par les entreprises, voire la majeure partie dans de nombreux secteurs, qui de ce fait sont de plus en plus axés sur le marché. La croissance du secteur privé a été favorisée par l'instauration d'un cadre de plus en plus tolérant (mais pas toujours synonyme d'un soutien réel) et des réformes structurelles à grande échelle. Les réformes, quant à elles, sont confortées par le rythme élevé des créations d'emplois dans le secteur privé. Pour mieux tirer parti de l'esprit d'entreprise qui règne dans le secteur dynamique des petites entreprises, de nouvelles modifications de la réglementation s'imposent. Il convient notamment de mieux faire respecter la règle de droit et de protéger les droits de propriété, de réduire les barrières à l'entrée et à la sortie, de faciliter l'accès au financement, d'interdire les pratiques anticoncurrentielles, d'encourager les fusions-acquisitions efficaces et de limiter les entraves à la mobilité de la main-d'œuvre – notamment en améliorant le système des droits d'occupation des terres dans les zones rurales. Autant d'évolutions qui sont nécessaires pour soutenir le rythme de la croissance et la répartir plus équitablement au sein de la société chinoise.

Le secteur privé s'est développé rapidement

Le secteur privé devance le secteur public

Compte tenu de la difficulté d'identifier les entreprises contrôlées par des entités privées, les estimations relatives au secteur privé chinois doivent être maniées avec prudence. Les définitions du secteur privé en fonction des types d'entreprises existant en Chine sont en effet perçues comme floues et difficiles à interpréter (IBAD, 2004). Cette difficulté est accentuée par le nombre important de petites entreprises de tous les secteurs de l'économie – agriculture, industrie et services – qui ne sont pas comptabilisées dans le système de notification statistique et ne sont que grossièrement estimées dans les comptes publics¹. En raison de ces limitations, une multitude d'estimations ont été établies concernant l'ampleur de la propriété privée. Les estimations officielles privilégient habituellement une définition étroite du secteur privé, qui se limite aux entreprises nationales dûment enregistrées en tant qu'entreprises privées et exclut les sociétés détenues par des étrangers, de nombreuses sociétés contrôlées par des intérêts privés, ou encore les structures informelles, ce qui porte la part du secteur privé à un tiers du PIB². Selon une estimation de source extérieure fréquemment citée, le secteur privé représentait approximativement 50 % du PIB en 1998 – et près des deux tiers si toutes les entreprises non étatiques sont considérées comme privées (SFI, 2000; BAsD, 2003a, 2003b). Toutefois, toutes les entreprises enregistrées comme non étatiques ne sont pas privées; un nombre important de coentreprises et de sociétés anonymes, par exemple, sont en effet contrôlées par l'État.

Par souci de clarté, nos estimations se fondent sur une définition relativement restreinte des entreprises privées (voir encadré 2.1). Seules les sociétés qui ne sont pas identifiées comme étant contrôlées par des intérêts publics comme le sont les entreprises d'État et les entreprises collectives, sont considérées comme faisant partie du secteur privé³. En conséquence, ces estimations de la taille du secteur privé englobent toutes les entreprises contrôlées par des intérêts hors Chine continentale, ainsi que de nombreuses coentreprises. De plus, les estimations utilisées ici concernent les entreprises de tous les secteurs économiques, services commerciaux et distribution inclus, à l'exclusion toutefois des services publics et des services rendus par des institutions sans but lucratif. En 1998, ce secteur représentait 94 % du PIB (aux prix courants) et sa composante non agricole 76 % du PIB. On part du principe que l'activité économique prise en compte dans le PIB qui n'est pas comptabilisée dans le système de notification officiel est réalisée dans le secteur privé (à l'exception d'un petit nombre d'entreprises collectives dont l'activité fait rarement l'objet d'un suivi et qui sont de plus en plus privatisées). Ainsi, la définition adoptée ici est plus large que la définition chinoise officielle (voir annexe 2.A1).

Encadré 2.1. Définir le régime de propriété des entreprises

Au lieu d'utiliser, pour analyser le régime de propriété, les catégories officielles d'enregistrement des sociétés couramment citées dans les publications statistiques chinoises, nous avons classé les entreprises en fonction du type d'actionnaire majoritaire, c'est-à-dire de l'entité qui les contrôle : l'État (directement ou indirectement), une collectivité (un gouvernement local) ou une entité privée (personne physique, personne morale chinoise ou société étrangère)^{*}. Cette classification du régime de l'actionnariat est tirée des microdonnées du Bureau national des statistiques (BNS). Elle nous permet de savoir de quelle catégorie relève le propriétaire effectif, car bien souvent, la structure officielle de l'entreprise enregistrée ne fait pas apparaître le véritable propriétaire. Cette approche permet également de surmonter les difficultés d'interprétation de l'éventail déroutant des diverses catégories de régime de propriété qui, pour beaucoup, ne sont pas clairement distinctes les unes des autres et recourent en partie les formes juridiques (voir tableau 2.A1.2). Ce classement revêt une importance particulière pour les sociétés à responsabilité limitée et les sociétés anonymes, qui peuvent être contrôlées à la fois par des intérêts privés et par l'État. L'utilisation des microdonnées industrielles du BNS pour les besoins de l'analyse nous permet d'établir des estimations circonstanciées du régime de propriété et des performances pour le secteur industriel et des estimations solidement documentées pour les autres secteurs de l'économie.

* Selon les théories modernes de l'entreprise, le régime de propriété devrait être défini en fonction de l'entité qui détient le contrôle des « droits résiduels » de la société (voir Hart, 1995), c'est-à-dire de celle qui décide de la mise en œuvre d'investissements imprévus.

En fonction de ces hypothèses, l'économie chinoise se caractérise désormais davantage par un régime qui relève plus de la propriété privée que de la propriété publique (tableau 2.1). En ce qui concerne les entreprises commerciales, la part du secteur privé est estimée à 63 % en 2003, en progression par rapport aux quelque 54 % de 1998. Si on exclut l'agriculture, principalement composée d'agriculteurs individuels depuis les années 80, la part du privé dans le secteur des entreprises non agricoles a dépassé celle du public pour la première fois entre 1998 et 2003, sa contribution à la production ayant atteint 57 % en 2003, contre 43 % en 1998. Un tiers environ de l'accroissement de la part du secteur

Tableau 2.1. Le secteur privé devance le secteur public
Valeur ajoutée en fonction du régime de propriété de l'entreprise (en %)¹

| | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | Variation |
|-----------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-----------|
| Entreprises non agricoles | | | | | | | |
| Secteur privé | 43.0 | 45.3 | 47.7 | 51.8 | 54.6 | 57.1 | +14.1 |
| Secteur public | 57.0 | 54.7 | 52.3 | 48.2 | 45.4 | 42.9 | -14.1 |
| Entreprises contrôlées par l'État | 40.5 | 40.1 | 39.6 | 37.1 | 35.2 | 34.1 | -6.4 |
| Entreprises collectives | 16.5 | 14.7 | 12.7 | 11.2 | 10.1 | 8.8 | -7.7 |
| Total (79 % du PIB) | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | |
| Entreprises | | | | | | | |
| Secteur privé | 53.5 | 54.9 | 56.3 | 59.4 | 61.5 | 63.3 | +9.8 |
| Secteur public | 46.5 | 45.1 | 43.7 | 40.6 | 38.5 | 36.7 | -9.8 |
| Entreprises contrôlées par l'État | 33.1 | 33.0 | 33.1 | 31.2 | 29.9 | 29.2 | -3.9 |
| Entreprises collectives | 13.4 | 12.1 | 10.6 | 9.4 | 8.6 | 7.5 | -5.9 |
| Total (94 % du PIB) | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| Ensemble de l'économie | | | | | | | |
| Secteur privé | 50.4 | 51.5 | 52.8 | 55.5 | 57.4 | 59.2 | +8.8 |
| Secteur public | 49.6 | 48.5 | 47.2 | 44.5 | 42.6 | 40.8 | -8.8 |
| Entreprises contrôlées par l'État | 36.9 | 37.1 | 37.3 | 35.7 | 34.6 | 33.7 | -3.2 |
| Entreprises collectives | 12.7 | 11.3 | 10.0 | 8.8 | 8.0 | 7.1 | -5.6 |
| Total (100 % du PIB) | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | |

1. Voir l'annexe 2.A1 pour plus de détails.

Source : Bureau national des statistiques (BNS) et estimations de l'OCDE.

privé est à mettre en regard du recul du nombre et de la production des entreprises collectives, les deux tiers restants étant induits par la fermeture ou la cession d'entreprises appartenant uniquement à l'État. La part de la valeur ajoutée créée par les entreprises directement détenues par la puissance publique est revenue de 58 % en 1998 à 43 % en 2003, cette baisse étant due pour moitié, environ, à des prises de participations minoritaires émanant du secteur privé. En ce qui concerne l'économie dans son ensemble, la part du secteur privé dans le PIB est passée de 50 % de la valeur ajoutée en 1998 à 59 % en 2003.

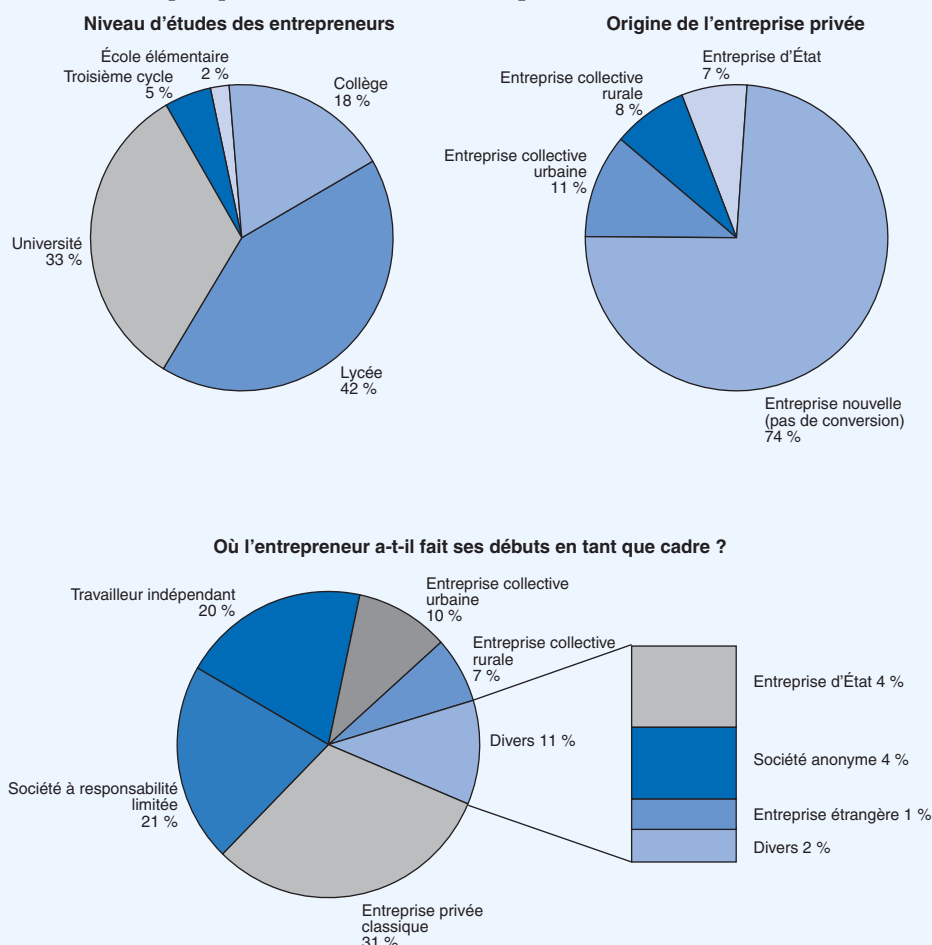
En 2003, 3 millions d'entreprises privées nationales et 24 millions d'entreprises individuelles (*getihu*) étaient enregistrées dans le secteur non agricole. La plupart des entreprises chinoises sont de taille extrêmement réduite et génèrent une production relativement faible par salarié. En 1995 (dernier recensement industriel disponible), la catégorie des plus petites entreprises (15 salariés en moyenne) était à l'origine de 63 % de la production et de 74 % de l'emploi dans l'industrie. Dans le secteur des entreprises privées (c'est-à-dire celles qui comptent 8 salariés ou plus), l'effectif moyen est de 24 à peine d'après le recensement des unités économiques de 2001⁴. Les entreprises individuelles sont encore plus petites, avec deux salariés seulement. Dans l'ensemble, l'entreprise privée moyenne dénombre 18 salariés. Des données tirées d'une enquête donnent un aperçu du parcours de certains de ces entrepreneurs privés (voir encadré 2.2). Ces données apportent un complément indispensable aux sources statistiques officielles, qui prennent rarement en compte les entreprises de moins de 25 salariés. De plus, l'Administration d'État de l'industrie et du commerce estime que le nombre des entreprises qui n'apparaissent pas dans son registre est égal à celui des entreprises inscrites.

Encadré 2.2. Qui sont les entrepreneurs chinois?*

L'entrepreneur chinois type est mieux formé et légèrement plus âgé que le salarié moyen. Les compétences que ces entrepreneurs mettent au service de leur activité leur permet d'avoir des revenus relativement élevés, soit 55 000 CNY par an en 2002 (6 600 USD), c'est-à-dire près de 7 fois ceux de leur salarié type, qui gagne à peine plus que le revenu national moyen par habitant. L'enquête révèle que la principale motivation des personnes qui créent une entreprise est d'augmenter leurs revenus et de « donner toute la mesure de leur talent ». Cette motivation est la même que dans de nombreux autres pays, où des études ont révélé que l'esprit d'entreprise est quelque chose que l'on a ou pas, et qu'il est difficile à acquérir (voir OCDE, 2004). La plupart de ces chefs d'entreprise avaient déjà fait leurs armes dans le secteur privé et n'étaient avant de créer leur propre entreprise ni sans emploi, ni des employés licenciés par une société contrôlée par l'État.

L'analyse des données tirées de l'enquête indique que les entreprises privées qui se développent sont davantage susceptibles d'être gérées par un titulaire d'un diplôme universitaire (graphique 2.1). De fait, un tiers des entrepreneurs chinois ont au moins une formation universitaire, contre un dixième seulement pour l'ensemble de la population.

Graphique 2.1. Profil des entrepreneurs chinois



Note : La catégorie « travailleur indépendant » désigne des entités comptant de zéro à huit salariés.

Source : Microdonnées issues d'une enquête de la Fédération chinoise de l'industrie et du commerce sur les entreprises privées.

Encadré 2.2. **Qui sont les entrepreneurs chinois?** *(suite)*

En outre, plus l'expérience précédente du dirigeant à des fonctions d'encadrement a été longue, plus son entreprise a de chances de se développer. L'entrepreneur type a au moins dix années d'expérience en tant que cadre dans le secteur non étatique. Ces résultats sont conformes à l'expérience des pays de l'OCDE, où le capital humain et la pertinence de l'expérience sont étroitement liés à la réussite des micro-entreprises.

À l'heure actuelle, les femmes sont sous-représentées parmi les entrepreneurs. Moins de 10 % des entrepreneurs sont des femmes, soit moins que dans l'ensemble des pays de l'OCDE. Les minorités (c'est-à-dire les groupes non Han) sont également sous-représentés. Des programmes à destination des femmes, des minorités et des jeunes ont été mis en place dans d'autres pays pour créer des conditions plus favorables pour les groupes désavantagés, notamment en ce qui concerne l'accès au financement. Le financement est un problème particulièrement aigu pour ces groupes, car les entrepreneurs chinois recourent presque exclusivement à l'épargne, aux bénéfices non distribués et au crédit informel pour créer et développer leur entreprise.

Les entreprises du secteur privé prises en compte dans cette enquête ont connu une expansion rapide – 23 % par an en moyenne –, 1 entreprise sur 10 ayant réussi à doubler de taille tous les deux ans. Cela étant, l'entreprise médiane a mis 7 ans pour doubler de taille et a enregistré une croissance de 9 % par an seulement, avec un effectif initial de pas plus de 25 salariés. Toutefois, le taux de croissance de l'entreprise type soutient la comparaison avec l'expérience européenne, même si les entreprises sont de bien moindre dimension au démarrage et si elles ont beaucoup de difficultés à croître au-delà d'une taille relativement modérée. Cette limitation de la taille des entreprises est imputable pour une part à la nature souvent familiale de ces entités, qui n'ont qu'un accès restreint au capital. Moins de 5 % des entreprises comptent plus de 500 salariés. Leurs fondateurs estiment cela tient également à la difficulté de trouver des dirigeants « dignes de confiance » – une préoccupation qui provient en partie de la relative faiblesse de la règle de droit. Ceux qui réussissent démarrent souvent avec plusieurs investisseurs, créent des sociétés à responsabilité limitée et se lancent dans diverses activités de production afin de minimiser les risques dans un contexte réglementaire incertain. Ils sont de plus en plus présents dans les services aux entreprises, le conseil, le domaine juridique, l'immobilier et le tourisme. Leur développement est également facilité par l'existence d'un syndicat, qui peut les aider à recruter des salariés, et par la disponibilité d'une main-d'œuvre itinérante et de personnes licenciées par l'État, même si ces derniers ont un impact négatif sur la productivité.

Le contexte réglementaire représente un obstacle sérieux pour de nombreux entrepreneurs, qui classent les lacunes du droit de la propriété, la contrefaçon et l'arbitraire des prélèvements et taxes parmi les principales difficultés rencontrées dans leur activité. Alors que les lacunes du droit de la propriété et l'inadéquation de la protection contre la contrefaçon sont imputées à l'absence de législation adéquate, l'arbitraire des prélèvements et taxes est lié à une mauvaise application des lois existantes – ce qui est symptomatique de l'ingérence des pouvoirs publics et de la faiblesse des institutions judiciaires. Dans ce contexte, le Parti communiste au pouvoir a élargi son cercle et invité des entrepreneurs privés à rejoindre ses rangs, plus d'une entreprise privée sur quatre ayant mis sur pied un comité du Parti en leur sein.

* Cet encadré repose sur l'analyse des données tirées d'une enquête sur les entreprises privées nationales officiellement enregistrées et sur leurs dirigeants, réalisée chaque semestre par la Fédération chinoise de l'industrie et du commerce de 1993 à 2002, fournie par le Universities Service Centre de l'Université chinoise de Hong-Kong. Les enquêtes récentes ont été conçues sur la base d'un échantillon représentatif à l'échelle nationale de 0.2 % (environ 3 000 entreprises) et suivent un classement par province, zone urbaine ou rurale et secteur d'activité. Même si le taux de réponse à l'enquête a été supérieur à 90 %, il faut noter que l'entreprise sondée moyenne est cinq fois plus importante en termes d'effectifs que l'entreprise enregistrée moyenne, de sorte que l'échantillon des entreprises ayant répondu à l'étude peut présenter un biais en faveur des sociétés plus établies.

Le secteur privé de plus en plus présent dans l'ensemble de l'économie

La structure du secteur privé est de plus en plus diversifiée. Jusqu'au début des années 90, le secteur des entreprises privées était dominé par l'agriculture. Cependant, l'industrie privée s'est rapidement développée et représente désormais la majeure partie de l'activité du secteur privé. Dans le secteur industriel, l'État ne conserve un rôle prépondérant que dans les mines et les services d'utilité publique. Dans le secteur des services, en particulier la banque et la finance, la progression du secteur privé a été moins rapide. En 1998, ce dernier était à l'origine de la plus grande partie de la valeur ajoutée dans seulement 5 des 23 industries manufacturières « non stratégiques »⁵. En 2003, c'était le cas pour les 23 secteurs. De plus, dans la moitié d'entre eux, les entités privées produisent plus des trois quarts de la production. Globalement, dans ces 23 secteurs, le privé emploie deux tiers de la main-d'œuvre, produit deux tiers de la valeur ajoutée et représente 90 % des exportations. Plus du quart de la production industrielle totale est désormais le fait de sociétés privées détenues par des intérêts étrangers, notamment dans le secteur des équipements de télécommunications. Les sociétés privées nationales se sont multipliées dans le textile et l'acier.

Hors du secteur industriel, l'expérience est mitigée. La distribution (gros et détail) relève aussi de plus en plus du privé, la part de la production des entreprises privées ayant doublé ces cinq dernières années, pour représenter les deux tiers des ventes des grandes entreprises et une part encore plus importante de la distribution dans son ensemble si l'on tient compte des petits distributeurs privés. L'essor de la distribution privée est important pour le développement de marchés de produits intégrés et concurrentiels dans les secteurs de la production de biens. Dans la construction, les changements ont été plus modestes, en partie parce que ce secteur avait déjà connu des privatisations, faisant ainsi de la place pour les petites entreprises qui génèrent environ les trois quarts de la valeur ajoutée du secteur. Néanmoins, parmi les grandes entreprises de la construction, la croissance des sociétés contrôlées par des intérêts privés a été particulièrement rapide. La pénétration du secteur privé dans le reste des activités tertiaires est restée à la traîne, en particulier dans les services financiers, où seulement un septième environ de la valeur ajoutée provient du secteur privé. Dans l'immobilier et l'hôtellerie/restauration, le secteur privé est à l'origine de respectivement la moitié et les deux tiers de la production.

La croissance du secteur privé a été inégale à l'échelle du pays. Une part prépondérante de la production industrielle privée provient de la région côtière de l'Est (plus particulièrement des provinces du Zhejiang, du Guangdong et du Jiangsu), qui a été aux avant-postes de tous les types de réformes. Dans cette région, la part de la valeur ajoutée industrielle issue du secteur privé est de 63 %, contre 32 % seulement dans les autres régions, qui ont cinq années de retard environ en termes de développement du secteur privé. Toutefois, le secteur privé dans le Centre, l'Ouest et le Nord-Est se développent plus vite que dans les régions côtières, signe qu'elles ont sans doute commencé à rattraper leur retard.

Des entreprises privées plus nationales qu'étrangères

Les sociétés contrôlées par des intérêts hors Chine continentale ont pris très tôt une longueur d'avance sur les sociétés privées nationales. En 1998, elles ont généré près de la moitié de la valeur ajoutée du secteur privé dans l'industrie. Leur croissance a été soutenue par des entrées d'investissement direct étranger (IDE) : l'IDE en Chine s'est en effet placé au deuxième rang mondial après l'investissement direct aux États-Unis sur la majeure partie

des années 90 et a représenté 17 % de la formation brute de capital (dans l'optique des dépenses, aux prix courants) en 1994 (OCDE, 2003a)⁶. En 2000, cette part était toutefois revenue à quelque 10 % et a diminué depuis. Dans le même temps, compte tenu de la croissance plus rapide des entreprises individuelles, les entreprises contrôlées par des intérêts hors Chine continentale sont actuellement à l'origine d'un tiers seulement de la valeur ajoutée privée créée dans l'industrie (bien que leur contribution aux exportations soit deux fois plus élevée).

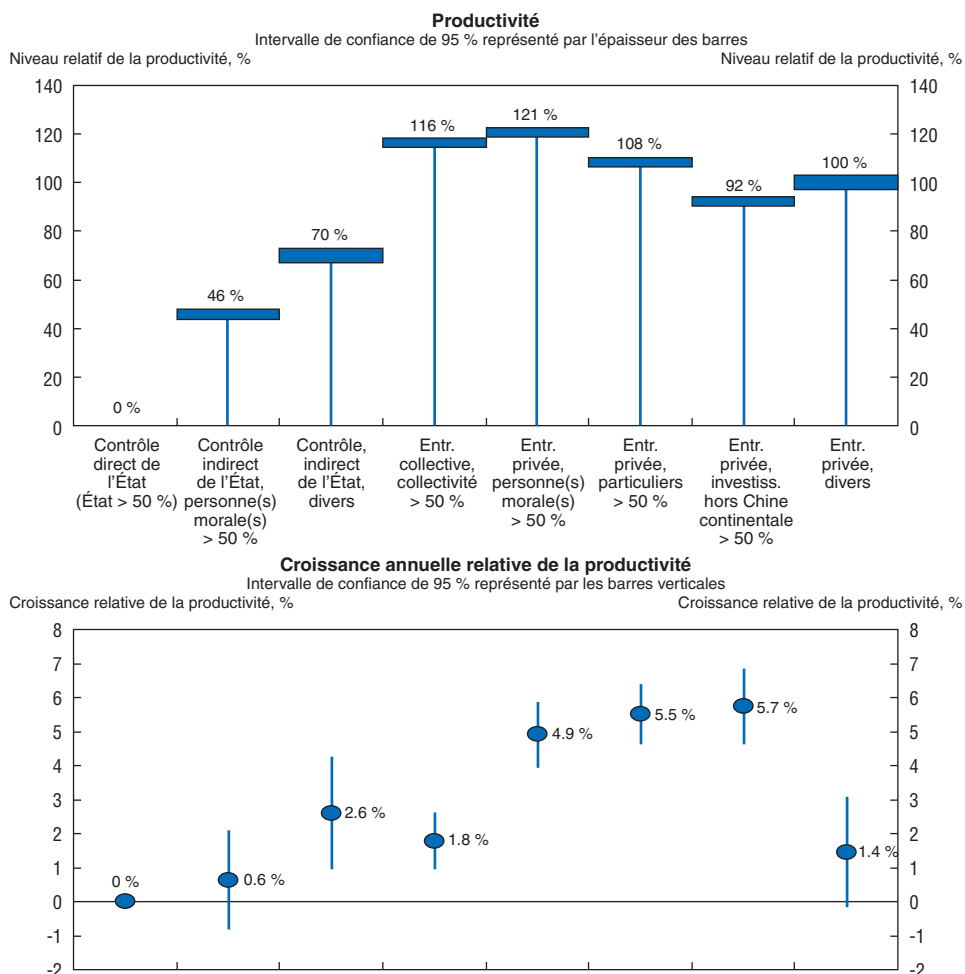
Du fait de la libéralisation induite par les engagements pris envers l'OMC, la nature des investissements étrangers a évolué favorablement au cours des cinq dernières années. L'accessibilité du marché s'est ainsi continuellement améliorée : en 2004, le ministère du Commerce a édicté de nouvelles règles libéralisant l'accès au secteur des services de distribution et un nouveau catalogue des secteurs encouragés, soumis à restrictions et interdits a été publié début 2005, qui élargit le nombre des secteurs de services ouverts à l'investissement. De plus, la croissance des entreprises étrangères de 1998 à 2003 s'explique presque intégralement par l'accroissement de la part des entreprises à capitaux exclusivement étrangers (ECEE), plutôt que de celle des coentreprises, sous l'effet de l'assouplissement des restrictions applicables à la structure des ECEE. À titre d'exemple, dans la version révisée de la loi sur les ECEE, datant de 2001, les restrictions à l'accès aux marchés nationaux induites par certaines obligations en matière d'approvisionnement et d'exportation ont été abandonnées et les contraintes liées aux transferts de technologie ont été assouplies. De plus, le nombre de fusions-acquisitions transnationales a augmenté (voir plus loin). Dans le secteur manufacturier, la croissance des entreprises étrangères a concerné l'électronique et les équipements de télécommunications, même si ces entreprises sont nettement moins présentes que les entreprises nationales dans des secteurs comme le textile et la production de fonte par fusion (sidérurgie).

Les entreprises privées sont plus efficaces

L'afflux de ressources vers le secteur privé a amélioré les performances économiques, car ce secteur est plus efficace que celui des entreprises contrôlées par l'État, même si la productivité du travail dans le privé, en-dehors du secteur des ressources naturelles, est inférieure de 2 % à celle du public, qui utilise presque deux fois plus de capital par salarié. L'intensité capitalistique dans le secteur industriel privé équivaut à un tiers de celle du secteur industriel public dans son ensemble, mais la productivité du travail y est inférieure de seulement 15 %. Des facteurs autres que l'intensité capitalistique, tels le choix de l'emplacement ou le secteur d'activité, les types d'intrants ou de processus de production, l'échelle de production, voire l'ancienneté d'une entreprise peuvent influencer sur la productivité globale. Cependant, une analyse statistique de la productivité totale des facteurs (PTF) – tenant compte des différences de technologie, d'intensité des facteurs et d'échelle, sur la base de données de panel couvrant 850 000 observations de sociétés industrielles chinoises de 1998 à 2003⁷ – confirme que la productivité globale est nettement plus élevée dans les entreprises privées, qu'elles soient détenues par des actionnaires hors Chine continentale, d'autres sociétés du secteur privé ou des particuliers (graphique 2.2). Dans l'ensemble, d'après une évaluation de la production à partir de la valeur ajoutée, la PTF dans les entreprises privées, compte tenu de l'impact de la taille, de la localisation et du secteur d'activité de l'entreprise, est deux fois plus élevée que dans celles qui sont directement contrôlées par l'État⁸. De plus, la PTF a progressé plus rapidement dans les sociétés

Graphique 2.2. Écarts de productivité totale des facteurs en fonction du régime de propriété¹

Par rapport aux entreprises contrôlées directement par l'État (État > 50 %) en unités de valeur ajoutée



1. Voir le tableau 2.A2.1 concernant les paramètres de régression totale.

Source : Microdonnées industrielles du Bureau national des statistiques (BNS) et analyse conjointe BNS-OCDE.

détenues par des intérêts privés, qu'il s'agisse de propriétaires hors Chine continentale, de particuliers ou d'autres entreprises.

Excellente performance financière des entreprises privées

En dépit de l'intensification de la libéralisation et de la concurrence sur le marché, les sociétés privées ont pu faire en sorte que leur bénéfice avant frais financiers, amortissement et impôts représente une part relativement constante de leur valeur ajoutée (tableaux 2.2 et 2.3). Leur PTF croissante s'est traduite par des coefficients de capital décroissants, qui ont entraîné un repli des dotations aux amortissements alors même que la vitesse d'amortissement des actifs s'est accélérée. En conséquence, la part de l'excédent net d'exploitation des entreprises industrielles privées dans la valeur ajoutée a augmenté, induisant une forte hausse des taux de rendement du capital physique. On a également observé une légère réduction de la proportion des sociétés déficitaires, soit une sur sept actuellement contre une sur six auparavant. De l'autre côté de la distribution des bénéfices,

**Tableau 2.2. Principaux indicateurs d'exploitation
des entreprises industrielles contrôlées par des intérêts privés**

| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|---|------|------|------|------|------|
| En % de la valeur ajoutée | | | | | |
| Bénéfice avant frais financiers, amortissement et impôts | 37.3 | 39.4 | 37.9 | 38.3 | 37.6 |
| Dotations aux amortissements | 15.2 | 13.5 | 13.1 | 12.5 | 11.6 |
| Frais financiers | 7.9 | 6.3 | 5.2 | 4.4 | 3.8 |
| Bénéfice | 14.2 | 19.5 | 19.6 | 21.5 | 22.2 |
| Bénéfice plus intérêt ¹ | 22.2 | 25.9 | 24.8 | 25.8 | 26.0 |
| Bénéfice plus produits financiers en % du stock de capital physique et des stocks | | | | | |
| Taux de rendement des actifs physiques | 8.8 | 11.5 | 11.9 | 13.4 | 15.0 |
| Sociétés contrôlées par des particuliers | 12.2 | 13.0 | 13.8 | 14.8 | 16.3 |
| Sociétés contrôlées par des sociétés | 10.6 | 13.0 | 12.9 | 14.4 | 15.2 |
| Sociétés contrôlées par des intérêts hors Chine continentale | 6.9 | 10.2 | 10.5 | 12.0 | 14.2 |
| Autre type de contrôle | 8.7 | 10.5 | 11.2 | 12.0 | 13.9 |
| Bénéfice en % des capitaux propres | | | | | |
| Taux de rendement des capitaux propres (avant impôt) | 8.6 | 11.9 | 11.8 | 13.0 | 14.4 |
| En % de la valeur ajoutée | | | | | |
| Coefficient de capital | 1.8 | 1.6 | 1.5 | 1.4 | 1.2 |
| Ratio stocks / production | 0.8 | 0.7 | 0.7 | 0.6 | 0.6 |
| Ratio immobilisations incorporelles/ charges constatées d'avance | 0.6 | 0.6 | 0.6 | 0.6 | 0.6 |
| Capital total | 3.2 | 2.9 | 2.7 | 2.6 | 2.4 |

1. Hors revenus d'investissement.

Source : Microdonnées industrielles du Bureau national des statistiques (BNS) et calculs de l'OCDE.

près du quart des entreprises privées ont affiché un taux de rendement supérieur à 25 % en 2003 et près de 30 % des sociétés ne présentaient pas d'endettement net. Il convient de noter que les entreprises privées contrôlées par des sociétés ou des particuliers chinois ont obtenu de meilleurs résultats encore que celles qui sont contrôlées par des intérêts hors Chine continentale.

On observe qu'en Chine, une augmentation de la taille moyenne des entreprises du secteur privé accroît la productivité. Dans le secteur industriel, par exemple, la productivité des entreprises de plus de 500 salariés est supérieure d'un tiers à celle des entreprises de moindre importance. L'analyse des plus petites entreprises privées (tirée de l'enquête mentionnée dans l'encadré 2.3) indique également que la PTF augmente parallèlement à la taille de l'entreprise, mais que les entreprises se heurtent à des obstacles pour passer à l'échelle supérieure. Cette situation est symptomatique du déficit global de concentration de certains secteurs (voir plus loin la section consacrée à la politique de la concurrence) et des barrières réglementaires opposées aux entreprises qui sont nombreuses à avoir du mal à se développer au-delà d'une toute petite échelle, avec un capital et une production par travailleur relativement faibles. De fait, 2 % seulement des entreprises privées (réalisant plus de 5 millions CNY de chiffre d'affaires) comptaient plus de 1 000 salariés en 2003.

Dans le secteur privé, l'emploi a progressé, de même que la rentabilité. La rapidité de l'évolution a été telle que l'emploi dans le secteur industriel privé a presque triplé au cours

Tableau 2.3. **Principaux indicateurs de financement des entreprises industrielles contrôlées par des intérêts privés**

| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|--|-------|-------|------|------|------|
| En % de la valeur ajoutée | | | | | |
| Ressources (flux) | 42.9 | 50.4 | 46.9 | 46.3 | 56.4 |
| Besoin net de financement | 12.5 | 17.1 | 7.9 | 10.7 | 17.1 |
| Emprunts à long terme | 5.2 | 7.5 | 3.7 | 5.0 | 6.3 |
| Emprunts à court terme (nets) | 7.3 | 9.6 | 4.2 | 5.7 | 10.8 |
| Variation des capitaux d'emprunt | 30.4 | 33.3 | 39.1 | 35.6 | 39.3 |
| Bénéfices non distribués | 9.0 | 12.8 | 12.4 | 13.1 | .. |
| Autres variations des capitaux d'emprunt | 21.4 | 20.5 | 26.6 | 22.5 | .. |
| Emplois (flux) | 44.0 | 49.9 | 47.4 | 46.0 | 57.6 |
| Variation des actifs physiques | 33.1 | 35.0 | 36.3 | 35.3 | 43.2 |
| Variation des immobilisations nettes | 29.8 | 24.7 | 25.3 | 26.0 | 26.3 |
| Variation des stocks | 3.3 | 10.3 | 11.0 | 9.4 | 16.9 |
| Variation des charges constatées d'avance et autres actifs | 10.9 | 14.9 | 11.1 | 10.6 | 14.4 |
| Autres variations | 1.2 | -0.5 | 0.4 | -0.3 | 1.3 |
| Endettement net total (stock) | 122.7 | 108.0 | 92.0 | 80.1 | 72.7 |
| Dettes exigibles à court terme | 49.8 | 44.4 | 38.2 | 33.9 | 29.8 |
| Dettes exigibles à long terme | 72.9 | 63.7 | 53.7 | 46.2 | 42.9 |
| En % des immobilisations, des stocks et autres éléments du capital | | | | | |
| Financement des actifs (stock) | | | | | |
| Endettement net total | 38.7 | 37.9 | 34.2 | 32.2 | 31.5 |
| Dettes exigibles à court terme | 15.7 | 15.6 | 14.2 | 13.6 | 12.9 |
| Dettes exigibles à long terme | 23.0 | 22.3 | 20.0 | 18.6 | 18.6 |
| Capitaux propres | 60.4 | 61.5 | 65.2 | 67.5 | 67.6 |
| Autres dettes | 0.9 | 0.6 | 0.6 | 0.4 | 0.8 |
| En % des capitaux propres | | | | | |
| Endettement sur capitaux propres | 64.0 | 61.6 | 52.4 | 47.7 | 46.6 |

1. Les données de flux sont calculées à partir des différences de stocks en fin d'année.

Source : Microdonnées industrielles du Bureau National des Statistiques (BNS) et calculs de l'OCDE.

des cinq dernières années et qu'en 2002 et 2003, il a progressé si vite, en termes absolus, qu'il a compensé le recul persistant de l'emploi dans le secteur étatique. Une évolution similaire, quoique légèrement plus modérée, ressort des données économiques générales concernant l'emploi urbain tirées des déclarations administratives (tableau 2.4). Les données issues du recensement par sondage de la population permettent de dresser un tableau plus général, même si l'enquête ne présente aucune ventilation par type d'emploi ou secteur d'activité⁹. Une étude du ministère du Travail et de la Sécurité sociale révèle que la différence entre le recensement par sondage et les déclarations administratives correspond pour moitié environ aux effectifs employés dans le secteur informel, qui représentaient au total quelque 20 % de l'emploi urbain en 2003.

Des pouvoirs publics de plus en plus favorables à l'entreprise privée

Les six dernières années ont été marquées par un net changement d'attitude envers les entreprises privées, désormais considérées comme une composante essentielle de l'économie socialiste de marché. En 1999, la constitution nationale a été modifiée de façon à reconnaître explicitement, pour la première fois, que les droits de propriété privée sont plus qu'un complément pour l'économie socialiste, et empêcher les expropriations sans

Tableau 2.4. L'emploi dans les entreprises non agricoles
D'après les statistiques administratives

| | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | Change |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|
| En millions de salariés | | | | | | | |
| Secteur public | 73.5 | 65.9 | 59.0 | 52.4 | 46.6 | 42.3 | -31.1 |
| État | 54.7 | 49.7 | 44.9 | 40.4 | 36.2 | 33.2 | -21.5 |
| Collectivités | 18.3 | 15.8 | 13.6 | 11.6 | 9.9 | 8.7 | -9.6 |
| Sociétés à responsabilité limitée et sociétés anonymes ² | 8.9 | 10.2 | 11.4 | 13.2 | 16.2 | 18.5 | 9.6 |
| Secteur privé | 162.5 | 173.5 | 172.6 | 180.1 | 185.6 | 196.6 | 34.1 |
| Entreprises privées | 43.3 | 48.7 | 56.6 | 64.1 | 69.1 | 78.8 | 35.5 |
| Travailleurs indépendants | 112.0 | 117.2 | 108.0 | 107.8 | 107.3 | 107.5 | -4.5 |
| Entreprises (investisseurs hors Chine continentale) | 5.9 | 6.1 | 6.4 | 6.7 | 7.6 | 8.6 | 2.8 |
| Total (déclarations administratives) | 245.0 | 249.7 | 243.0 | 245.8 | 248.3 | 257.5 | 12.5 |
| Différence par rapport au recensement par sondage ³ | 57.0 | 68.4 | 81.6 | 91.6 | 96.4 | 99.1 | 42.1 |
| Total (sur la base du recensement) | 302.0 | 318.1 | 324.6 | 337.4 | 344.7 | 356.6 | 54.6 |
| En % du total | | | | | | | |
| Secteur public | 30.0 | 26.4 | 24.3 | 21.3 | 18.7 | 16.4 | -13.5 |
| État | 22.3 | 19.9 | 18.5 | 16.4 | 14.6 | 12.9 | -9.4 |
| Collectivités | 7.5 | 6.3 | 5.6 | 4.7 | 4.0 | 3.4 | -4.1 |
| Sociétés à responsabilité limitée et sociétés anonymes ² | 3.6 | 4.1 | 4.7 | 5.4 | 6.5 | 7.2 | 3.5 |
| Secteur privé | 66.4 | 69.5 | 71.0 | 73.3 | 74.7 | 76.4 | 10.0 |
| Entreprises privées | 17.7 | 19.5 | 23.3 | 26.1 | 27.8 | 30.6 | 12.9 |
| Travailleurs indépendants | 45.7 | 47.0 | 44.5 | 43.9 | 43.2 | 41.7 | -4.0 |
| Entreprises (investisseurs hors Chine continentale) | 2.4 | 2.5 | 2.6 | 2.7 | 3.1 | 3.4 | 1.0 |
| Total (déclarations administratives) | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 0.0 |
| Différence par rapport au recensement par sondage ⁴ | 23.3 | 27.4 | 33.6 | 37.3 | 38.8 | 38.5 | 15.2 |

1. Régime de propriété étatique, collective ou privée en fonction de l'enregistrement de l'entreprise (pour les entreprises détenues à 100 %).
2. Les sociétés à responsabilité limitée et les sociétés anonymes sont composées de sociétés contrôlées à la fois par l'État et par des intérêts privés.
3. Écart observé en ce qui concerne l'emploi entre les déclarations administratives et le recensement par sondage de la population. Aucune ventilation sectorielle n'est disponible.
4. En % de l'emploi, sur la base des statistiques administratives.

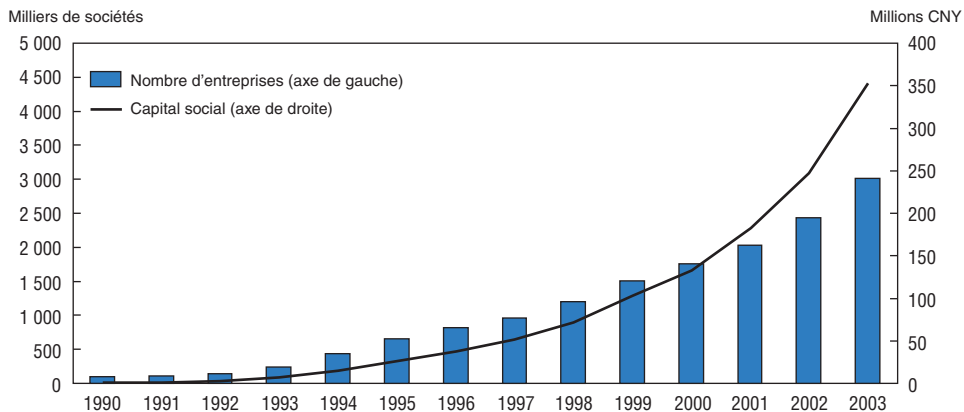
Source : Annuaire statistique de la Chine et calculs de l'OCDE (voir tableau 2.A3.1).

compensation. Le respect des engagements pris lors de l'accession de la Chine à l'Organisation mondiale du commerce en 2001 s'est traduit par une diminution des barrières à l'entrée dans de nombreux secteurs et par une harmonisation des conditions de la concurrence pour les entreprises étrangères et nationales. Les entrepreneurs privés ont été invités à rejoindre les rangs du Parti communiste et les principes inhérents aux droits de propriété ont été introduits dans la Constitution (selon la doctrine de la « Triple représentativité »), ce qui a renforcé l'influence politique du secteur privé. À la faveur de ces changements, deux clauses ont été ajoutées à la Constitution en 2004. La première stipule que « l'État encourage, soutient et guide l'économie non publique », formulation plus affirmée que dans l'amendement de 1999. La seconde clause précise que « la propriété privée légalement acquise ne peut pas être violée ». Ces amendements ont une valeur symbolique, même s'ils ont moins de poids sur le plan pratique, les recours juridiques sur la Constitution aboutissant rarement, et devront être suivies de textes législatifs et réglementaires allant dans le même sens. Une loi sur les droits

de propriété, qui sera intégrée dans le futur Code civil, est en cours de préparation. De plus, le Conseil des Affaires d'État a édicté en février 2005 des principes directeurs qui encouragent les ministères et les gouvernements locaux à continuer d'améliorer le cadre réglementaire applicable aux entreprises privées, en leur facilitant l'entrée dans de nombreux secteurs auparavant soumis à de fortes restrictions¹⁰ ainsi que l'accès aux marchés financiers et aux financements bancaires, et en favorisant l'application d'un traitement non discriminatoire conformément à la loi.

L'amélioration des conditions faites au secteur privé pourrait expliquer en partie le ralliement grandissant des entreprises au secteur formel de l'économie (graphique 2.3). Dans l'industrie, ce phénomène a été particulièrement marquant, car le rapport entre la production générée par les entreprises privées qui déclarent leurs bénéfices et celle qui ne les déclarent pas s'est inversé. En 1998, les deux tiers de la valeur ajoutée étaient créés par les entreprises non déclarées (ce qui correspond, globalement, aux entreprises de moins de 25 salariés). En 2003, ces entreprises ne représentaient plus qu'un tiers de la valeur ajoutée industrielle. Cette tendance est due en partie à la diminution de l'attrait exercé par les entreprises individuelles (*getihu*, 8 salariés maximum) par rapport aux entreprises privées, phénomène particulièrement manifeste depuis la modification de la Constitution de 1999, qui a consolidé les droits de propriété privée.

Graphique 2.3. **Croissance des entreprises privées nationales officiellement enregistrées**



Source : Administration d'État chargée de l'industrie et du commerce.

Une réforme du contrôle des investissements réalisée en 2004 illustre le sérieux avec lequel les autorités s'appliquent à mieux soutenir le secteur privé et à s'orienter vers une allocation du capital plus axée sur le marché. Dans une économie en surchauffe au début 2004, les mesures quantitatives de modération qui ont été prises ont semblé affecter l'investissement du secteur privé de façon disproportionnée¹¹. Peu de temps après (en juillet 2004), de nouvelles mesures ont été approuvées, exemptant les projets de création d'une entreprise privée de la plupart des contrôles relatifs aux investissements, imposant uniquement des obligations déclaratives, bien que certaines entreprises (dans des secteurs soumis à restrictions et au-delà de certains seuils spécifiques) soient soumises à un contrôle *ex post*.

Mais les obstacles à l'entrée, à l'activité et au développement demeurent

En dépit des diverses améliorations apportées ces dernières années au dispositif réglementaire, les entrepreneurs restent confrontés à des problèmes de taille, notamment à tout un éventail d'obstacles à l'activité et au développement des entreprises, de difficultés d'accès aux financements, de barrières à l'entrée et à la sortie et d'entraves majeures au bon fonctionnement des marchés du travail.

Persistance des obstacles à l'entrée

L'accès des entreprises au marché est un problème considérable pour les entrepreneurs privés en Chine. Les problèmes rencontrés concernent notamment les délais, l'opacité des décisions, le favoritisme dont font preuve les gouvernements locaux et les pressions exercées pour collecter des prélèvements illégaux. Récemment encore, l'accès aux licences d'exploitation était le principal sujet de plainte des entrepreneurs chinois (SFI, 2000). Ces obstacles comptent parmi les plus préjudiciables à l'entrée des entreprises sur le marché, selon des études de la démographie des entreprises menées dans les pays de l'OCDE (Brandt, 2004).

Des progrès ont été réalisés depuis lors. En 2001, les normes applicables aux entreprises non constituées en société en termes de capital social ont été supprimées et, dans le même temps, divers obstacles bureaucratiques tels que l'obligation de présenter des certificats bancaires ont été levés (BAsD, 2003b). Une envolée des immatriculations de sociétés privées s'en est rapidement suivi. Cela étant, les entreprises privées chinoises ont été soumises à des restrictions plus draconiennes que les entreprises à capitaux étrangers, même si la situation devrait s'améliorer après la décision du Conseil des affaires d'État (début 2005) d'ouvrir davantage de secteurs aux entreprises privées nationales. Jusqu'en 1999, les délais d'immatriculation d'une entreprise étaient habituellement très longs. Au cours des cinq années suivantes, le délai estimé (sur une base comparable) a été ramené de plus de 100 jours à 41 (Banque mondiale et SFI, 2004). Une telle réactivité place la Chine juste derrière la performance médiane des pays de l'OCDE à revenu élevé. Ces délais continuent de se raccourcir depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les autorisations administratives (Ladegaard, 2005). Même si un grand nombre de formalités d'enregistrement restent obligatoires, certaines régions ont unifié la procédure administrative et ainsi raccourci les délais d'immatriculation. L'accès au marché reste néanmoins limité par le montant élevé du capital initial requis. En Chine, le capital minimal exigé pour créer une société représentait 11 fois le revenu moyen en 2003 alors qu'un tiers des pays de l'OCDE n'impose pas un capital minimum. La norme minimale de capitaux propres varie selon l'activité de la société. S'il s'agit de production ou de commerce de gros à grande échelle, le capital minimal requis passe à 55 fois le revenu moyen. Pour créer une société anonyme (par actions) (seule structure envisageable pour une société souhaitant compter plus de 50 actionnaires), le capital minimal requis est nettement plus élevé, soit environ 1 100 fois le revenu moyen.

La limitation des interventions arbitraires des autorités locales est l'un des principaux objectifs de la nouvelle loi sur les autorisations administratives. Cette loi transfère la responsabilité des demandes de licence d'exploitation de l'entreprise vers les autorités, ce qui pourrait alléger considérablement les barrières à l'entrée. Les autorités sont désormais tenues d'accorder la licence demandée à moins de pouvoir invoquer une raison valable répertoriée (santé, sécurité, environnement, sécurité nationale et « autres » textes législatifs et réglementaires). Cette dernière catégorie peut poser des problèmes, mais il a été précisé que seuls les textes promulgués par des autorités provinciales peuvent être mentionnés, ce qui limite l'ingérence des échelons inférieurs de l'administration. Des

efforts de formation et d'information à l'échelle nationale ont été déployés par le Bureau des affaires législatives du Conseil des affaires d'État pour s'assurer que ses décisions sont connues dans tout le pays et appliquées en conséquence.

Il importe de faciliter l'accès des entreprises au marché non seulement pour promouvoir l'efficacité et la croissance économiques, mais aussi pour réduire la pauvreté et la taille du secteur informel. Les pauvres sont les premières victimes d'une réglementation excessive, qui les pousse souvent vers le secteur informel (PNUD, 2004). Des enquêtes relatives aux ménages chinois démontrent que les inégalités se creusent dans une large proportion au sein d'une même région et que ce phénomène est directement lié à l'accès aux opportunités entrepreneuriales (Benjamin *et al.*, 2004). Ainsi, l'existence d'opportunités plus ouvertes pour les entrepreneurs pourrait également favoriser l'équité sociale.

L'élaboration d'un nouveau code des faillites s'impose

Les procédures de faillite actuelles présentent un certain nombre d'inconvénients qui empêchent une réaffectation efficace des ressources et freinent l'octroi de financements aux entreprises. Ces procédures varient selon qu'il s'agit d'une entreprise d'État ou d'une société à capitaux privés et, dans une certaine mesure, en fonction de sa localisation. Dans certains cas, l'autorisation des pouvoirs publics doit être obtenue avant de pouvoir porter une affaire devant les tribunaux. De plus, la loi sur les faillites ne protège pas convenablement les créanciers (OCDE, 2002). En fait, les salariés sont considérés comme les créanciers privilégiés d'une entreprise d'État en situation de faillite, leur créance comprenant le paiement de leur reclassement et leur prise en charge jusqu'à ce qu'ils aient retrouvé un emploi. Ces textes reflètent la structure de l'économie avant l'année 1988, où fut adoptée la loi sur les faillites des entreprises d'État, dont le texte est encore provisoire : l'État était alors le seul actionnaire, banquier et prestataire de sécurité sociale, d'où une confusion des responsabilités qui ne répond plus aux besoins d'une économie de marché.

Devant les difficultés qu'ils ont à faire valoir les droits prévus par la législation actuelle, les créanciers sont réticents à utiliser les procédures de faillite, qui doivent donc être améliorées. Rares sont les affaires de faillite jugées chaque année (quelque 5 000 par an de 1992 à 2004, la moitié d'entre elles concernant des entreprises privées, contre 40 000 jugements concernant chaque année des entreprises aux États-Unis). Une grande partie des affaires les plus importantes (3 377 en avril 2004) étaient des faillites dites « politiques », dans lesquelles la dissolution ne repose pas sur les règles en vigueur. Quelque 50 milliards CNY (6 milliards USD) de subventions ont ainsi été alloués à des entreprises en faillite, pour leur permettre de financer le reclassement de 6 millions de salariés et d'effacer 225 milliards CNY (27 milliards USD) de dettes (PWC, 2004). Ces faillites politiques devront cesser d'ici 2008.

Une nouvelle loi sur les faillites susceptible de rendre le droit chinois compatible avec les pratiques exemplaires internationales a déjà fait l'objet de deux lectures à l'Assemblée populaire nationale (APN). Le projet de loi précise les conditions dans lesquelles une requête en faillite peut être déposée par un créancier ou un débiteur, les deux procédures se référant à une valorisation de la trésorerie et du bilan. Toutefois, étant donné qu'aucun minimum n'a été fixé pour la cessation de paiement, même une créance de faible montant peut donner lieu à une requête en faillite, contrairement aux procédures existant dans de nombreux autres pays. Le projet de loi institue la fonction d'administrateur judiciaire, à qui il revient de superviser le processus. Enfin, la loi établit selon quelles modalités les créanciers y seront associés.

Encadré 2.3. **La nouvelle loi sur les faillites**

Le projet de loi concerne toutes les entreprises (ayant le statut de personne morale : sociétés de personnes, sociétés unipersonnelles et autres organisations à but lucratif), même si environ 1 800 entreprises d'État (principalement dans les secteurs de la défense et de l'exploitation minière) en seront encore exemptées pendant une période transitoire de cinq ans, durant laquelle les règles relatives aux faillites dites politiques s'appliqueront. Les procédures de faillite peuvent être ouvertes par un créancier quel qu'il soit, lorsque le débiteur manque à ses engagements. Aux termes du projet de loi, les tribunaux doivent statuer et les débiteurs remettre des informations dans des délais très stricts. Dès lors qu'une requête a été acceptée, les créanciers (ou les actionnaires représentant un tiers du capital) peuvent demander au tribunal d'autoriser une éventuelle réorganisation. En particulier, les premières propositions visant à faire face à la situation de faillite seront faites à l'extérieur du tribunal et soumises à l'approbation des créanciers, l'administrateur judiciaire nommé par le tribunal – et non par les créanciers – n'ayant qu'un pouvoir limité pour liquider les actifs sans autorisation du tribunal.

L'ordre de priorité des paiements décrit dans le projet de loi est similaire à celui de bien d'autres juridictions, à l'exception peut-être des salaires. La première créance concerne le coût de la gestion de la faillite; viennent ensuite les emprunts contractés après la faillite pour préserver la valeur des actifs pour les créanciers, puis les créances des salariés, suivis des créances assorties de sûretés et des créances chirographaires. Certaines juridictions limitent les créances de premier rang des salariés aux salaires et prestations dus et à une indemnité de rupture de contrat, en fixant un plafond global aux paiements à la charge de l'entreprise. Le projet de loi ne détaille pas de façon exhaustive sur quoi peuvent porter les créances des salariés et ne fixe pas de plafond, alors même que la question de savoir si les créances assorties de sûretés doivent passer avant les salaires est apparemment en délibération au sein du groupe de rédaction de la Commission des lois de l'Assemblée populaire nationale.

La nouvelle loi doit passer en troisième lecture et des changements considérables pourraient donc être apportés avant son adoption. L'impact de cette loi dépendra principalement de sa mise en œuvre. Pour l'heure, la Chine n'a guère l'expérience de l'application de la législation sur les faillites dans un contexte de marché. Il ne fait aucun doute qu'elle va acquérir progressivement cette expérience, mais le processus pourrait être accéléré par la création d'un tribunal spécialisé dans les faillites et des exigences minimales de qualification professionnelle pour les administrateurs judiciaires. Les nouvelles dispositions concernant les faillites prises dans d'autres pays en transition ont suscité des préoccupations du même ordre (OCDE, 2000). La création d'un office public chargé de superviser les mandataires de justice chargés des procédures de faillite et de réglementer leur activité pourrait également s'avérer nécessaire. Des autorités de tutelle spécialisées dans les faillites existent dans de nombreux pays où les tribunaux ne prennent pas de décisions (Australie; Hong-Kong, Chine; Mexique et États-Unis) et leur création pourrait marquer une étape importante vers une amélioration de la transparence.

La loi sur les sociétés doit être réformée

En Chine, il n'y a pas de loi uniforme sur les sociétés régissant l'ensemble des entreprises. Plusieurs structures d'entreprise et formes juridiques coexistent – sociétés anonymes, entreprises d'État, entreprises appartenant uniquement à l'État, entreprises collectives,

entreprises étrangères de nature coopérative ou encore coentreprises (voir OCDE, 2000 et tableau 2.A1.2 de l'annexe). La loi fondamentale sur les sociétés, qui date de 1994, s'attachait principalement à donner un nouveau cadre aux secteurs étatique et privé. Toutefois, la loi fixe une norme minimale de capitaux propres élevée pour la création de sociétés à responsabilité limitée et de sociétés par actions et ne permet pas la constitution en société des entreprises individuelles. La Chine a entrepris de réviser la loi sur les sociétés pour assouplir ces contraintes.

Le droit commercial est en cours de révision afin de répondre aux exigences du marché, mais des lacunes subsistent

Un grand nombre des textes législatifs et réglementaires commerciaux ont été modifiés ces dix dernières années. L'accession de la Chine à l'Organisation mondiale du commerce a accéléré ce processus, en favorisant la modernisation de la législation nationale dans de nombreux secteurs de l'activité commerciale et en imposant la révision des réglementations locales incompatibles. De nouvelles modifications vont intervenir prochainement. Le Comité permanent de l'Assemblée populaire nationale a inscrit 59 projets de loi et 17 projets de loi « optionnels » dans son programme législatif 2003-2007, portant notamment sur les droits de propriété, l'immatriculation des sociétés, la responsabilité civile, la fiscalité, la sécurité sociale ou encore le droit judiciaire privé.

Les entrepreneurs se préoccupent au premier chef de la sécurité des droits de propriété et du phénomène généralisé de la contrefaçon (voir encadré 2.2). Une loi sur les droits de propriété est en cours d'examen dans le cadre du nouveau Code civil. Cette loi donnera valeur légale au récent amendement constitutionnel, instaurant un dispositif juridique uniforme pour les propriétés étatique, collective et individuelle et garantissant pour la première fois le droit des agriculteurs à transférer, louer à bail et vendre les droits d'utilisation des terres. Le Bureau des affaires législatives du Conseil des affaires d'État a programmé l'adoption d'une législation secondaire, qui sera déterminante pour assurer une indemnisation équitable de la part de l'État en cas d'expropriation (le domaine éminent) et continuer à renforcer la sécurité et la cessibilité des droits d'utilisation des terres.

Le respect des droits de propriété intellectuelle (DPI) demeure l'un des grands sujets de préoccupation des entreprises tant étrangères que nationales, comme l'a montré le chapitre 1, ce qui a notamment comme effet négatif d'amener les sociétés étrangères à limiter leur R-D en Chine. Même si l'intensité en R-D des entreprises chinoises dépasse aujourd'hui 1 % de valeur ajoutée, elle reste faible au regard des normes internationales. Les sociétés privés et étatiques investissent davantage dans la R-D par unité de valeur ajoutée que les sociétés étrangères. En dépit des modifications substantielles apportées à la législation, la légèreté des sanctions et les lacunes de l'application de la législation sur les DPI lui ôtent son caractère dissuasif (Hors et Zhang, 2005).

Système judiciaire et respect des contrats

Un dispositif législatif développé a besoin d'un système judiciaire efficace pour en assurer l'application. À l'heure actuelle, ce système présente un certain nombre d'inconvénients. Le délai nécessaire pour régler un différend contractuel semble long. Selon les estimations d'avocats chinois, le délai requis pour régler un litige relativement mineur, portant sur la moitié du revenu moyen, est de plus de 8 mois, soit supérieur de près de 70 % à ce qu'il est dans les pays de l'OCDE à revenu élevé. De plus, les frais de procédure en cas de litige sont plus de deux fois supérieurs au niveau observé dans la zone OCDE. L'application

des décisions de justice est également un grave sujet de préoccupation, l'ingérence des pouvoirs publics dans les affaires restant considérable dans de nombreux secteurs et régions. Les entreprises présentes dans des régions où le risque d'expropriation par l'État est moindre et où les contrats sont davantage respectés ont généralement des taux de réinvestissement plus élevés et génèrent, de ce fait, une croissance plus rapide (Cull et Xu, 2004).

L'application de la loi pêche avant tout par le manque d'indépendance du pouvoir judiciaire dans plusieurs domaines, du fait notamment que la rémunération et la promotion des juges sont du ressort des instances locales et que les tribunaux sont subordonnés aux assemblées populaires locales (Lo et Tian, 2005). En conséquence, les décisions de justice peuvent privilégier les parties relevant des juridictions locales (Li *et al.*, 2004). De plus, compte tenu du faible niveau général d'instruction et de formation des juges dans les tribunaux de base, il est particulièrement difficile de garantir l'équité des décisions. Les interprétations incohérentes des textes législatifs et réglementaires sont monnaie courante et les mécanismes correcteurs souvent défaillants eu égard à la forte décentralisation inhérente au système de gouvernance chinois qui est, de fait, fédéraliste.

Les systèmes informels extrajudiciaires de résolution des litiges sont venus dans une certaine mesure seconder les tribunaux (OCDE, 2002; Davies, 2005) – l'arbitrage étant largement utilisé pour régler les différends commerciaux impliquant des investisseurs internationaux (Cohen, 2005). Cependant, compte tenu des difficultés liées à l'application de la loi en particulier, les mécanismes de résolution des litiges de ce type ne peuvent jouer qu'un rôle complémentaire.

Le secteur des entreprises d'État reste important et les ressources sont gaspillées dans certains domaines

Le secteur étatique s'est désengagé de manière significative de nombreux pans de l'économie. Dans de nombreux secteurs, les décisions relatives aux prix et à la production sont désormais fonction des interactions du marché avec un secteur privé conséquent. L'intensification de la concurrence, la solidité de la situation macroéconomique et la poursuite des réformes de la gouvernance des entreprises étatiques ont amélioré la structure capitalistique et les performances des entreprises. De fait, le cinquième environ des sociétés industrielles du secteur étatique affiche désormais une rentabilité supérieure à 10 %. Parmi les sociétés cotées en bourse, dont la grande majorité est contrôlée par l'État, le rendement moyen des actifs est comparable à celui des sociétés cotées dans les pays de l'OCDE, tout en étant nettement inférieur à celui des autres marchés émergents. Néanmoins, les entreprises étatiques du secteur industriel ne soutiennent pas la comparaison avec les entreprises privées en termes de productivité et un grand nombre d'entre elles continuent de gaspiller les investissements et, partant, de priver l'économie de ressources financières.

Même si les dettes des sociétés les plus sinistrées ont été maîtrisées, une fraction des entreprises industrielles contrôlées par l'État continuent d'avoir soit des capitaux propres négatifs, soit une rentabilité inférieure au coût du capital, et doivent en conséquence être restructurées. Pour accroître la productivité et les bénéfices des entreprises en bonne santé détenues par l'État, il conviendrait de pousser plus avant les premières initiatives visant à élargir le marché des actions négociables des entreprises d'État détenues par l'État ou des personnes morales: la présence d'une plus grande proportion d'actionnaires extérieurs devrait inciter ces sociétés à améliorer leurs performances. De plus, le dispositif réglementaire relatif au gouvernement d'entreprise et à l'insolvabilité doit être renforcé.

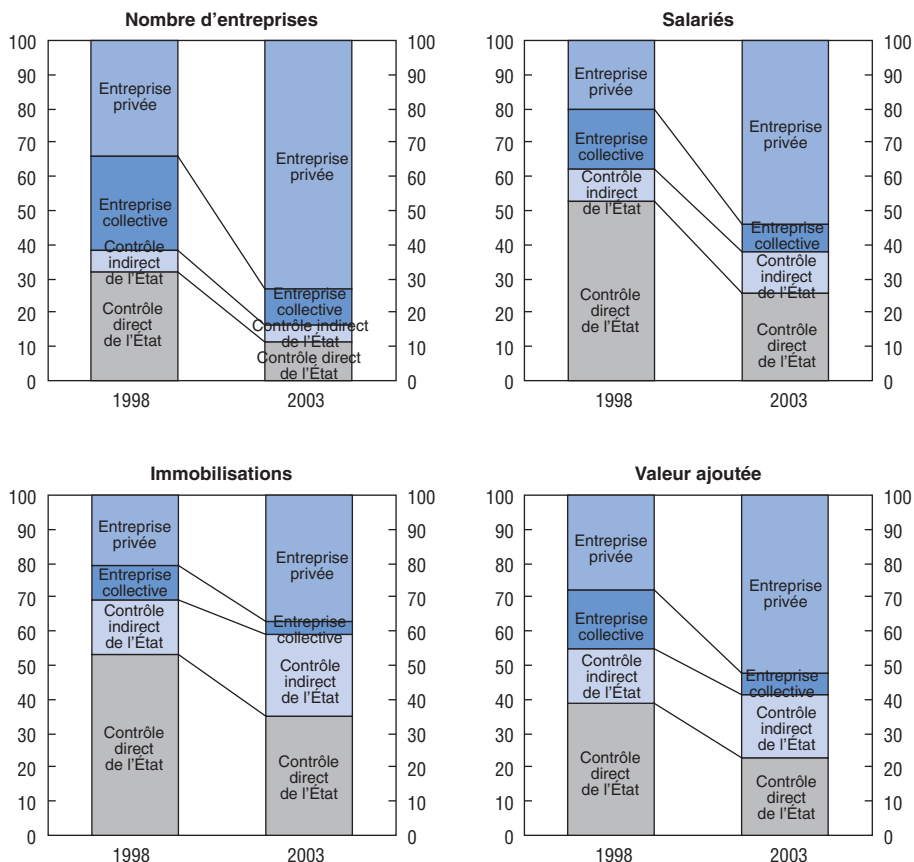
Les pouvoirs publics se sont retirés des entreprises, mais restent très présents

Les sorties du secteur étatique ont augmenté

Le nombre des entreprises contrôlées par l'État (entreprises d'État et sociétés contrôlées par l'État) en Chine a fortement diminué ces dix dernières années. Après avoir culminé à plus de 300 000 en 1995 (première année de l'évaluation du « contrôle » étatique), le nombre des sociétés sous le contrôle de l'État dans l'ensemble des secteurs était inférieur à 150 000 en 2005. Bien que ce recul reflète à la fois des fermetures, des cessions et des concentrations – compensées dans certains cas par de nouvelles entrées – le retrait de l'État a été considérable d'après la quasi-totalité des évaluations¹². La restructuration a été particulièrement rapide dans l'industrie – qui représente 57 % de la valeur ajoutée créée par les entreprises non agricoles – comme indiqué ci-après (graphique 2.4) :

Graphique 2.4. Inversion de la représentation de l'État dans les entreprises

Pourcentage du secteur industriel, par type d'actionnaire contrôlé¹



1. Par « contrôle direct de l'État », on désigne une situation où l'État détient plus de 50 % du capital de l'entreprise et par « contrôle indirect de l'État » renvoie aux autres formes de contrôle par l'État des sociétés. Voir l'annexe 2.A2 pour des ventilations plus détaillées.

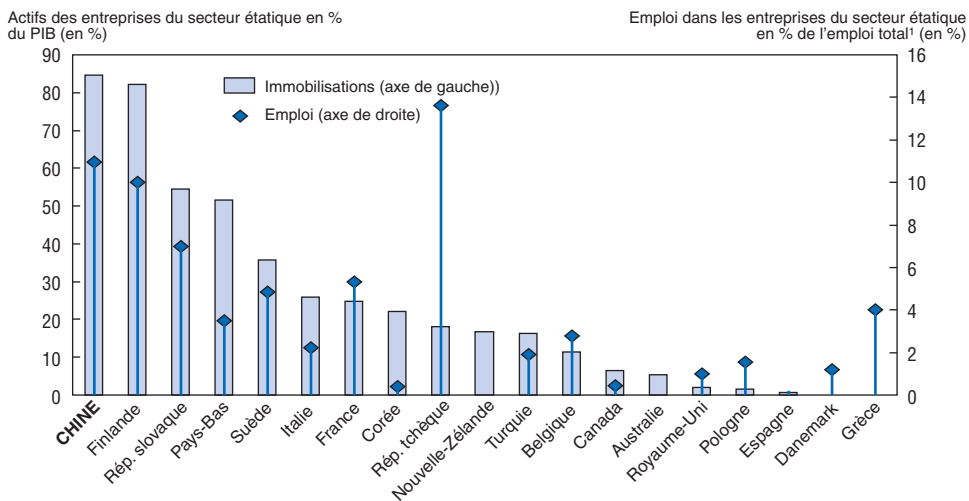
Source : Microdonnées industrielles du Bureau national des statistiques (BNS) et analyse conjointe BNS-OCDE.

Dans les sociétés industrielles contrôlées par l'État, l'emploi a reculé de près de 40 % de 1998 à 2003 du fait du licenciement de 16 millions de salariés. Étant donné que les trois quarts des sociétés du secteur étatique emploient moins de 500 personnes, la plupart de celles qui sont sorties du secteur étatique étaient, comparativement, de taille restreinte.

Toutefois, puisque plus de 80 % des salariés (et des actifs) du secteur étatique appartiennent à des entreprises de plus de 500 personnes, les salariés licenciés travaillaient généralement dans des sociétés plus importantes. Cela étant, la distribution par taille des entreprises contrôlées par l'État, en termes d'emploi, est restée quasiment inchangée après cette réorganisation massive, ce qui indique que le désengagement de l'État a porté sur toutes les catégories d'entreprises¹³.

Malgré les coûts sociaux induits, l'emploi dans les entreprises du secteur étatique a régressé plus rapidement que les actifs ou la production. Bien que la part de l'emploi dans les entreprises sous le contrôle de l'État ait diminué de 24 points – de 62 % en 1998 à 38 % en 2003 – la part des actifs contrôlés par l'État dans l'industrie, qui atteignait les deux tiers du total en début de période, a reculé de 10 points seulement, avec pour conséquence que la production du secteur étatique a conservé une part similaire à celle des actifs. La valeur ajoutée par salarié a triplé sur la même période. Toutefois, la productivité du travail dans les entreprises manufacturières d'État représente, selon les estimations, 4 % seulement de celle des États-Unis en 1995, d'après l'étude de Ren Ruoen dont il est question dans l'annexe 1.A1. La part de l'État dans les actifs et l'emploi en Chine reste nettement supérieure à celle observée dans les pays de l'OCDE (graphique 2.5).

Graphique 2.5. **Comparaison des sociétés contrôlées par l'État : immobilisations et emploi**



1. Les données concernant la Chine sont fondées sur la part de l'emploi des entreprises d'État dans l'emploi total, hors agriculture.

Source : Questionnaire de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques; *Annuaire financier de la Chine* et estimations de l'OCDE.

Les entreprises restées sous le contrôle de l'État ont elles-mêmes été soumises à d'importantes restructurations. De nombreuses entreprises du secteur étatique ont été transformées en sociétés à responsabilité limitée ou en sociétés anonymes, souvent en ouvrant leur capital à des actionnaires extérieurs. Alors qu'en 1998, seulement 15 % des salariés de l'État travaillaient dans des entreprises qui comptaient des actionnaires indirectement (et non pas directement) contrôlés par l'État, en 2003, le pourcentage était passé à 30 %. La part des actifs détenue par l'État dans ce type d'entreprises a progressé encore plus vite.

Les entreprises collectives contrôlées par des autorités locales ont été restructurées et sont sorties du secteur étatique encore plus rapidement que les entreprises d'État. Leur nombre, ainsi que l'emploi et les actifs qu'elles représentent ont diminué de plus de 60 % au cours des six dernières années, dépassant de loin les sorties déjà conséquentes des entreprises de bourgs et de villages (EBV) intervenues au milieu des années 90 (OCDE, 2002).

Le désengagement de l'État a été encore plus rapide dans les secteurs extérieurs aux secteurs *stratégiques* des services d'utilité publique et des ressources naturelles, où le gouvernement central a désigné les entreprises dont il entend conserver le contrôle. Dans les secteurs non stratégiques restants – qui représentent plus des deux tiers de la production industrielle – les entreprises du secteur étatique ne génèrent qu'un quart environ de la valeur ajoutée et sont soumises à la concurrence. En revanche, dans les secteurs des services d'utilité publique et ceux reposant principalement sur les ressources naturelles, l'État est à l'origine de plus des trois quarts de la valeur ajoutée. La dichotomie en termes d'actifs et d'emploi est au moins aussi forte.

Quant aux autorités locales, elles se sont très activement désengagées des entreprises collectives ou étatiques et ont été plus promptes que le gouvernement central à sortir du secteur étatique. La diminution du nombre d'entreprises industrielles appartenant à l'État entre 1998 et 2003 est intervenue à 87 % aux échelons de la préfecture et du district, et aux deux tiers au niveau du district¹⁴. Bien que la baisse du nombre d'entreprises locales ait entraîné un repli considérable de l'emploi (70 % de la diminution nette de 16 millions), la réduction correspondante des actifs a été proportionnellement deux fois plus importante, ce qui tranche avec la progression nette des actifs observée aux niveaux central et provincial. De nombreuses autorités locales se sont retrouvées avec des entreprises en sureffectifs et relativement pauvres en actifs par comparaison¹⁵.

Pourquoi ce retrait de l'État?

Le désengagement rapide de l'État s'explique en grande partie par l'intensification de la concurrence consécutive à la mise en œuvre de réformes d'ouverture sur le marché de plus en plus énergiques et par un système budgétaire qui a soumis les autorités locales à des pressions de plus en plus fortes. La généralisation des prix de marché à la fois sur les marchés de produits en amont et en aval au début des années 90 (tableau 1.3), associée à la croissance du secteur non étatique, a entraîné une vive concurrence et une réduction des marges dans de nombreux secteurs. Compte tenu de la diminution des marges et des parts de marché, les entreprises du secteur étatique les moins efficaces ont été exposées à des difficultés financières croissantes et les autorités locales se sont vu contraintes de subventionner celles qui étaient en déficit (OCDE, 2000).

Simultanément, des déséquilibres se sont creusés entre les prérogatives des autorités locales en matière de dépenses et les recettes dont elles disposaient, et nombre d'entre elles ont été soumises à de fortes contraintes budgétaires, ce qui les a obligées à restructurer, vendre ou fermer les entreprises déficitaires (Li, Li et Zhang, 2000). Cette situation a amené les bourgs et les villages – l'échelon administratif inférieur – à fermer ou à privatiser un grand nombre des entreprises collectives ou des EBV (OCDE, 2002)¹⁶. Nombre de ces décisions relèvent d'initiatives locales, de sorte que les réformes ont réellement suivi une approche du bas vers le haut (Mako et Zhang, 2003; Ho et al., 2003). De plus, du fait de la détérioration des performances des entreprises du secteur étatique au cours des années 90, des pressions semblables se sont exercées sur les gouvernements des cantons, des préfectures et des

provinces, propriétaires de fait d'entreprises étatiques infranationales, ce qui a amené un grand nombre de ces entités à restructurer leurs participations ou à les céder (Dougherty et McGuckin, 2002; The Conference Board, 2002).

L'aggravation des contraintes budgétaires dans un contexte de détérioration des performances financières a certes largement joué en faveur des restructurations et des privatisations, mais celles-ci ont été freinées par plusieurs facteurs : main-d'œuvre pléthorique, encours de la dette et pressions idéologiques (Guo et Yao, 2004). Les inquiétudes relatives au chômage potentiel et l'inadéquation du dispositif sur les faillites ont retardé de nouvelles restructurations. Et comme les entreprises possédant davantage d'actifs peuvent plus facilement indemniser leurs salariés en cas de licenciement, ce sont les plus performantes qui sont le plus susceptibles d'être privatisées¹⁷, laissant à la traîne de nombreuses entreprises aux actifs insuffisants (Jefferson et Su, 2005). Les considérations idéologiques ont eu une incidence moins directe sur le désengagement des autorités locales, mais elles ont néanmoins limité les efforts visant à privatiser plus vite, notamment dans les grandes entreprises relevant de la compétence du gouvernement central (Li et Lui, 2004).

Des réformes – différents types de contrats de performance notamment – ont été introduites au cours des années 90 en vue d'améliorer les incitations internes dans les entreprises restées aux mains de l'État, mais des études ont montré que ces politiques pour la plupart n'ont pas donné lieu à une amélioration notable des performances (Sun et Tong, 2003). Pour les grandes entreprises en général, l'accent a été mis sur la transformation en sociétés de droit privé et sur la réforme de l'actionnariat. Dans le « système d'entreprise moderne », les plus importantes entreprises d'État sont restructurées en vertu de la loi sur les sociétés (hors activités de service social), afin de les doter d'un conseil d'administration, ainsi que d'un conseil de surveillance lorsqu'elles sont ouvertes aux actionnaires non étatiques. Dans ce cas, l'État conserve une participation directe de seulement un tiers du capital, le reliquat étant subdivisé en parts détenues par des personnes morales indirectement contrôlées par l'État et en parts qui peuvent être détenues par les dirigeants, les salariés ou des investisseurs extérieurs (Green et Liu, 2005).

La productivité des entreprises d'État est bien inférieure à celle des entreprises privées

L'écart de productivité est important par rapport aux entreprises à participation ou contrôle extérieur

D'après des estimations utilisant des microdonnées industrielles détaillées, la productivité totale des facteurs des entreprises directement contrôlées par l'État est plus de moitié inférieure à celle des entreprises contrôlées par des intérêts privés (voir graphique 2.2). Cet écart n'est pas seulement visible par la différence de productivité entre les secteurs privé et public, mais également du point de vue des taux de croissance de la productivité, dont il ressort que le taux de croissance du secteur contrôlé par l'État est non seulement à la traîne du secteur privé, mais que cet écart s'accroît de plus en plus au fil du temps¹⁸. Néanmoins, des améliorations sont intervenues dans certaines composantes du secteur appartenant à l'État, et l'efficacité absolue (mais non relative) n'a cessé de progresser ces dernières années.

Ces gains de productivité proviennent pour partie d'entreprises dont le capital est désormais détenu majoritairement par une personne morale et d'autres actionnaires institutionnels (tout en étant indirectement contrôlées par l'État). Les entreprises d'État dotées de ce type de structure sont nettement plus performantes que celles placées sous le

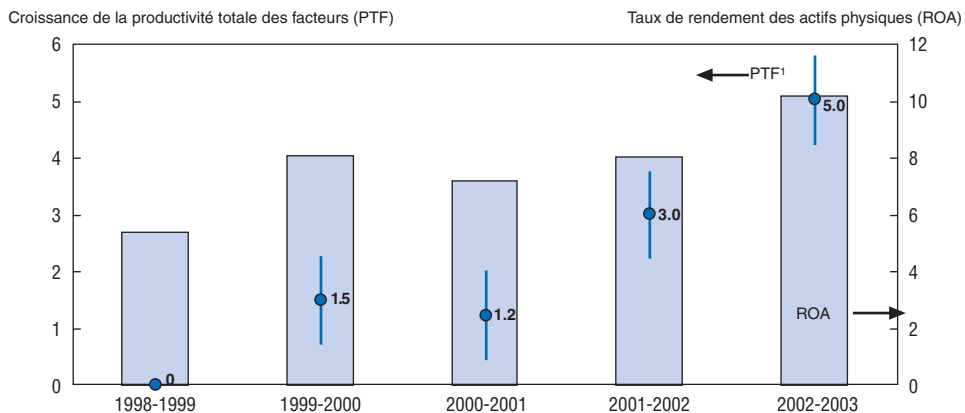
contrôle direct de l'État. De plus, la productivité des entreprises détenues par des personnes morales se situe à mi-chemin entre celle des entreprises contrôlées par l'État et celle des entreprises contrôlées par des intérêts privés, ce qui laisse supposer que la transformation en société de droit privé fait bel et bien une différence, même si une privatisation complète entraînerait une amélioration plus importante encore et plus durable. Ces résultats empiriques pour la période 1998-2003 sont conformes aux conclusions antérieures d'enquêtes par sondage et d'études de cohorte, d'après lesquelles le processus de privatisation serait source de gains importants, que les entreprises sélectionnées soient au départ les plus ou les moins performantes (Song et Yao, 2004; Jefferson et Su, 2005; Aivazian et al., 2005).

Le nombre des entreprises collectives a rapidement chuté au cours des cinq dernières années. La productivité des entreprises restantes toujours contrôlées par des intérêts collectifs est impressionnante et amène à s'interroger. Bien qu'elles ne soient pas comptabilisées dans le secteur privé, leur productivité est pratiquement aussi élevée que celle des entreprises privées nationales et des entreprises contrôlées par des intérêts hors Chine continentale et s'avère conforme aux conclusions de nombreuses études de cas affirmant que le mode opératoire des entreprises collectives les apparente à des entreprises privées de fait. Ces entreprises peuvent opérer dans le cadre de contrats de location ou de tout autre accord informel, bien que leurs droits de propriété résiduels appartiennent aux collectivités locales (SFI, 2000).

L'amélioration de la productivité contribue aux bénéfices

Des gains de productivité ont été constatés même dans le secteur des entreprises publiques directement contrôlées par l'État, la hausse s'accroissant après 1998 – 1999, et plus nettement encore en 2002-2003. Ces poussées de productivité des entreprises d'État correspondent d'assez près au rythme d'amélioration du taux de rendement des actifs, ce qui laisse penser que les gains d'efficacité alimentent fortement la rentabilité (graphique 2.6).

Graphique 2.6. **Croissance de la productivité totale des facteurs et du rendement des actifs**



1. Les fourchettes indiquent un intervalle de confiance de 95 % autour de l'estimation de la régression de la productivité totale des facteurs, voir tableau 2.A2.1 pour les paramètres de régression complets.

Source : Microdonnées industrielles du Bureau national des statistiques (BNS) et analyse conjointe BNS-OCDE.

Les bénéfiques du secteur public sont en hausse, mais il reste d'importantes poches d'entreprises peu rentables

Tendances en matière de rentabilité

Au vu des indicateurs économiques concernant les entreprises industrielles contrôlées par l'État (tableaux 2.5 et 2.6), il apparaît que leurs performances, relativement faibles à la fin des années 90, se sont considérablement améliorées¹⁹. Ces progrès suivent ceux du secteur privé (voir tableau 2.2), mais à un rythme moins soutenu. La part des bénéfiques avant frais financiers, amortissement et impôts dans la valeur ajoutée a augmenté. Des améliorations modestes de la productivité totale des facteurs ont entraîné un repli des dotations aux amortissements, alors même que le rythme d'amortissement des actifs s'est accéléré. Par conséquent, le bénéfice d'exploitation a nettement augmenté, entraînant un quasi-doublement du taux de rendement des actifs physiques²⁰.

Tableau 2.5. Principaux indicateurs d'exploitation des entreprises industrielles contrôlées par l'État

| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|---|------|------|------|------|------|
| En % de la valeur ajoutée | | | | | |
| Bénéfice avant frais financiers, amortissement et impôts | 51.4 | 59.2 | 56.2 | 56.8 | 59.4 |
| Dotations aux amortissements | 28.1 | 26.3 | 27.6 | 26.6 | 24.8 |
| Frais financiers | 15.3 | 11.8 | 10.3 | 9.5 | 7.6 |
| Bénéfice | 7.9 | 21.1 | 18.4 | 20.6 | 27.0 |
| Bénéfice plus produits financiers | 23.2 | 32.9 | 28.6 | 30.2 | 34.6 |
| Bénéfice plus produits financiers en % du stock de capital physique et des stocks | | | | | |
| Taux de rendement des actifs physiques | 5.4 | 8.1 | 7.2 | 8.0 | 10.2 |
| Contrôle direct de l'État avec une participation supérieure à 50 % | 4.8 | 8.0 | 7.4 | 6.6 | 8.2 |
| Contrôle indirect de l'État avec une personne morale détenant une participation supérieure à 50 % | 6.1 | 7.0 | 5.1 | 9.9 | 11.7 |
| Autre forme de contrôle de l'État | 9.1 | 10.5 | 10.0 | 11.0 | 15.6 |
| Pour mémoire : Unités collectives détenant une participation supérieure à 50 % | 10.8 | 11.7 | 12.6 | 14.6 | 16.5 |
| Bénéfice en % des capitaux propres | | | | | |
| Taux de rendement des capitaux propres (avant impôts) | 3.4 | 7.6 | 6.9 | 7.5 | 10.2 |
| En % de la valeur ajoutée | | | | | |
| Coefficient de capital | 3.8 | 3.5 | 3.5 | 3.3 | 2.9 |
| Ratio stocks-production | 1.0 | 0.9 | 0.8 | 0.8 | 0.7 |
| Ratio immobilisations incorporelles/charges constatées d'avance | 1.7 | 1.3 | 1.4 | 1.3 | 1.1 |
| Capital total | 6.4 | 5.7 | 5.7 | 5.3 | 4.7 |

NB : Voir note du tableau 2.2.

Source : Microdonnées industrielles du Bureau national des statistiques (BNS) et calculs de l'OCDE.

La décomposition du taux de rendement des actifs physiques montre que cette forte augmentation est principalement liée aux améliorations intervenues dans l'allocation et l'emploi du capital (tableau 2.7). Si l'amélioration de la productivité intervient pour partie, l'augmentation reflète plus généralement une allocation du capital apporté par l'État

Tableau 2.6. Principaux indicateurs de financement des entreprises industrielles contrôlées par l'État

| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|
| En % de la valeur ajoutée | | | | | |
| Ressources (flux) | 33.3 | 15.0 | 23.7 | 13.0 | 29.1 |
| Besoin net de financement | -3.5 | -9.3 | -0.5 | 4.2 | 10.1 |
| Emprunts à long terme | 4.5 | 2.3 | -3.4 | 1.1 | 7.4 |
| Emprunts à court terme (nets) | -8.1 | -11.5 | 2.9 | 3.1 | 2.7 |
| Variation des capitaux d'emprunt | 36.8 | 24.3 | 24.2 | 8.8 | 18.9 |
| Bénéfices non distribués | 3.6 | 15.2 | 13.6 | 14.4 | .. |
| Autres variations des capitaux propres | 33.2 | 9.0 | 10.7 | -5.6 | .. |
| Emplois (flux) | 34.1 | 16.4 | 23.7 | 12.3 | 29.9 |
| Variations du capital | 38.3 | 16.0 | 22.9 | 13.5 | 25.6 |
| Variations des immobilisations nettes | 29.8 | 25.3 | 12.5 | 11.3 | 22.9 |
| Variations des stocks | 8.5 | -9.4 | 10.4 | 2.2 | 2.7 |
| Variations des charges constatées d'avance et autres actifs | -4.2 | 0.4 | 0.7 | -1.2 | 4.3 |
| Autres variations | 0.8 | 1.4 | -0.1 | -0.7 | 0.9 |
| Endettement net total (stock) | 302.2 | 252.2 | 238.9 | 222.9 | 193.9 |
| Dettes exigibles à court terme | 190.7 | 167.3 | 155.4 | 143.3 | 125.6 |
| Dettes exigibles à long terme | 111.6 | 85.0 | 83.5 | 79.6 | 68.3 |
| Financement des actifs (stock) | | | | | |
| En % des immobilisations, des stocks et autres éléments du capital | | | | | |
| Endettement net total | 47.0 | 44.0 | 42.1 | 41.9 | 41.4 |
| Dettes exigibles à court terme | 29.6 | 29.2 | 27.4 | 26.9 | 26.8 |
| Dettes exigibles à long terme | 17.3 | 14.8 | 14.7 | 15.0 | 14.6 |
| Fonds propres | 52.5 | 55.2 | 57.2 | 57.5 | 57.9 |
| Autres engagements | 0.6 | 0.8 | 0.7 | 0.6 | 0.7 |
| Endettement sur capitaux propres | 89.5 | 79.7 | 73.6 | 72.9 | 71.5 |

NB : Voir note du tableau 2.3.

Source : Microdonnées industrielles du Bureau national des statistiques (BNS) et calculs de l'OCDE.

davantage orientée vers le marché. L'amélioration de l'allocation du capital est illustrée pour partie par la progression des indices de concentration régionale et par la spécialisation sans forte hausse de la concentration sectorielle. Cette évolution a sans doute été motivée par l'atténuation des pressions sur les prix exercées par les entreprises lourdement endettées affichant des taux de rendement faibles, voire négatifs, qui pesaient sur les marges, mais dont le nombre va décroissant. De fait, les marges ont progressé au cours de la période 1998-2003. Elle s'illustre également dans la modification des modes d'investissement des entreprises qui se sont traduits par un recul du coefficient de capital et du ratio stocks-production. En conséquence des améliorations observées du rendement du capital physique, le rendement des capitaux propres a également progressé, cette hausse étant attribuable aux changements intervenus en matière de recours à l'emprunt (endettement), associés à une modération des frais financiers.

Les taux respectifs de rendement des actifs des différents types d'entreprises contrôlées (par l'État) indiquent que la restructuration du régime de propriété a joué un rôle significatif dans l'amélioration des performances. Le rendement des actifs des entreprises dont l'actionnaire majoritaire est une personne morale contrôlée par l'État (autrement dit indirectement contrôlées par l'État) a été fluctuant, mais ces deux dernières années, a été supérieur de presque 50 % à celui des entreprises directement contrôlées par l'État. Un

Tableau 2.7. **Analyse des taux de rendement du capital**

| | 1998 | Variation du taux due à l'augmentation | | | 2003 |
|---|--|--|--|------------------------------|---|
| | Taux de rendement du capital physique | De la marge bénéficiaire | Du coefficient de capital | Du taux d'amortissement | Taux de rendement du capital physique |
| Taux de rendement des actifs corporels¹ | | | | | |
| Toutes entreprises confondues | 6.1 | +2.1 | +5.3 | -1.3 | 12.2 |
| Entreprises contrôlées par l'État | 4.8 | +3.6 | +3.3 | -1.6 | 10.2 |
| Entreprises directement contrôlées par l'État | 3.9 | +2.9 | +2.8 | -1.4 | 8.2 |
| Entreprises contrôlées par des entreprises appartenant à l'État | 7.4 | +5.8 | -0.9 | -0.6 | 11.7 |
| Autres formes d'entreprises contrôlées par l'État | 8.5 | +3.4 | +6.0 | -2.3 | 15.6 |
| Entreprises collectives | 11.2 | +0.0 | +5.6 | -0.4 | 16.5 |
| Entreprises privées | 7.8 | +1.2 | +6.7 | -0.7 | 15.0 |
| Contrôlées par des intérêts non continentaux | 4.7 | +2.7 | +8.0 | -1.1 | 14.2 |
| Contrôlées par des particuliers | 12.7 | +0.7 | +4.0 | -1.1 | 16.3 |
| Contrôlées par des entreprises non étatiques | 10.9 | -0.1 | +4.8 | -0.3 | 15.2 |
| | 1998 | Variation du taux due à l'augmentation | | | 2003 |
| | Taux de rendement des capitaux propres | du rendement du capital physique | de la croissance du capital incorporel | de l'impact de l'endettement | Taux de rendement des capitaux propres ¹ |
| Taux de rendement des capitaux propres² | | | | | |
| Toutes entreprises confondues | 3.8 | +6.2 | -1.8 | +4.0 | 12.2 |
| Entreprises d'État | 2.0 | +5.4 | -1.7 | +4.4 | 10.2 |
| Directement contrôlées par l'État | 0.4 | +4.3 | -1.2 | +4.4 | 7.9 |
| Entreprises contrôlées par des entreprises appartenant à l'État | 6.1 | +4.3 | -1.6 | +3.0 | 11.7 |
| Autres formes d'entreprises contrôlées par l'État | 7.8 | +7.1 | -2.7 | +4.2 | 16.5 |
| Entreprises collectives | 10.8 | +5.3 | -1.6 | +2.1 | 16.5 |
| Entreprises privées | 6.0 | +7.3 | -2.3 | +3.3 | 14.4 |
| Entreprises contrôlées par des intérêts non continentaux | 2.9 | +9.5 | -2.0 | +3.7 | 14.0 |
| Entreprises contrôlées par des particuliers | 12.4 | +3.6 | -2.3 | +1.4 | 15.1 |
| Entreprises contrôlées par des entreprises non étatiques | 9.3 | +4.4 | -1.9 | +2.6 | 14.4 |

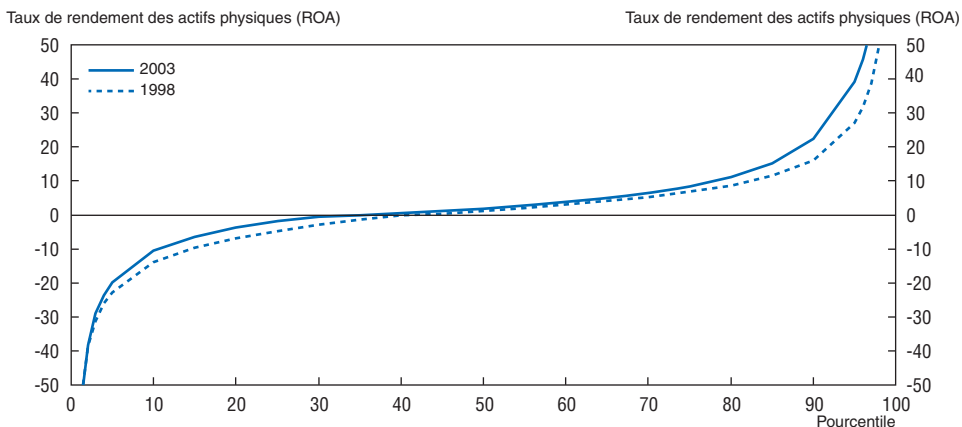
1. Le taux de rendement du capital physique est obtenu en divisant le bénéfice d'exploitation par les immobilisations plus les stocks.

2. Le taux de rendement des fonds propres est obtenu en divisant le bénéfice par les capitaux propres.

Source : Microdonnées industrielles du Bureau national des statistiques (BNS) et analyse de l'OCDE.

petit nombre d'entreprises (1 % du total) sont contrôlées par l'État par le biais d'une participation minoritaire importante. Les performances de ces entreprises ont été encore meilleures, au point de dépasser le rendement des actifs des entreprises privées en 2003.

L'amélioration du taux de rendement n'a pas été égale dans toutes les entreprises contrôlées par l'État, même si elle a concerné presque tous les secteurs d'activité²¹. Les progressions les plus spectaculaires proviennent de la tranche supérieure de la distribution, dans laquelle les 20 % des entreprises contrôlées par l'État affichant les meilleures performances ont contribué pour plus de 80 % à l'augmentation nette globale des rendements, le reste de l'amélioration se répartissant entre les tranches inférieures (graphique 2.7). Cependant, les variations intervenues aux niveaux médians de la distribution ont été relativement modestes : les taux de rendement des entreprises médianes se situent dans une

Graphique 2.7. **Distribution des taux de rendement des actifs physiques**

Source : Microdonnées industrielles du Bureau national des statistiques (BNS) et analyse conjointe BNS-OCDE.

fourchette de 1 % à 2 %, et la proportion des entreprises déficitaires est passée de 42 % en 1998 à 35 % en 2003. Globalement, les deux tiers des entreprises du secteur industriel appartenant à l'État ont réalisé un taux de rendement des actifs inférieur à 5 % avant paiement des frais financiers.

Une comparaison internationale des taux de rendement des actifs des entreprises remplace les améliorations apparemment impressionnantes des entreprises industrielles chinoises en contexte (tableau 2.8). Même si le rendement *moyen* (pondéré) des actifs des entreprises cotées et non cotées contrôlées par l'État est désormais supérieur à celui des entreprises industrielles cotées dans les économies membres de l'OCDE les moins performantes ou dans les pays non membres de l'OCDE, le rendement *médian* est de loin le plus faible de toutes ces économies. En revanche, les rendements des entreprises chinoises privées soutiennent favorablement la comparaison. Il faut noter que les entreprises chinoises cotées (qui sont pour la plupart contrôlées par l'État) affichent de meilleures performances, mais elles regroupent nombre d'entreprises d'État parmi les plus rentables.

Les performances financières se sont globalement améliorées, mais certaines entreprises restent dangereusement à la traîne

Les indicateurs de financement font apparaître que les entreprises d'État ont réduit leur endettement et recourent de plus en plus au financement en fonds propres. Malgré une augmentation du recours à l'emprunt en 2002 et 2003, les améliorations de la productivité et de la structure du capital ont suffi à diminuer l'endettement à court et long terme par rapport à la valeur ajoutée. Néanmoins, il subsiste un nombre important d'entreprises sous-performantes supportant une lourde charge d'endettement.

Près de 15 % des entreprises industrielles contrôlées par l'État opèrent avec des fonds propres négatifs. La longue queue de distribution des performances indique qu'un nombre important d'entreprises d'État ne sont pas solvables malgré les améliorations des indicateurs agrégés du secteur public. Pour nombre d'entre elles, le rendement des actifs est également négatif, ce qui signifie que même la conversion de leurs dettes en capitaux propres ne les sauverait pas. Même si cela n'est guère surprenant en raison des carences du régime d'insolvabilité, il s'agit d'un problème grave. Les restructurations semblent n'offrir qu'une solution partielle. Alors qu'on ne compte qu'environ moitié moins d'entreprises appartenant à une personne morale contrôlée par l'État que d'entreprises directement

Tableau 2.8. **Comparaison internationale des performances des entreprises industrielles**

Taux de rendement des actifs physiques (ROA) en 2002

| | Taux de rendement des actifs ¹ | | Taux de rendement des fonds propres ¹ | |
|---|---|--------|--|--------|
| | Moyen | Médian | Moyen ² | Médian |
| Total des entreprises cotées, OCDE³ | 10.5 | 7.1 | 10.1 | 6.0 |
| Australie | 7.2 | 9.4 | 2.3 | 8.2 |
| Autriche | 19.9 | 10.9 | 13.2 | 8.6 |
| Belgique | 20.5 | 9.9 | 16.8 | 9.9 |
| Canada | 10.8 | 6.0 | 5.7 | 5.7 |
| République tchèque | 9.9 | 7.5 | 8.5 | 7.6 |
| Danemark | 12.7 | 9.5 | 9.8 | 8.8 |
| Finlande | 17.5 | 9.5 | 14.4 | 10.2 |
| France | 19.1 | 14.0 | 15.3 | 13.6 |
| Allemagne | 21.3 | 8.6 | 16.2 | 8.7 |
| Grèce | 15.3 | 14.3 | 11.5 | 16.3 |
| Irlande | 17.2 | 7.5 | 11.5 | 10.2 |
| Italie | 16.1 | 9.0 | 9.0 | 7.5 |
| Japon | 5.5 | 3.9 | 3.3 | 3.4 |
| Corée | 18.5 | 11.9 | 13.3 | 12.6 |
| Pays-Bas | 20.2 | 8.7 | 17.0 | 8.3 |
| Nouvelle-Zélande | 8.3 | 16.8 | 4.8 | 15.3 |
| Norvège | 2.7 | 5.5 | 29.3 | 1.9 |
| Pologne | 5.9 | 8.0 | 1.7 | 8.3 |
| Portugal | 15.1 | 6.7 | 6.8 | 4.7 |
| Espagne | 23.8 | 9.1 | 15.8 | 11.9 |
| Suède | 9.8 | 7.4 | 5.0 | 7.0 |
| Suisse | 19.7 | 10.1 | 16.5 | 9.6 |
| Royaume-Uni | 17.9 | 9.5 | 12.5 | 6.1 |
| États-Unis | 19.1 | 10.0 | 11.3 | 9.0 |
| Chine, toutes sociétés cotées confondues⁴ | 10.4 | 11.5 | 7.4 | 7.1 |
| Chine, sociétés cotées et non cotées⁵ | 10.1 | 7.2 | 9.8 | .. |
| Entreprises contrôlées par l'État | 8.0 | 1.4 | 7.5 | .. |
| Entreprises contrôlées par des intérêts privés | 13.4 | 9.5 | 13.0 | .. |
| Total hors OCDE, entreprises cotées³ | 13.7 | 12.1 | 13.1 | 9.6 |
| Brésil | 23.4 | 30.6 | 8.3 | 12.6 |
| Chili | 5.9 | 10.6 | 4.1 | 7.9 |
| Hong-Kong, Chine | 25.6 | 12.8 | 18.2 | 6.6 |
| Inde | 19.3 | 16.6 | 18.3 | 15.3 |
| Indonésie | 12.5 | 20.6 | 12.0 | 25.8 |
| Malaisie | 9.2 | 8.3 | 7.6 | 7.5 |
| Mexique | 18.6 | 17.5 | 21.5 | 25.8 |
| Philippines | 15.6 | 13.8 | 8.9 | 8.2 |
| Singapour | 10.1 | 8.4 | 4.4 | 6.4 |
| Afrique du Sud | 29.2 | 24.6 | 31.8 | 21.7 |
| Taipei chinois | 11.1 | 9.7 | 6.1 | 5.9 |
| Thaïlande | 18.9 | 15.5 | 22.1 | 13.9 |

1. Le taux de rendement des actifs est calculé en divisant le résultat avant frais financiers, amortissement et impôts par les immobilisations augmentées des stocks; le taux de rendement des fonds propres est calculé en divisant le bénéfice avant impôts par l'actif net.

2. Les moyennes indiquées sont pondérées par les actifs physiques ou les fonds propres de chaque entreprise.

3. Ne sont incluses que les économies comptant au moins 25 entreprises industrielles cotées recensées par Compustat Global.

4. Les entreprises chinoises cotées auxquelles il est fait référence ici sont les 1 300 entreprises non financières figurant dans la TEJ Databank.

5. Les entreprises chinoises cotées et non cotées auxquelles il est fait référence ici sont les 160 000 entreprises industrielles figurant dans les microdonnées industrielles du BNS.

Source : Compustat Global, TEJ Databank, microdonnées industrielles du Bureau national des statistiques (BNS) et analyse de l'OCDE.

contrôlées par l'État qui affichent des capitaux propres négatifs, on trouve parmi les entreprises ayant d'autres actionnaires d'État presque autant d'entreprises techniquement insolubles que parmi les entreprises directement contrôlées par l'État.

Une concentration de créances irrécouvrables parmi les entreprises non viables

À tous les échelons d'administration, il subsiste un groupe non négligeable d'entreprises sinistrées appartenant à l'État confrontées à des problèmes financiers. Ce groupe comprend des entreprises affichant des fonds propres négatifs, une valeur ajoutée négative ou un rendement des actifs inférieur à zéro. Les entreprises sinistrées représentent désormais 7 % des entreprises, 11 % des travailleurs, 23 % des actifs et 22 % de l'encours des dettes. Si l'on y ajoute les entreprises contrôlées par l'État affichant des taux de rendement très médiocres (inférieurs à 5 %), le groupe s'accroît considérablement pour représenter 10 % des entreprises, 20 % des travailleurs, 30 % des actifs et 40 % de l'encours des dettes. Même si l'analyse de la dette associée aux entreprises sinistrées fait apparaître une diminution progressive de son volume, un nombre important d'entreprises détient des créances qui sont, ou deviendront probablement, non productives (voir aussi Geng, 2004).

Quelque 90 % des entreprises sinistrées (69 000 entreprises), ainsi que les trois quarts de leurs effectifs (9 millions de salariés) relèvent d'administrations infranationales. La liquidation éventuelle des entreprises les plus en difficulté soulève d'importants problèmes d'emploi. Les entreprises relevant des cantons sont généralement les plus petites et ne représentent pas la plus grande part des emplois des entreprises sinistrées (alors qu'elles comptent pour près de la moitié d'entre elles). La majeure partie de ces emplois se trouve à l'échelon préfectoral, qui supporte également une part de la dette qui est sans proportion avec ses actifs. En fait, les entreprises relevant de tous les niveaux infranationaux sont en moins bonne position que celles relevant de l'administration centrale du point de vue du rapport actif/passif.

Augmentation des capitaux propres

La tendance générale à un renforcement du financement en fonds propres par rapport au financement sur fonds empruntés est encourageante. Elle est en partie imputable au recul du recours à l'emprunt, mais les capitaux propres ont également augmenté considérablement; en effet, les bénéfices non distribués de toutes les formes d'entreprises contrôlées par l'État sont passés de 2.7 % à 14 % de la valeur ajoutée du secteur, et il y a probablement eu une combinaison d'opérations informelles de négociation d'actions et des échanges de créances contre des actifs, certaines de ces opérations étant initiées par des structures de défaisance (voir Mako et Zhang, 2003). Malgré un recul du ratio endettement/fonds propres et l'augmentation des capitaux propres, la progression des bénéfices a été assez importante pour soutenir une hausse des rendements des fonds propres, avant (comme après) impôts (tableau 2.12).

Hors du secteur industriel, les performances ne se sont pas améliorées

Si l'on considère l'économie dans son ensemble, les performances des entreprises d'État hors secteur industriel sont nettement inférieures à celles du secteur industriel (tableau 2.9). Les rendements des capitaux propres de l'ensemble du secteur non industriel n'ont représenté qu'un quart de ceux des entreprises industrielles en 2003 et n'ont pas dépassé la moitié de ces derniers aux cours des six dernières années. Le secteur non industriel représente plus de la moitié de l'actif net du secteur des entreprises d'État et un

Tableau 2.9. Indicateurs des actifs et des fonds propres des entreprises contrôlées par l'État dans l'ensemble de l'économie

| | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|---|------|------|------|------|------|------|
| En milliers d'unités | | | | | | |
| Nombre d'entreprises | | | | | | |
| Tous secteurs économiques | 238 | 217 | 191 | 174 | 159 | 146 |
| Secteur industriel | 65 | 61 | 53 | 47 | 41 | 34 |
| Secteur non industriel ² | 173 | 156 | 138 | 127 | 118 | 112 |
| En milliers de milliards CNY | | | | | | |
| Immobilisations nettes | | | | | | |
| Tous secteurs économiques | 6.3 | 6.9 | 7.5 | 8.0 | 8.8 | 9.5 |
| Secteur industriel | 3.0 | 3.2 | 3.5 | 3.6 | 3.7 | 4.1 |
| Secteur non industriel ² | 3.3 | 3.6 | 4.0 | 4.4 | 5.1 | 5.4 |
| En % du PIB | | | | | | |
| Tous secteurs économiques | 81.9 | 85.1 | 84.6 | 84.6 | 84.7 | 81.5 |
| Secteur industriel | 38.6 | 40.0 | 39.4 | 38.2 | 35.9 | 34.8 |
| Secteur non industriel ² | 43.3 | 45.1 | 45.2 | 46.4 | 48.8 | 46.6 |
| En milliers de milliards CNY | | | | | | |
| Capitaux propres | | | | | | |
| Tous secteurs économiques | 5.0 | 5.4 | 5.8 | 6.1 | 6.7 | 7.1 |
| Secteur industriel | 2.6 | 2.9 | 3.1 | 3.4 | 3.5 | 3.7 |
| Secteur non industriel ² | 2.5 | 2.5 | 2.7 | 2.8 | 3.2 | 3.3 |
| En % du PIB | | | | | | |
| Tous secteurs économiques | 65.4 | 66.8 | 65.7 | 65.1 | 64.0 | 61.1 |
| Secteur industriel | 33.5 | 35.9 | 35.5 | 35.9 | 33.6 | 32.3 |
| Secteur non industriel ² | 31.9 | 30.9 | 30.2 | 29.2 | 30.5 | 28.8 |
| Bénéfices en % des capitaux propres ¹ | | | | | | |
| Taux de rendement des capitaux propres¹ | | | | | | |
| Tous secteurs économiques | 0.4 | 2.1 | 4.9 | 4.6 | 5.7 | 6.7 |
| Secteur industriel | 2.0 | 3.4 | 7.6 | 6.9 | 7.5 | 10.2 |
| Secteur non industriel ² | -1.3 | 0.6 | 1.7 | 1.7 | 3.7 | 2.8 |

1. Le taux de rendement des capitaux propres est calculé en divisant le bénéfice avant impôts sur le revenu par les capitaux propres.

2. Pour le secteur non industriel, les montants correspondant au secteur non industriel sont calculés par différence.

Source : *Annuaire statistique de la Chine* ; microdonnées du Bureau national des statistiques (BNS) et calculs de l'OCDE.

peu moins de la moitié de ses capitaux propres²². (Le segment le plus important est représenté par le secteur des services financiers, évoqué en détail au chapitre 3.) La tendance s'est toutefois redressée (quoique dans une moindre mesure), par rapport au creux de 1998, à l'instar de l'évolution observée dans le secteur industriel.

Les autorités poursuivent les réformes pour améliorer les performances du secteur étatique

Avant 2003, la supervision de nombreuses entreprises d'État – y compris à un même échelon d'administration – était extrêmement décentralisée, puisque cette fonction était assumée par de multiples institutions et organismes. Il n'existait en conséquence aucune instance chargée de préserver et de valoriser les actifs de l'État. Or, cela a gravement affecté l'efficacité des entreprises d'État et leur capacité à se réformer.

La création de la SASAC clarifie l'action des pouvoirs publics

En 2003 a été créée la *Commission d'État chargée de la supervision et de la gestion des actifs de l'État* (SASAC), nouvel organisme auquel a été confiée la mission de traiter les problèmes du secteur étatique, les réformes précédentes n'étant guère parvenues à améliorer substantiellement les performances des entreprises d'État ou à réduire l'encours de leur dette (voir OCDE, 2000, 2002). La SASAC est chargée de contrôler et de surveiller directement les entreprises d'État non financières contrôlées par l'administration centrale. Dans les villes relevant des gouvernements des provinces, des préfectures et des cantons, les SASAC locales sont autorisées par leurs instances de tutelle respectives à jouer ce rôle auprès des entreprises détenues par les administrations locales.

La SASAC a été chargée par l'État d'intervenir en tant qu'apporteur de capitaux indépendamment du gouvernement. A ce titre, elle concentre l'autorité, les obligations et les responsabilités liées à cette mission au sein d'un même organe. Les réformes qu'elle a menées ont suivi le principe de la séparation entre l'administration et l'entreprise et de la séparation entre la fonction actionnariale des entreprises d'État et la fonction de gestion. En tant qu'actionnaire dominant (ou minoritaire), elle s'est efforcée d'intervenir principalement en tant qu'investisseur, en évitant d'interférer directement dans les activités de production et de gestion de l'entreprise. Cela devrait en principe permettre aux entreprises de se comporter en personnes morales respectueuses des règles du marché.

La création de la SASAC peut apporter plus de transparence à l'exploitation et la cession des actifs d'État, mais il conviendra de préciser si elle va agir uniquement en tant qu'investisseur institutionnel faisant office d'agent fiduciaire pour le compte de l'État chinois ou davantage comme un instrument de mise en œuvre de la politique industrielle (Bouchez et Mesnard, 2005). Les Lignes directrices de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques indiquent qu'une autorité chargée de la gestion des actifs d'État doit rendre ses objectifs aussi explicites que possibles, dans la mesure où ceux-ci peuvent être autres que la seule maximisation des bénéfices (OCDE, 2005b). Le gouvernement a déclaré que la SASAC est le principal organisme chargé de préserver et de valoriser les actifs d'État.

La SASAC a élaboré une série de règles et de règlements afin de renforcer la transparence du processus de restructuration. Ainsi, le transfert d'actifs doit désormais s'effectuer sur des marchés désignés de transaction des droits de propriété. Les projets de modification du régime de propriété des entreprises d'État doivent être soumis à une conférence des salariés qui en débattrait. En matière d'orientation opérationnelle, la SASAC a mis sur pied un nouveau système de contrôle des performances au sein des grandes entreprises relevant du gouvernement central de façon à en améliorer les performances opérationnelles.

La SASAC a commencé à déterminer plus clairement les principaux secteurs stratégiques au sein desquels elle concentrera les participations de l'État. Jusqu'ici, 62 groupes ont été identifiés dans les secteurs de l'énergie, de la défense, de la métallurgie, des véhicules automobiles, des transports et des télécommunications. Le gouvernement considère ces domaines comme vitaux pour l'économie nationale. Alors que le choix de la plupart de ces secteurs n'aurait pas été surprenant dans de nombreux pays de l'OCDE il y a plusieurs décennies, le fait d'inclure dans la liste l'automobile ou la métallurgie est plus inhabituel compte tenu de la forte concurrence qui existe déjà dans ces secteurs. Le contrôle de l'État devrait continuer à s'exercer sur ces groupes d'entreprise, auxquels viendront s'ajouter une autre série d'entreprises désignées appartenant à un plus vaste éventail de secteurs. Alors qu'il y a eu des déclarations divergentes sur l'ampleur des intérêts privés qui seront

encouragés, un important actionnariat non étatique sera finalement autorisé. En effet, le gouvernement a annoncé que des mises sur le marché d'actions détenues par l'État seraient réalisées à certaines conditions (voir chapitre 3).

Au niveau du gouvernement central, priorité a été donnée à la restructuration des 196 entreprises centrales et de leurs quelque 20 000 filiales. En 2004, neuf de ces groupes non financiers figuraient dans la liste des 500 entreprises internationales réalisant le plus important chiffre d'affaires établie par le magazine *Fortune*. En mai 2005, le nombre de ces holdings avait été ramené à 172, dans l'intention de former une trentaine d'entreprises compétitives à l'échelon international par voie de fusions, d'acquisitions ou de restructurations²³. La SASAC vise, avec ce processus de concentration, à améliorer la rationalité de l'investissement et à renforcer les compétences stratégiques – en exigeant notamment des entreprises qu'elles se centrent sur pas plus de trois activités²⁴. Le but de cette limitation de l'éventail d'activités des entreprises est de leur éviter une diversification qui ne soit pas rentable. La SASAC projette de mettre en place un système d'enregistrement des nouveaux projets d'investissement de façon à vérifier qu'ils cadrent avec les métiers de base de l'entreprise; pour les projets qui ne relèvent pas de ces métiers de base, un dispositif d'examen et d'approbation sera établi.

Par ailleurs, un nouveau dispositif a été mis en place pour la gestion des entreprises relevant des autorités locales. Chacune des 31 provinces a créé une agence de la SASAC et plus de 200 municipalités (45 % du total) avaient ouvert une antenne locale à la fin 2004. De nombreuses administrations locales sont soucieuses de restructurer le régime de propriété des entreprises relevant de leur juridiction et certaines ont lancé leurs propres initiatives en ce sens. Si la SASAC encourage la restructuration des entreprises, il lui est arrivé d'interrompre certaines transactions lorsqu'elle craignait que le prix de cession fixé ne soit trop faible. L'exemple le plus récent a concerné des opérations de rachat d'entreprises par les cadres dirigeants, pour lesquelles on a pu craindre que le prix de cession des actifs ne soit inférieur à celui du marché. Après une suspension de plusieurs mois au cours de laquelle la SASAC a formulé de nouvelles règles, ces rachats par les cadres dirigeants sont désormais autorisés pour les petites et les moyennes entreprises à des conditions qui assurent plus de transparence et obligent à rendre des comptes sur les conditions de la cession. Ce type d'opérations est toutefois proscrit pour les grandes entreprises²⁵.

La négociation d'actions a commencé, mais elle est encore relativement peu développée

L'initiative sans doute la plus prometteuse prise par la SASAC est la promotion d'un dispositif plus ouvert d'échange des droits de propriété. Trois principaux centres d'échange ont été créés au niveau national pour faciliter la vente aux enchères, la cession et le transfert des actions et actifs des entreprises d'État. Le Shanghai United Assets and Equity Exchange Centre affiche la liquidité la plus importante, et peut négocier dans tout le pays les actifs de nombreuses collectivités locales (voir encadré 2.4). Tandis que la majorité des transactions se déroulent dans le secteur étatique, un nombre croissant d'entreprises privées s'y montre également actives. Même les actions d'entreprises cotées détenues par des personnes morales sont négociées sur ces centres d'échange et le transfert du contrôle de plus d'une centaine de sociétés cotées à des entreprises privées nationales ou étrangères a été constaté (Green et Liu, 2005).

Ces centres d'échange des droits de propriété semblent bien fonctionner et leur activité devrait être développée. Leur fonctionnement obéit à de nombreux principes arrêtés à la suite de l'examen par l'OCDE des politiques et pratiques des pays membres en

Encadré 2.4. **Shanghai United Assets and Equity Exchange**

À la suite d'une décision prise par le Comité central du PCC en octobre 2003 en vue de favoriser « le développement réglementé du marché des droits de propriété en Chine », la Commission d'État chargée de la supervision et de la gestion des actifs de l'État (SASAC) a créé trois centres pilotes d'échange des droits de propriété à Shanghai, Pékin et Tianjin. Ces centres sont conçus comme les principales plates-formes de négociation des actifs d'État détenus au niveau central et peuvent également négocier, si cela est autorisé, des actifs détenus par des autorités locales. La SASAC souhaite qu'ils reprennent progressivement les activités non contrôlées d'une centaine de centres d'échange informels qui ont vu le jour dans tout le pays (voir Green et Liu, 2005). Ces nouveaux centres ont pour objet de normaliser l'échange d'actifs des entreprises d'État et éviter les transactions de gré à gré qui sont actuellement courantes.

De ces trois centres, le Shanghai United Assets and Equity Exchange (SUAEE) affiche le plus important volume de transactions : en 2004, elle a enregistré 5 155 opérations d'échange d'actions pour un chiffre d'affaires de 361 milliards CNY. Sur l'ensemble de ces opérations, 2 689 impliquaient des investisseurs privés (y compris étrangers), ne représentant toutefois que 10 % du volume de négociation. Une grande part du chiffre d'affaires continue à provenir du secteur étatique et facilite le processus de concentration et de rationalisation des secteurs d'activité en cours. Même si, pour l'heure, la plus grande partie des transactions concernent la région de Shanghai, le SUAEE possède 20 succursales dans tout le pays et cherche à nouer des alliances avec de nombreux centres d'échange de droits de propriété qui opérait jusqu'alors « hors de toute règle ».

Les transactions portant sur les droits de propriété sont apportées au SUAEE par 1 000 opérateurs qualifiés au moins, notamment des investisseurs institutionnels comme les maisons de titres, les sociétés d'investissement et les cabinets d'audit. Plusieurs types de propriété peuvent être négociés : entreprises, mais aussi actifs corporels ou incorporels. La commission moyenne, de 0.2 à 0.3 % de la transaction, est répartie entre les opérateurs.

Les prix de cotation sont établis en fonction de la valeur d'estimation. Toutes les transactions s'affichent en ligne sur le site Internet www.suaee.com. L'application ou non d'un prix plancher est déterminée par le vendeur, mais le prix de transfert des droits de propriété ne peut être inférieur à 90 % de la valeur estimée. Un délai de 20 jours ouvrables est prévu pour assurer la diffusion de l'information. S'il n'y a qu'un seul cessionnaire, le transfert pourra être réalisé de gré à gré. S'il y a au moins deux cessionnaires, le transfert s'effectue par voie d'enchère ou par une autre méthode prévue par la loi. Au delà du délai de 20 jours, un délai supplémentaire permettant de procéder aux vérifications d'usage peut être accordé si nécessaire. En moyenne, les prix de cession sont de 10 % supérieurs aux prix de cotation.

Début 2005, un nouveau règlement a été promulgué pour simplifier les procédures et développer les transactions relatives à des propriétés non étatiques, notamment en faveur d'investisseurs étrangers. Un délai de réponse de 15 jours ouvrables est garanti après réception d'une demande de cession de droits de propriété. Cependant, la vente doit encore recevoir l'aval préalable d'une assemblée des salariés – et les entreprises d'État doivent produire une attestation certifiant que les salariés ont donné leur accord. Les contrats de transfert doivent comporter des dispositions précises visant le personnel retraité en vue d'assurer la sécurité des fonds de retraite.

matière de privatisation (OCDE, 2003b). Le principe de transparence, notamment, est essentiel. Des procédures plus ouvertes de cession des actifs de l'État assure une meilleure valorisation et réduit le risque de fraude ou de corruption en cours de processus. De plus, le déroulement et le calendrier des opérations de transfert doivent obéir à des considérations commerciales, et comporter le moins de restrictions possibles.

Il convient de remédier à deux faiblesses du système actuel. Premièrement, priorité est actuellement donnée à la valeur de l'actif lors de l'établissement du prix de vente alors qu'il vaudrait mieux en estimer le rendement éventuel en calculant la valeur actualisée des flux de trésorerie futurs. Compte tenu de l'incertitude inhérente à l'évolution des flux de trésorerie, une procédure d'offres ouverte, s'accompagnant de dispositions précises en matière de communication des informations, est une manière plus efficace d'atteindre cet objectif et d'éviter toute collusion entre acheteurs et vendeurs que des dispositions visant à réguler des prix minimum. La deuxième faiblesse est liée au fait que les centres d'échange des droits de propriété accordent généralement un poids considérable aux salariés des entreprises, leur donnant potentiellement le droit de bloquer la vente. Le recours à ce droit de veto est contraire à une utilisation efficiente des actifs et doit être combattu. La protection de l'intérêt des salariés devrait plutôt être garantie par la réglementation du travail et le régime de sécurité sociale.

Des réformes plus offensives sont nécessaires

Diversifier l'actionnariat par l'échange d'actions, priorité étant donnée aux secteurs non stratégiques

Dès lors que le choix des secteurs stratégiques sur lesquels l'État entend conserver le contrôle a été arrêté, un désengagement de l'État peut et doit intervenir dans les autres secteurs. La solidité actuelle de la conjoncture macroéconomique devrait rendre ce processus relativement indolore. Il s'agira de faire porter l'effort en particulier sur les échelons provincial et préfectoral où sont concentrées les entreprises dont les performances sont médiocres. Dans de nombreuses régions, les responsables locaux sont déjà convaincus qu'une nette réduction de la participation de l'État au capital des entreprises ferait sauter un obstacle important à la poursuite du développement (Qu, 2005). La restructuration du régime de propriété devrait concerner le secteur tant industriel que non industriel, ce dernier regroupant certaines des entreprises les moins performantes.

Pour améliorer les performances du nombre considérable d'entreprises en difficulté, il importe de renforcer le marché du contrôle des entreprises. Cela suppose d'étendre le pouvoir conféré aux administrations et entreprises locales de vendre leurs actions, dans un premier temps par l'intermédiaire des centres d'échange des droits de propriété. La toute première étape consisterait à renforcer encore la négociabilité des actions appartenant à l'État ou à des personnes morales. Alors que les actions de personnes morales ont jusqu'ici été négociées dans le cadre de transactions de gré à gré hors marché, étendre le recours à un système ouvert d'échange est la voie la plus prometteuse pour aller plus loin. L'absence jusque là d'un marché concurrentiel sur lequel négocier les actions minore le prix qu'il est possible d'en retirer, la décote pouvant atteindre 80 % d'après une étude (Chen et Xiong, 2001). Cette décote souligne le risque lié au fait d'autoriser, pour les sociétés cotées, la coexistence de plusieurs catégories d'actions qui ne peuvent se substituer les unes aux autres. Le contrôle réel des entreprises cotées peut être transféré par la vente des actions des personnes morales, les détenteurs des actions cotées se trouvant alors privés de la prime de contrôle.

Le principal avantage d'une vente de gré à gré sur d'autres modes de cession de droits de propriété (comme une offre publique de vente ou d'échange) est qu'elle permet de céder en une seule fois des blocs d'actions, ce qui permet de transférer plus facilement le contrôle²⁶. Des études internationales portant sur la restructuration des entreprises publiques donnent à penser que le transfert du contrôle est l'élément essentiel pour améliorer le régime de propriété, la présence d'actionnaires extérieurs étant un gage d'efficacité (Megginson et Netter, 2001). Puisque la transformation classique d'une entreprise publique en société anonyme suppose de réserver un tiers des actions émises à des personnes morales, ces actions peuvent souvent entraîner un transfert effectif du contrôle de l'entreprise²⁷. Par conséquent, la priorité de la réforme devrait être de transférer le contrôle des actions de personnes morales d'un plus grand nombre d'entreprises, en faisant du transfert des participations « d'État » un objectif à plus long terme. (De plus, dans la mesure où les nouvelles entreprises sont susceptibles de réaliser de meilleures performances après le transfert, les actions d'État vaudront alors davantage).

Les prises de participation étrangères sous la forme de fusions et acquisitions transnationales d'entreprises chinoises sont également une option de nature à faciliter la restructuration. Des règles édictées en 2003 ont permis une participation étrangère très importante aux activités de fusions-acquisitions des entreprises d'État, mais l'autorisation préalable de nombreux services administratifs est toujours requise. Si les procédures étaient simplifiées, il serait possible de lever encore plus de capitaux en provenance de l'étranger (OCDE, 2003a).

Poursuite des liquidations

Toutes les entreprises publiques ne se prêtent pas à des opérations de cession ou à des prises de participation étrangères : les entreprises qui ne sont pas viables doivent quitter le marché et vendre leurs actifs. Les entreprises dont les capitaux propres sont négatifs en particulier doivent faire l'objet d'une liquidation ou, à tout le moins, d'une profonde réorganisation²⁸. Comme on l'a vu plus haut, le dispositif actuel de règlement des faillites s'appuie sur un texte de loi « provisoire » qui est entré en vigueur en 1988 et comporte de nombreuses lacunes. La principale d'entre elles est la difficulté de mener effectivement à bien les procédures de faillite. Les créanciers ne peuvent y prendre complètement part et il n'existe aucune possibilité de redressement judiciaire. Le projet de loi sur les faillites, qui ne devrait pas tarder à être finalisé, traite de ces préoccupations essentielles. Il n'est toutefois pas certain qu'il assure aux créanciers munis de sûretés la priorité qui convient sur les créances salariales, ce qui risque de compromettre ses effets positifs sur la santé du système bancaire.

Les plus grandes entreprises d'État ont été liquidées en vertu de dispositions spéciales autorisant la faillite dite « politique » de certaines entreprises publiques et prévoyant des protections encore plus importantes pour le reclassement des salariés que celles contenues dans la loi « provisoire » (Zhang, 2003). La SASAC a annoncé début 2005 son intention de supprimer progressivement le recours à ces faillites à caractère politique dans un délai de quatre ans. Si les craintes liées au risque de chômage consécutif à ces faillites sont compréhensibles, il n'en est pas moins recommandable à court terme de ne pas s'opposer aux faillites dictées par les conditions du marché de façon à réduire la vulnérabilité du secteur bancaire et pour améliorer les conditions concurrentielles.

Gouvernement d'entreprise – dépolitisation et indépendance

Il est essentiel de veiller à ce que les entreprises se conforment à de bonnes pratiques de gouvernement d'entreprise si l'on veut améliorer leurs performances. Ce constat vaut en particulier pour les grandes entreprises, dans la mesure où elles sont confrontées aux problèmes inhérents à la relation entre mandant et agent, et d'autant plus pour les entreprises d'État puisque nombre d'entre elles n'ont pas encore été constituées en sociétés de droit privé et ne possèdent même pas de conseil d'administration pour assurer le contrôle de la gestion²⁹. Actuellement, la SASAC mène des projets expérimentaux pour mettre en place des conseils d'administration dans les entreprises détenues à 100 % par l'État. L'idée sous-jacente est de dissocier la définition des orientations stratégiques de l'entreprise de la fonction de direction en créant un conseil composé d'administrateurs indépendants. La SASAC prévoit d'investir le conseil d'administration de pouvoirs importants, qui permettent un fonctionnement plus efficace des entreprises, conformément aux règles du marché. La SASAC prévoit que d'ici fin 2007, en dehors du petit nombre d'entreprises principalement chargées de mener à bien les missions qui leur sont dévolues par l'État, toutes les entreprises appartenant exclusivement à l'État et relevant du gouvernement central se seront dotées d'un conseil d'administration.

Il faut toutefois noter que la réticence persistante à transformer ces entreprises publiques en sociétés de droit privé donne à penser que nombre d'entre elles n'ont probablement pas pour seul objet de créer de la richesse, mais obéissent à d'autres visées comme le maintien de l'emploi, le contrôle de certains secteurs ou le pouvoir politique (Clarke, 2003). Quelle que soit la légitimité de ces objectifs, l'expérience des pays de l'OCDE indique qu'il importe de les expliciter, notamment lorsqu'il n'est pas prévu de privatiser ces entreprises (OCDE, 2005b). À plus long terme, si les autorités souhaitent réellement ne se comporter que comme des agents fiduciaires s'efforçant de maximiser le rendement des actifs publics, ces actifs pourraient alors tout aussi bien être gérés par le secteur privé.

Le risque d'une exploitation des actionnaires minoritaires liée à leur manque d'influence sur les conseils d'administration est une préoccupation qui est souvent évoquée en Chine. Ce n'est que depuis janvier 2005 qu'il est obligatoire de faire approuver par les actionnaires les principales décisions d'investissement ou de levée de capitaux des entreprises cotées³⁰. Des signes font apparaître une gestion ostentatoire des bénéfices de la part de sociétés cotées, sans doute occasionnée par des pratiques de « détournement » des bénéfices vers les actionnaires majoritaires, notamment faute d'une mise en œuvre efficace de règles comptables conformes aux normes internationales (Qiao et Zhou, 2004). L'actionnaire majoritaire de la plupart des entreprises cotées est l'État et l'un des abus les plus courants consiste à « détourner » les capitaux tirés des introductions en bourse au profit des sociétés mères, ce type d'abus touchant jusqu'à 75 % de ces opérations (International Institute of Finance, 2004).

Le renforcement du contrôle exercé par des intérêts privés pourrait réduire ces possibilités de détournement et décourager également d'autres pratiques abusives. La Cour suprême préconise d'accorder plus de place aux recours privés. Dans ses nouvelles règles relatives aux différends sur les garanties privées, elle a autorisé les actionnaires à intenter des actions collectives en cas de présentation d'informations financières erronées par les entreprises, revenant ainsi sur l'interdiction qu'elle avait préalablement imposée à ce type d'actions (OCDE, 2003c). Lorsque de telles actions ont donné lieu à un procès avant l'interdiction, aucune affaire n'a jamais abouti (OCDE, 2002). Cela étant, les nouvelles règles

prévoient toujours qu'une action administrative ou pénale doit être préalablement intentée contre l'entreprise mise en cause. Une affaire importante est en cours de jugement³¹. Il pourrait être utile en outre de renforcer le rôle d'instances de contrôle privé comme les investisseurs institutionnels (Tenev et Zhang, 2002).

L'intégration de telles prescriptions dans le droit des sociétés permettra d'instaurer, à terme, un dispositif de recours privé pour faire respecter les droits des actionnaires et de ne plus s'appuyer exclusivement sur l'action administrative et pénale des autorités de réglementation. La loi sur les sociétés en vigueur, associée à une structure du capital très concentrée, est susceptible d'entraîner une augmentation du coût du capital pour les entreprises. Les actionnaires minoritaires sont souvent mal traités par les administrateurs des sociétés à qui il arrive d'agir dans l'intérêt des actionnaires majoritaires plutôt que dans celui de l'entreprise. Même si la Commission chinoise de réglementation des valeurs mobilières diffuse des codes de conduite destinés à protéger les actionnaires minoritaires, ces textes n'ont pas force de loi. Ces mesures de protection devraient être intégrées dans la loi révisée sur les sociétés.

Pour les sociétés cotées notamment, des modifications de la loi sont nécessaires pour améliorer le traitement des actionnaires minoritaires. Au nombre des changements souhaitables figurent le renforcement des règles applicables aux administrateurs indépendants, la possibilité pour les actionnaires minoritaires de reporter l'ensemble de leurs voix sur un seul candidat lors de l'élection des administrateurs (pratique appelée « droits de vote cumulatifs ») – ce qui renforcerait la probabilité de voir des groupes minoritaires être représentés au conseil d'administration –, une définition plus précise de la loyauté que doivent les administrateurs à l'entreprise en leur imposant la responsabilité fiduciaire de maximiser la richesse revenant aux actionnaires et en exigeant l'obtention de la majorité des voix des détenteurs d'actions cotées (et précisent le quorum requis) avant d'entreprendre certaines actions comme une fusion, ou encore la mise sur le marché de nouvelles actions ou obligations³².

Le dispositif de gouvernement d'entreprise à l'usage des sociétés non cotées repose uniquement sur un assemblage de précisions d'ordre administratif qui portent sur des dispositions du droit des sociétés qui doivent être révisées. En matière de gouvernement d'entreprise des entreprises publiques, il convient en premier lieu de conférer au conseil d'administration un rôle de premier plan et de préciser le rôle du conseil de surveillance. Les entreprises doivent également disposer de critères plus précis d'éligibilité des administrateurs ainsi que d'instructions plus détaillées à leur intention sur la manière d'exercer leurs fonctions. De plus, des normes plus strictes de communication des informations financières sont nécessaires, la transparence étant fondamentale à l'application de pratiques exemplaires en matière de gouvernement d'entreprise (Bouchez et Mesnard, 2005).

Faute d'une réforme de la loi sur les sociétés, les autorités boursières se sont efforcées de durcir les exigences en matière de gouvernement d'entreprise des sociétés cotées. Les codes de conduite adoptés par la Bourse de Shanghai en 2000 et la Commission chinoise de réglementation des valeurs mobilières en 2002 sont relativement élaborés et suivent globalement les Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE. Pourtant, il serait préférable d'adopter un dispositif unifié inscrit dans la loi sur les sociétés, ce qui en faciliterait l'application. Par ailleurs, l'OCDE a récemment élaboré des lignes directrices plus spécifiquement applicables au gouvernement d'entreprise des entreprises publiques

dont il ne serait pas inutile de s'inspirer pour les entreprises restées dans le giron de l'État (OCDE, 2005b). Ces lignes directrices soulignent la nécessité de mieux identifier la fonction d'actionnaire, d'améliorer la transparence des objectifs et des performances des entreprises publiques et de renforcer les conseils d'administration – dans l'optique notamment de limiter les interférences politiques. Ce dernier aspect est l'une des principales faiblesses du gouvernement d'entreprise des entreprises chinoises.

Il existe dans la plupart des entreprises en Chine un comité du Parti. Ces comités ont pour objectif affiché d'appuyer la définition de politiques rationnelles, de promouvoir la démocratie, de préserver la stabilité et de renforcer la cohésion. Dans la pratique, le rôle de ces comités a évolué avec la transformation progressive des entreprises publiques en sociétés de droit privé et leur introduction en bourse. Des études empiriques ont démontré qu'en fin de compte, le pouvoir exercé par les comités du Parti (notamment en ce qui concerne les questions relatives aux salariés) est devenu préjudiciable aux performances des entreprises cotées, bien que l'existence d'un actionnariat constitué de personnes morales ou ne relevant pas de l'État a pu en modérer partiellement l'influence (Chang et Wong, 2004; Wong et al., 2004). Depuis 2003, les modes d'intervention des comités du Parti ont considérablement évolué et ils doivent dorénavant agir au sein de la nouvelle structure de gouvernement d'entreprise de la personne morale à laquelle appartient l'entreprise, comme le prévoit la loi sur les sociétés. En 2004, la SASAC a commencé à recruter sur le marché des cadres de haut niveau pour l'exploitation et la gestion des entreprises d'État, au lieu d'en confier la nomination aux comités du Parti. De nouvelles évolutions en ce sens devraient contribuer à améliorer les performances³³.

Les marchés de facteurs ne sont que partiellement réformés

Les restrictions pesant sur les marchés du travail et les marchés fonciers en zones rurales freinent la mobilité

Si la réactivité des marchés du travail urbains aux mécanismes de l'offre et de la demande s'est améliorée, il n'en reste pas moins que les restrictions qui continuent de peser sur la mobilité de la main-d'œuvre créent un hiatus entre les marchés de l'emploi urbains et ruraux. En tenant compte des spécificités individuelles quantifiables comme le niveau d'instruction, l'expérience professionnelle, l'âge ou le sexe, il subsiste un écart de 80 % entre salaires urbains et ruraux (Sicular et Zhao, 2000). L'écart entre les niveaux de salaire constatés est un peu plus faible puisqu'il est de 50 % (Shi, 2002). Certes, les prix sont sans doute moins élevés dans les zones rurales, mais l'écart de revenu s'est creusé ces cinq dernières années malgré la croissance rapide de la population urbaine qui a augmenté de 21 millions d'individus par an durant cette période. Il est impossible d'analyser la croissance des zones urbaines par types de migration, car la définition de ce que recouvrent ces zones urbaines évolue au fil du temps. Comme dans d'autres pays, la majeure partie de ces migrations porte sur de petites distances, 30 % seulement des personnes qui déménagent changeant de province (Chan, 2003). Les modèles de migration intra- et interprovinces indiquent qu'outre les problèmes inhérents à la distance et aux coûts sociaux, les obstacles aux migrations interprovinciales sont tels que, s'ils n'existaient pas, les flux migratoires d'une région à l'autre pourraient être dix fois plus importants (Poncet, 2004).

Les politiques du marché du travail sont en partie responsables de ces écarts de salaires. Les difficultés d'obtention d'un statut permanent de résident urbain constituent l'obstacle le plus évident (encadré 2.5).

Encadré 2.5. **Changement de résidence**

À la naissance, tout ressortissant chinois se voit assigner une zone de résidence en fonction du lieu de résidence de sa mère. Il est difficile de modifier cette assignation par la suite sauf en poursuivant des études supérieures ou en servant dans l'armée en tant qu'officier. Les autorités locales ont la possibilité d'établir une discrimination entre les personnes relevant de leur zone (les résidents) et les autres (les migrants) tant en ce qui concerne l'accès aux services locaux que par le nombre d'autorisations que ces derniers doivent obtenir pour pouvoir travailler ou louer un bien immobilier dans une localité donnée. En règle générale, ces dispositions rendent très difficiles toute migration permanente (pas seulement entre la campagne et les villes mais aussi d'une ville à l'autre) et rendent les migrations temporaires très coûteuses. Par voie de conséquence, les changements de résidence officiellement constatés ne concernent que 1.3 % de la population par an, le flux annuel de migrations des zones rurales vers les zones urbaines représentant pas plus de 0.4 % de la population totale.

Le gouvernement a assoupli ces dispositions. En 2001, il a annoncé la suppression progressive sur une période de cinq ans des restrictions au changement de résidence pour les personnes qui viennent s'installer dans des villes de moins de 200 000 habitants. Cependant, ces villes ne sont pas les endroits qui attirent le plus les migrants, même si 40 % des personnes qui déménagent au sein de leur district d'origine s'y établissent (Chan, 2000). Dans les villes plus importantes, les restrictions à l'installation ont parfois été complètement levées, mais une partie de ces mesures ont été rapportées. Dans certains cas, ce revirement n'est pas dû à l'arrivée de nouveaux migrants, mais à la perte de recettes fiscales, notamment pour les écoles, liée au fait que les droits prélevés sur les non-résidents avaient été ramenés au même niveau que les droits supportés par les résidents. Deux provinces qui ont été à l'avant-garde de la libéralisation des échanges et de l'investissement (le Guangdong et le Zhejiang) ont prévu de supprimer la distinction entre ménages urbains et ruraux en 2005 et permettront aux personnes ayant quitté une zone rurale de s'affilier aux régimes de sécurité sociale locaux en principe réservés aux résidents de longue durée. La politique relative aux baux fonciers en zones rurales accroît aussi les frais de déménagement lorsque l'on quitte un village (encadré 2.6).

La poursuite du processus d'urbanisation exigera de libérer pour la construction d'importantes superficies situées en zone rurale, ce qui soulève le problème du partage de l'indemnisation entre les utilisateurs des terres et les propriétaires. La loi de 2003 sur les terres en milieu rural autorise deux types d'expropriation : l'État peut s'approprier des terres dans l'intérêt public tandis que les collectivités propriétaires peuvent dénoncer des contrats de bail pour construire des infrastructures collectives ou pour répondre à des besoins d'intérêt public. La notion « d'intérêt public » n'est pas définie explicitement et il n'est pas rare, en conséquence, que les expropriations servent des intérêts commerciaux. Des indemnités compensatoires sont versées aux agriculteurs en fonction du rendement de leurs récoltes lorsque c'est l'État qui se porte acquéreur de leurs terres. Il n'y a pas de règle établie lorsque c'est la collectivité propriétaire qui exproprie les terres, si ce n'est que le paiement doit être « juste ». Souvent, l'instance collective conserve l'intégralité des indemnités versées au motif qu'elle est le propriétaire de la terre en dernier ressort. Les terres restantes sont alors parfois redistribuées entre tous les membres de la collectivité. Ces mesures ont suscité une très vive agitation parmi les agriculteurs installés à la périphérie

Encadré 2.6. Régime d'occupation des terres en zones rurales

Les terres situées en zones rurales sont la propriété de la collectivité villageoise qui les attribue aux ménages en fonction de leur composition. L'importance et la fréquence de ces attributions est variable d'une province à l'autre et, de fait, dans certaines régions, la moitié seulement des terres est attribuée aux ménages, le reste étant attribué une fois par an par voie d'enchères. Selon le dispositif en vigueur, la migration permanente d'un membre du ménage entraîne la perte des terres qui lui étaient attribuées. Plusieurs lois ont été adoptées entre 1984 et 2003 en vue d'établir le droit des agriculteurs à conclure des baux de 30 ans permettant la libre utilisation des terres qu'ils exploitent. Dans la pratique, l'application de ces lois jusqu'en 2003 a été variable tant du point de vue de la flexibilité des contrats que de la portée réelle de leur mise en œuvre. Ainsi, en 1999, près des deux tiers des agriculteurs d'un échantillon aléatoire de 11 provinces vivaient dans des villages qui n'avaient pas adopté le dispositif des baux trentenaires (Prosterman *et al.*, 2000). Lorsque les baux ont été délivrés, la moitié des villages de l'échantillon ont rectifié les parcelles avant d'émettre de nouveaux baux, dont 13 % interdisaient expressément les remembrements pendant toute leur durée de validité. La moitié seulement des titulaires d'un bail étaient autorisés à conserver leur droit d'utilisation s'ils changeaient de lieu d'enregistrement et certains d'entre eux devaient payer des droits majorés en cas de changement d'enregistrement, ce qui permettait ainsi aux villages de récupérer une partie de la valeur des terres. Une loi adoptée en 2003 a légèrement assoupli les restrictions applicables aux migrations afin que les ménages n'aient plus à résilier leur bail qu'en cas de migration permanente vers une ville composée de plusieurs arrondissements. Le comité villageois doit verser des indemnités compensatoires pour les investissements à long terme réalisés pendant la durée du bail. En cas de migration vers un bourg, le contrat de bail peut être soit conservé soit transféré.

des villes car elles ne tiennent pas compte du fait qu'un nouveau bail trentenaire a une valeur marchande équivalant à près des trois quarts de la valeur des terres qui s'y rapportent, dans l'hypothèse retenue d'une décote de 5 % de cette valeur. De plus, si l'on s'en tient aux pratiques actuelles, les nouveaux baux seront concédés à l'expiration des baux actuels, ce qui accroît la valeur intrinsèque du bail. Un partage relatif de la valeur des terres agricoles à aménager entre la collectivité et l'utilisateur créerait une forte incitation à changer la destination des terres.

Les obstacles aux migrations associés aux restrictions applicables au régime d'occupation des terres agricoles semblent contribuer pour beaucoup aux disparités entre zones rurales et zones urbaines et à l'ampleur globale des inégalités de revenu. Si l'on se réfère aux évolutions du niveau de vie constatées dans les simulations de libéralisation du marché, l'impact d'un assouplissement sur ces deux fronts semble important (OCDE, 2002). La production pourrait augmenter de 2 % et les inégalités dans la distribution du revenu pourraient être très sensiblement réduites, les revenus ruraux de la main-d'œuvre non qualifiée augmentant parallèlement à une baisse des revenus urbains des travailleurs non qualifiés (Hertel et Zhai, 2004). Il s'ensuivrait probablement une hausse des investissements dans la mesure où les entreprises citent les restrictions à la mobilité de la main-d'œuvre comme le principal obstacle à l'expansion de leur activité au-delà des frontières de la province (Li *et al.*, 2004).

Émergence de marchés de produits nationaux

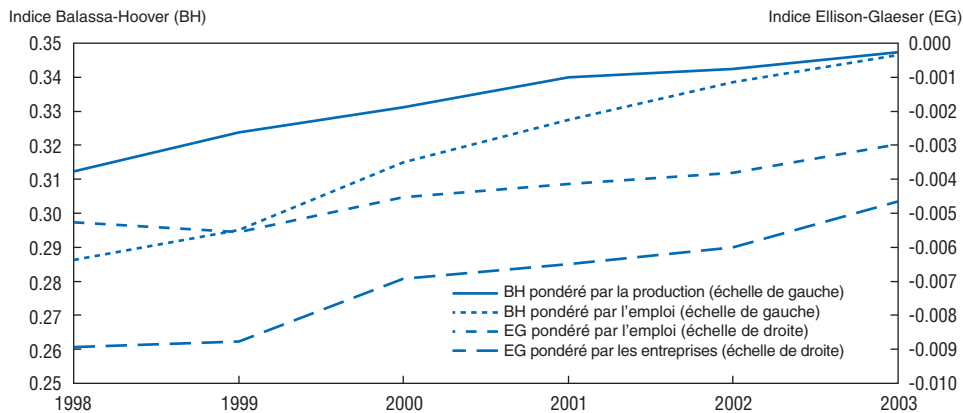
Contrairement à ce que l'on observe sur le marché du travail, de nombreux signes montrent que les marchés de produits nationaux sont dorénavant moins soumis à un contrôle réglementaire local. Lors de la première phase des réformes économiques, les gouvernements locaux et provinciaux étaient fortement incités à protéger leurs industries locales. La rentabilité des entreprises publiques locales était élevée, de même que l'emploi et le produit de l'impôt. En vertu de la réglementation en vigueur pour le partage des recettes fiscales, les provinces pouvaient conserver toutes les recettes fiscales marginales supérieures aux seuils convenus, tandis que le double système de prix permettait de conserver, au niveau local, des rentes importantes. Dans l'ensemble, « les autorités des provinces, des cantons et même des villes, ont jugé opportun de faire obstacle aux échanges pour maintenir à un niveau élevé les prix des biens industriels finaux au plan local » (Young, 2000).

L'observation directe des prix dans les différentes provinces laisse penser que les obstacles ont été levés. L'impact de chocs ayant pu affecter les prix dans une province donnée s'est réduit au fil des années 90 (Xu et Voon, 2003), tandis que les prix à l'échelle des provinces de céréales facilement transportables ont de plus en plus évolué en fonction des prix des principaux marchés côtiers, les écarts étant imputables au coût du transport (Huang et al., 2003). En outre, l'étude d'un plus vaste éventail de prix couvrant des biens de consommation, des biens intermédiaires et des produits agricoles porte à croire que les écarts de prix entre les provinces en Chine ne sont pas supérieurs à ce que l'on observe aux États-Unis ou au Canada, et que le rythme auquel les écarts entre provinces se résorbent semble comparable (Fan et Wei, 2003). Comme aux États-Unis et au Canada, certains produits et de nombreux services resteront cantonnés à une échelle régionale, voire locale, pour des raisons dues au transport ou à d'autres facteurs, mais la levée progressive des obstacles érigés par les pouvoirs publics est confirmée par les résultats d'enquêtes menées auprès d'hommes d'affaires selon lesquels le contrôle des prix et des quantités freine peu les échanges interprovinciaux.

Certains indicateurs mettent en évidence un processus de spécialisation géographique qui ne va pas dans le sens des arguments selon lesquels il existe d'importants obstacles aux échanges commerciaux. Il semble en outre que ces obstacles aient diminué au cours des dix dernières années. La spécialisation géographique de la production s'est accentuée depuis le début des années 90, d'après d'une part un indice de dispersion géographique reposant sur un indicateur couvrant quatre secteurs d'activité et plusieurs provinces (Zhang et Tan, 2004) et d'autre part une analyse plus détaillée du secteur industriel jusqu'en 1997 (Bai et al., 2004).

Des calculs précis utilisant les microdonnées industrielles du Bureau national des statistiques (BNS) donnent à penser que le processus s'est poursuivi durant la période 1999-2003. L'indice de spécialisation Balassa-Hoover a été calculé dans 38 secteurs et 30 régions au niveau provincial en utilisant les 160 000 entreprises figurant annuellement dans la base de microdonnées. Cet indice signale une augmentation soutenue et continue de la spécialisation régionale des entreprises industrielles (graphique 2.8). Ce renforcement de la concentration régionale résiste aux corrections apportées pour tenir compte de l'hétérogénéité des entreprises et des secteurs, comme le montre l'indice Ellison-Glaeser (Dougherty et Herd, à paraître).

Graphique 2.8. Les indices montrent un renforcement de la spécialisation régionale des secteurs



Note : L'indice « BH » se réfère à l'indice Balassa-Hoover de la spécialisation géographique ; l'indice « EG » se réfère à l'indice Ellison-Glaeser. Pour plus de précisions, se reporter à Bai et al. (2003), Hoover (1936) et à Ellison et Glaeser (1997).

Source : Microdonnées industrielles du Bureau national des statistiques (BNS) et analyse conjointe BNS-OCDE.

Les échanges entre provinces sont importants. Ils se sont montés à 48 % du PIB provincial d'après des tableaux d'échanges interindustriels et la production locale a représenté 62 % du total des ventes en 1992 (Naughton, 2003). En 1997, la part de la production provinciale dans le total des ventes avait augmenté de près de 2 points, les échanges interprovinciaux étant supplantés par les échanges internationaux (Poncet, 2003). En fait, l'auteur affirme que ces données établissent les obstacles tarifaires interprovinciaux à 53 %, mais une méthodologie comparable a abouti à la conclusion que l'ampleur des obstacles n'était que légèrement inférieure dans l'Union européenne en 1990. La corrélation transversale croissante de l'évolution de la production durant l'année 2001 indique également un renforcement des liens commerciaux entre les provinces (Byström et al., 2005)³⁴.

Les efforts des pouvoirs publics visant à combattre la multiplication de tels obstacles semblent avoir été utiles. La loi sur la concurrence déloyale de 1993 et la réforme fiscale de 1994 ont sensiblement amélioré le comportement des administrations locales. A ces efforts sont venus s'ajouter, plus récemment, des initiatives des autorités pour favoriser l'intégration des marchés dans le cadre des engagements pris par la Chine vis-à-vis de l'OMC. De nombreux textes législatifs et réglementaires jugés non conformes au principe de libre échange ont été modifiés ou supprimés, et des directives comme « les Dispositions du Conseil des affaires d'État visant à interdire les blocus régionaux dans le cadre des activités de marché » (2001) ont été promulguées. L'intégration régionale reste cependant incomplète, mais les obstacles qui subsistent (aux yeux des entrepreneurs) sont plus à rapprocher d'une utilisation du système juridique au service d'un protectionnisme local et d'obstacles sur le marché du travail, plutôt que d'obstacles liés aux prix ou aux quantités. Bien entendu, même en l'absence d'obstacles érigés par les pouvoirs publics dans les échanges intérieurs, certains produits et de nombreux services continuent de s'échanger à l'échelle régionale, voire locale, pour des raisons dues au transport et à d'autres facteurs.

La politique du commerce extérieur subit les pressions de la concurrence

L'ouverture internationale contribue aussi à améliorer le fonctionnement des marchés. La loi sur le commerce extérieur adoptée en 2004 autorise toutes les entreprises – y compris

privées – à s’engager directement dans des activités d’import-export. Ce respect anticipé d’une obligation à l’égard de l’OMC permet aux entreprises d’avoir des échanges commerciaux internationaux sans passer par les sociétés de commerce extérieur, ce qui leur facilite l’accès aux marchés mondiaux et limite leurs coûts de transaction. En outre, comme ce sont les entreprises les plus productives qui exportent – dans les pays de l’OCDE et en Chine – cela favorisera la croissance des entreprises en même temps qu’une saine concurrence.

La politique de la concurrence doit être renforcée

Des améliorations sont encore nécessaires pour d’autres aspects de la concurrence. La loi sur la concurrence déloyale (1993) traite essentiellement de pratiques qu’il conviendrait de qualifier plutôt de pratiques commerciales déloyales (corruption, publicité mensongère, tromperie, diffamation, utilisation de secrets commerciaux) que de pratiques anticoncurrentielles. Certaines pratiques anticoncurrentielles (prix d’éviction, ventes liées et soumissions concertées) sont prosrites par cette loi, tandis qu’une autre loi interdit un ensemble de pratiques de fixation des prix, mais bon nombre de pratiques anticoncurrentielles ne sont pas couvertes par ces lois. La nouvelle loi antimonopole (dont la rédaction a commencé en 1994) doit bientôt être soumise en première lecture à l’Assemblée populaire nationale (APN) et devrait couvrir un éventail de pratiques bien plus large. La rédaction se poursuit, en consultation avec l’OCDE, entre autres.

Ce long délai est dû en partie à l’idée fautive qu’une faible concentration exclut les pratiques anticoncurrentielles et à la crainte qu’une loi sur la concurrence ne complique les fusions (OCDE, 2002; Owen *et al.*, 2004; Winslow *et al.*, 2005). Les indicateurs de concentration antérieurs (comme ceux qu’utilise le projet actuel de loi antimonopole) portaient surtout sur la part de marché des quatre ou huit plus grandes sociétés. L’indice Herfindahl-Hirschman (IHH) constitue un meilleur indicateur. Il se fonde sur la somme des carrés des parts de marché. Les *Merger Guidelines* aux États-Unis utilisent l’indicateur de concentration IHH pour déterminer les fusions susceptibles de poser problème. L’approche se fonde sur l’application de différents seuils à l’IHH et elle n’est donc guère concernée par les fusions intermédiaires qui n’aboutissent pas à une position dominante d’une unique entreprise (US DOJ-FTC, 1992)³⁵. Si l’on utilise les microdonnées industrielles du BNS pour calculer l’IHH, il apparaît que la concentration globale dans le secteur industriel n’est effectivement pas très élevée au regard des normes internationales (tableau 2.10), ce qui n’exclut pas pour autant les risques d’abus. Lorsque l’on évalue la probabilité de pratiques anticoncurrentielles, il faut examiner la concentration du « marché », qui est différente de la concentration « sectorielle » (OCDE, 2002). En outre, il existe en Chine et aux États-Unis un nombre comparable de secteurs modérément et fortement concentrés dans l’industrie manufacturière alors qu’il y a nettement moins de barrières à l’entrée aux États-Unis; pourtant, peu d’observateurs se risqueraient à dire que les États-Unis n’ont pas besoin de législation antitrust. Si une forte concentration du marché facilite les pratiques anticoncurrentielles, ces pratiques peuvent provoquer de graves dégâts quel que soit le degré de concentration.

Sur de nombreux marchés en Chine, des fusions qui accentueraient la concentration pourraient générer des gains d’efficience considérables sans donner lieu à des problèmes de concurrence. Du fait de la législation et des politiques menées par le passé, bon nombre d’entreprises chinoises sont trop petites selon de nombreux critères (OCDE, 2002) et l’absence d’un segment de marché intermédiaire constitue une faiblesse toute particulière (Mihalca, 2003). Bien que la Chine compte quinze sociétés figurant dans le classement

Tableau 2.10. **Ampleur de la concentration sectorielle**

Nombre de secteurs industriels dans plusieurs fourchettes de l'indice de concentration Herfindahl-Hirschman¹, regroupés en fonction des seuils de fusion retenus par le ministère de la Justice des États-Unis

| Extraction minière, industrie manufacturière et services d'utilité publique | | | | | | |
|---|------|--------------------|------|--------------------|------|-----|
| 1998 | | 2000 | | 2002 | | |
| Nombre de secteurs | En % | Nombre de secteurs | En % | Nombre de secteurs | En % | |
| Chine | | | | | | |
| Très concentrés (plus de 1 800 points) | 82 | 14 | 91 | 16 | 83 | 14 |
| Modérément concentrés (1 000-1 800 points) | 72 | 12 | 72 | 12 | 79 | 13 |
| Pas concentrés (moins de 1 000 points) | 428 | 74 | 423 | 72 | 425 | 72 |
| Nombre total de secteurs | 582 | 100 | 586 | 100 | 587 | 100 |
| Augmentation annuelle de plus de 100 points | | | 53 | 9 | 56 | 10 |
| Industrie manufacturière uniquement ² | | | | | | |
| États-Unis en 1997 | | Chine en 1998 | | Chine en 2002 | | |
| Nombre de secteurs | En % | Nombre de secteurs | En % | Nombre de secteurs | En % | |
| Chine comparée aux États-Unis | | | | | | |
| Très concentrés | 37 | 8 | 65 | 12 | 63 | 12 |
| Modérément concentrés | 89 | 19 | 75 | 14 | 83 | 16 |
| Pas concentrés | 332 | 72 | 383 | 73 | 380 | 72 |
| Nombre total de secteurs | 458 | 100 | 523 | 100 | 526 | 100 |

1. L'indice Herfindahl-Hirschman est défini comme la somme des carrés des parts de marché, sur 10 000 ; les secteurs industriels utilisés correspondent aux secteurs de la classification CITI à quatre chiffres pour la Chine, et aux secteurs de la classification NAICS à six chiffres pour les États-Unis.

2. Calculé pour les 50 premières entreprises des secteurs manufacturiers, selon la méthode du Census Bureau des États-Unis.

Source : US Census Bureau; Microdonnées industrielles du Bureau national des statistiques (BNS) et analyse conjointe BNS-OCDE.

Fortune 500 (de 2005), la plupart des autres entreprises sont petites et n'ont guère de puissance sur le marché. Selon certaines estimations reposant sur la base de microdonnées du BNS, le phénomène de concentration dans de nombreux secteurs chinois renforce en fait la productivité des entreprises déjà en place. De tels gains pourraient être obtenus à travers des fusions favorisant les économies d'échelle, ce qui, dans une certaine mesure, se produit déjà.

Les dispositions relatives au contrôle des fusions prévues dans une loi antimonopole bien conçue n'empêchent pas les fusions efficaces comme celles-ci; bien au contraire, elles n'excluent que les fusions, relativement rares, dont l'impact anticoncurrentiel risque de l'emporter sur les gains d'efficacité. En même temps, l'élimination de certaines des restrictions applicables aux fusions-acquisitions en Chine serait bénéfique à cette augmentation d'échelle. À l'heure actuelle, les rachats ne peuvent se faire sans l'approbation de l'entreprise cible et de ses salariés, ainsi que de nombreux ministères. De telles conditions sont très dissuasives et limitent le rôle des rachats pour accroître la taille des entreprises chinoises. La réglementation relative aux fusions-acquisitions étrangères est encore plus restrictive, même si elle a été clarifiée dans le cas des entreprises d'État à travers les « Dispositions provisoires sur les fusions -acquisitions des entreprises nationales par des investisseurs étrangers » et les « Règles relatives au transfert des actifs de l'État », publiées les unes comme les autres en 2003 (Davies, 2005).

L'emprise de l'État, en particulier dans le domaine des services d'utilité publique, est un autre problème de nature à nuire à la concurrence dans l'industrie chinoise. Comme il n'y a pas d'indépendance de la fonction de réglementation, des conflits d'intérêts susceptibles d'inhiber les comportements concurrentiels peuvent survenir. La mise en œuvre d'une politique de la concurrence, concomitamment à l'adoption de la loi antimonopole, pourrait contribuer à baliser les comportements, et l'expérience considérable des pays de l'OCDE en la matière montre que cette approche peut être efficace même dans les secteurs des ressources naturelles et des infrastructures. Bien que des autorités de réglementation aient été constituées dans les secteurs de l'assurance, de la banque et de l'électricité, moins d'efforts ont été consacrés à d'autres secteurs – il n'y a toujours pas de véritable réglementation des secteurs d'infrastructure comme les télécommunications, ainsi que l'ont montré des études antérieures (OCDE, 2002, 2003d).

L'allocation du crédit par les marchés de capitaux n'est toujours pas efficiente

Bien que les conditions générales d'investissement en Chine soient raisonnablement favorables par rapport à ce qu'elles sont dans d'autres pays au même stade de développement économique (comme l'Inde et la Thaïlande), le pays est peu avancé dans le domaine de l'accès au financement, en particulier pour les petites et moyennes entreprises (Dollar *et al.*, 2003). Ce phénomène est partiellement imputable à la taille limitée et à l'absence de garanties de beaucoup de petites (minuscules) entreprises privées car, parmi les plus grandes, le recours au crédit bancaire est prédominant (c'est le cas pour les deux tiers des entreprises privées de plus de 250 salariés). Les petites entreprises sont nombreuses à dépendre de modes de financement informels (ex. : tontines, prêts sur gage et prêts personnels) pour lesquels ils versent des taux d'intérêt nettement supérieurs.

Des efforts ont été faits pour améliorer les conditions de financement des petites entreprises, mais l'accès à un financement par l'emprunt et par augmentation de capital est encore considéré comme un problème par les entreprises (Wang, 2004). La loi sur la promotion des petites et moyennes entreprises (PME) entrée en vigueur en janvier 2003 définit un cadre élémentaire pour les différentes formes de soutien aux PME; un Groupe dirigeant chargé du soutien aux PME a été le principal artisan de ces efforts et a proposé des mesures supplémentaires, notamment l'extension, à l'échelle nationale, des sociétés proposant des garanties de crédit (BAD, 2003b). Malheureusement, l'expérience de ce type de sociétés a été mitigée et n'a pas abouti à une véritable augmentation du crédit aux PME³⁶. C'est pourquoi il serait peut-être souhaitable de privilégier une évolution vers un financement par prises de participation, en particulier au moyen de mécanismes de capital-risque du secteur privé.

Le problème inverse se pose dans le secteur étatique où l'accès au crédit bancaire serait plutôt par trop aisé. Ce problème est directement lié aux caractéristiques propres au secteur financier en Chine, lequel est traité en profondeur dans le prochain chapitre.

Synthèse des conclusions et recommandations

Le secteur des entreprises en Chine a connu d'importants bouleversements au cours des cinq dernières années. Le secteur privé est désormais le principal intervenant dans de nombreux secteurs et c'est lui qui crée la plupart des emplois. Parallèlement, le secteur étatique s'est sensiblement désengagé des secteurs non stratégiques. Cela étant, le secteur privé doit encore composer avec un dispositif réglementaire qui ne répond pas à tous ses besoins et de son côté, le secteur étatique compte en son sein des entreprises aux performances très médiocres qu'il est urgent de restructurer.

Un certain nombre de réformes structurelles s'imposent pour permettre au secteur des entreprises d'assumer un rôle plus actif comme moteur de la croissance et faire en sorte d'en répartir plus équitablement les fruits dans la société. Bien des changements à apporter au dispositif réglementaire sont depuis longtemps à l'examen, mais ils ne se sont pas encore concrétisés. Les plus importants sont récapitulés ci-après :

- La révision de la loi sur les sociétés a été trop longtemps retardée et devrait être classée parmi les grandes priorités. Le loi actuellement en vigueur, qui avait été conçue pour répondre aux besoins du secteur étatique, érige des obstacles inutiles à l'expansion des activités privées en imposant des exigences draconiennes quant au nombre d'actionnaires et au capital minimum requis pour constituer ou introduire en bourse une société, ce qui nuit à ses perspectives d'expansion et de financement. La nouvelle législation devra en outre remédier aux carences du dispositif de gouvernement d'entreprise, en accordant notamment une protection plus efficace aux actionnaires minoritaires.
- Le projet de loi sur les faillites, qui couvre toutes les formes de sociétés, devrait être adopté rapidement; la loi devra être appliquée rigoureusement de façon à renforcer le système financier et utiliser à des fins plus productives les actifs non viables par le biais de restructurations. Il serait bon d'envisager la mise en place de tribunaux spécialisés, compte tenu de la complexité de nombreuses faillites.
- L'amélioration de la qualité du système judiciaire est indispensable à une meilleure efficacité du dispositif réglementaire (qui est assez élaboré dans de nombreux domaines, comme les droits de propriété intellectuelle). Un modèle de recrutement et de financement des rémunérations plus indépendant contribuerait à favoriser l'impartialité des jugements et l'efficacité des sanctions. Les amendements constitutionnels qui ont renforcé la protection des droits de la propriété privée constituent des avancées notables, mais il est impératif de les assortir de l'arsenal législatif correspondant.
- Si les marchés des produits fonctionnent de mieux en mieux, les marchés du travail demeurent très rigides, et les restrictions à la mobilité de la main-d'œuvre sont encore considérables, d'où une discrimination à l'encontre des salariés migrants, surtout dans l'accès aux services publics. En outre, les lacunes du régime d'occupation des terres dans les zones rurales ont pour effet de décourager la migration permanente.
- La SASAC gagnerait à mieux définir ses objectifs en tant qu'instance chargée de préserver les actifs de l'État, et à prendre rapidement des dispositions pour en optimiser la valeur. L'un des moyens le plus efficace pour ce faire consisterait à renforcer les mécanismes de sortie (les centres d'échange des droits de propriété, par exemple) et à promouvoir l'application de principes sains de gouvernement d'entreprise, par la nomination d'administrateurs indépendants. Il devrait être prioritaire de continuer d'assouplir les mesures restrictives concernant la négociabilité des actions et les fusions et acquisitions obéissant aux règles du marché, et d'accélérer la mise en place de règles destinées à lutter contre les comportements anticoncurrentiels.

Notes

1. Les difficultés liées à l'estimation de la production des petites entreprises privées et de la taille du secteur des services en particulier ont motivé pour l'essentiel le premier recensement des entreprises mené à l'échelle de l'économie dans son ensemble par le Bureau national des statistiques en 2005.
2. Toutefois, selon les estimations de la Fédération chinoise de l'industrie et du commerce, organisme semi-officiel, 60 % du PIB seraient à mettre à l'actif du secteur privé en 2003, sur la base d'une définition plus large du secteur privé.
3. Le régime de propriété des entreprises collectives peut être ambigu (SFI, 2000). Jusqu'à la fin des années 90, nombre de sociétés privées se faisaient volontairement enregistrer comme entreprises collectives afin d'éviter tout problème avec les pouvoirs publics. Ce phénomène a régressé, car un grand nombre d'entreprises de bourgs et de villages (EBV) ont changé de statut pour devenir des entreprises privées, surtout après l'obligation qui leur a été prescrite en 1997 de le faire avant la fin de 1998.
4. D'après le registre des entreprises privées de l'Administration d'État chargée de l'industrie et du commerce, qui se fonde sur des données administratives plutôt que sur des données tirées d'un recensement, l'entreprise privée moyenne serait de taille inférieure, c'est-à-dire de 14 personnes.
5. Les industries manufacturières non prises en compte sont les filières du pétrole, de la production de fonte par fusion, du tabac et des équipements de transport. Elles constituent un sous-ensemble des secteurs « stratégiques » où l'État reste prépondérant, comme on le verra dans la suite du chapitre.
6. Selon certaines estimations, pas moins d'un tiers de l'IDE chinois pourrait provenir de la Chine continentale elle-même, par le biais d'investissements réalisés par des sociétés holding extraterritoriales de Hong-Kong, Chine, et d'ailleurs, ce qui leur permet de bénéficier des avantages (allègements fiscaux, par exemple) accordés aux investissements étrangers.
7. Cette analyse a été réalisée à partir des microdonnées détaillées de toutes les entreprises industrielles générant un chiffre d'affaires annuel supérieur à 5 millions CNY, en coopération avec le Bureau national des statistiques (BNS). Elle a porté sur 140 000 entreprises en 1998 et sur 180 000 en 2003. Voir l'annexe 2.A2 pour plus de détails. Ces entreprises communiquent directement leurs statistiques au BNS (depuis 1998) et les informations fournies sont moins sujettes à caution que les données précédemment agrégées par des voies administratives locales (Holz, 2005).
8. Des fonctions de la production brute représentant l'intensité de matières intermédiaires confirment ces résultats. Voir Dougherty et Herd (à paraître).
9. L'écart entre les chiffres du recensement et ceux de l'administration passe de 26 % à 38 % de l'emploi urbain sur la période 1998-2003. Cette catégorie résiduelle a été interprétée par certains auteurs comme représentant la hausse de l'emploi dans le secteur informel (Guo, 2004) et par d'autres comme le reflet de l'incapacité du registre des sociétés à répertorier la totalité des entreprises de petite taille (Cai et Wang, 2004).
10. Les « Principes du Conseil des affaires d'État pour encourager, soutenir et mieux orienter le développement du secteur non public, notamment des entreprises privées, des exploitants indépendants et autres entreprises non publiques » donnent aux entreprises privées l'accès à tous les secteurs autorisés aux sociétés étrangères aux termes des dispositions de l'OMC, ainsi qu'à certains qui sont interdits aux sociétés étrangères, dont les services aux collectivités, la santé et l'éducation, et la défense nationale.
11. En mai 2004, par exemple, la croissance des investissements en actifs fixes d'une année sur l'autre pour les investissements non étatiques a été quasiment nulle, tandis que pour les investissements d'État, elle est restée pratiquement inchangée par rapport au mois précédent. Un grand nombre d'entreprises privées se sont plaintes dans la presse de l'impossibilité d'exercer leur activité.
12. Voir Garnaut *et al.* (2004) pour un examen détaillé des nombreuses méthodes de sortie et de restructuration des entreprises chinoises.
13. Ces résultats ont été obtenus malgré la politique officielle que résume le mot d'ordre « retenir les grandes [entreprises d'État], lâcher les petites » (*zhuada fangxiao*). Initialement, cette politique s'appliquait uniquement aux entreprises officiellement considérées comme « petites », mais en 1999, elle concernait aussi les « moyennes » entreprises.
14. Plus généralement, selon la Commission d'État chargée de la supervision et de la gestion des actifs de l'État (SASAC), quelque 85 % des PME d'État contrôlées par un gouvernement local, tous secteurs d'activité confondus, avaient été restructurées en 2003.

15. Cette comparaison ne concerne que les entreprises commerciales; les unités de service public, dont les effectifs relèvent également de la tutelle de l'État, sont très répandues et font actuellement l'objet d'une réforme (voir Pilichowski, 2005).
16. Selon les statistiques rurales de 2003, la plupart des entreprises de bourgs et de villages (EBV) collectives rurales ont été privatisées de manière formelle, mais la plupart d'entre elles continuent d'exercer leur activité dans un cadre réglementaire conçu pour les entreprises détenues par les autorités locales (de manière très ambiguë), faisant de ces EBV privées une sorte d'anachronisme.
17. L'étude empirique sur laquelle se fonde cette affirmation construit un sous-groupe d'entreprises qui ont été privatisées et les met en regard d'un sous-groupe comparable d'entreprises non privatisées (Jefferson et Su, 2005). Les sociétés les plus performantes sont plus faciles à privatiser que celles qui obtiennent de mauvais résultats (lesquelles peuvent en revanche être liquidées), même si l'intention des pouvoirs publics est de se désengager en premier lieu des sociétés les moins performantes.
18. L'écart peut parfois être plus faible qu'il ne semble, selon que les entreprises les plus performantes sont privatisées en premier, mais même en procédant à des ajustements élaborés de diverses approches de sélection (dans le contexte chinois et ailleurs), l'expérience montre que le transfert du contrôle, notamment à des actionnaires extérieurs, apporte des avantages importants (Megginson et Netter, 2001; Li et Lui, 2004; Jefferson et Su, 2005).
19. Un creux de la performance à la fin des années 90 était évoqué dans l'étude de l'OCDE intitulée *La Chine dans l'économie mondiale – Réussir la réforme des entreprises en Chine* (OCDE, 2000).
20. L'impôt sur le revenu des sociétés et celui sur le chiffre d'affaires sont plus élevés pour les entreprises d'État, ce qui conduit certains observateurs à souligner que leur performance s'améliore fortement si l'on prend en compte leur charge fiscale plus lourde (OCDE, 2002; Holz, 2003). Toutefois, ces dernières années, l'écart de performance entre le secteur privé et le secteur étatique s'est creusé à un point excédant ce qui pourrait s'expliquer par ces disparités fiscales.
21. Alors que les entreprises contrôlées par l'État dans les secteurs stratégiques ont enregistré les plus fortes hausses des bénéfices et affichent une rentabilité d'environ 50 % supérieure, le rendement global des actifs d'État a fortement progressé de 1998 à 2003 dans tous les secteurs, à l'exception des plus concurrentiels (habillement, électronique et équipements de télécommunications).
22. Pas moins d'un tiers des actifs d'État sont considérés comme déficients; diverses tentatives ont été faites pour les revaloriser, mais hors de tout audit indépendant, il est difficile d'évaluer l'ampleur de l'exagération.
23. State Grid (classée 46^e par *Fortune*), China National Petroleum (52^e), Sinopec (54^e) et China Mobile Communications (242^e) opèrent dans des secteurs où la concurrence est limitée. Seules deux entreprises, Shanghai Baosteel Group (372^e) et Shanghai Automotive (461^e) sont dans des secteurs où il n'existe aucune barrière à l'entrée.
24. Ainsi, Sinochem (classée 270^e par *Fortune*) – l'une des quatre compagnies pétrolières chinoises – est limitée aux activités suivantes : 1) négoce, distribution et transport de pétrole, d'engrais et de produits chimiques; 2) activités de négoce à terme de pétrole brut, de pétrole domestique et de caoutchouc naturel; 3) exploration de gisements pétroliers et gaziers à l'étranger, transformation du pétrole, extraction et raffinement de minéraux chimiques et production d'engrais et de produits chimiques; 4) développement et exploitation hôteliers et immobiliers.
25. L'interdiction des opérations de MBO peut avoir une utilité dans la mesure où elle encourage les acquisitions par des investisseurs extérieurs. L'expérience internationale suggère que la cession à des investisseurs extérieurs a généralement pour corollaire une performance bien meilleure après la privatisation que la vente de l'entreprise aux salariés (Djankov et Murrell, 2002). En ce qui concerne les petites entreprises, ces rachats peuvent toutefois produire de meilleurs résultats s'il y a un manque d'informations fiables sur le marché et pour autant que la transaction soit effectuée dans le cadre d'une procédure ouverte (Li et Rozelle, 2004).
26. Les introductions en bourse sont la méthode de privatisation la plus répandue dans les pays de l'OCDE et peuvent être la solution la plus adaptée dans le cas de grandes entreprises réputées et bien gérées. Toutefois, la vente de gré à gré à des investisseurs stratégiques est susceptible de produire des rendements plus élevés du fait de la prime de contrôle (Mako et Zhang, 2003).
27. Les deux tiers restants se divisent généralement en actions appartenant à l'État et en actions appartenant à des personnes physiques (Green et Liu, 2005).
28. Si une entreprise possède une activité qui est viable mais surendettée, celle-ci peut-être utilement restructurée au moyen d'un échange de créances contre des capitaux propres.

29. Les plus grandes entreprises sont transformées en sociétés anonymes avec un nombre illimité d'actionnaires tandis que les entreprises plus petites sont constituées en sociétés à responsabilité limitée comptant de 2 à 50 associés. C'est le statut de société anonyme qui a été préféré au niveau central, puisque 15 % des entreprises « centrales » ont été ainsi transformées, représentant environ un tiers des actifs d'entreprises d'État relevant de ce niveau administratif. Aux échelons d'administration inférieurs, c'est la transformation en sociétés à responsabilité limitée qui a été la plus courante : environ 40 % des actifs détenus par les autorités provinciales et préfectorales sont maintenant aux mains de sociétés contrôlées par l'État.
30. Cependant, la décision de la Commission chinoise de réglementation des valeurs mobilières (CCRVM) ne prévoit pas la possibilité de voter par courriel ni par un système de procuration électronique.
31. Le procès met en cause la société Guangxia. Une autre affaire avait impliqué l'entreprise Daqing Lianyi; les plaignants ont gagné le procès, mais le jugement n'a pas été rendu public.
32. La CCRVM a diffusé de nouveaux règlements à ce sujet en janvier 2005 en vertu desquels les entreprises doivent obtenir la majorité des voix des détenteurs d'actions cotées avant de pouvoir lancer certaines opérations comme une fusion ou encore l'émission de nouvelles actions ou obligations. Cette instruction devrait être incorporée à la loi sur les sociétés.
33. Le rôle de l'État en tant qu'actionnaire majoritaire de nombreuses entreprises peut s'exercer directement par le biais de ses représentants au conseil d'administration. (Alors que la loi sur les sociétés restreignait initialement le rôle des agents publics siégeant au conseil, des précisions ultérieures ont autorisé cette pratique.)
34. Le tableau des échanges interindustriels de 2002 n'est pas encore disponible.
35. D'après les critères retenus dans les US Horizontal Merger Guidelines, les fusions qui ont pour effet de faire augmenter de plus de 100 points l'indice de concentration IHH font l'objet d'un examen. En Chine, un secteur sur dix a connu pareille situation chaque année entre 1998 et 2002.
36. Les nouvelles directives de 2005 concernant le soutien au secteur non public peuvent contribuer à améliorer l'accessibilité au financement.

Bibliographie

- Aivazian, Varouj A., Ying Ge et Jiaping Qiu (2005), « Can Corporatization improve the Performance of State-owned Enterprises even without Privatization? », *Journal of Corporate Finance*, à paraître.
- Bai, Chong-En, Winguan Du, Zhigang Tao, et Sarah Y. Tong (2004), Local protectionism and regional specialization: evidence from China's industries, *Journal of International Economics*, n° 63.
- BAAsD (2003a), *The Development of Private Enterprise in China*, Banque asiatique de développement, Manille.
- BAAsD (2003b), « Private Sector Assessment: People's Republic of China », Banque asiatique de développement, Manille, novembre.
- Benjamin, Dwayne, Loren Brandt et John Giles (2004), « The Evolution of Income Inequality in Rural China », William Davidson Institute Working Paper n° 654.
- Bouchez, Louis et Mathilde Mesnard (2005), 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, in OCDE (2005a).
- Brandt, Nicola (2004), « Business Dynamics and Policies », *Revue économique de l'OCDE*, n° 38, 2004/1.
- Byström, Hans, Karin Olofsdotter et Lars Söderström (2005), « Is China an Optimum Currency Area? », Lund University Department of Economics, Working Paper 2005:6.
- Cai, Fang (2004), « The Consistency of Chinese Statistics on Employment: Stylized Facts and Implications for Public Policy », CASS Institute of Population and Labour Economics Working Paper n° 39.
- Chan, Kam Wing (2003), « Special Issue on Chinese Census 2000 », *The Chinese Review*, 3(2), <http://faculty.washington.edu/kwchan/>.
- Chang, Eric C. and Sonia M.L. Wong (2004), Political control and performance in China's listed firms, *Journal of Comparative Economics*, n° 32, pp.617-636.
- Chen, Zhiwu et Peng Xiong (2001), « Discounts On Illiquid Stocks: Evidence From China », Yale ICF Working Paper n° 00-56, septembre.

- Clarke, Donald (2003), « Corporate Governance in China: An Overview », *China Economic Review*, vol. 14, n° 4, pp. 494-507.
- Cohen, Jerome A. (2005), « Time to Fix China's Arbitration », *Far Eastern Economic Review*, janv./fév.
- Cull, Robert et Lixin Colin Xu (2004), « Who gets credit? The behaviour of bureaucrats and state banks in allocating credit to Chinese state-owned enterprises », *Journal of Development Economics*, vol. 71, pp. 533-559.
- Davies, Kenneth (2005), « Les problèmes de gouvernance liés à la politique de l'investissement étranger en Chine », in OCDE (2005a).
- Djankov, Simeon et Peter Murrell (2002), « Enterprise Restructuring in Transition: A Quantitative Survey », *Journal of Economic Literature*, vol. 40, pp. 739-792.
- Dollar, David, Anqing Shi, Shulin Wang et Lixin Colin Xu (2003), « Improving City Competitiveness through the Investment Climate: Ranking 23 Chinese Cities », Bureau de représentation de la Banque mondiale en Chine, décembre.
- Dougherty, Sean M. et Richard Herd (2005), « Fast-falling barriers and growing concentration: the emergence of a private economy in China », Document de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, à paraître [en anglais uniquement].
- Dougherty, Sean M. et Robert H. McGuckin (2002), « The Impacts of Privatization and Jurisdictional Governance on Chinese Enterprise Performance », Working Paper #2002-01, The Conference Board.
- Ellison, G. et E. Glaeser (1997), « Geographic Concentration in US Manufacturing Industries: A Dartboard Approach », *Journal of Political Economy*, vol. 105, n° 5, pp. 889-927.
- Fan, C. Simon et Xiangdong Wei (2003), « The Law of One Price: Evidence from the Transitional Economy of China », présenté lors de la Conférence internationale sur la géographie économique et le développement régional de la Chine, Hong-Kong, Chine.
- Garnaut, Ross, Liang Song, Stoyan Tenev et Yang Yao (2003), « China Restructures (Gaizhi): Letting the Small Go in China's State Enterprise Sector », Centre chinois pour la recherche économique, projet.
- Geng, Xiao (2004), Non-Performing Debts in Chinese Enterprises: Patterns, Causes, and Implications for Banking Reform, Université de Hong-Kong, www.hiebs.hku.hk/aep/xiao.pdf.
- Green, Stephen et Guy S. Liu (2005), *Exit the Dragon? Privatization and State Control in China*, Chatham House and Blackwell Publishing, Londres.
- Guo, Kai et Yang Yao (2004), « Causes of Privatization in China: Testing Several Hypotheses », Centre chinois pour la recherche économique, Working Paper n° E-2004-004.
- Guo, Yue (2004), China's Labor Market, Presented at the International Working Party on Labour market Segmentation, Griffith University, Brisbane, Australie, juillet.
- Hart, Oliver (1995), *Firms, Contracts and Financial Structure*, Oxford University Press, Oxford.
- Hertel, Thomas et Fan Zhai (2004), « Labor Market Distortions, Rural-Urban Inequality and the Opening of China's Economy », Banque mondiale, Policy Research Working Paper [en anglais uniquement], n° 3455, novembre.
- Ho, Samuel P.S., Paul Bowles et Xiaoyuan Dong (2003), « "Letting Go of the Small": An Analysis of the Privatisation of Rural Enterprises in Jiangsu and Shandong », *Journal of Development Studies*, vol. 39, n° 4, pp. 1-26.
- Holz, Carsten A. (2003), *China's Industrial State-owned Enterprises: Between Profitability and Bankruptcy*, World Scientific, Hong-Kong, Chine.
- Holz, Carsten A. (2005), « The Institutional Arrangements for the Production of Statistics », Document de travail de la direction des statistiques de l'OCDE, STD/DOC(2005)1 [en anglais uniquement].
- Hoover, E.M. (1936), « The Measurement of Industrial Localization », *Review of Economics and Statistics*, vol. 18, n° 162-171.
- Hors, Irène et Zhang, Gang (2005), « Les droits de propriété intellectuelle en Chine : enjeux et perspectives en matière de gouvernance », in OCDE (2005a).
- Huang, Xiaoyu, José Vaz Caldas et João Rebelo (2003) « Returns to Education during the Reform of State-owned Enterprises in Hunan », *Labour*, vol. 16, pp. 513-535.
- IBAD (2004), *Private Sector Development in China*, Institut de la Banque asiatique de développement : Manille, octobre.

- IIF (2004), *Corporate Governance in China: An Investor Perspective*, International Institute of Finance, Washington.
- Jefferson, Gary et Su Jian (2005), *Privatization and Restructuring in China: Evidence from Shareholding Ownership, 1995-2001*, *Journal of Comparative Economics*, à paraître.
- Ladegaard, Peter (2005), « Gestion et réforme de la réglementation en Chine », in OCDE (2005a).
- Li, David D. et Francis T. Lui (2004), *Why Do Governments Dump State Enterprises? Evidence from China* in Takatoshi Ito et Anne O. Krueher (éds), *Privatization, Governance, Regulation, and Privatization in the Asia-Pacific Region*, NBER et Chicago University Press, Chicago.
- Li, Hongbin et Scott Rozelle (2004), « Insider privatization with a tail: the screening contract and performance of privatized firms in rural China », *Journal of Development Economics*, n° 75, pp. 1-26.
- Li, Shantong, Yunzhong Liu et Bo Chen (2004), « Research on Measures: Objects and Degrees of Local Protection in Chinese Domestic Markets: an analysis based on a sample survey », Development Research Centre, www.hiebs.hku.hk/events_updates/pdf/lishangtong.pdf.
- Li, Shaomin, Shuhe Li et Weiyang Zhang (2000), « The Road to Capitalism: Competition and Institutional Change in China », *Journal of Comparative Economics*, vol. 28, pp. 269-292.
- Lo, Vai Io et Tian, Xiaowen (2005), *Law and Investment in China: The legal and business environments after WTO accession*, RoutledgeCurzon, New York et Milton Park.
- Mako, William P. et Zhang Chunlin (2003), « Management of China's State-owned enterprise Portfolio: Lessons from International Experience », présenté lors de la Conférence de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise en Chine, Shanghai [en anglais uniquement].
- Meggison, William L. et Jeffrey M. Netter (2001), « From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization », *Journal of Economic Literature*, vol. 39, pp. 321-389.
- Mihalca, Matei (2003), « China's private sector has just begun to grow », 17 nov. 2003, www.rediff.com.
- Naughton, Barry (2003), *How much can Regional Integration do to Unify China's Markets?*, in Nicholas Hope, Dennis Yang et Mu Yang Li (éds), *How Far Across the River? Chinese Policy Reforms at the Millennium*, Stanford University Press, Stanford, pp. 204-232.
- OCDE (2000), *La Chine dans l'économie mondiale – Réussir la réforme des entreprises*, OCDE, Paris.
- OCDE (2002), *La Chine dans l'économie mondiale – Les enjeux de la politique économique intérieure*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003a), *Examen des politiques de l'investissement en Chine*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003b), *La privatisation des entreprises publiques – Panorama des politiques et des pratiques dans les pays de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003c), *White Paper on Corporate Governance in Asia*, OCDE, Paris [en anglais uniquement].
- OCDE (2003d), « Review of the Development and Reform of the Telecommunications Sector in China », DSTI/ICCP(2002)6/FINAL, www.oecd.org/dataoecd/52/27/2500835.pdf [en anglais uniquement].
- OCDE (2004), « Promouvoir l'entrepreneuriat et les PME innovantes dans une économie mondialisée », rapport présenté lors de la Conférence ministérielle de l'OCDE sur les PME, Istanbul, Turquie, juin.
- OCDE (2005a), *La Chine dans l'économie mondiale – La gouvernance en Chine*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005b), *Comparative Report on Corporate Governance of State-owned Assets*, OCDE, Paris, à paraître.
- Opper, Sonja (2003), *Enforcement of China's Accounting Standards: Reflections on Systemic Problems*, *Business and Politics*, vol. 2, n° 5.
- Owen, Bruce, Su Sun et Wentong Zheng (2004), « Antitrust in China: The Problem of Incentive Compatibility », *Stanford Law and Economics Olin Working Paper* n° 295, septembre.
- Pilichowski, Elsa (2005), *La réforme des unités de service public : enjeux et perspectives*, in OCDE (2005a).
- PNUD (2004), « Unleashing Entrepreneurship: Making Business Work for the Poor », Commission sur le secteur privé et le développement, rapport au Secrétaire général des Nations unies.
- Poncet, Sandra (2003), « Measuring Chinese domestic and international integration », *China Economic Review*, vol. 14, n° 1, pp. 1-21.
- Poncet, Sandra (2004), « La dynamique des migrations intérieures en Chine: frontières et forces centripètes », *Revue économique*, vol. 55, n° 3, pp. 623-632.

- Prosterman, Roy, Brian Schwarzwald et Ye Jianping (2000), Implementation of 30-Year Land Use Rights for Farmers Under China's 1998 Land Management Law: Analysis and Recommendations Based on a 17 Province Survey, *Pacific Rim Law & Policy Journal*, vol. 9, n° 3.
- PWC (2004), « China's Proposed New Bankruptcy Law: The Practical Implications », *Industry Watch*, décembre, PriceWaterhouseCoopers, Hong-Kong, Chine.
- Qiao, Liu et Zhou Lu (2004), Earnings Management to Tunnel: Evidence from China's Listed Companies, Université de Hong-Kong, manuscrit.
- Qu, Xiquan (2005), « Some thoughts on the participation of non-state-owned capital in the restructuring of state-owned enterprises », présenté lors de la Conférence de l'OCDE et du ministère du Commerce à Changchun, province du Jilin, Chine, février.
- SFI (2000), *China's Emerging Private Enterprises: Prospects for the New Century*, Société financière internationale, Washington.
- Sicular, Terry et Yaohui Zhao (2000), « Earnings and Labour Mobility in Rural China: Implications for China's WTO Entry », University of Western Ontario, EPRI Working Paper #2002-8.
- Song, Liyang et Yang Yao (2004), « Impacts of Privatization on Firm Performance in China », China Center for Economic Research, Working Paper E-2004-005.
- Sun, Qian et Wilson H.S. Tong (2003), « China share issue privatization: the extent of its success », *Journal of Financial Economics*, vol. 70, n° 2, pp. 183-222.
- Tenev, Stoyan et Chunlin Zhang (2002), *Corporate Governance and Enterprise Reform in China: Building the Institutions of Modern Markets*, Banque mondiale et SFI, Washington [en anglais uniquement].
- The Conference Board (2002), *Chinese Enterprises Restructure: The Effects of Federalism and Privatization Initiatives on Business Performance*, New York: The Conference Board.
- US DOJ-FTC (1992), *Horizontal Merger Guidelines*, US Department of Justice and the Federal Trade Commission, www.usdoj.gov/atr/public/guidelines/horiz_book/hmgl.html.
- Wang, Xiaolu (2004), The contribution of the non-state sector to China's Economic Growth in Garnaut, Ross and Ligang Song (éds), *China's Third Economic Transformation: The Rise of the Private Economy*, Routledge, Londres.
- Wang, Yanzhong (2004), « Financing Difficulties and Structural Characteristics of SMEs in China », *China & the World Economy*, vol. 12, n° 2, pp. 34-49.
- Winslow, Terry, Lennart Goranson et Bernard Phillips (2005), « Droit et politique de la concurrence en Chine », in OCDE (2005a).
- Wong, Sonia M.L., Sonja Opper et Ruyin Hu (2004), Shareholding Structure, Depoliticisation, and Firm Performance: Lessons from China's Listed Firms, *Economics of Transition*, n° 12, pp. 29-66.
- Banque mondiale et SFI (2004), *Doing Business in 2004: Understanding Regulation*, Oxford University Press, <http://rru.worldbank.org/DoingBusiness/Main/DoingBusiness2004.aspx>.
- Xu, X. et J. Voon (2003), « Regional Integration in China: a statistical model », *Economics Letters*, vol. 79, pp. 35-42.
- Young, Alwyn (2000), « The Razor's Edge: Distortions and Incremental Reform in China », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 115, n° 4.
- Zhang, Xiaobo et Kong-Yam Tan (2004), « Blunt to Sharpened Razor: Incremental Reform and Distortions in the Product and Capital Markets in China », International Food Policy Research Institute, Discussion Paper n° 13.
- Zhang, Chunlin (2003), « Restructuring the State Owned Enterprise Sector in China: Efforts, Effects, and Remaining Challenges », in Stijn Claessens et Dongsoo Kang (éds), *Empirical Evaluation of Corporate Restructuring*, Korea Development Institute, Séoul.

ANNEXE 2.A1

Construction des estimations concernant le secteur privé

Les estimations de l'actionnariat public et privé suivent une approche secteur par secteur fondée sur les parts de PIB, comparable à celle des études menées par la SFI (2000) et Wang (2004). Une des grandes différences entre ces estimations et celles qui ont été réalisées antérieurement réside dans le traitement des sociétés à responsabilité limitée et des sociétés anonymes ayant des structures d'actionnariat mixte, et les entreprises collectives. Des hypothèses plus prudentes dans l'approche de la structure de l'actionnariat sont envisagées ici. Certaines sociétés à responsabilité limitée et sociétés anonymes sont en effet contrôlées par l'État. Aussi, au lieu de traiter la production de ces entreprises comme privée, nous attribuons la part de la production des sociétés contrôlées par l'État au secteur public lorsque cette part peut être identifiée, dans le secteur industriel, comme le précise l'encadré 2.1¹.

Dans notre estimation par défaut, on considère que les propriétaires d'entreprises collectives appartiennent au secteur public. Même si l'on savait que les entreprises privées étaient immatriculées en tant qu'entreprises collectives jusqu'au milieu des années 90, à partir de 1997 cette forme de dissimulation a été interdite et la réglementation, aujourd'hui améliorée, incite moins à y avoir recours². En outre, notre analyse des entreprises collectives du secteur industriel a révélé que la plupart des entreprises ayant conservé le statut d'entreprises collectives durant la période 1998-2003 étaient aussi contrôlées par des intérêts collectifs.

Le tableau 2.A1.1 montre les estimations concernant le secteur privé secteur par secteur pour les années 1998 et 2003. Les estimations sont calculées en prenant la part du PIB de chaque secteur concerné de l'économie et en estimant la proportion relevant du privé. Le résultat totalise ainsi les diverses composantes à l'origine de la part privée du PIB. Les estimations sont effectuées pour l'économie dans son ensemble, le secteur des entreprises commerciales et le secteur des entreprises commerciales non agricoles. Le secteur des entreprises commerciales, qui exclut les services qui sont proposés par l'administration publique et les organismes sans but lucratif dans la plupart des économies de l'OCDE, permet de présenter un tableau plus équilibré de la part du secteur privé dans l'économie chinoise.

Tableau 2.A1.1. **Estimation concernant le secteur privé : parts du PIB**

| Secteur | 1998 | | 2003 | |
|---|-------------|-----------------|-------------|-----------------|
| | Part du PIB | Économie privée | Part du PIB | Économie privée |
| Agriculture ¹ | 18.6 | x 96 % = 17.9 | 14.6 | x 96 % = 14.1 |
| Industrie au-dessus du seuil ² | 24.8 | x 28 % = 7.0 | 35.1 | x 52 % = 18.4 |
| Industrie en dessous du seuil | 17.8 | x 78 % = 13.8 | 10.2 | x 90 % = 9.2 |
| Construction | 6.7 | x 50 % = 3.3 | 7.0 | x 76 % = 5.3 |
| Transport, poste, télécommunications | 5.3 | x 5 % = 0.3 | 5.7 | x 16 % = 0.9 |
| Distribution | 8.4 | x 58 % = 4.9 | 7.7 | x 80 % = 6.1 |
| Services commerciaux divers | 12.8 | x 26 % = 3.3 | 13.3 | x 39 % = 5.2 |
| Services de l'administration publique ³ | 5.7 | x 0 % = 0.0 | 6.4 | x 0 % = 0.0 |
| Total pour toute l'économie | 100.0 | 50.4 | 100.0 | 59.2 |
| Secteur des entreprises commerciales uniquement ³ | 94.3 | 53.5 | 93.6 | 63.3 |
| Secteur des entreprises commerciales non agricoles uniquement ^{1, 3} | 75.7 | 43.0 | 79.0 | 57.1 |

1. L'agriculture est exclue du secteur des entreprises commerciales non agricoles.

2. Sociétés industrielles au chiffre d'affaires annuel de plus de 5 millions CNY effectuant leur déclaration directement auprès du Bureau national des statistiques (BNS).

3. Les secteurs des services de l'administration publique et des services non marchands sont exclus du secteur des entreprises commerciales.

Source : Bureau national des statistiques (BNS) et estimations de l'OCDE.

On utilise pour chaque secteur un ensemble spécifique d'hypothèses :

- **Agriculture** : la production brute générée par les exploitations agricoles non étatiques et non collectives est considérée comme privée. La part des exploitations d'État est estimée sur la base de leur participation à la production brute agricole, à un peu moins de 3 % ([Annuaire statistique de la Chine – ASC] ASC 2001 : 12-27; ASC 2004 : 13-29). La part de moins de 1 % de la production provenant des exploitations agricoles collectives résulte d'une estimation à partir de la valeur ajoutée des entreprises de bourgs et de villages du secteur primaire, en fonction de la part collective de l'ensemble de la production des entreprises de bourgs et de villages (ASC 2003 : 13-31).
- **Entreprises industrielles effectuant directement leur déclaration** : la valeur ajoutée produite par les entreprises industrielles contrôlées directement ou indirectement par l'État ou les collectivités locales est considérée comme publique, le reste – contrôlé par des particuliers ou des entités non publiques – étant considéré comme privé (tableau 2.A2.2). Le contrôle est déterminé en comparant les participations sous forme d'apport de capitaux propres des actionnaires (voir encadré 2.1). Les 180 000 sociétés industrielles enregistrant un chiffre d'affaires annuel d'au moins 5 millions CNY ont fait l'objet, en coopération avec le Bureau national des statistiques, d'un examen annuel en fonction de la nature de l'actionnaire de contrôle. Ces données prennent en compte toutes les sociétés d'extraction minière, manufacturières et de services d'utilité publique qui effectuent leur déclaration directement auprès du Bureau national des statistiques (BNS) selon une fréquence au moins annuelle. Ces informations servent à reclasser les données publiées en fonction des catégories normalisées d'actionariat (et de formes juridiques) enregistrées, pour les secteurs non industriels, à propos desquels les données existantes sont moins détaillées.

Tableau 2.A1.2. **Panorama du statut d'enregistrement par rapport à l'actionnaire de contrôle**

En pourcentage de la valeur ajoutée des sociétés industrielles en 2003

| Catégorie d'actionariat (statut d'enregistrement) ¹ | Contrôle exercé par l'État | | Contrôle exercé par des intérêts collectifs | Contrôle exercé par des intérêts privés | Ensemble | Part du total |
|--|----------------------------|----------|---|---|----------|---------------|
| | Direct | Indirect | | | | |
| Entreprises étatiques | 73.6 | 26.4 | 0.0 | 0.0 | 100.0 | 13.8 |
| Entreprises collectives | 0.1 | 1.3 | 61.6 | 36.9 | 100.0 | 6.3 |
| Entreprises à actionariat mixte | 45.9 | 15.9 | 12.7 | 25.5 | 100.0 | 0.7 |
| Sociétés financées uniquement par l'État | 80.3 | 19.7 | 0.0 | 0.0 | 100.0 | 5.0 |
| Autres sociétés à responsabilité limitée | 19.7 | 19.7 | 6.2 | 54.4 | 100.0 | 14.1 |
| Sociétés anonymes | 26.4 | 47.4 | 2.0 | 24.3 | 100.0 | 15.0 |
| Entreprises coopératives | 1.2 | 2.8 | 15.6 | 80.3 | 100.0 | 2.2 |
| Sociétés privées ² | 0.0 | 0.2 | 2.7 | 97.1 | 100.0 | 13.3 |
| Autres sociétés à capitaux chinois | 1.6 | 2.0 | 12.7 | 83.7 | 100.0 | 0.1 |
| Coentreprises (avec des investisseurs hors Chine continentale) ³ | 9.1 | 20.6 | 3.0 | 67.3 | 100.0 | 17.6 |
| Sociétés (investisseurs hors Chine continentale uniquement) ³ | 0.0 | 0.7 | 0.1 | 99.2 | 100.0 | 12.0 |
| Toutes catégories | 22.9 | 18.5 | 6.4 | 52.3 | 100.0 | 100.0 |

1. Actuellement, les sociétés peuvent être créées conformément à un certain nombre de lois distinctes, ou chapitres de la même loi. La catégorie sous laquelle elles sont enregistrées dépend de leurs modalités de création et n'est pas forcément une indication sur le secteur d'où sont issus leurs actionnaires. Voir OCDE (2000) et IBAD (2004) pour une liste plus détaillée du statut juridique correspondant à chaque catégorie d'entreprise.

2. Entreprises privées nationales enregistrées auprès des autorités.

3. « Hors Chine continentale » est une expression générique qui renvoie aux investisseurs de Hong-Kong, Chine; de Macao, Chine; de Taipei et de toutes les autres économies.

Source : Microdonnées industrielles du Bureau national des statistiques (BNS) et analyse conjointe BNS-OCDE.

- *Entreprises industrielles qui n'effectuent pas de déclaration* : la production estimée des entreprises non collectives (et non étatiques) est considérée comme le secteur privé dans le cas de ces petites entreprises industrielles. La part de la valeur ajoutée industrielle dans les comptes nationaux émanant des entreprises n'effectuant pas de déclaration a été ramenée de 40 % en 1998 à 20 % en 2003, du fait de l'amélioration des déclarations. Comme les petites entreprises industrielles (moins de 5 millions CNY de chiffre d'affaires annuel) n'entrent pas dans le système de déclaration du BNS, peu de données existent à leur sujet. Des enquêtes à petite échelle donnent à penser que ces sociétés sont pour la plupart des entreprises privées unipersonnelles. Les données issues du recensement des sociétés industrielles de 1995 et des archives administratives pour les années intermédiaires ont été utilisées pour évaluer la taille moyenne et la production de ces entreprises en 1998-99 (Annuaire des statistiques industrielles de la Chine 1997; ASC 2000). Cette estimation est ensuite reportée à 2003 sur la base d'un décompte des sociétés inscrites au registre de l'Administration d'État de l'industrie et du commerce (AEIC). Les résultats portent à croire que la part du secteur industriel non déclarant représentée par les entreprises collectives a reculé, passant d'environ 23 % en 1998 à 10 % en 2003 (ASC 2003 : 5-4 ; AEIC 2004).
- *Construction* : la valeur ajoutée produite par les sociétés dont le statut d'enregistrement n'est ni étatique ni collectif est considérée comme privée. Les estimations reposent sur les ventilations de la production des entreprises de construction urbaines selon la nature

du détenteur du capital (ASC 2004 : 15-2). Elles couvrent notamment les entreprises de BTP de la « catégorie 4 » et au-delà, ainsi que tous les entrepreneurs généralistes ou spécialisés à partir de 2002. Ils représentent environ 60 % de la valeur ajoutée dans le secteur de la construction. Le reste des entreprises de ce secteur, sur lesquelles il y a peu d'informations disponibles, sont constituées d'équipes rurales (deux tiers) et de très petites entreprises (un tiers). En ce qui concerne ces sociétés, nous avons utilisé les estimations relatives aux les secteurs industriels non déclarants.

- *Distribution* : le chiffre d'affaires réalisé dans le cadre du commerce de gros et de détail par des entreprises dont le statut d'enregistrement n'est ni étatique ni collectif est considéré comme privé. Dans le secteur de la distribution, l'actionnariat est réparti en multiples catégories. Le chiffre d'affaires des entreprises constituées en sociétés étatiques, collectives, à capitaux mixtes étatiques et/ou collectives, et à capitaux uniquement de l'État représente le secteur public. Ces estimations reposent sur des données provenant de sociétés qui effectuent leur déclaration auprès du BNS (ASC 1999 : 16-17; ASC 2000-03 : 16-21). Le reste des sociétés sont selon toute vraisemblance très petites (même si elles représentent environ la moitié du chiffre d'affaires), aussi doit-on s'appuyer sur des estimations de la part que représentent les sociétés industrielles non déclarantes. Les données élargies sur l'emploi selon le secteur semblent confirmer ces estimations.
- *Transports, poste et télécommunications et services commerciaux divers* : des données complètes sur le régime de propriété n'existe pas sur ces secteurs des services. La propriété de la production dans ces secteurs a été estimée à partir des données sur l'emploi qui intègrent les petites entreprises privées (Recueil d'analyses statistiques [RAS] 2000 : 3-38; RAS 2002 : 3-44). Les pondérations des différents secteurs sont dérivées des chiffres de la valeur ajoutée dans les comptes nationaux (ASC 2003 : 3-5). D'après les estimations pour 2003, les transports, la poste et les télécommunications sont privés à proportion d'un sixième. Le secteur de l'immobilier et des services tels que l'hôtellerie et le tourisme le sont à proportion de la moitié et des deux tiers, respectivement; les services financiers, à proportion d'environ 10 %. Les autres secteurs, les services scientifiques et la prospection géologique semblent être presque entièrement publics, tandis les services agricoles et autres sont supposés privés. Selon les estimations, l'actionnariat privé dans les secteurs des services divers a augmenté de moitié depuis 1998.
- *Services de l'administration publique* : il a été considéré par hypothèse que la santé, l'éducation et les organismes publics étaient détenus par l'État et les collectivités locales, ce qui a été confirmé par les données sur l'emploi.

Notes

1. Dans les secteurs de la construction et de la distribution, toutes les sociétés contrôlées par l'État ne peuvent pas être identifiées.
2. Indépendamment du degré de dissimulation des entreprises privées ayant réussi à obtenir par le passé ou aujourd'hui le statut collectif, symbolisé par une « pancarte rouge », le nombre et la production des entreprises collectives ont nettement reculé dans tous les secteurs ces six dernières années – surtout au niveau des entreprises de bourgs et de villages (EBV).

ANNEXE 2.A2

Estimations des microdonnées industrielles

Les données financières détaillées et les estimations de la productivité totale des facteurs reposent sur une analyse des microdonnées industrielles réalisée en collaboration avec le Bureau national des statistiques (BNS). Ces données couvrent la période 1998-2003 et concernent l'ensemble des entreprises industrielles au chiffre d'affaires annuel d'au moins 5 millions CNY*. Nous excluons de l'analyse 10 % de sociétés pour lesquelles les valeurs en termes de production brute, de consommations intermédiaires, d'emploi ou d'actifs fixes sont peu vraisemblables. Pour chaque année, environ 160 000 sociétés présentent des données valables (ce chiffre a atteint 180 000 en 2003), ce qui porte le total des observations annuelles aux alentours de 850 000. Concernant les estimations fondées sur les taux de croissance, 80 % des entreprises dans une année donnée avaient déjà présenté une observation valable l'année précédente.

Au lieu d'utiliser les données correspondant à l'enregistrement officiel des entreprises qui apparaissent habituellement dans les publications statistiques pour déterminer l'actionnariat, nous avons classé les sociétés en fonction de l'actionnaire de contrôle. Dans les microdonnées du BNS, les entreprises déclarent si elles sont ou non détenues par l'État, autrement dit si elles sont contrôlées directement ou indirectement par l'État. Pour distinguer entre contrôle direct et indirect, les entreprises dont le capital libéré apporté par l'État est supérieur à 50 % ont été classées comme directement contrôlées par l'État, le reste des sociétés détenues par l'État étant traitées comme contrôlées indirectement. Parmi les entreprises non étatiques, les sociétés sont dites collectives si elles déclarent un apport collectif au capital supérieur à 50 %. Le reste des sociétés non étatiques sont subdivisées en différentes catégories d'actionnariat privé, selon qu'elles sont contrôlées (participation supérieure à 50 %) par une société (une personne morale), des personnes physiques, des investisseurs hors Chine continentale ou d'autres actionnaires. Cette classification nous permet de déterminer à quelle catégorie appartient le véritable propriétaire, car la structure officielle de l'entreprise n'est pas souvent représentative du propriétaire effectif. On surmonte ainsi la difficulté d'interpréter la multiplicité déconcertante des statuts d'enregistrement des entreprises, bon nombre d'entre elles ne se distinguant pas les unes des autres de façon significative. Ce classement par catégorie d'actionnaire est particulièrement important dans le cas des actions détenues par des personnes morales, qui peuvent être elles-mêmes contrôlées soit par l'État soit par des intérêts privés.

Les estimations de la productivité totale des facteurs se fondent sur des estimations, obtenues à l'aide d'un calcul de régression, de la fonction de production de valeur ajoutée en utilisant la méthode des moindres carrés ordinaires avec des écarts types corrigés de

* En principe, ces données couvrent aussi les entreprises contrôlées par l'État même si elles n'atteignent pas cette limite, mais ce petit nombre d'entreprises a été exclu de l'analyse.

Tableau 2.A2.1. **Estimations par régression de la fonction de production selon l'entreprise¹**

Les différences par rapport au groupe témoin sont données par la fonction exp du coefficient minorée de l'unité

| Régression de log (valeur ajoutée réelle) de | Niveaux | | | Taux de croissance | | |
|---|---------|---------------|-----------|--------------------|-------------------|-----------|
| | Coeff. | Écart type | T robuste | Coeff. | Écart type | T robuste |
| Log (immobilisations nettes) | 0.229 | 0.00108 | 212.2 | 0.065 | 0.00239 | 27.3 |
| Log (salariés) | 0.632 | 0.00297 | 212.6 | 0.423 | 0.00410 | 103.1 |
| Log (salaire moyen rapporté à la moyenne) | 0.457 | 0.00226 | 201.9 | 0.204 | 0.00266 | 76.5 |
| <i>Par rapport à un contrôle étatique direct (État > 50 %)</i> | | | | | | |
| Contrôle étatique indirect, personne morale > 50 % | 0.378 | 0.00768 | 49.2 | 0.006 | 0.00734 | 0.9 |
| Contrôle étatique indirect, autre | 0.530 | 0.00847 | 62.6 | 0.026 | 0.00823 | 3.1 |
| Entreprises collectives, entr. coll. > 50 % | 0.772 | 0.00417 | 185.0 | 0.018 | 0.00422 | 4.2 |
| Entreprises privées, pers. morale > 50 % | 0.792 | 0.00459 | 172.4 | 0.048 | 0.00473 | 10.1 |
| Entreprises privées, particulier > 50 % | 0.734 | 0.00429 | 171.1 | 0.054 | 0.00432 | 12.4 |
| Entr. privées, intérêts hors Chine continentale > 50 % | 0.654 | 0.00528 | 124.0 | 0.056 | 0.00539 | 10.4 |
| Entreprises privées, autres | 0.694 | 0.00799 | 86.9 | 0.014 | 0.00821 | 1.8 |
| <i>Par rapport aux entreprises de moins de 51 salariés</i> | | | | | | |
| 51-100 salariés | -0.157 | 0.00427 | -36.7 | 0.015 | 0.00422 | 3.6 |
| 101-500 salariés | -0.216 | 0.00599 | -36.1 | 0.028 | 0.00385 | 7.4 |
| 501-1000 salariés | -0.125 | 0.00963 | -13.0 | 0.039 | 0.00511 | 7.7 |
| plus de 1 000 salariés | 0.151 | 0.01264 | 12.0 | 0.060 | 0.00552 | 10.8 |
| <i>Par rapport à 1998</i> | | | | | | |
| Année 1999 | 0.045 | 0.00414 | 10.9 | 0.015 | 0.00396 | 3.7 |
| Année 2000 | 0.146 | 0.00409 | 35.7 | 0.012 | 0.00397 | 3.1 |
| Année 2001 | 0.242 | 0.00401 | 60.3 | 0.030 | 0.00381 | 7.8 |
| Année 2002 | 0.323 | 0.00401 | 80.5 | 0.049 | 0.00379 | 12.9 |
| Année 2003 | 0.405 | 0.00393 | 103.1 | | | |
| Variables indicatrices pour les provinces | | Significative | | | Significative | |
| Variables indicatrices pour les branches à 2 chiffres | | Significative | | | Non significative | |
| Variables indicatrices pour l'ancienneté de la société | | Significative | | | Significative | |
| Constante | | Significative | | | Significative | |
| Nombre d'observations (regroupées) | | 852 354 | | | 526 550 | |
| F (d.f. = 98 ; 97) | | 10 085 | | | 196.48 | |
| R ² corrigé | | 56.6 % | | | 6.0 % | |
| Erreur quadratique moyenne (EQM) | | 1.004 | | | 0.822 | |

1. Régressions estimées sur un échantillon non équilibré de l'ensemble des sociétés industrielles affichant un chiffre d'affaires d'au moins 5 millions CNY; les estimations utilisent la méthode des moindres carrés ordinaires avec des écarts types corrigés de l'hétéroscédasticité.

Source : Microdonnées du Bureau national des statistiques (BNS) et analyse conjointe BNS-OCDE.

l'hétéroscédasticité, évaluée en niveaux et en différences (taux de croissance). Une forme log-linéaire de l'équation a été estimée à l'aide de variables indicatrices pour les catégories d'actionnariat, les années, les fourchettes de taille et les secteurs. Des estimations ont été effectuées pour confirmer les résultats en utilisant une spécification renvoyant à la production brute (et aux consommations intermédiaires) et la méthode des variables instrumentales. Les différentes spécifications ont corroboré les résultats présentés.

Les données financières et relatives au financement proviennent des bilans des sociétés qui répondent aux critères de qualité. Le tableau 2.A2.2 montre les données

Tableau 2.A2.2. **Profil des microdonnées industrielles**
(toutes les entreprises répondant aux critères)¹

| | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|--|---------|---------|---------|---------|----------|----------|
| Unités | | | | | | |
| Données de base | | | | | | |
| Nombre d'entreprises | 144 112 | 140 559 | 141 956 | 150 948 | 160 969 | 180 146 |
| Millions de personnes | | | | | | |
| Emploi | 59.2 | 55.5 | 53.0 | 51.7 | 52.6 | 55.5 |
| Milliards CNY | | | | | | |
| Valeur ajoutée (TVA comprise) | 1 842.8 | 2 046.9 | 2 413.4 | 2 693.1 | 3 154.3 | 4 069.2 |
| TVA exigible | 270.4 | 298.6 | 352.0 | 384.8 | 431.6 | 535.4 |
| Taxe sur les ventes et frais supplémentaires | 121.2 | 128.3 | 140.4 | 151.9 | 172.3 | 202.4 |
| Prix (1990) comparables de la production brute | 4 946.1 | 5 242.9 | 6 170.0 | 6 861.9 | 7 978.5 | 10 345.4 |
| Prix courants de la production brute | 6 518.5 | 6 991.1 | 8 231.4 | 9 170.2 | 10 701.2 | 13 879.1 |
| Consommations intermédiaires | 5 556.7 | 6 260.0 | 7 300.7 | 8 365.4 | 9 965.6 | 12 591.8 |
| Exportations | 1 049.4 | 1 124.5 | 1 413.8 | 1 587.5 | 1 964.6 | 2 647.0 |
| Milliards de CNY | | | | | | |
| Compte de résultat | | | | | | |
| Chiffre d'affaires | 6 168.0 | 6 713.5 | 8 090.4 | 9 008.7 | 10 577.5 | 13 966.8 |
| Coût des marchandises vendues | 5 072.5 | 5 499.1 | 6 589.2 | 7 405.6 | 8 692.7 | 11 557.6 |
| Frais commerciaux | 219.4 | 248.1 | 288.7 | 338.3 | 394.2 | 484.4 |
| Taxe sur les ventes et frais supplémentaires | 121.2 | 128.3 | 140.4 | 151.9 | 172.3 | 202.4 |
| Bénéfice commercial | 754.9 | 838.1 | 1 072.2 | 1 112.9 | 1 318.2 | 1 722.4 |
| Autres bénéfices d'exploitation | 41.3 | 36.3 | 45.0 | 47.9 | 52.3 | 69.8 |
| Commissions et frais administratifs | 466.6 | 487.0 | 541.9 | 572.6 | 640.9 | 780.1 |
| <i>Pour mémoire : R-D</i> | .. | .. | .. | 26.2 | 34.9 | 43.8 |
| Charges financières | 232.5 | 210.3 | 188.9 | 181.6 | 192.7 | 206.9 |
| <i>Pour mémoire : frais financiers</i> | 214.4 | 194.5 | 177.8 | 168.2 | 172.8 | 181.7 |
| Résultat d'exploitation | 97.1 | 177.1 | 386.4 | 406.6 | 536.9 | 805.1 |
| Subventions | 27.6 | 27.5 | 32.5 | 35.1 | 38.3 | 46.5 |
| Produits des placements et ajustements | -16.7 | -19.2 | -8.4 | -21.2 | 4.5 | 30.1 |
| Bénéfices ² | 141.4 | 223.8 | 427.3 | 462.9 | 570.7 | 821.5 |
| Impôt sur les bénéfices | 51.1 | 60.6 | 74.9 | 87.0 | 108.6 | 141.3 |
| Dividendes | 56.2 | 63.0 | 87.6 | 96.2 | 114.3 | .. |
| Bénéfices non distribués | 34.0 | 100.1 | 264.9 | 279.7 | 347.8 | .. |
| Milliards CNY | | | | | | |
| Bilan | | | | | | |
| Actif | 7 367.9 | 7 843.4 | 8 291.3 | 8 902.0 | 9 569.9 | 10 947.8 |
| Immobilisations nettes | 4 117.4 | 4 516.4 | 4 909.8 | 5 231.7 | 5 657.0 | 6 406.4 |
| Stocks | 1 470.9 | 1 470.3 | 1 557.0 | 1 642.8 | 1 743.2 | 2 040.4 |
| Charges constatées d'avance et immobilisations incorporelles | 1 779.6 | 1 856.7 | 1 824.6 | 2 027.4 | 2 169.7 | 2 501.0 |
| Passif | 7 367.9 | 7 843.4 | 8 291.3 | 8 902.0 | 9 569.9 | 10 947.8 |
| Dettes à long terme | 1 951.3 | 2 005.5 | 2 065.8 | 2 053.4 | 2 119.1 | 2 319.3 |
| Dettes nettes à court terme | 1 612.2 | 1 547.4 | 1 472.9 | 1 506.3 | 1 585.1 | 1 787.9 |
| Capitaux propres | 3 768.9 | 4 241.5 | 4 694.3 | 5 280.7 | 5 816.3 | 6 755.8 |
| Bénéfices plus produits financiers³ en pourcentage des immobilisations augmentées des stocks | | | | | | |
| Indicateurs de performance | | | | | | |
| Taux de rendement des actifs corporels | 6.1 | 6.7 | 9.2 | 8.9 | 10.1 | 12.2 |

**Tableau 2.A2.2. Profil des microdonnées industrielles
(toutes les entreprises répondant aux critères)¹ (suite)**

| | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Bénéfices en pourcentage des capitaux propres | | | | | | |
| Taux de rendement des capitaux propres | 3.8 | 5.3 | 9.1 | 8.8 | 9.8 | 12.2 |
| Milliards CNY | | | | | | |
| Bénéfices plus produits financiers ³ | 339.1 | 399.1 | 596.7 | 609.8 | 748.0 | 1 033.3 |
| Immobilisations nettes plus stocks | 5 588.3 | 5 986.7 | 6 466.8 | 6 874.5 | 7 400.2 | 8 446.8 |
| En pourcentage des immobilisations nettes | | | | | | |
| Taux d'amortissement | .. | 8.1 | 8.1 | 8.5 | 8.7 | 9.3 |

1. Les observations manquantes et celles qui sont incohérentes au regard des données ne sont pas incluses.

2. Que l'on appelle les « Bénéfices totaux » dans la plupart des publications chinoises.

3. Hors produits d'investissement.

Source : Bureau national des statistiques (BNS) et analyse conjointe BNS-OCDE.

sous-jacentes pour le total de l'industrie. La distinction établie entre les sociétés en fonction de l'actionnaire de contrôle permet des ventilations plus détaillées. Une ventilation par sondage de la part de la valeur ajoutée en fonction de la taille de la société, de l'autorité administrative dont elle dépend, du statut d'enregistrement officiel et de la région est présentée dans le tableau 2.A2.3. Le tableau 2.A2.4 montre la ventilation de la valeur ajoutée par secteur industriel.

Tableau 2.A2.3. **Ventilation de la valeur ajoutée en fonction de l'actionnaire de contrôle ainsi que de la région, de la taille, de l'autorité administrative de tutelle et du statut d'enregistrement**¹

| | Contrôle étatique | | | | Contrôle de nature collective | Contrôle privé | | | | | | | | Toutes catégories confondues | | |
|--|-------------------|------|-----------|------|-------------------------------|-------------------|------|--------------|------|---------------------------------------|------|-----------|------|------------------------------|-------|-------|
| | Direct | | Tout type | | | Personnes morales | | Particuliers | | Investisseurs hors Chine continentale | | Tout type | | | | |
| | 1998 | 2003 | 1998 | 2003 | | 1998 | 2003 | 1998 | 2003 | 1998 | 2003 | 1998 | 2003 | | | 1998 |
| Total | 38.9 | 22.9 | 54.8 | 41.4 | 17.3 | 6.4 | 7.4 | 13.3 | 5.8 | 17.2 | 12.6 | 19.2 | 27.9 | 52.3 | 100.0 | 100.0 |
| Par région | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Total | 38.9 | 22.9 | 54.8 | 41.4 | 17.3 | 6.4 | 7.4 | 13.3 | 5.8 | 17.2 | 12.6 | 19.2 | 27.9 | 52.3 | 100.0 | 100.0 |
| Est | 16.6 | 10.7 | 25.5 | 19.5 | 12.1 | 4.6 | 5.2 | 9.0 | 4.0 | 12.6 | 11.4 | 17.4 | 22.0 | 40.9 | 59.6 | 65.0 |
| Nord-Est | 4.6 | 2.6 | 8.5 | 6.4 | 0.9 | 0.3 | 0.4 | 0.7 | 0.3 | 0.7 | 0.5 | 0.8 | 1.3 | 2.4 | 10.6 | 9.1 |
| Centre | 8.8 | 5.0 | 10.4 | 7.7 | 3.2 | 1.1 | 1.1 | 1.9 | 1.0 | 2.4 | 0.5 | 0.6 | 2.9 | 5.2 | 16.5 | 14.0 |
| Ouest | 8.9 | 4.6 | 10.5 | 7.7 | 1.1 | 0.4 | 0.7 | 1.6 | 0.6 | 1.5 | 0.3 | 0.5 | 1.8 | 3.8 | 13.3 | 11.9 |
| Par nombre de salariés | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Total | 38.9 | 22.9 | 54.8 | 41.4 | 17.3 | 6.4 | 7.4 | 13.3 | 5.8 | 17.2 | 12.6 | 19.2 | 27.9 | 52.3 | 100.0 | 100.0 |
| 0-50 | 0.3 | 0.2 | 0.5 | 0.3 | 1.1 | 0.4 | 0.4 | 0.7 | 0.5 | 1.4 | 0.4 | 0.5 | 1.4 | 2.7 | 3.0 | 3.4 |
| 51-100 | 0.7 | 0.3 | 1.0 | 0.5 | 1.8 | 0.7 | 0.8 | 1.3 | 0.8 | 2.3 | 0.9 | 1.1 | 2.7 | 4.8 | 5.5 | 6.0 |
| 101-500 | 5.0 | 2.3 | 7.2 | 4.7 | 7.9 | 2.6 | 3.0 | 5.3 | 2.8 | 7.6 | 5.1 | 6.3 | 11.7 | 20.0 | 26.8 | 27.3 |
| 501-1000 | 4.4 | 2.0 | 6.3 | 4.0 | 2.9 | 1.0 | 1.3 | 2.3 | 0.9 | 2.5 | 2.2 | 3.4 | 4.8 | 8.5 | 14.0 | 13.4 |
| Plus de 1000 | 28.4 | 18.1 | 39.7 | 31.9 | 3.6 | 1.8 | 1.9 | 3.7 | 0.8 | 3.5 | 4.1 | 8.0 | 7.4 | 16.3 | 50.7 | 49.9 |
| Par autorité administrative | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Total | 38.9 | 22.9 | 54.8 | 41.4 | 17.3 | 6.4 | 7.4 | 13.3 | 5.8 | 17.2 | 12.6 | 19.2 | 27.9 | 52.3 | 100.0 | 100.0 |
| Centrale | 12.9 | 8.7 | 20.0 | 18.1 | 0.0 | 0.0 | 0.1 | 0.2 | 0.0 | 0.0 | 0.1 | 0.2 | 0.2 | 0.5 | 20.2 | 18.6 |
| Provinciale | 8.6 | 6.5 | 11.5 | 10.0 | 0.2 | 0.1 | 0.3 | 0.4 | 0.1 | 0.1 | 0.9 | 1.0 | 1.4 | 1.5 | 13.1 | 11.6 |
| Préfecturale | 9.4 | 4.4 | 12.4 | 7.5 | 1.1 | 0.7 | 1.0 | 1.3 | 0.3 | 0.9 | 2.6 | 3.4 | 4.3 | 6.0 | 17.8 | 14.2 |
| District et équivalent | 7.1 | 2.5 | 9.0 | 3.8 | 2.5 | 0.7 | 1.0 | 2.0 | 0.9 | 2.1 | 1.5 | 1.6 | 3.7 | 6.3 | 15.2 | 10.8 |
| Bourg et échelons inférieurs, autres | 0.9 | 0.7 | 2.0 | 1.9 | 13.4 | 4.9 | 5.0 | 9.4 | 4.5 | 14.2 | 7.6 | 13.1 | 18.4 | 37.9 | 33.8 | 44.7 |
| Par statut d'enregistrement | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Total | 38.9 | 22.9 | 54.8 | 41.4 | 17.3 | 6.4 | 7.4 | 13.3 | 5.8 | 17.2 | 12.6 | 19.2 | 27.9 | 52.3 | 100.0 | 100.0 |
| Entreprise étatique | 29.1 | 10.2 | 37.3 | 13.8 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 37.3 | 13.8 |
| Entreprise collective | 0.4 | 0.0 | 0.5 | 0.1 | 12.8 | 3.9 | 2.8 | 1.1 | 1.3 | 0.9 | 0.3 | 0.1 | 5.1 | 2.3 | 18.3 | 6.3 |
| Entreprise à actionnariat mixte | 0.2 | 0.3 | 0.4 | 0.4 | 0.3 | 0.1 | 0.2 | 0.1 | 0.1 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.3 | 0.2 | 1.1 | 0.7 |
| Société financée uniquement par l'État | 3.2 | 4.0 | 3.9 | 5.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 3.9 | 5.0 |
| Autre société à responsabilité limitée | 1.1 | 2.8 | 1.7 | 5.6 | 0.5 | 0.9 | 0.5 | 3.6 | 0.6 | 3.5 | 0.0 | 0.1 | 1.4 | 7.7 | 3.6 | 14.1 |
| Société anonyme | 2.4 | 4.0 | 4.7 | 11.0 | 0.6 | 0.3 | 0.9 | 1.6 | 0.5 | 1.5 | 0.0 | 0.1 | 1.8 | 3.6 | 7.1 | 15.0 |
| Entreprise coopérative | 0.1 | 0.0 | 0.1 | 0.1 | 1.1 | 0.3 | 0.5 | 0.5 | 1.3 | 1.1 | 0.0 | 0.1 | 1.9 | 1.7 | 3.1 | 2.2 |
| Entreprise privée | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.3 | 0.4 | 0.7 | 3.3 | 1.7 | 9.2 | 0.0 | 0.2 | 2.4 | 12.9 | 2.7 | 13.3 |
| Autres entreprises à capitaux nationaux | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 |
| Coentreprise (avec investisseurs hors Chine continentale) ² | 2.3 | 1.6 | 6.0 | 5.2 | 1.7 | 0.5 | 1.6 | 2.8 | 0.3 | 0.8 | 6.5 | 7.3 | 9.0 | 11.8 | 16.8 | 17.6 |
| Entreprise (investisseurs hors Chine continentale uniquement) ² | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.1 | 0.0 | 0.0 | 0.1 | 0.2 | 0.0 | 0.1 | 5.7 | 11.4 | 5.9 | 11.9 | 5.9 | 12.0 |

1. Les observations manquantes et celles qui sont incohérentes au regard des données ne sont pas incluses.

2. La rubrique « hors Chine continentale » renvoie aux investisseurs de Hong-Kong, Chine; de Macao, Chine; du Taipei chinois et toutes les autres économies.

Source : Bureau national des statistiques (BNS) et analyse conjointe BNS-OCDE.

**Tableau 2.A2.4. Ventilation de la valeur ajoutée
en fonction de l'actionnaire de contrôle et du secteur¹**

| | Contrôle de l'État | | | | Contrôle de nature collective | Contrôle privé | | | | | | | | Toutes catégories confondues | | |
|--|--------------------|------|-----------|------|-------------------------------------|----------------------|------|--------------|------|---|------|-----------|------|------------------------------------|-------|-------|
| | Direct | | Tout type | | | Personnes morales | | Particuliers | | Investisseurs hors Chine continentale | | Tout type | | | | |
| | 1998 | 2003 | 1998 | 2003 | | 1998 | 2003 | 1998 | 2003 | 1998 | 2003 | 1998 | 2003 | | | 1998 |
| Par secteur² | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Total ³ | 38.9 | 22.9 | 54.8 | 41.4 | 17.3 | 6.4 | 7.4 | 13.3 | 5.8 | 17.2 | 12.6 | 19.2 | 27.9 | 52.3 | 100.0 | 100.0 |
| Sous-total ³ | 21.2 | 16.1 | 29.8 | 27.9 | 3.1 | 1.5 | 1.2 | 2.9 | 0.7 | 2.7 | 0.8 | 1.8 | 2.4 | 7.9 | 36.1 | 37.7 |
| Industrie d'extraction et de traitement du charbon | 3.0 | 2.1 | 3.0 | 2.3 | 0.4 | 0.2 | 0.1 | 0.1 | 0.0 | 0.1 | 0.0 | 0.0 | 0.1 | 0.3 | 3.6 | 2.8 |
| Extraction de pétrole et de gaz naturel | 2.6 | 1.8 | 6.4 | 5.6 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.2 | 0.0 | 0.4 | 6.4 | 5.9 |
| Extraction et traitement des métaux ferreux | 0.2 | 0.1 | 0.2 | 0.1 | 0.1 | 0.0 | 0.0 | 0.1 | 0.0 | 0.1 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.2 | 0.3 | 0.4 |
| Extraction et traitement des métaux non ferreux | 0.4 | 0.2 | 0.4 | 0.2 | 0.2 | 0.1 | 0.0 | 0.1 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.1 | 0.1 | 0.7 | 0.5 |
| Extraction et traitement de prod. minéraux non métalliques | 0.3 | 0.1 | 0.3 | 0.1 | 0.2 | 0.1 | 0.0 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.0 | 0.0 | 0.1 | 0.2 | 0.6 | 0.4 |
| Traitement du tabac | 1.5 | 1.3 | 1.5 | 1.4 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 1.5 | 1.4 |
| Traitement et cokéfaction du pétrole | 0.7 | 0.6 | 1.7 | 1.9 | 0.2 | 0.1 | 0.1 | 0.2 | 0.1 | 0.2 | 0.0 | 0.1 | 0.1 | 0.5 | 2.0 | 2.5 |
| Fonte et emboutissage des métaux ferreux | 3.8 | 3.6 | 4.1 | 4.2 | 0.7 | 0.4 | 0.2 | 0.7 | 0.2 | 0.8 | 0.1 | 0.3 | 0.5 | 2.0 | 5.3 | 6.7 |
| Fonte et emboutissage des métaux non ferreux | 0.9 | 0.7 | 1.0 | 1.1 | 0.4 | 0.2 | 0.1 | 0.4 | 0.1 | 0.5 | 0.1 | 0.2 | 0.4 | 1.0 | 1.8 | 2.3 |
| Équipement de transport | 2.7 | 2.0 | 4.0 | 4.4 | 0.8 | 0.3 | 0.4 | 0.8 | 0.2 | 0.7 | 0.3 | 0.7 | 1.0 | 2.3 | 5.8 | 6.9 |
| Production et distribution d'électricité | 4.3 | 3.2 | 6.3 | 6.0 | 0.2 | 0.1 | 0.3 | 0.5 | 0.0 | 0.1 | 0.3 | 0.4 | 0.8 | 1.1 | 7.2 | 7.2 |
| Production et distribution de gaz | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.2 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.2 | 0.2 |
| Production et distribution d'eau courante | 0.8 | 0.4 | 0.8 | 0.4 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.8 | 0.5 |
| Sous-total ³ | 17.3 | 6.7 | 24.6 | 13.1 | 13.8 | 4.8 | 6.0 | 10.2 | 5.0 | 14.2 | 11.4 | 17.1 | 24.8 | 43.5 | 62.4 | 61.1 |
| Transformation des produits alimentaires | 1.3 | 0.4 | 1.6 | 0.6 | 0.8 | 0.5 | 0.3 | 0.9 | 0.4 | 1.1 | 0.6 | 0.6 | 1.5 | 2.8 | 3.9 | 3.9 |
| Fabrication des produits alimentaires | 0.4 | 0.1 | 0.7 | 0.3 | 0.3 | 0.1 | 0.2 | 0.3 | 0.1 | 0.3 | 0.4 | 0.5 | 0.7 | 1.1 | 1.8 | 1.5 |
| Fabrication de boissons | 1.0 | 0.3 | 1.3 | 0.6 | 0.3 | 0.1 | 0.1 | 0.2 | 0.1 | 0.2 | 0.4 | 0.4 | 0.7 | 0.9 | 2.3 | 1.6 |
| Industrie textile | 1.6 | 0.5 | 2.2 | 0.8 | 1.7 | 0.4 | 0.5 | 1.0 | 0.5 | 1.8 | 0.6 | 0.8 | 1.9 | 3.7 | 5.8 | 4.9 |
| Vêtements et autres produits à base de fibres | 0.2 | 0.0 | 0.3 | 0.1 | 0.9 | 0.2 | 0.4 | 0.5 | 0.2 | 0.7 | 0.9 | 0.8 | 1.7 | 2.1 | 2.8 | 2.4 |
| Produits en cuir et liés | 0.1 | 0.0 | 0.1 | 0.0 | 0.4 | 0.1 | 0.2 | 0.3 | 0.2 | 0.5 | 0.7 | 0.6 | 1.1 | 1.4 | 1.6 | 1.5 |
| Traitement du bois, bambou et produits connexes | 0.1 | 0.0 | 0.1 | 0.1 | 0.2 | 0.0 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.2 | 0.1 | 0.1 | 0.3 | 0.5 | 0.6 | 0.7 |
| Fabrication de meubles | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.1 | 0.0 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.2 | 0.3 | 0.4 | 0.4 | 0.5 |
| Fabrication de papier et articles en papier | 0.4 | 0.2 | 0.6 | 0.3 | 0.5 | 0.2 | 0.2 | 0.3 | 0.2 | 0.4 | 0.2 | 0.4 | 0.6 | 1.1 | 1.7 | 1.7 |
| Édition et reproduction de supports d'enregistrement | 0.4 | 0.2 | 0.5 | 0.3 | 0.2 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.3 | 0.4 | 1.0 | 0.8 |
| Biens culturels, éducatifs et sportifs | 0.1 | 0.0 | 0.1 | 0.0 | 0.2 | 0.0 | 0.1 | 0.1 | 0.0 | 0.2 | 0.4 | 0.4 | 0.6 | 0.6 | 0.8 | 0.7 |
| Matériaux chimiques de base et produits chimiques | 2.6 | 1.1 | 3.4 | 2.3 | 1.1 | 0.4 | 0.4 | 0.8 | 0.4 | 1.3 | 0.5 | 1.2 | 1.5 | 3.4 | 6.0 | 6.2 |
| Produits médicaux et pharmaceutiques | 0.9 | 0.4 | 1.3 | 0.9 | 0.3 | 0.2 | 0.3 | 0.6 | 0.1 | 0.4 | 0.2 | 0.3 | 0.7 | 1.3 | 2.3 | 2.4 |
| Fibres chimiques | 0.5 | 0.1 | 0.5 | 0.2 | 0.2 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.0 | 0.3 | 0.1 | 0.1 | 0.2 | 0.5 | 1.0 | 0.8 |

Tableau 2.A2.4. **Ventilation de la valeur ajoutée en fonction de l'actionnaire de contrôle et du secteur¹ (suite)**

| | Contrôle de l'État | | | | Contrôle de nature collective | Contrôle privé | | | | | | | | Toutes catégories confondues | | |
|--|--------------------|------|-----------|------|-------------------------------|-------------------|------|--------------|------|---------------------------------------|------|-----------|------|------------------------------|-----|------|
| | Direct | | Tout type | | | Personnes morales | | Particuliers | | Investisseurs hors Chine continentale | | Tout type | | | | |
| | 1998 | 2003 | 1998 | 2003 | | 1998 | 2003 | 1998 | 2003 | 1998 | 2003 | 1998 | 2003 | | | 1998 |
| Produits en caoutchouc | 0.4 | 0.1 | 0.5 | 0.2 | 0.2 | 0.1 | 0.1 | 0.1 | 0.2 | 0.2 | 0.3 | 0.4 | 0.6 | 1.0 | 0.9 | |
| Produits en plastique | 0.2 | 0.1 | 0.3 | 0.1 | 0.6 | 0.2 | 0.3 | 0.4 | 0.3 | 0.5 | 0.6 | 0.6 | 1.1 | 1.6 | 2.0 | 2.0 |
| Produits minéraux non métalliques | 1.5 | 0.5 | 1.9 | 0.9 | 1.5 | 0.6 | 0.5 | 0.9 | 0.4 | 1.3 | 0.4 | 0.5 | 1.5 | 2.8 | 4.9 | 4.3 |
| Produits métalliques | 0.3 | 0.1 | 0.6 | 0.3 | 0.9 | 0.3 | 0.3 | 0.5 | 0.3 | 0.8 | 0.6 | 0.7 | 1.4 | 2.1 | 2.8 | 2.7 |
| Machines ordinaires | 1.2 | 0.6 | 1.9 | 1.2 | 0.9 | 0.3 | 0.3 | 0.5 | 0.3 | 1.1 | 0.4 | 0.7 | 1.1 | 2.3 | 3.9 | 3.8 |
| Équipement spécial | 0.9 | 0.5 | 1.4 | 0.8 | 0.7 | 0.2 | 0.2 | 0.3 | 0.2 | 0.6 | 0.2 | 0.4 | 0.7 | 1.4 | 2.8 | 2.4 |
| Équipement et machines électriques | 0.9 | 0.3 | 1.5 | 0.6 | 1.1 | 0.5 | 0.8 | 1.1 | 0.5 | 1.3 | 0.9 | 1.4 | 2.4 | 4.0 | 5.0 | 5.2 |
| Équipement électronique et de télécommunications | 1.7 | 1.2 | 2.9 | 2.4 | 0.4 | 0.1 | 0.3 | 0.9 | 0.2 | 0.5 | 2.4 | 5.5 | 3.1 | 7.0 | 6.4 | 9.5 |
| Instruments, etc. et machines de bureau | 0.2 | 0.1 | 0.3 | 0.2 | 0.2 | 0.0 | 0.1 | 0.1 | 0.0 | 0.2 | 0.4 | 0.6 | 0.5 | 0.9 | 1.0 | 1.1 |

1. Les observations manquantes et celles qui sont incohérentes au regard des données ne sont pas incluses.

2. Les codes de la classification chinoise des secteurs industriels ont changé en 2003. La nouvelle classification a été calquée sur l'ancienne à des fins de comparaison.

3. Le total ne correspond pas à la somme des composantes en raison de l'exclusion des rubriques Armement et Munitions, Autres extractions et traitements de minerais et Autres industries de transformation, pour des raisons de sécurité nationale.

Source : Bureau national des statistiques (BNS) et analyse conjointe BNS-OCDE.

ANNEXE 2.A3

Ventilation de l'emploi

Les données sur l'emploi sont tirées d'une enquête sur la population active, et calées sur les données du recensement de la population.

Tableau 2.A3.1. **Emploi en fonction du statut d'enregistrement et du type d'établissement**

| À l'échelle de toute l'économie ¹ | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|---|---------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | Millions de personnes employées | | | | | |
| Total | 706.4 | 713.9 | 720.9 | 730.3 | 737.4 | 744.3 |
| Urbain | 216.2 | 224.1 | 231.5 | 239.4 | 247.8 | 256.4 |
| Entreprises | 90.6 | 85.7 | 81.0 | 76.4 | 71.6 | 68.8 |
| I. Étatiques (estimation) ¹ | 54.7 | 49.7 | 44.9 | 40.4 | 36.2 | 33.2 |
| Entreprises | 19.6 | 17.1 | 15.0 | 12.9 | 11.2 | 10.0 |
| I. Collectives (estimation) ¹ | 18.3 | 15.8 | 13.6 | 11.6 | 9.9 | 8.7 |
| I. Actionariat mixte | 0.5 | 0.5 | 0.4 | 0.4 | 0.5 | 0.4 |
| II. Sociétés à responsabilité limitée | 4.8 | 6.0 | 6.9 | 8.4 | 10.8 | 12.6 |
| II. Sociétés anonymes | 4.1 | 4.2 | 4.6 | 4.8 | 5.4 | 5.9 |
| III. Sociétés privées (enregistrées) | 9.7 | 10.5 | 12.7 | 15.3 | 20.0 | 25.5 |
| III. HKMT (Hong-Kong, Macao, Taipei) | 2.9 | 3.1 | 3.1 | 3.3 | 3.7 | 4.1 |
| III. Sociétés à capitaux étrangers | 2.9 | 3.1 | 3.3 | 3.5 | 3.9 | 4.5 |
| III. Entreprises coopératives | 1.4 | 1.4 | 1.6 | 1.5 | 1.6 | 1.7 |
| III. Travailleurs indépendants | 22.6 | 24.1 | 21.4 | 21.3 | 22.7 | 23.8 |
| IV. Reste (y compris structures informelles) | 57.0 | 68.4 | 81.6 | 91.6 | 96.4 | 99.1 |
| Rural | 490.2 | 489.8 | 489.3 | 490.9 | 489.6 | 487.9 |
| Entreprises de bourgs et de villages ² | 125.4 | 127.0 | 128.2 | 130.9 | 132.9 | 135.7 |
| I. Ent. collectives | 48.3 | 43.7 | 38.3 | 33.7 | 38.0 | 38.8 |
| III. Ent. privées (enregistrées) | 26.2 | 28.5 | 32.5 | 36.9 | 35.0 | 35.8 |
| III. Travailleurs indépendants | 50.9 | 54.8 | 57.3 | 60.2 | 59.8 | 61.1 |
| III. Entreprises privées (enregistrées) | 7.4 | 9.7 | 11.4 | 11.9 | 14.1 | 17.5 |
| III. Travailleurs indépendants | 38.6 | 38.3 | 29.3 | 26.3 | 24.7 | 22.6 |
| Reste (principalement agricole) | 318.9 | 314.8 | 320.4 | 321.8 | 317.9 | 312.1 |

Tableau 2.A3.1. **Emploi en fonction du statut d'enregistrement et du type d'établissement** (suite)

| Secteurs des entreprises non agricoles uniquement | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|--|---------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | Millions de personnes employées | | | | | |
| I. Secteur public | 73.5 | 65.9 | 59.0 | 52.4 | 46.6 | 42.3 |
| Entreprises d'État | 54.7 | 49.7 | 44.9 | 40.4 | 36.2 | 33.2 |
| Entreprises collectives | 18.3 | 15.8 | 13.6 | 11.6 | 9.9 | 8.7 |
| II. Sociétés à responsabilité limitée et sociétés anonymes | 8.9 | 10.2 | 11.4 | 13.2 | 16.2 | 18.5 |
| III. Secteur privé | 162.5 | 173.5 | 172.6 | 180.1 | 185.6 | 196.6 |
| Entreprises privées | 43.3 | 48.7 | 56.6 | 64.1 | 69.1 | 78.8 |
| Travailleurs indépendants | 112.0 | 117.2 | 108.0 | 107.8 | 107.3 | 107.5 |
| Entreprises (investisseurs hors Chine continentale) | 5.9 | 6.1 | 6.4 | 6.7 | 7.6 | 8.6 |
| Total | 245.0 | 249.7 | 243.0 | 245.8 | 248.3 | 257.5 |
| IV. <i>Pour mémoire</i> : non désignées | 57.0 | 68.4 | 81.6 | 91.6 | 96.4 | 99.1 |

Note : Les chiffres romains correspondent aux agrégats de la moitié inférieure du tableau.

1. Données sur l'emploi en fonction de l'actionnariat extraites de l'Annuaire statistique de la Chine (ASC, 2004 : tableau 5-4); sauf pour les totaux urbains, ruraux et généraux (en italique), qui sont corrigés par le BNS à l'aide d'estimations ressortant d'enquêtes sur la population active.
2. Exclut l'emploi dans les institutions et les organismes publics (ASC, 1999-2004 : tableau 5-9).
3. Ventilation à partir des statistiques sur les entreprises de bourgs et de villages de l'ASC (2003 : tableau 12-30).

Source : Bureau national des statistiques (BNS) et calculs de l'OCDE.

Chapitre 3

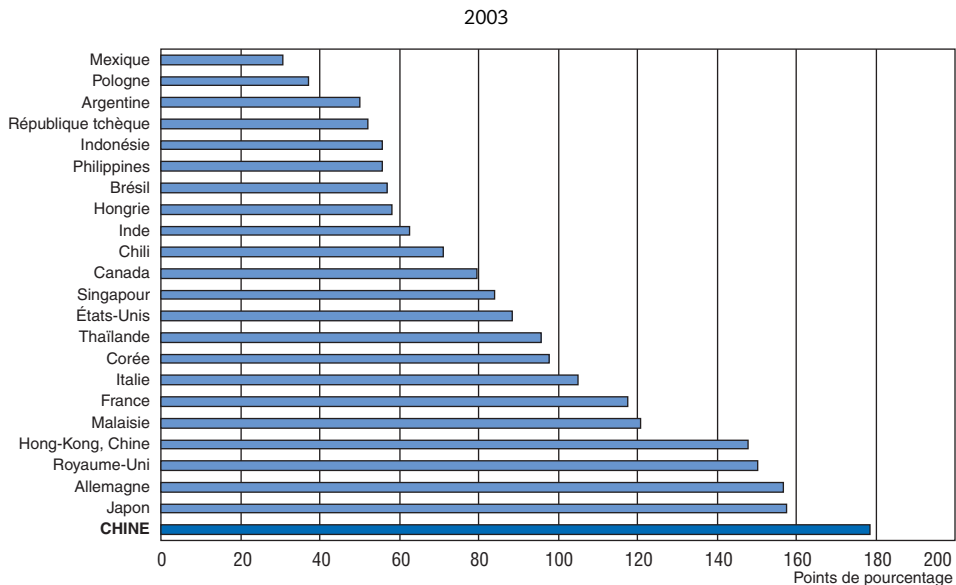
Réformer le système financier pour soutenir l'économie de marché

Ce chapitre porte sur les modifications qui devront être apportées au système financier chinois pour qu'il puisse satisfaire de manière adéquate les besoins d'un secteur privé en pleine expansion, et offrir aux particuliers des instruments d'épargne diversifiés. Bien des progrès ont été accomplis dans la mise en place d'établissements financiers fonctionnant selon les lois du marché, de même que dans l'amélioration de leurs capacités internes d'évaluation et de gestion des risques, et le marché des actions comme celui des obligations d'État ont connu une expansion rapide. Les institutions essentielles constitutives d'un système de réglementation efficace ont été créées, et les autorités de réglementation mettent judicieusement à profit les normes et pratiques internationales dans le cadre de leur action. Au cours de la période à venir, réformer le système financier suppose de relever cinq grands défis liés entre eux. Premièrement, il faudra faire face aux handicaps dont a hérité le système bancaire, à savoir le volume très important de ses créances improductives et sa faible capitalisation. Deuxièmement, la structure du système bancaire devra être réformée, afin qu'il puisse davantage soutenir la sphère réelle de l'économie. Troisièmement, il faudra continuer à étoffer les marchés de capitaux et à encourager l'expansion des investisseurs institutionnels. Quatrième défi à relever, et à tout prendre le plus important, il s'agira de renforcer la capacité des établissements financiers à se comporter en entreprises commerciales et à gérer les risques avec prudence, tandis que le cinquième consistera à poursuivre l'amélioration des structures de contrôle, afin de limiter les risques systémiques. Ces défis sont d'autant plus redoutables que la Chine est en pleine transition d'une économie étatique vers l'économie de marché.

Le système financier est en expansion rapide mais reste à la traîne de la sphère réelle de l'économie

Après 25 ans de réformes, le système financier chinois est hétérogène, avec certains éléments très modernes, mais aussi des vestiges de l'époque de la planification centrale. Mesuré par le volume du crédit intérieur en proportion du produit intérieur brut (PIB), la financiarisation de l'économie est plutôt élevée par rapport à la plupart des pays en développement, voire ceux de l'OCDE (graphique 3.1). Cela tient certes au fort taux d'épargne de la Chine, mais aussi à l'absence relative d'autres mécanismes que le système bancaire formel pour mobiliser l'essentiel de cette épargne.

Graphique 3.1. **Comparaison internationale du crédit intérieur**



Source : FMI, Statistiques financières internationales.

Le système financier chinois présente bon nombre de caractéristiques communes à la plupart des pays en développement. La distribution du crédit au sein de l'économie est essentiellement assurée par les établissements financiers. Les marchés de capitaux jouent un rôle nettement moins important, bien que la part des fonds mobilisés grâce à l'investissement direct étranger (IDE) – à savoir 12.5 % pour les entreprises non financières en 2003 et près de 20 % en 2002 – soit relativement élevée. Les prêts accordés par les établissements financiers représentaient 76 % des fonds collectés par les entreprises non financières en 2003, et 93 % de ceux d'origine nationale (tableau 3.1). La prépondérance des banques commerciales (catégorie qui regroupe les quatre banques commerciales d'État, les banques constituées en sociétés par actions, les banques commerciales urbaines et les banques étrangères) dans le secteur des établissements financiers est plus marquée que dans de nombreuses économies émergentes (tableau 3.2), puisqu'elles détiennent près des

Tableau 3.1. **Capitaux mobilisés dans l'économie chinoise**

| En milliards CNY | Poste n° | Agents non financiers résidents ¹ | | | | dont : sociétés non financières | | | |
|---|----------|--|-------|---------|-------|---------------------------------|-------|---------|-------|
| | | 1998 | | 2003 | | 1998 | | 2003 | |
| | | Sources | Parts | Sources | Parts | Sources | Parts | Sources | Parts |
| Total des capitaux mobilisés | 1 | 1 920 | 100.0 | 4 261 | 100.0 | 1 354 | 100.0 | 3 120 | 100.0 |
| Dépôts et numéraire | 2 | 0 | 0.0 | 0 | 0.0 | 0 | 0.0 | 0 | 0.0 |
| Prêts | 3 | 1 099 | 57.2 | 2 886 | 67.7 | 1 015 | 74.9 | 2 374 | 76.1 |
| Valeurs mobilières | 4 | 579 | 30.2 | 701 | 16.5 | 88 | 6.5 | 180 | 5.8 |
| Obligations | 4a | 496 | 25.8 | 557 | 13.1 | 4 | 0.3 | 36 | 1.1 |
| Titres de participation | 4b | 84 | 4.3 | 144 | 3.4 | 84 | 6.2 | 144 | 4.6 |
| Investissement direct étranger | 5 | 362 | 18.9 | 390 | 9.1 | 362 | 26.7 | 390 | 12.5 |
| Autres et erreurs et omissions ² | 6 | -120 | -6.3 | 284 | 6.7 | -110 | -8.2 | 176 | 5.7 |

1. La catégorie des agents non financiers résidents se compose du secteur des administrations publiques, de celui des ménages et de celui des sociétés non financières.
2. Comprend les erreurs et omissions, ainsi que les autres catégories qui ne sont pas expressément mentionnées dans ce tableau.

Source : Bulletin statistique trimestriel de la Banque populaire de Chine.

Tableau 3.2. **Actifs du système financier**

Créances intérieures en monnaie nationale et en devises

| | Nombre d'établissements ¹ | Total des actifs | | Part du total des actifs | |
|--|--------------------------------------|------------------|--------|--------------------------|------|
| | | Milliards CNY | | Pourcentage | |
| | | 2004 | 2004 | 2003 | 2004 |
| Banques commerciales | 195 | 23 917 | 20 870 | 71.1 | 71.8 |
| Banques commerciales d'État | 4 | 16 932 | 15 194 | 50.3 | 52.2 |
| Banques constituées en sociétés par actions | 12 | 4 697 | 3 817 | 14.0 | 13.1 |
| Banques commerciales urbaines | 112 | 1 706 | 1 462 | 5.1 | 5.0 |
| Banques étrangères | 67 | 582 | 397 | 1.7 | 1.4 |
| Institutions financières spécialisées | 3 | 2 412 | 2 125 | 7.2 | 7.3 |
| Coopératives de crédit rural et banques commerciales rurales | 33 142 | 3 133 | 2 689 | 9.3 | 9.2 |
| Coopératives de crédit urbain | 681 | 179 | 147 | 0.5 | 0.5 |
| Autres établissements financiers ² | 378 | 4 021 | 3 256 | 11.9 | 11.2 |
| Caisse d'épargne postale | 1 | 1 080 | 898 | 3.2 | 3.1 |
| Sociétés de fiducie et d'investissement ³ | 59 | 278 | 218 | 0.8 | 0.7 |
| Sociétés de financement | 74 | 585 | 496 | 1.7 | 1.7 |
| Sociétés d'assurance | 69 | 1 185 | 912 | 3.5 | 3.1 |
| Sociétés de gestion de fonds et maisons de titres ⁴ | 175 | 893 | 732 | 2.7 | 2.5 |

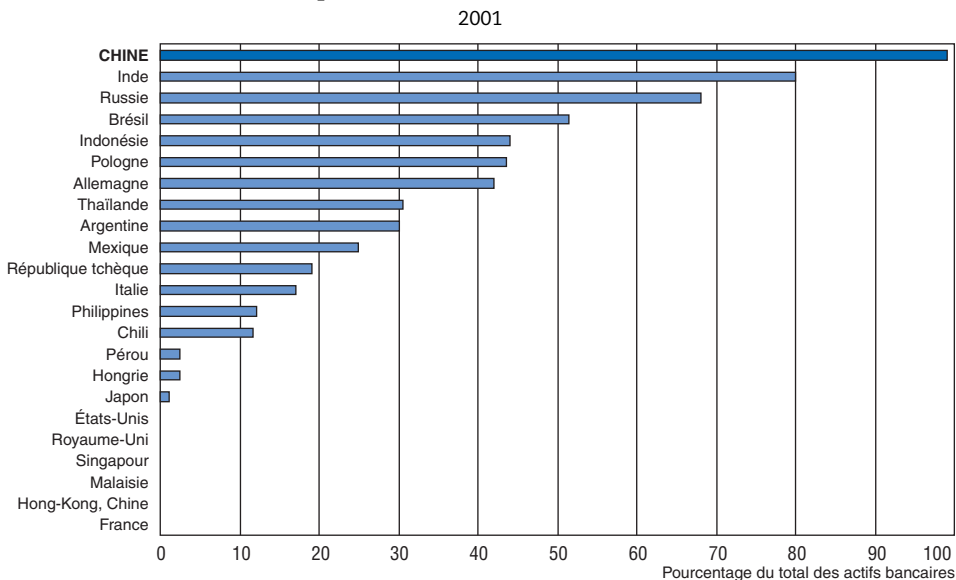
1. Dans le cas des banques étrangères, il s'agit du nombre de sociétés mères distinctes. Celles-ci possèdent au total 211 filiales et succursales en activité.
2. La catégorie « autres établissements financiers » ne prend pas en compte 15 sociétés chinoises de crédit-bail, pour lesquelles les chiffres relatifs au total des actifs ne sont pas disponibles.
3. Les données relatives aux sociétés de fiducie et d'investissement tiennent non seulement compte de leurs propres actifs, mais aussi des fonds qui leur sont confiés.
4. Cette catégorie regroupe 45 sociétés de gestion de fonds et 130 maisons de titres.

Source : Banques et coopératives de crédit : communication et site Internet de la Commission chinoise de réglementation bancaire pour 2003. Caisse d'épargne postale : *Almanac of China's Finance and Banking* et article de presse pour 2004. Sociétés de fiducie et d'investissement : Commission chinoise de réglementation bancaire. Sociétés de financement : Commission chinoise de réglementation bancaire. Sociétés d'assurance : Commission chinoise de réglementation des assurances. Sociétés de gestion de fonds et maisons de titres : Commission chinoise de réglementation des valeurs mobilières et communication du ministère des Finances pour 2004.

trois quarts du total des actifs, alors que les coopératives de crédit rural, qui se classent au second rang, n'en représentent qu'un peu moins de 10 %¹. Malgré leur expansion rapide, les investisseurs institutionnels, notamment les sociétés d'assurance, les fonds de placement en valeurs mobilières et surtout les organismes de retraite, n'en sont qu'aux premiers stades de leur développement. Les instruments d'épargne à long terme et de gestion des liquidités et des risques sont assez limités par rapport à l'offre qui existe en la matière dans les économies plus avancées. On constate un cloisonnement des systèmes de crédit rural et urbain, qui s'est même plutôt renforcé depuis que les quatre principales banques ont retiré leurs succursales des bourgs au cours de cette décennie.

La présence capitalistique de l'État dans le système financier chinois est d'une ampleur exceptionnelle. Toutes les grandes banques commerciales, sauf une, sont contrôlées par l'administration centrale ou par les collectivités locales, de même que la quasi-totalité des banques commerciales de taille plus modeste. Le secteur bancaire est par ailleurs relativement concentré : bien que sa part du total des actifs soit en diminution, les quatre principales banques, dont l'administration centrale possède l'intégralité du capital et qui sont désignées sous le nom de « banques commerciales d'État » (BCE), représentent encore près des trois quarts des avoirs des banques commerciales. La plupart des autres établissements financiers résidents, y compris les grandes sociétés d'assurance-vie ainsi que la majorité des sociétés de fiducie et d'investissement et des maisons de titres, appartiennent quant à eux aux collectivités locales, ou sont placés sous leur contrôle. La principale exception réside dans le secteur des établissements financiers étrangers, qui ne détiennent globalement qu'une faible part de leurs marchés respectifs. Le secteur financier n'a donc quasiment pas été touché par le mouvement de privatisation observé dans la plus grande partie de la sphère réelle de l'économie. Cette situation contraste vivement avec celle observée dans d'autres économies émergentes, où la participation de l'État au capital des établissements financiers diminue depuis dix ans (même si ce déclin a été interrompu dans certains cas

Graphique 3.2. **Comparaison internationale de la part des actifs des banques d'État dans le total des actifs bancaires**



Note : Sont considérées comme des banques d'État celles dont les pouvoirs publics possèdent au moins la moitié du capital social.

Source : Base de données de la Banque mondiale constituée par Barth, Caprio et Levine.

par la crise asiatique de 1997) et où elle est le plus souvent inférieure à 50 % dans le secteur bancaire (graphique 3.2).

Le système financier reste marqué par le contrôle étatique et la priorité accordée aux entreprises étatiques

La forte présence capitalistique de l'État dans les établissements financiers va de pair avec la priorité accordée au crédit aux entreprises appartenant à l'État ou contrôlées par celui-ci (entreprises étatiques), alors que les entreprises non étatiques ont un accès plus limité, bien que croissant, aux financements externes par emprunt (OCDE, 2001; OCDE, 2002b). Les quatre BCE sont tout particulièrement axées sur les prêts aux entreprises étatiques, alors que les banques constituées en sociétés par actions (BPA) et les banques commerciales urbaines (BCU) sont un peu plus tournées vers les entreprises non étatiques. Les marchés financiers s'apparentent encore plus à un domaine réservé des entreprises étatiques : la quasi-totalité des sociétés inscrites actuellement à la cote étaient contrôlées par l'État au moment de leur introduction en bourse², et les entreprises non étatiques sont également presque exclues du marché des obligations de sociétés.

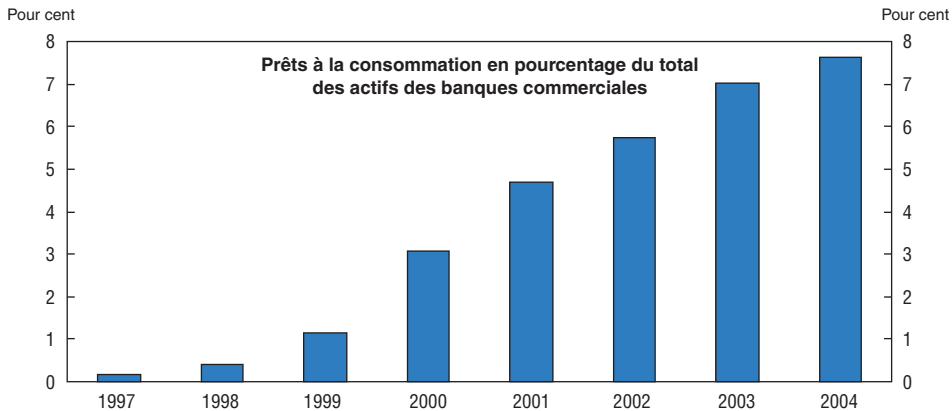
Les relations officielles entre l'État et le système financier restent marquées par d'importants vestiges de l'époque de la planification centrale. Les BCE ont toujours fonctionné comme des organismes publics ayant pour principale mission de soutenir la réalisation des objectifs économiques et sociaux des autorités. Les directeurs généraux des sièges des BCE sont désignés par les pouvoirs publics, et le Parti communiste conserve une grande influence sur le choix de ces dirigeants. De surcroît, les liens traditionnellement étroits entre les responsables des administrations publiques et des banques à l'échelon local ont créé une culture dans laquelle les dirigeants des collectivités locales pèsent d'un grand poids sur les décisions des banques en matière de prêt³.

Malgré son efficacité en termes de mobilisation de l'épargne, le système financier chinois affiche de sérieuses lacunes à d'autres égards, dues en grande partie aux séquelles de la planification centrale. La distribution des crédits se caractérise par une inefficacité générale et prononcée, comme en témoigne la proportion élevée de prêts improductifs. C'est le résultat d'une culture du crédit traditionnellement peu développée, dans laquelle les établissements de prêt n'étaient guère incités ni aptes à définir et appliquer des normes strictes, tandis que les emprunteurs bénéficiant d'un soutien de l'État étaient souvent à même de se soustraire au remboursement de leurs dettes. Par ailleurs, la discipline financière a été inégale, les petites entreprises – étatiques ou non – subissant souvent des conditions de prêt plus strictes que les grandes entreprises étatiques. Le nombre limité d'institutions financières non bancaires a contribué à alourdir considérablement la charge de la dette pesant sur les entreprises, et à rendre le système de paiement plus vulnérable aux risques de crédit que s'il avait été davantage diversifié. C'est en partie parce que leur stade de développement est relativement peu avancé, mais aussi en raison des restrictions imposées par les pouvoirs publics, que les mécanismes et instruments de restructuration des entreprises, tels que les fusions et acquisitions, demeurent limités. Le vieillissement rapide de la population, l'exposition croissante de nombreuses entreprises chinoises à la concurrence internationale et d'autres mutations rapides renforcent la nécessité de disposer de produits financiers plus élaborés, que le système n'est pas encore en mesure d'offrir.

Le système évolue rapidement, malgré d'importants vestiges du passé

Depuis les années 90, le système financier chinois a considérablement progressé sur la voie de l'économie de marché, et ces mutations ne cessent de s'accélérer tout en se renforçant mutuellement (Xie, 2001). La concurrence au sein du secteur bancaire s'est nettement intensifiée à mesure que les BCE ont renoncé à leur spécialisation traditionnelle et que les BPA se sont développées. Comme on le verra plus en détail, la qualité du crédit semble s'être sensiblement améliorée et les pratiques comptables, tout comme les systèmes internes de gestion des risques, se modernisent rapidement. Des activités qui existaient à peine voilà une dizaine d'années, dont le prêt au logement et le crédit à la consommation, ont pris une grande importance et connaissent une expansion soutenue (graphique 3.3). Les autorités ont adopté un certain nombre de mesures pour réduire l'ingérence des collectivités locales dans les activités des succursales bancaires. Le système de réglementation financière a été largement réformé et modernisé, et ses pratiques ont été sensiblement alignées sur les normes internationales. Le marché des actions et celui des obligations d'État connaissent un développement remarquable depuis le début des années 90.

Graphique 3.3. **Prêts à la consommation**



Source : Centre d'information économique sur la Chine.

Cependant, aussi rapide qu'ait été l'évolution du système financier, celle de la sphère réelle de l'économie l'a été plus encore, ce qui a eu pour effet d'aggraver des problèmes anciens. Bien que les prêts accordés aux entreprises non étatiques par les BCE et les autres banques aient augmenté à un rythme soutenu, les entreprises privées paraissent toujours avoir un accès au crédit plus limité que leurs homologues étatiques. D'après l'étude empirique réalisée conjointement par l'OCDE et le Bureau national des statistiques (BNS) de la Chine, examinée dans une autre partie de cette *Étude*, les entreprises privées représentent 45 % de l'encours total des emprunts du secteur industriel (toutes catégories de créanciers confondus), alors que leur poids relatif dans la valeur ajoutée de ce même secteur est de 59 %⁴. Cette situation semble bien être en train d'évoluer, puisque ces entreprises ont bénéficié de 67 % de l'augmentation de l'encours des emprunts du secteur industriel entre 1998 et 2003. Il n'en reste pas moins que les petites et moyennes entreprises (PME), qui représentent plus de la moitié du PIB, reçoivent moins de 10 % de l'ensemble des prêts bancaires (Banque populaire de Chine, 2004).

Les petites entreprises privées sont très tributaires du secteur financier informel. Des enquêtes montrent que les entreprises privées chinoises, y compris les plus petites, ont de

faibles ratios d'endettement, ce qui accrédite l'idée que leur accès au crédit est limité (tableau 3.3). De fait, 40 % des entreprises privées chinoises n'ont aucune dette. Les très petites entreprises privées du secteur industriel et des services ont largement recours au crédit informel. Plus de 90 % des entreprises privées rencontrent des difficultés d'accès au crédit bancaire, alors que les grandes entreprises ont moins de problèmes. Plus de la moitié des répondants ont indiqué que le manque de sûretés constituait un obstacle majeur à l'obtention d'un prêt bancaire, alors qu'un cinquième d'entre eux évoquaient surtout la discrimination pure et simple. Un nombre nettement plus faible d'entreprises estimaient que les taux d'intérêt ou la rigueur des conditions d'octroi des prêts constituait un motif de renonciation à l'emprunt (encadré 3.1). En outre, le secteur informel accepte les créances à titre de garantie, ce qui peut contribuer à expliquer pourquoi certaines grandes entreprises ont exclusivement recours au marché informel pour leur financement externe.

Bien que les banques commerciales ne soient désormais plus soumises, en principe, à l'obligation d'accorder des « prêts dirigés » qui ne satisferaient pas à des critères strictement commerciaux, divers éléments – dont la poursuite des activités de nombreuses entreprises étatiques en déficit chronique – donnent à penser que des considérations politiques de nature non commerciale continuent à peser dans une certaine mesure sur les

Tableau 3.3. **Recours au crédit des entreprises du secteur privé chinois**

| | Catégorie de taille (chiffre d'affaires, en millions CNY) | | | | | | Ensemble |
|---|---|------|------|-------|-------|------|----------|
| | 0-1 | 1-3 | 3-10 | 10-20 | 20-50 | 50+ | |
| Pourcentage des entreprises | | | | | | | |
| Accès au crédit | | | | | | | |
| Aucun crédit | 54.2 | 43.4 | 39.5 | 36.1 | 28.6 | 42.4 | 41.1 |
| Crédit | 45.8 | 56.6 | 60.5 | 63.9 | 71.4 | 57.6 | 58.9 |
| Financements bancaires uniquement | 13.8 | 23.3 | 28.3 | 34.8 | 43.7 | 36.1 | 29.3 |
| Financements informels uniquement | 20.2 | 18.3 | 15.0 | 11.6 | 9.6 | 7.6 | 14.0 |
| Financements bancaires et informels | 11.8 | 15.0 | 17.2 | 17.5 | 18.0 | 13.9 | 15.6 |
| Pourcentage des capitaux propres | | | | | | | |
| Entreprises emprunteuses | | | | | | | |
| Industries manufacturières | 51.8 | 32.3 | 36.5 | 39.9 | 36.5 | 28.9 | 32.5 |
| Secteur des services | 43.6 | 40.9 | 49.9 | 30.3 | 63.8 | 31.1 | 39.9 |
| Ensemble des secteurs | 47.6 | 36.9 | 38.8 | 36.6 | 43.8 | 29.5 | 34.7 |
| Pourcentage de l'ensemble des emprunts | | | | | | | |
| Part des emprunts informels dans l'ensemble des emprunts | | | | | | | |
| Industries manufacturières | 23.3 | 24.3 | 19.5 | 26.4 | 9.4 | 3.9 | 17.6 |
| Secteur des services | 44.2 | 35.1 | 8.7 | 12.1 | 11.6 | 8.7 | 21.4 |
| Ensemble des secteurs | 35.7 | 28.2 | 15.6 | 20.9 | 10.3 | 6.3 | 10.9 |
| Pourcentage | | | | | | | |
| Rendement des capitaux propres avant impôt | 6.1 | 10.6 | 11.5 | 15.1 | 16.6 | 15.5 | 14.8 |
| Investissement par rapport au montant des capitaux propres augmenté des dettes et diminué des investissements (de l'exercice précédent) | 11.8 | 19.8 | 24.8 | 29.9 | 32.0 | 30.6 | 29.0 |
| Pourcentage d'entreprises dans chaque catégorie de taille | 14.5 | 18.7 | 25.3 | 12.3 | 12.6 | 16.7 | 100.0 |

Note : L'échantillon regroupait 2 460 entreprises (pour lesquelles des données étaient disponibles).

Source : Centre de services universitaires de l'Université chinoise de Hong-Kong.

Encadré 3.1. Les marchés de capitaux informels en Chine

Comme d'autres économies émergentes d'Asie, la Chine possède un important système financier informel, qui fonctionne en dehors du cadre réglementaire officiel. Bien que le financement informel existe depuis le début de la période des réformes, sa croissance a été stimulée ces dernières années par les difficultés d'accès aux crédits du secteur formel rencontrées par les PME et les agriculteurs.

À la fin de 2003, le secteur financier informel représentait de 740 à 830 milliards CNY, d'après la première enquête nationale sur le financement informel, réalisée dans 20 provinces (Université centrale de finance de Chine, 2005). En termes absolus, la province du Guangdong et la ville de Wenzhou, située dans la province du Zhejiang, se caractérisent par les encours de financements informels les plus importants (500 et 150 milliards CNY, respectivement). Néanmoins, c'est dans les provinces du Heilongjiang et du Liaoning, situées dans le nord-est du pays, que le poids des financements informels dans l'ensemble des apports de fonds est le plus élevé, puisqu'il se situe aux alentours de 30 %. L'enquête indique que dans les provinces occidentales les moins développées, plus de 60 % (et parfois même plus de 70 %) des financements des PME proviennent de sources informelles, alors que cette proportion est de 30 % dans les régions côtières. Les financements informels revêtent une importance toute particulière dans les zones rurales, où ils représentent l'essentiel des crédits aux agriculteurs*.

Les prêts informels peuvent revêtir différentes formes : les fonds peuvent être prêtés par des particuliers, des réseaux de crédit mutuel pour entreprises, des établissements de prêts sur gages ou des structures financières clandestines telles que les *hehui*, les *biaohui* ou les *taihui*. Les clients, et donc les types de prêts, diffèrent selon que l'on se trouve dans le nord-est ou dans le sud du pays. Dans le second cas (c'est-à-dire au sud du Yangzi), le secteur financier informel s'appuie sur la demande d'un secteur privé dynamique (nombreux sont ceux qui considèrent les établissements de ce secteur comme de futures banques privées), et la Banque populaire de Chine publie régulièrement les taux d'intérêt appliqués à ces prêts, qui s'élevaient à 12 % à la fin de l'année 2004. Dans le nord-est, où le secteur privé est moins développé, la forme la plus courante de financement informel est la rétrocession de prêts par les entreprises étatiques aux membres d'associations d'entreprises (*duifeng*). Ceux-ci acquittent un intérêt de 10 % sur les sommes empruntées et mettent leurs stocks en gage pour couvrir le risque de non-remboursement. Ils ne peuvent emprunter qu'une ou deux fois par an, le montant maximum étant de 1 à 2 millions CNY et la durée de la plupart des prêts de 3 ou 6 mois. Il existe dans les zones rurales des systèmes similaires de crédit renouvelable, dans le cadre desquels les taux d'intérêt sont fixés aux enchères par les participants.

Bien que de nombreuses associations financières informelles comme les associations d'épargne et de crédit différé de type *hehui*, les *biaohui*, les *taihui* ou les *duifeng*, soient illégales, parce qu'elles pratiquent des taux usuraires et sont difficiles à contrôler, certaines formes de crédit informel sont admises et bénéficient d'une protection juridique. Les entreprises privées peuvent ainsi emprunter des fonds à des particuliers, pour autant que ces emprunts soient contractés auprès de personnes nommément désignées et non proposés au public, et les parties bénéficient d'une protection juridique tant que le taux d'intérêt n'excède pas quatre fois le taux pratiqué pour les prêts bancaires comparables. De nombreuses banques servent d'intermédiaires entre les entreprises privées et les particuliers dans le cadre de ces transactions, assurent le suivi des prêts et perçoivent une commission en contrepartie. Les petites entreprises qui ont un besoin urgent de crédit à court terme empruntent souvent auprès d'établissements de prêts sur gages.

Encadré 3.1. Les marchés de capitaux informels en Chine (suite)

Les structures financières informelles représentent un dilemme pour les autorités financières chinoises. Ces structures peuvent (comme cela s'est produit à plusieurs reprises par le passé) donner lieu à des abus auxquels les pouvoirs publics sont contraints de remédier. Cependant, supprimer les structures informelles implique également de renoncer à leurs avantages, en particulier en excluant du marché du crédit des emprunteurs légitimes qui n'ont pas accès aux banques ni aux autres établissements du secteur formel. Les autorités chinoises se sont parfois attachées, comme elles l'ont fait à la fin des années 90 avec les marchés boursiers informels, à transformer les structures informelles en établissements financiers du secteur formel. Dans d'autres cas, il semble que les structures financières informelles ne recueillant pas de dépôts et ne commettant aucun abus aient été autorisées à fonctionner en marge de la réglementation officielle, compte tenu de leur utilité. Les autorités s'efforcent par ailleurs de veiller à ce que les petits emprunteurs soient mieux informés des services qu'ils peuvent obtenir des banques et autres structures financières formelles. En dernière analyse, il est sans doute essentiel d'assurer le développement du système financier formel et de lever les obstacles réglementaires injustifiés à l'origine de distorsions, afin que les marchés informels ne compromettent pas la réalisation d'autres objectifs légitimes.

* En 2001, le secteur agricole a reçu environ 5 % de l'ensemble des prêts accordés par le secteur financier, soit environ un tiers de sa contribution au PIB. Les entreprises rurales ont également bénéficié de 5 % de la totalité des prêts, mais ce chiffre est, là encore, inférieur à leur contribution globale au PIB.

décisions des banques en matière de crédit. La Commission d'État pour le développement et la réforme continue à organiser les émissions sur le marché des obligations de sociétés et à appliquer des critères officiels de politique industrielle. Des changements fondamentaux du fonctionnement du système financier demeurent entravés par des problèmes non résolus, liés à l'ampleur de la présence capitaliste de l'État dans le secteur des entreprises et aux droits de propriété, ainsi que par les difficultés financières considérables des banques et autres intermédiaires financiers.

Résoudre les problèmes hérités du passé

À la fin des années 90, il était évident qu'une grande partie du secteur chinois des établissements financiers était de fait insolvable. Une proportion importante – au moins la moitié d'après certaines estimations officieuses – de l'encours des prêts des BCE était devenue improductive (bien que cela n'ait pas été entièrement reconnu à l'époque)⁵, les bilans de nombreuses banques commerciales urbaines étaient presque aussi dégradés selon certaines sources, et même les BPA, plus tournées vers le marché, affichaient des ratios de prêts non productifs (PNP) allant de 10 à 20 % (OCDE, 2002a). Les coopératives de crédit rural (CCR) avaient également accumulé des volumes considérables de PNP, et certaines estimations officieuses laissaient à penser que leurs ratios de PNP (calculés sur la base du système de classification traditionnel) étaient comparables à ceux des BCE. Cette proportion élevée de créances improductives résultait en partie de facteurs sur lesquels les banques n'avaient aucun contrôle, notamment des problèmes rencontrés par nombre d'entreprises étatiques appartenant à leur clientèle, des ingérences extérieures – en particulier de la part des autorités locales – dans les décisions de prêt des banques, ainsi que des moyens limités, notamment sur le plan juridique, dont elles disposaient pour faire respecter les accords de prêt. Cependant, les faiblesses des systèmes internes d'évaluation

des crédits et de gestion des risques des banques elles-mêmes, ainsi que les déficiences du gouvernement d'entreprise, ont également largement contribué à ces difficultés. L'archaïsme du système chinois de classification des prêts, dans le cadre duquel même les crédits accordés à des entreprises manifestement insolubles étaient considérés comme productifs tant que les débiteurs n'étaient pas en retard de paiement, a eu tendance à occulter le problème, dont l'ampleur a été minimisée. Les faibles ratios de fonds propres des établissements financiers – généralement très en deçà du minimum de 8 % fixé par la Banque des règlements internationaux (BRI), même d'après les chiffres officiels – de même que leurs provisions très limitées pour créances irrécouvrables, étaient tout à fait insuffisants pour faire face aux pertes entraînées par les actifs improductifs. À ces handicaps est venue s'ajouter la rentabilité relativement faible – parfois nulle, voire négative – des établissements financiers. Les autorités chinoises ont commencé à s'attaquer à certains de ces problèmes au milieu des années 90, et ont accompli quelques progrès en la matière (voir l'encadré 3.2).

Néanmoins, cette stratégie s'est révélée insuffisante pour atteindre les objectifs finaux qui lui avaient été assignés. Selon des estimations officielles fondées sur l'ancien système de classification, les PNP conservés par les BCE représentaient encore plus de 25 % de leur encours total de prêts fin 2002 (tableau 3.4). Jusqu'à une date assez récente, les BCE n'ont

Encadré 3.2. Premiers efforts pour résoudre la crise bancaire

Les efforts déployés initialement ont débouché sur une certaine amélioration.

Dans le cadre des premières tentatives de règlement de ces problèmes, les autorités chinoises ont adopté une stratégie pour assainir les bilans des banques de manière graduelle, tout en soutenant les efforts accomplis depuis la loi de 1995 sur les activités bancaires pour améliorer les critères d'octroi des prêts et renforcer la responsabilisation des dirigeants des banques. Les autorités ont injecté des capitaux dans les BCE en 1998 (et débloqué ensuite des fonds pour aider les BPA à assainir leur bilan, dans certains cas en vue de leur introduction en bourse) et, en 1999, elles ont transféré 1 400 milliards CNY de prêts improductifs accordés avant 1996 aux quatre structures de défaillance créées peu auparavant. Cependant, il incombait aux BCE de couvrir avec leurs ressources propres les pertes encourues sur les PNP accordés après 1996. Pour accroître les capacités internes des banques en matière d'évaluation et de suivi des prêts, une nouvelle classification des crédits en cinq catégories plus conforme aux normes internationales a été introduite à titre expérimental, les chargés de prêts ont été rendus personnellement responsables des nouveaux PNP octroyés pendant leur période d'activité, et les présidents des BCE ont reçu pour mission de veiller à la réalisation des objectifs fixés par les pouvoirs publics en matière de réduction des ratios de PNP figurant encore à leur bilan. Les autorités ont souligné à plusieurs reprises que tout nouveau renflouement était exclu. L'introduction en bourse du reste des BPA et, à terme, des BCE a été défini comme l'objectif final dont la réalisation permettrait d'asseoir les banques sur des bases saines en tant qu'établissements à vocation commerciale.

Ces efforts se sont soldés par quelques réussites notables. La situation financière des BPA s'est sensiblement redressée, et la plupart d'entre elles affichent maintenant des ratios de PNP inférieurs à 5 %. La qualité globale du crédit s'est nettement améliorée. Toutes les BCE (comme précédemment les BPA) ont appliqué le nouveau système de classification des prêts en cinq catégories dès 2003, et elles ont accompli de nets progrès en matière de transparence et de divulgation d'informations sur leur situation financière et leurs activités dans le cadre de leurs rapports annuels de 2002 et 2003.

Tableau 3.4. **Prêts non productifs et solvabilité des banques**

| | 2004 | 2003 | 2002 | 2001 |
|---|-----------------------------------|-------------------|-------------------------|------|
| | Classification en cinq catégories | | Ancienne classification | |
| Pourcentage | | | | |
| Ratio de prêts non productifs | | | | |
| Banques commerciales d'État | 15.6 | 20.4 | 26.1 | 31 |
| Banques constituées en sociétés par actions | 4.9 | 7.9 | 11.9 | .. |
| Banques commerciales urbaines | 14.1 ¹ | 15.0 ² | .. | .. |
| Milliards CNY | | | | |
| Volume de prêts non productifs | | | | |
| Banques commerciales d'État | 1 575 | 1 917 | 2 077 | .. |
| Banques constituées en sociétés par actions | 142 | 188 | 202 | .. |
| Banques commerciales urbaines | 119 ¹ | 116 | .. | .. |
| Pourcentage | | | | |
| <i>Pour mémoire :</i> | | | | |
| Ratio de fonds propres | | | | |
| Banques commerciales d'État | 6.8 ¹ | 6.7 | 5.2 | 5.4 |
| Banques constituées en sociétés par actions | 7.6 ² | 7.4 | .. | .. |
| Banques commerciales urbaines | .. | 6.1 | .. | .. |

1. Fin juin.

2. Fin septembre.

Source : Commission chinoise de réglementation bancaire pour les ratios et les volumes de prêts non productifs des BCE et des BPA en 2002-2004. Les autres chiffres proviennent de sources différentes.

accompli que des progrès limités dans la réduction de leurs ratios de PNP, en raison de la faiblesse de leurs propres bénéfices, ainsi que des contre-incitations fiscales à l'accroissement des provisions et des restrictions imposées aux banques par le ministère des Finances en matière de passation de créances par profits et pertes. La réduction des ratios de PNP des BCE obtenue entre 1999 et 2003 a été essentiellement imputable à l'augmentation de leur encours de prêts⁶. À l'évidence, il s'écoulerait de nombreuses années avant que les BCE puissent retrouver seules leur solvabilité et être prêtes à entrer en bourse, et elles n'y parviendraient que si leur encours de prêts continuait à augmenter à un rythme plus rapide que le PIB⁷. Dans la mesure où leurs propres capitaux n'étaient pas en jeu, la réussite des réformes des mécanismes de contrôle interne des BCE reposait davantage sur la détermination des pouvoirs publics que sur un renforcement des incitations internes. Par ailleurs, les BCU et les CCR se trouvaient toujours en grande difficulté financière.

Les dernières réformes ont amélioré les perspectives, mais des risques subsistent

Depuis 2003, pour donner aux BCE une solide assise financière, les autorités ont adopté une approche plus globale, qui représente à plusieurs égards une amélioration notable par rapport à la précédente. La principale mesure prise a été l'injection par l'État de 45 milliards USD de fonds propres dans deux BCE « pilotes », la Banque de Chine et la Banque de la construction de Chine, annoncée fin 2003. Cette injection de capitaux, ainsi que les initiatives prises précédemment et ultérieurement par les banques elles-mêmes et les cessions de PNP aux structures de défaillance, financées en partie par la banque centrale, ont rétabli leur solvabilité financière, quoiqu'à un niveau minimal. Les ratios de PNP de la Banque de Chine et de la Banque de la construction de Chine étaient tombés à 5.16 % et 3.74 % respectivement en décembre 2004, et les provisions constituées pour les

créances douteuses restantes avaient été considérablement accrues. Les ratios de fonds propres des deux banques, tout comme ceux de 28 autres établissements (principalement des BPA et certaines BCU), ont été portés à 8 %, voire au-delà dans certains cas. Le capital des deux banques pilotes sera également renforcé grâce à l'émission de titres d'emprunt subordonnés⁸. Les autorités ont en outre appliqué de manière plus efficace le principe de conditionnalité, en faisant savoir que les bénéficiaires des injections de capital initiales et des premières introductions en bourse seraient les banques ayant accompli les progrès les plus marqués en matière d'assainissement de leur bilan et d'amélioration de leurs mécanismes de contrôle interne. Cela a incité les deux banques pilotes à déployer des efforts considérables pour passer des créances par profits et pertes, et débouché sur de très nettes avancées de la part de la plus grande des BCE, la Banque industrielle et commerciale de Chine. Celle-ci a bénéficié en avril 2005 d'une injection de capitaux de 15 milliards USD de la part de l'État, qui a l'intention de transformer cette banque en société dans un avenir assez proche. Pour finir, les autorités ont apporté quelques modifications aux dispositions et pratiques réglementaires, afin que les banques soient plus libres de passer par profits et pertes ou de céder leurs actifs improductifs, et davantage incitées à le faire⁹.

L'horizon s'est éclairci pour l'ensemble du secteur bancaire grâce au redressement notable des résultats d'exploitation des établissements et à l'amélioration de leurs structures de coûts. Le bénéfice d'exploitation avant provisions des deux BCE pilotes a plus que doublé de 2000 à 2003 et a encore augmenté de 20 % au cours des 3 premiers trimestres de 2004, tandis que celui des autres établissements bancaires a sensiblement progressé également (tableau 3.5). Cette augmentation a été principalement due à une hausse de la marge d'intérêt nette, le niveau des frais et commissions perçus demeurant relativement bas. Les BCE continuent par ailleurs à mener une politique déterminée de réduction des coûts, qui s'est traduite par près de 250 000 suppressions de postes (soit environ un sixième de leurs effectifs) ces quatre dernières années, et investissent massivement dans les systèmes informatiques et autres infrastructures modernes. La rentabilité de toutes les banques a également bénéficié de la baisse progressive de l'impôt sur les sociétés, dont le taux a été ramené de 8 % à 5 % au cours de la période 2000-2003. Cependant, malgré ces évolutions positives, la rentabilité des banques chinoises reste généralement faible en termes de comparaison internationale (tableau 3.A1.1) et les BCE sont nettement moins rentables que la plupart des BPA¹⁰.

Malgré les progrès accomplis, il reste beaucoup à faire avant que les BCE puissent être considérées comme saines sur le plan financier. La plupart des créances irrécouvrables restantes sont détenues par les deux banques qui n'ont pas encore été transformées en sociétés. Le ratio de PNP de la Banque industrielle et commerciale de Chine était proche de 19 % fin 2004, alors que celui de la Banque agricole de Chine s'établissait à 27 %. Qui plus est, les banques des économies émergentes se doivent généralement d'avoir des ratios de fonds propres nettement supérieurs au minimum fixé par la BRI, compte tenu des risques plus élevés qui caractérisent leurs économies. C'est pourquoi les banques de la plupart des autres économies émergentes d'Asie affichent habituellement des ratios de fonds propres supérieurs à 10 %. En conséquence, les BCE, tout comme les BPA et les BCU, devront probablement améliorer encore leurs ratios de fonds propres au cours des prochaines années.

Par ailleurs, deux risques majeurs pèsent sur les progrès accomplis à ce jour par les BCE. Le premier est la possibilité qu'une plus grande partie des prêts accordés avant les toutes dernières réformes s'avèrent improductifs. Les prêts à surveiller (qui sont productifs

Tableau 3.5. **Revenu et rentabilité des banques**

| | Ensemble des banques commerciales d'État | Banque agricole de Chine | Banque de Chine | Banque de la construction de Chine | Banque industrielle et commerciale de Chine | Cinq banques constituées en sociétés par actions |
|---|---|--------------------------------|--------------------|---|--|---|
| Milliards CNY | | | | | | |
| Bénéfice avant impôt | | | | | | |
| 2000 | 43.9 | 6.3 | 17.2 | 15.1 | 5.3 | 4.1 |
| 2002 | 44.5 | 8.0 | 17.2 | 9.6 | 9.7 | 7.3 |
| 2003 | 28.9 | 6.8 | 13.6 | 5.9 | 2.7 | 9.5 |
| Marge d'intérêt nette | | | | | | |
| 2000 | 210.1 | 40.1 | 53.3 | 50.1 | 66.6 | 9.2 |
| 2002 | 256.6 | 52.8 | 54.1 | 65.0 | 84.8 | 15.7 |
| 2003 | 303.6 | 61.8 | 64.4 | 79.0 | 98.5 | 24.0 |
| Bénéfice d'exploitation avant provisions¹ | | | | | | |
| 2000 | 74.1 | 6.5 | 40.5 | 21.8 | 5.3 | 6.3 |
| 2002 | 123.0 | 16.5 | 36.0 | 35.0 | 35.5 | 18.0 |
| 2003 | 166.8 | 22.8 | 45.1 | 49.0 | 50.0 | 24.4 |
| Pourcentage | | | | | | |
| Rendement des actifs avant impôt | | | | | | |
| 2000 | 0.38 | 0.28 | 0.54 | 0.64 | 0.14 | 0.70 |
| 2002 | 0.32 | 0.29 | 0.49 | 0.33 | 0.21 | 0.59 |
| 2003 | 0.25 | 0.21 | 0.36 | 0.18 | 0.05 | 0.56 |
| Rendement des actifs avant provisions et impôt¹ | | | | | | |
| 2001 | 0.73 | 0.27 | 1.05 | 1.06 | 0.55 | 0.51 |
| 2002 | 0.87 | 0.55 | 1.03 | 1.14 | 0.78 | 0.40 |
| 2003 | .. | 0.65 | 1.17 | 1.48 | 1.00 | 0.38 |
| <i>Pour mémoire :</i> | | | | | | |
| Honoraires et commissions perçus/marge d'intérêt nette | | | | | | |
| Pourcentage | | | | | | |
| 2000 | 9.53 | 2.09 | 23.47 | 4.47 | 4.80 | 3.94 |
| 2002 | 9.62 | 3.78 | 22.05 | 6.32 | 6.05 | 4.13 |
| 2003 | .. | 5.04 | 19.87 | 6.00 | .. | 4.01 |

1. Pour certaines des banques constituées en sociétés par actions, les provisions peuvent avoir été déduites, de sorte que les chiffres ne sont pas tout à fait comparables.

Source : Rapports annuels des banques et calculs de l'OCDE.

mais dont les emprunteurs se trouvent dans une situation qui pourrait compromettre leur remboursement intégral dans l'avenir) représentent encore 13 % de l'encours total des crédits de la Banque de la construction de Chine, alors que ce chiffre atteignait 19.8 % dans le cas de la Banque de Chine fin 2004, contre 14.6 % fin 2003¹¹. Selon des analystes travaillant pour différentes agences de notation (lesquelles ont accès aux informations concernant les portefeuilles de prêts des banques chinoises qu'elles ont pour clientes), les PNP des BCE pourraient être deux fois plus importants que ne l'indiquent les estimations officielles¹².

Le second risque sérieux concerne la proportion de créances improductives parmi les prêts récents et à venir. Les grandes banques estiment que moins de 2 % des prêts accordés depuis 1999 sont devenus improductifs. Néanmoins, le ratio définitif de PNP pourrait être plus élevé, en partie parce que la durée moyenne des prêts s'est allongée et parce que les banques sont susceptibles de renouveler les crédits accordés aux entreprises étatiques en

difficulté. Qui plus est, même avec de bien meilleurs outils d'évaluation des prêts, l'expérience d'autres pays montre qu'une expansion du crédit de l'ampleur de celle observée en 2002 et 2003 débouche souvent sur une hausse du ratio de créances improductives¹³.

Par ailleurs, les banques ont probablement besoin de capacités supplémentaires pour liquider les PNP qui figurent toujours dans leurs bilans. Jusqu'à présent, la quasi-totalité de la charge imposée par la liquidation des actifs improductifs a été assumée par les quatre structures de défaillance. À la mi-2004, ces sociétés avaient traité près de 45 % de la valeur comptable des actifs acquis en 1999 avec un taux de recouvrement en numéraire de près de 20 %, ce qui est plus lent et moins efficace que dans d'autres pays émergents d'Asie touchés par la crise de 1997, notamment la Corée (Fung *et al.*, 2004). Les BCE ont transféré leurs PNP aux structures de défaillance à leur valeur comptable et n'ont joué qu'un rôle minime dans leur recouvrement. À présent, les BCE pilotes (et en principe les autres banques) doivent gérer elles-mêmes les éventuels PNP qui figureraient encore dans leurs comptes. Les restrictions relatives aux procédures de faillite, ainsi que d'autres obstacles, limitent considérablement la capacité des banques à recouvrer directement les PNP auprès des emprunteurs. De même, leurs marges de manœuvre sont extrêmement restreintes en termes de cession directe d'actifs à des investisseurs extérieurs. Il semble que les autorités aient opté pour un assouplissement de ces restrictions, puisqu'elles ont récemment autorisé la Banque de Chine et la Banque de la construction de Chine à vendre aux enchères une part modeste de leurs actifs improductifs au public¹⁴. Il sera peut-être également nécessaire d'envisager des mesures plus actives en vue d'encourager les entreprises emprunteuses défaillantes à conclure avec les banques des accords de restructuration de leurs dettes.

Outre les difficultés soulevées par les BCE, les autorités devront résoudre des problèmes financiers de taille sur d'autres segments essentiels, notamment ceux des CCR et des BCU¹⁵. Les plus graves sont ceux auxquels étaient confrontées les CCR, dont le ratio de PNP s'élevait à 23 % fin 2004. Comme nous le verrons, les pouvoirs publics ont accordé une grande importance à la réforme des CCR, mais les efforts déployés jusqu'à présent ont été parfois entravés par le manque de ressources financières des autorités provinciales et infraprovinciales. L'administration centrale pourrait être contrainte d'assumer une plus grande part du fardeau afin que les problèmes des CCR, ainsi que des BCU, soient réglés plus rapidement.

Dans l'ensemble, les problèmes financiers du secteur bancaire ont été sensiblement réduits par les récentes réformes et, comme indiqué au chapitre 1, ils ne représentent pas aujourd'hui un risque sérieux pour la solvabilité budgétaire de l'État. Néanmoins, on perçoit bien la nécessité cruciale de limiter l'encours des futurs PNP au vu des coûts supplémentaires considérables que les pouvoirs publics pourraient être contraints de prendre en charge, du fait des problèmes rencontrés par les banques et les autres établissements financiers qui restent à recapitaliser.

Renforcer la structure et les capacités du système bancaire

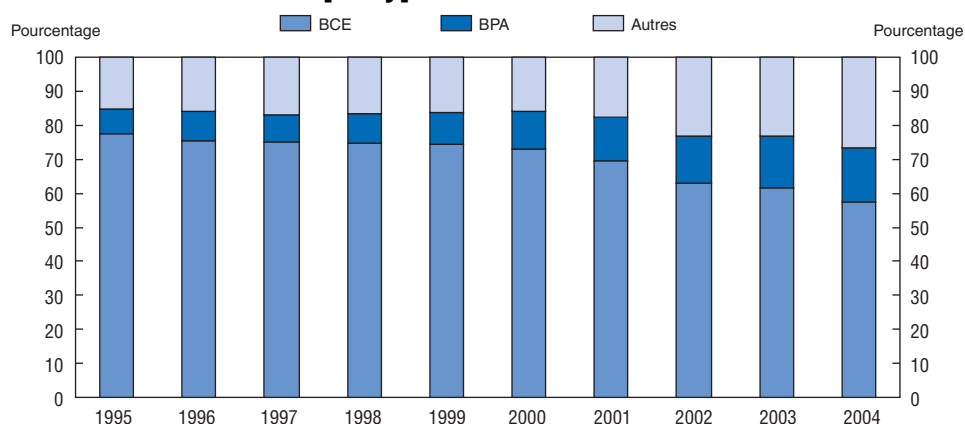
Restaurer la solvabilité financière des banques est une condition nécessaire mais non suffisante pour renforcer la capacité du système financier à soutenir le développement de la sphère réelle de l'économie. Les banques et autres prêteurs les mieux placés pour satisfaire les besoins des entreprises privées, en particulier des PME, doivent jouer un plus grand rôle. Les capacités des banques en matière d'évaluation et de tarification des risques induits par l'octroi de prêts à ces entreprises doivent être renforcées, et des organismes de soutien doivent être créés. Quant aux problèmes du système de crédit rural, leur résolution exigera probablement des réformes encore plus ambitieuses.

Le secteur bancaire doit être diversifié

Un système bancaire dans lequel les BCE occupent une place aussi prépondérante qu'aujourd'hui, tout en gardant leur forme actuelle, risque de ne pas pouvoir satisfaire correctement les besoins des entreprises privées chinoises. Malgré les efforts accomplis par les BCE pour améliorer le financement des PME, elles conservent – comme on pouvait s'y attendre compte tenu de leur héritage – une stratégie commerciale axée sur les prêts aux grandes entreprises, tout en augmentant leur encours de crédits dans de nouveaux domaines, notamment le logement et la consommation. Dans ces secteurs en effet, les marges bénéficiaires sont relativement élevées et leur présence sur l'ensemble du territoire national et leurs vastes réseaux de succursales urbaines leur confèrent un avantage. Par contre, les BPA et les BCU sont déjà plus tournées vers les PME et, sur le long terme, il semblerait logique de les inciter à mieux connaître la clientèle des petites entreprises.

La part des BCE dans les actifs des banques commerciales a légèrement diminué, puisqu'elle est passée de 76 % des prêts des établissements de dépôts aux secteurs non financiers en 1998 à un peu moins de 60 % du total en 2004 (graphique 3.4). Cette réduction est due pour l'essentiel à l'augmentation des actifs des BPA, dont la part des prêts a plus que doublé (passant de 6.1 % fin 1998 à 15.1 % mi-2004)¹⁶. Le développement du segment des BPA est une des évolutions les plus positives observées ces dernières années pour la compétitivité globale du secteur bancaire. Cependant, bien que leur agrément couvre l'ensemble du territoire national, la plupart des BPA sont fortement axées sur les provinces côtières et, à quelques exceptions près, leur présence est nettement plus limitée dans les provinces de l'intérieur.

Graphique 3.4. Répartition des actifs des banques de dépôts, par type d'établissement



Note : Des modifications notables ont été apportées à la couverture des statistiques en 2002. Jusqu'en 2001, les données relatives aux banques commerciales d'État (BCE) portent sur les trois institutions financières spécialisées, mais à partir de 2002, elles ne prennent plus en compte qu'une seule d'entre elles. Par ailleurs, les banques étrangères étaient exclues des statistiques avant 2002. En outre, certains actifs sont comptabilisés sur une base nette avant 2002, mais en termes bruts par la suite. En conséquence, les pourcentages de 2001 et des années précédentes, d'une part, et ceux de 2002 et des années suivantes, d'autre part, ne sont pas comparables.

Source : Bulletin statistique trimestriel de la Banque populaire de Chine.

Bien que leur taille demeure très inférieure à celle des BPA ou des BCE, les BCU ont également connu une croissance rapide ces dernières années¹⁷. Malgré leur champ d'activité strictement régional, ces banques pourraient considérablement renforcer la

concurrence ainsi que l'efficacité du système bancaire dans son ensemble. Plusieurs de ces établissements, tels que la Banque de Shanghai et la Banque de Nankin, ont atteint une taille comparable à celle de certaines BPA. Parmi les banques commerciales, les BCU sont les plus axées sur les prêts aux PME (qui représentent près de 70 % de leurs crédits aux entreprises) et elles joueront probablement un rôle particulièrement important dans l'amélioration de l'accès au crédit des PME dans les provinces de l'intérieur.

La situation financière, les performances et les capacités des BCU à fonctionner selon une logique commerciale varient largement et devront être améliorées pour que ces banques puissent concrétiser leur potentiel. En novembre 2004, la Commission chinoise de réglementation bancaire (CCRB) a publié un ensemble de règles applicables aux BCU afin de mieux encadrer leurs activités, d'améliorer leurs capacités commerciales, et de faciliter leur recapitalisation le cas échéant. Les pouvoirs publics encouragent actuellement les administrations locales à poursuivre leurs efforts de diversification de la structure du capital de ces banques, en partie en vue de réduire l'ingérence de ces autorités dans leurs décisions de prêt. Cependant, bien que ces banques aient accès au marché interbancaire, le fait que la réglementation limite leurs activités de prêt et de collecte de dépôts à la ville dans laquelle elles sont implantées demeure un obstacle de taille à leur développement, ainsi qu'à la concurrence au sein du système bancaire dans son ensemble. La réticence des autorités à abolir ces restrictions tient en partie à la crainte que les BCU ne prennent des risques excessifs. Il a toutefois été indiqué récemment que les pouvoirs publics étaient en train d'élaborer des règles qui autoriseraient à terme les banques à ouvrir des succursales dans d'autres villes¹⁸. Un élargissement progressif par les autorités de leur champ d'activité à l'ensemble du territoire national, subordonné à la réalisation de progrès en termes de gouvernance, de gestion et de contrôle interne, pourrait les inciter fortement à se réformer, et les aider du même coup à concrétiser leur potentiel.

Les banques étrangères peuvent apporter leur pierre à l'édifice

L'expérience acquise à ce jour laisse à penser que l'impact des banques étrangères sur le marché pourrait être plus limité que ne le pensaient nombre d'observateurs avant l'accession de la Chine à l'Organisation mondiale du commerce (OMC)¹⁹. Les autorités ont progressivement assoupli les restrictions relatives aux activités des banques étrangères, conformément au protocole d'accession de la Chine à l'OMC. Néanmoins, la part du marché du crédit détenue par les banques étrangères n'a guère évolué depuis 2001, et les bénéfices des banques chinoises ont augmenté plus rapidement qu'au cours des quelques années ayant précédé l'accession à l'OMC. Les banques étrangères ont généralement adopté une attitude prudente quant à l'expansion de leurs activités en Chine, et n'ont pas cherché à accroître notablement leurs prêts en monnaie nationale aux entreprises, qui se caractérisent par des taux d'endettement élevés et un manque de transparence financière. Ces éléments, conjugués aux relations étroites qu'entretiennent les banques chinoises avec les entreprises, laissent penser que le poids relatif des banques étrangères demeurera assez modeste en Chine – ce qui correspondrait davantage à la tendance observée dans les autres économies émergentes d'Asie (où la part de marché des banques étrangères est généralement inférieure ou égale à 10 %) – et nettement moindre que dans certains pays d'Europe de l'Est et d'Amérique latine. Leur position pourrait toutefois se renforcer lorsqu'elles seront autorisées à étendre le champ géographique de leurs activités et bénéficieront d'un meilleur accès aux ressources libellées en yuan (tableau 3.6).

Tableau 3.6. **Part du marché bancaire détenue par les banques étrangères**

2003

| Pays | Part (en pourcentage) |
|---------------------------------|-----------------------|
| Chine ¹ | 2.0 |
| Corée ² | 6.6 |
| Hong-Kong, Chine | 33.0 |
| Taipei chinois | 7.5 |
| Malaisie | 24.4 |
| Thaïlande | 10.3 |
| Indonésie | 6.6 |
| Brésil | 20.7 |
| Mexique ² | 17.3 |
| République tchèque ² | 48.3 |
| Pologne ² | 68.8 |
| Russie | 8.1 |

1. Correspond à l'année 2004.

2. Correspond à l'année 2001.

Source : Statistiques nationales et publication de l'OCDE intitulée *Rentabilité des banques*.

L'expérience d'autres pays indique que les banques étrangères peuvent apporter une contribution notable au développement des systèmes bancaires nationaux, en renforçant la concurrence, en procédant à des transferts de technologies, et en améliorant le capital humain (Ferri, 2003; Matheison et Roldes, 2001), et le bilan de la Chine à ce jour semble étayer ce constat. La perspective d'une concurrence accrue avec les banques étrangères explique en grande partie les efforts déployés par les grandes banques chinoises pour améliorer leurs produits et réaliser des gains d'efficacité (Bhattasali, 2004). Les apports des établissements étrangers au système bancaire prennent également la forme d'investissements et d'alliances avec leurs homologues chinois. Les établissements financiers étrangers ont acquis des participations au capital de plus de dix BPA et BCU chinoises (tableau 3.7), et un certain

Tableau 3.7. **Investissements étrangers dans les banques chinoises**

| Société chinoise | Investisseur(s) étranger(s) |
|---|--|
| Opérations engagées ou menées à bien avant 2003 | |
| China Everbright Bank | Société financière internationale |
| Banque de Shanghai | Société financière internationale; HSBC |
| Banque commerciale de Nankin | Société financière internationale |
| Minshen Bank | Société financière internationale |
| Banque commerciale urbaine de Xian | Société financière internationale; Scotia-Bank |
| Banque de développement de Shenzhen | Newbridge Capital |
| Banque de développement de Shanghai-Pudong | Citigroup |
| Opérations engagées ou menées à bien en 2003-2004 | |
| Banque des communications | HSBC |
| Banque commerciale urbaine de Jinan | Commonwealth Bank of Australia |
| Bohai Bank (secteur privé – Tianjin) | Standard Chartered Bank |
| Industrial Bank of East China (Fujian) | Hang-Seng bank |

1. Cette liste tient compte des investissements qui ont été menés à bien ou approuvés, mais ne prend pas en considération un certain nombre d'accords dont il a été fait état, tels que l'accord de principe concernant la prise de participation du groupe ING dans la Banque de Pékin annoncé en mars 2005.

Source : Commission chinoise de réglementation bancaire (CCRB).

nombre d'autres transactions sont en voie de réalisation ou font l'objet de rumeurs. Bien que ces investissements soient en grande partie destinés à faciliter l'expansion des activités des investisseurs étrangers (par exemple, la coentreprise de cartes de crédit créée par Citibank avec la Banque de développement de Shanghai-Pudong), ils ont apporté un savoir-faire externe aux conseils d'administration de plusieurs BPA, et permis à leurs filiales chinoises d'accéder à de nouvelles technologies et méthodes commerciales.

D'autres mesures devront être prises pour améliorer l'accès au crédit des petites entreprises privées

La diversification de l'éventail des établissements bancaires est une condition importante mais non suffisante pour que les PME bénéficient d'un accès au crédit satisfaisant. Le caractère limité des informations, le manque de garanties, les risques élevés et les coûts de transaction entravent le financement des PME dans tous les pays. Comme l'a souligné une enquête récente, les entreprises privées sont confrontées en Chine à l'ensemble de ces problèmes, qui sont en outre aggravés par les ambiguïtés relatives aux droits de propriété privée, ainsi que par le surcroît de prudence des banques en matière de prêt du fait de l'importance des PNP. Comme dans les autres pays, assurer un financement satisfaisant des PME exige toute une panoplie de mesures, non seulement pour renforcer les capacités des prêteurs, mais aussi pour mettre en place des structures de soutien, en vue de les aider à assumer les risques inhérents à ces crédits et à obtenir les informations nécessaires. Il est tout aussi important que les PME elles-mêmes améliorent leurs performances, afin de renforcer leur capacité d'endettement.

Les sûretés ou les garanties de prêts, voire les deux, sont devenues une condition préalable essentielle pour la plupart des crédits aux PME en Chine²⁰. Les collectivités locales ont organisé un dialogue entre les établissements financiers et les PME, qui a débouché sur une série de formules novatrices pour la Chine. On peut citer notamment l'utilisation comme sûretés de stocks, de remboursements de taxe sur la valeur ajoutée (TVA), d'actifs immobilisés, de chèques de banque ou encore de créances, ainsi que la fourniture de garanties illimitées par le dirigeant de l'entreprise ou par les principaux actionnaires, le cautionnement solidaire d'un groupe d'entreprises et l'affacturage (Banque populaire de Chine, 2004). Le choix fait entre ces diverses formules diffère cependant suivant les régions. Dans l'ouest du pays, les garanties illimitées fournies par un actionnaire ou le cautionnement solidaire de plusieurs entreprises tendent à être la condition *sine qua non* d'obtention des prêts.

La quasi-totalité des administrations provinciales ont également mis en place des organismes de garantie de crédit, dont les résultats ont cependant été mitigés. À la suite d'un programme pilote lancé en 1998, 30 provinces ont créé des organismes de garantie de crédit. Le nombre de ces organismes atteignait 2 136 en juin 2004, et le montant des prêts assortis de garanties s'élevait à près de 200 milliards CNY. D'après les informations disponibles, nombre de ces organismes seraient mal gérés et beaucoup seraient déficitaires. Les organismes de garantie de crédit sont d'une grande diversité : ils sont financés par les budgets des administrations publiques, par les redevances des entreprises bénéficiaires, ou par des investisseurs privés, ces sources de financement pouvant également être associées. Plus de 57 % des fonds de ces organismes proviennent de sources non étatiques. Leur statut varie, puisqu'ils peuvent s'agir d'unités de service public, de sociétés par actions contrôlées par l'État ou par le secteur privé, ou encore de sociétés de gestion de fonds. En outre, ces organismes peuvent avoir ou non un but lucratif, et leur champ d'activité peut se limiter à

la garantie des emprunts contractés par les entreprises ou couvrir un plus large éventail de domaines. Ces organismes tendent à être concentrés dans les régions peu développées, et jouent un rôle plus modeste dans les zones côtières où les entreprises privées sont bien implantées depuis un certain temps et accèdent relativement plus facilement aux autres établissements financiers. Compte tenu de leurs performances, il n'est pas surprenant que le périmètre des organismes de garantie de crédit soit actuellement très restreint : moins de 2 % de l'ensemble des prêts bancaires bénéficient d'une garantie de crédit. L'efficacité de ces organismes est également limitée par la tendance de certains prêteurs à exiger que la garantie accordée porte sur le montant total des prêts, alors que dans d'autres pays, elle ne couvre en général qu'une partie des sommes prêtées (OCDE, 2002b).

La dépendance actuelle à l'égard des sûretés et autres garanties montre que les banques disposent pour l'heure de capacités limitées en matière d'évaluation, de gestion et de tarification des prêts destinés aux petits emprunteurs. C'est avant tout le renforcement de ces capacités qui permettra d'assurer aux PME un accès au crédit satisfaisant, ce qui suppose une amélioration sensible des systèmes internes d'évaluation et de gestion des risques, ainsi qu'un effort considérable de formation du personnel. Il est toutefois particulièrement important que les prêteurs disposent des marges de manœuvre nécessaires pour fixer leurs taux débiteurs à un niveau correspondant aux risques et aux coûts que représentent leurs prêts. Comme dans d'autres pays, les PME se caractérisent de manière générale par un taux de défaillance d'entreprises relativement élevé, et les créances improductives sont plus fréquentes en Chine dans cette catégorie d'entreprises que parmi les emprunteurs de plus grande taille. Il est d'autant plus risqué de prêter aux PME que leurs systèmes d'information sont relativement médiocres, de sorte que les banques ont du mal à évaluer leur solvabilité. En outre, le faible montant des prêts accordés aux PME rend leur octroi proportionnellement plus coûteux. Les restrictions officielles imposées à la fixation des taux débiteurs des établissements bancaires ont de plus en plus pesé entravé de manière croissante les prêts aux PME, à mesure que ces établissements redoublaient de prudence pour éviter de nouveaux PNP²¹.

La récente décision, prise en octobre 2004, de supprimer le plafonnement des taux débiteurs pour les banques commerciales est par conséquent une mesure très importante en vue de permettre aux établissements financiers de tarifer convenablement les risques. Conjuguée à l'abolition du taux plancher de rémunération des dépôts bancaires, cette mesure représente une avancée majeure vers la libéralisation intégrale des taux d'intérêt, même si le taux plafond de rémunération des dépôts et le plancher relatif aux taux débiteurs sont toujours en place. Par ailleurs, les banques semblent désormais plus enclines à appliquer, comme elles y sont autorisées, des taux plus élevés aux prêts qui présentent davantage de risques, près de la moitié des prêts bancaires étant actuellement assortis de taux d'intérêt légèrement supérieurs au taux de référence²². Le plafonnement des taux débiteurs devrait également être supprimé pour les coopératives de crédit rural et urbain, qui n'ont pas bénéficié de la libéralisation d'octobre, dès qu'elles auront mis en place des systèmes adéquats de tarification des risques, car ce sont ces établissements qui ont le plus besoin de pouvoir fixer librement leurs taux débiteurs.

La réforme du système de crédit rural exigera une approche globale

Certains des principaux obstacles à la réforme des établissements financiers résident dans l'économie rurale de la Chine²³. Outre leurs difficultés financières, les capacités des coopératives de crédit rural (CCR) à satisfaire les besoins des agriculteurs et des entreprises

rurales sont fortement amoindries par leur petite taille et leur fragmentation, par l'ambiguïté de leur structure capitalistique, par la diversité de leurs objectifs (commerciaux, de politique industrielle et autres), ainsi que par des systèmes internes archaïques et inefficaces (Watson, 2002). Des tentatives de réforme des CCR ont lieu régulièrement depuis les années 60, mais elles se heurtent à des questions non réglées concernant le rôle de ces établissements (devrait-il s'agir de véritables coopératives, principalement axées sur la satisfaction des besoins de leurs membres, ou de banques commerciales?) et la répartition des compétences entre les différents niveaux d'administration dont elles relèvent. Compte tenu des carences du système financier rural formel, le monde rural est fortement dépendant de structures informelles et parfois illicites, en particulier les petits agriculteurs, dont on estime que l'essentiel des crédits proviennent de ces sources.

Les problèmes des CCR et la pénurie globale de crédit dans le secteur rural ont été encore aggravés par certaines mutations financières de grande ampleur. Les banques commerciales se sont dans une large mesure retirées du marché du crédit aux zones rurales à la fin des années 90, entraînant une expansion du système d'épargne postale, dont plus de la moitié des dépôts sont d'origine rurale. Une partie seulement de ces dépôts, qui sont placés auprès de la Banque populaire de Chine puis prêtés à un large éventail d'établissements financiers ainsi que sur le marché interbancaire, sont réinjectés dans le secteur rural sous forme de prêts. Globalement, ces évolutions ont débouché sur une augmentation sensible des flux d'épargne de l'économie rurale vers l'économie urbaine. Depuis 2003, les autorités ont supprimé le taux préférentiel de rémunération des dépôts du système d'épargne postale auprès de la banque centrale, et ont élargi l'éventail de placement de ces dépôts, en vue de réduire les mouvements de fonds en provenance des zones rurales.

Les autorités doivent adopter une approche plus globale que celle retenue jusqu'ici pour réformer le système financier rural (Han, 2004; Zhang, 2004). L'expérience d'autres pays en transition (Van Empel et al., 2004) laisse à penser que les efforts déployés doivent être axés sur le développement d'établissements financiers ruraux à vocation commerciale, capables de rentabiliser de manière satisfaisante leurs activités de prêt. La Chine doit se doter de structures financières diversifiées, allant des banques et autres établissements financiers traditionnels aux mécanismes de microfinancement en passant par l'assurance-récolte et autres assurances agricoles. Les autorités doivent adopter et mettre en œuvre une stratégie claire de fermeture des établissements défaillants qui ne peuvent être ramenés sur la voie de la viabilité, au lieu de les fusionner avec d'autres établissements dans l'espoir qu'ils parviendront à se redresser. Les établissements de prêt ruraux doivent fonctionner en liaison avec des organismes de soutien pouvant leur apporter un appui financier en cas de problèmes temporaires, ainsi que des compétences techniques. Comme pour les prêts aux PME en général, des structures complémentaires devront également être créées afin d'améliorer l'information et de réduire les coûts de transaction. Une mesure prometteuse qui a été proposée en Chine consisterait à mettre en place un registre des sûretés, qui permettrait aux prêteurs de s'assurer de l'intégrité des biens fournis à titre de garantie pour l'obtention de prêts.

Les autorités s'orientent progressivement vers une approche plus globale. En 2003, à la suite d'une expérience menée dans la province du Zhejiang, un programme pilote a été lancé dans huit provinces en vue d'expérimenter de nouvelles techniques pour réorganiser les CCR, refondre leur structure capitalistique, et liquider leurs PNP. Cette initiative a été étendue depuis à 29 provinces et, en 2005, les autorités ont commencé à expérimenter des techniques de réorganisation des CCR non viables. Les autorités ont apporté aux CCR un

soutien financier de presque 200 milliards CNY, dont près de 165 milliards CNY ont été fournis par la banque centrale. Depuis le lancement des nouveaux programmes, le ratio de PNP des CCR est tombé à 23 %, ce qui tient en partie à l'échange de certains de ces PNP contre des effets de la banque centrale. Par ailleurs, les CCR devraient sans doute bénéficier du système d'assurance des dépôts que les autorités envisagent maintenant de mettre en place. Jusqu'à la dernière réforme en date, les établissements financiers ruraux jouissaient d'une plus grande liberté que leurs homologues urbains en matière de fixation des taux d'intérêt, compte tenu du niveau plus élevé des risques auxquels ils étaient exposés. Les collectivités locales, ainsi que plusieurs institutions multilatérales et organisations non gouvernementales (ONG), ont réalisé des expériences en vue de développer les microfinancements et engagé d'autres réformes concernant les établissements financiers ruraux.

L'expérience accumulée au niveau international incite à la prudence vis-à-vis de certaines politiques qui ont été souvent utilisées en vue d'améliorer l'accès au crédit de segments problématiques, et qui ont été mises en œuvre ou sont envisagées en Chine. Les crédits bonifiés, en particulier, constituent généralement un instrument inefficace en la matière, puisque la plupart de ces prêts tendent à être accordés à des emprunteurs relativement aisés (Scott et Druschel, 2004), alors qu'ils devraient être cantonnés aux cas de nécessité sociale absolue. Les autorités ont également cherché à accroître l'offre de crédit au moyen de règles dirigistes, telles que des directives axées sur les « investissements d'intérêt local », imposant aux établissements financiers de prêter une fraction minimale des fonds dont ils disposent à des entités résidant dans leur principale zone d'activité. Or, ces mesures peuvent aller à l'encontre du but recherché, en réduisant le rendement du portefeuille de prêts d'un établissement, et donc sa capacité à verser une rémunération compétitive à ses fournisseurs de capitaux.

Développer les marchés financiers et les organismes de soutien

Les marchés financiers chinois prennent une importance grandissante pour la croissance et le développement de la sphère réelle de l'économie, qui va probablement se renforcer encore dans l'avenir. La poursuite du développement des marchés financiers contribuera à alléger la charge de la dette des entreprises, à réduire l'exposition du secteur bancaire aux risques commerciaux, à faciliter la réorganisation et la restructuration capitalistique des entreprises, ainsi qu'à renforcer l'influence de la discipline de marché sur leur comportement. Des produits financiers dérivés seront nécessaires pour permettre aux entreprises de se couvrir contre les risques de taux d'intérêt, de change et autres auxquels elles seront probablement de plus en plus exposées au fil du temps. Le développement des sociétés d'assurance, des organismes de retraite et des autres investisseurs institutionnels est une condition essentielle pour la satisfaction des besoins d'épargne à long terme, notamment en matière de retraite, ainsi que pour le développement des marchés financiers. Les autorités chinoises sont tout à fait conscientes de l'importance cruciale que revêt l'expansion de ces marchés, comme en atteste la publication en février 2004 par le Conseil des Affaires d'État d'un rapport clé sur la réforme et le développement des marchés financiers en Chine, qui définit un programme ambitieux et cohérent pour atteindre cet objectif.

Les obstacles réglementaires au fonctionnement du marché boursier devront être levés

Les autorités chinoises ont accordé une importance considérable au développement du marché boursier dans le but d'améliorer le gouvernement d'entreprise, de faciliter à

terme la vente des actifs de l'État, et d'offrir des possibilités de placement au rendement plus élevé pour l'épargne à long terme. Des progrès sensibles ont été accomplis dans la mise en place des fondements sur lesquels reposent les bourses de valeurs, notamment d'une infrastructure moderne, d'un régime de surveillance réformé, ainsi que de marchés de produits de base et de marchés à terme. Le marché boursier n'en demeure pas moins plus étroit que dans la plupart des autres pays émergents d'Asie, mesuré à l'aune des actions librement négociables (tableau 3.8).

Tableau 3.8. **Comparaison internationale des marchés boursiers**

Fin 2004

| | Capitalisation boursière (milliards USD) | Capitalisation (pourcentage du PIB) | Nombre de sociétés cotées (unités) | Volume de transactions (pourcentage de la capitalisation) |
|-------------------------------------|---|--|---------------------------------------|---|
| Chine | 448 | 27 | 1 377 | 114 |
| <i>Actions négociées uniquement</i> | 141 | 9 | 1 377 | 362 |
| États-Unis | 16 323 | 139 | 5 225 | 113 |
| Japon | 3 558 | 77 | 2 276 | 90 |
| Allemagne | 1 195 | 45 | 660 | 118 |
| Royaume-Uni | 2 926 | 139 | 3 391 | 101 |
| Corée | 390 | 58 | 683 | 125 |
| Hong-Kong, Chine | 870 | 535 | 1 290 | 50 |
| Singapour | 221 | 211 | 608 | 48 |
| Thaïlande | 115 | 71 | 463 | 101 |
| Indonésie | 73 | 30 | 331 | 38 |
| Malaisie | 189 | 160 | 1 296 | 37 |
| Taipei chinois | 441 | 145 | 697 | 163 |
| Philippines | 29 | 34 | 246 | 13 |

Note : Les données ne tiennent compte que des sociétés nationales, sauf dans le cas de Singapour où les sociétés étrangères sont également prises en considération. Afin d'éviter tout double comptage, nous avons exclu la bourse d'Osaka des données japonaises.

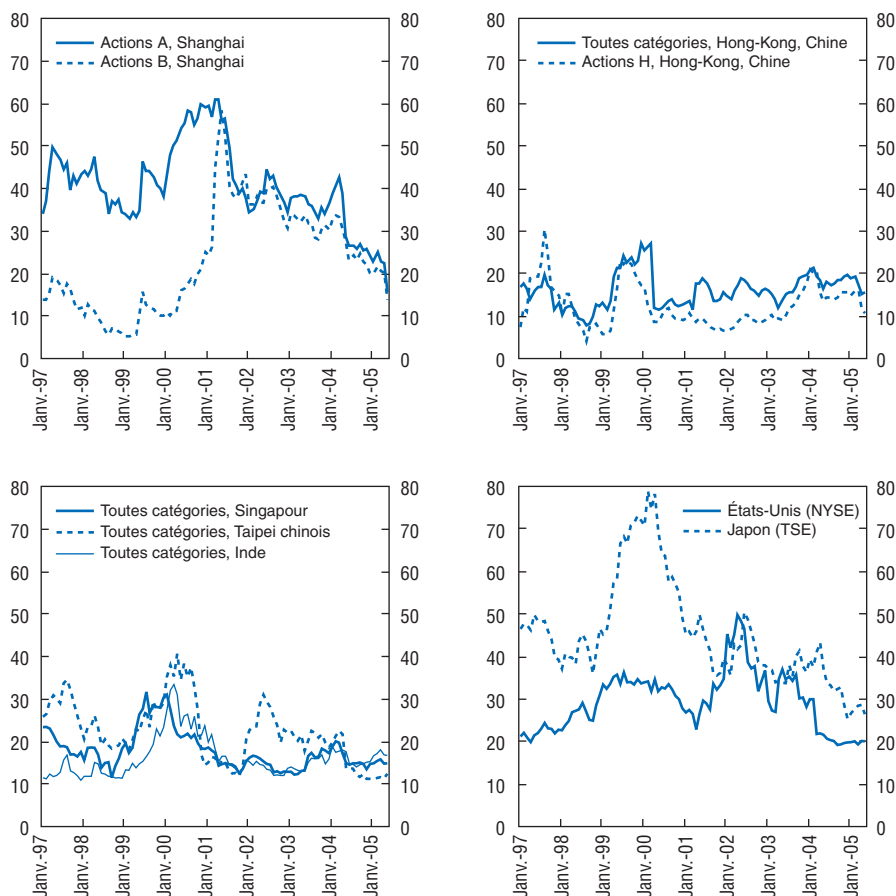
Source : Fédération internationale des bourses de valeurs, *Annual Report and Statistics 2004*, et Commission chinoise de réglementation des valeurs mobilières.

La capacité des marchés boursiers à s'acquitter de leurs fonctions essentielles a été amoindrie par des éléments qui sont dans une large mesure imposés par l'État. Pendant un certain temps, les autorités ont « rationné » les nouvelles admissions à la cote en partie sur la base de critères non commerciaux, tels que la province où était située l'entreprise. Bien que cette pratique ait été officiellement abolie voilà plusieurs années et qu'elle ait été remplacée par un système plus objectif et fondé sur les lois du marché, la bourse reste dominée par des sociétés qui ont été choisies selon l'ancien système. Les restrictions concernant les catégories d'actions négociables continuent à empêcher les bourses de valeurs d'être un véritable marché du contrôle des sociétés, ce qui limite leur fonction positive pour le gouvernement d'entreprise et l'efficacité. Cet obstacle au bon fonctionnement des marchés a été en partie levé depuis que le gouvernement a annoncé en avril 2005 que les actions détenues par l'État pourraient être vendues ou transférées à d'autres entités. Dans certains cas au moins, il est même possible que la discipline financière ait pâti de la place prépondérante accordée par les marchés boursiers aux grandes entreprises étatiques, celles-ci tendant à considérer leur cotation essentiellement comme un vecteur de financement bon marché.

Un autre obstacle au bon fonctionnement des marchés boursiers réside dans l'accès relativement restreint des établissements financiers au marché, qui se traduit par le fait

que la plupart des actions négociables sont aux mains de particuliers. Il est interdit aux banques de détenir ou de négocier des titres de participation, et les autorités ont également limité la part de ces titres dans les portefeuilles des sociétés d'assurance et des organismes de retraite à un niveau sensiblement inférieur à celui observé pour les établissements similaires dans les pays de l'OCDE. Bien que ces limitations soient motivées par des considérations prudentielles, elles privent également les marchés des investisseurs qui, dans les autres pays, sont généralement les plus aptes et les plus incités à estimer la valeur intrinsèque des sociétés cotées. Le déficit d'expertise qui en résulte accroît la probabilité que les cours des titres de participation s'écartent sensiblement du niveau indiqué par les paramètres fondamentaux. De fait, jusqu'à une date assez récente, les sociétés chinoises cotées sur le segment des actions de catégorie A affichaient des coefficients de capitalisation des résultats nettement supérieurs à ceux relevés sur la plupart des autres marchés internationaux, ainsi qu'à ceux des sociétés chinoises cotées à Hong-Kong sur le marché des actions de catégorie H (graphique 3.5). C'est en grande partie pour cette raison que les actions A étaient considérées comme fortement surévaluées par de nombreux observateurs. La correction de cette surévaluation est une des raisons des résultats médiocres enregistrés par les marchés boursiers chinois depuis quelques années.

Graphique 3.5. **Comparaison des coefficients de capitalisation des résultats sur différents marchés boursiers**



Source : Datastream, China Economic Information Center (Centre d'information économique sur la Chine).

Ces dernières années, les autorités chinoises ont pris un certain nombre de mesures importantes pour améliorer le fonctionnement des bourses de valeurs. L'ancien système de « rationnement » des admissions à la cote a été remplacé par une procédure beaucoup plus impartiale, dans le cadre de laquelle les sociétés qui satisfont aux critères économiques objectifs de la Commission chinoise de réglementation des valeurs mobilières (CCRVM) sont admissibles à la cote. En déléguant à un comité dominé par des intervenants extérieurs qualifiés les compétences d'évaluation des demandes d'admission à la cote et de formulation des recommandations destinées au Conseil des affaires d'État, les autorités ont pris une mesure décisive en vue de garantir l'application de critères objectifs en toute transparence. À compter de 2005, les décisions relatives aux demandes d'admission à la cote seront rendues publiques, ce qui devrait contribuer à renforcer la dimension incitative du processus en termes de discipline de marché. Cependant, la manifestation des effets de ces changements sur la composition du marché boursier prendra probablement un certain temps, étant donné que le nombre de nouvelles introductions en bourse autorisées s'est établi en moyenne à moins de 70 par an, et que le délai entre l'approbation d'une inscription à la cote et l'introduction effective en bourse de l'entreprise concernée peut être assez long²⁴. En restructurant la bourse de Shenzhen à la mi-2004 pour y intégrer un mécanisme de cotation et de négociation de petites entreprises, les pouvoirs publics ont sans doute pris une mesure cruciale en vue de renforcer l'accès des entreprises privées en expansion au financement par capitaux propres, et d'exposer un pan beaucoup plus vaste du secteur des entreprises à la discipline du marché boursier. Cette place financière pourrait également contribuer à stimuler le développement du secteur chinois du capital-risque (encadré 3.3).

D'autres réformes essentielles nécessaires pour accroître l'efficacité des marchés boursiers sont à l'étude, mais elles restent à mettre en œuvre. Annoncée il y a plusieurs années de cela, l'intention des autorités d'accroître la part négociable du capital des entreprises d'État ne s'est pas encore concrétisée²⁵, et la proposition d'affecter 10 % du produit de ces ventes au financement du système de sécurité sociale a été écartée à la suite des protestations véhémentes des associations d'actionnaires individuels, inquiètes des possibles effets d'une telle mesure sur les cours. Ce sont peut-être également les craintes d'une chute des cours qui expliquent en partie la limitation par l'autorité de réglementation du nombre d'introductions en bourse, ainsi que le report de l'intégration des marchés d'actions A et B. Cependant, en différant ainsi des mesures par ailleurs bénéfiques, les pouvoirs publics risquent également d'encourager une surévaluation, puisqu'ils confortent les anticipations du marché qui tablent sur un soutien des cours par les autorités. Globalement, l'efficacité des bourses de valeurs serait bien meilleure si l'on exploitait pleinement les possibilités offertes par les récents changements d'orientation concernant la vente des actions détenues par l'État.

Compte tenu des problèmes qui se sont posés par le passé, lorsque les maisons de titres à capitaux publics ont vendu à découvert des obligations d'État et se sont trouvées dans l'incapacité de dénouer leurs positions du fait de la hausse des cours, on peut aussi comprendre les préoccupations prudentielles des autorités concernant l'accès direct des établissements financiers au marché boursier. Néanmoins, le renforcement notable des organismes de surveillance financière devrait permettre d'autoriser les établissements ayant réformé en profondeur leurs systèmes de gouvernance, de gestion et de contrôle interne à bénéficier d'un accès accru au marché, correspondant davantage aux conditions offertes aux établissements comparables dans d'autres économies émergentes. De fait, autoriser un tel accès sous certaines conditions inciterait davantage les établissements à

Encadré 3.3. Développer les organismes de capital-risque en Chine

Compte tenu du rôle qu'ils ont effectivement joué dans d'autres pays, les organismes de capital-risque sont considérés comme un facteur important de développement des entreprises de haute technologie en Chine. Ces organismes ont commencé à se développer dans les années 90, et les collectivités locales ont joué un rôle particulièrement actif dans la mise en place ou le renforcement de sociétés d'investissement d'État, afin de promouvoir l'essor des secteurs de haute technologie. D'après les statistiques officielles, il existait 253 sociétés de capital-risque en Chine en 2004*, et les fonds mobilisés sur le marché du capital-risque représentaient l'équivalent de 1.27 milliard USD. Néanmoins, nombre de ces entreprises ne fonctionnent pas comme de vraies sociétés de capital-risque, au sens attribué à ce terme dans les pays de l'OCDE. Le capital-risque demeure relativement sous-développé en Chine, en raison d'un certain nombre de divergences essentielles par rapport aux meilleures pratiques internationales en la matière (voir Sood, 2004; Xiao, 2004; OCDE 2002b).

- Une forte proportion des entreprises chinoises de capital-risque sont contrôlées par l'État – d'après Sood (2004), près de la moitié du capital de ces entreprises provient d'entités publiques – et gérées par des hauts fonctionnaires, qui ont souvent peu d'expérience des industries de haute technologie. Or, dans les pays où le capital-risque a prospéré, notamment aux États-Unis, ces sociétés sont généralement des entreprises privées gérées par des personnes alliant expérience et compétences techniques. Les sociétés de capital-risque tendent également à être des investisseurs plus passifs en Chine qu'aux États-Unis, où elles jouent dans la plupart des cas un rôle actif dans l'orientation des entreprises où elles investissent.
- Le droit chinois des sociétés n'autorise pas la création de sociétés de personnes à responsabilité limitée, qui représentent la principale forme d'organisation des sociétés de capital-risque aux États-Unis. Par ailleurs, le nombre minimum d'investisseurs requis, ainsi que le montant relativement élevé de l'apport en capital minimal exigé de chacun d'eux, pour la création d'une société à responsabilité limitée en Chine a un effet dissuasif sur la constitution des entreprises de capital-risque en sociétés de ce type (Xiao, 2004). En revanche, on ne peut que se féliciter du fait que la législation fiscale chinoise ne prévoit pas les allègements fiscaux si souvent accordés aux sociétés étrangères et nationales de capital-risque dans les autres pays.
- Il manque aux sociétés de capital-risque un mécanisme de sortie permettant les prises de bénéfices. Les investisseurs doivent en effet avoir la possibilité de récupérer les capitaux engagés dans une société pour les réinvestir ailleurs. Normalement, un marché boursier spécialisé dans les petites entreprises offrant des conditions d'admission à la cote moins strictes que les bourses de premier rang, comme le marché de gré à gré du NASDAQ aux États-Unis, fournit une telle voie de sortie. En mai 2004, un dispositif spécial de cotation des petites sociétés a été créé dans le cadre de la bourse de Shenzhen. Ce dispositif est toutefois soumis à la plupart des restrictions qui s'appliquent aux autres marchés boursiers. Quarante-deux sociétés étaient cotées sur le marché des PME fin avril 2005, et il était prévu de franchir la barre des 50 peu après le milieu de l'année.

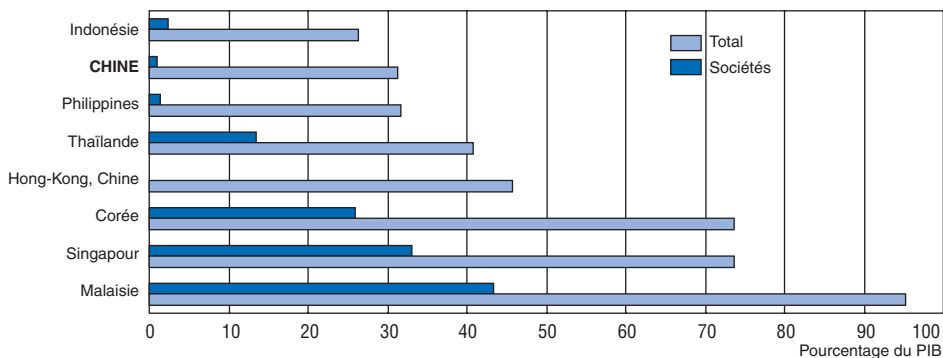
* Les statistiques chinoises n'établissent pas de distinction précise entre les sociétés de capital-risque au sens propre et les sociétés d'investissement plus classiques, de sorte que les données officielles peuvent prendre en compte des activités ne relevant pas du capital-risque. À l'inverse, ces statistiques excluent les entreprises de capital-risque non enregistrées, qui pourraient constituer un segment non négligeable du marché.

entreprendre des réformes de ce type. Plus généralement, l'interdiction des ventes à découvert sur le marché boursier réduit sa liquidité et rend difficile, sinon impossible, l'introduction d'une gamme d'instruments dérivés. Compte tenu de son récent assouplissement pour les obligations d'État, en particulier, cette interdiction devrait être levée et remplacée par des règles prudentielles spécifiant les modalités de ces ventes et de leur divulgation, qui soient conformes aux normes internationales.

Le développement du marché obligataire devrait être davantage prioritaire

Le marché obligataire chinois se compose de trois segments : les obligations d'État, les obligations émises par certains établissements financiers, notamment par les institutions financières spécialisées, et les obligations de sociétés. Le marché obligataire s'est rapidement développé ces dernières années, mais sa taille globale en pourcentage du PIB reste une des plus faibles parmi les économies émergentes d'Asie (graphique 3.6). Le marché des obligations d'État constitue le segment le plus volumineux et le plus développé, sur lequel se sont concentrées les mesures de réforme. Des efforts considérables ont en effet été consacrés à la modernisation des règles du marché en vue de les aligner sur celles des autres pays. La fixation des échéances et autres conditions d'émission a été progressivement libéralisée, et un calendrier des émissions a été mis en place, toutes mesures qui contribueront également à l'établissement d'une courbe des rendements servant de référence aux marchés obligataires dans leur ensemble. À titre de premier pas vers la création d'instruments dérivés permettant aux opérateurs de se couvrir contre divers risques, les ventes à découvert d'obligations d'État ont été autorisées *via* le marché des ventes à réméré. L'introduction de contrats d'échange de taux d'intérêt est actuellement à l'étude.

Graphique 3.6. **Comparaison des marchés obligataires asiatiques**



Source : Banque asiatique de développement.

L'efficacité du marché des obligations d'État serait encore meilleure s'il était pleinement intégré. Il est pour l'heure compartimenté, puisque les transactions ont lieu tant sur le marché interbancaire – où les banques sont les principaux acteurs, mais où d'autres établissements financiers sont également présents – que sur les marchés boursiers – où les opérations sont dominées par les maisons de titres et les sociétés d'assurance et dont les banques sont exclues depuis 1997. Cette division du marché, conjuguée à la stratégie d'achat à long terme qu'ont tendance à appliquer les banques (qui détiennent l'essentiel des titres), a quelque peu limité le volume des transactions et la liquidité du marché dans son ensemble²⁶.

Le marché des obligations de sociétés est demeuré à la traîne des autres marchés financiers chinois. L'encours des émissions représente moins de 1 % du PIB, ce qui en fait le marché le plus étroit d'Asie en termes relatifs. Son développement a été entravé par l'application persistante de dispositions réglementaires archaïques, essentiellement en matière d'émission. Malgré une certaine intégration des compétences réglementaires concernant les obligations de sociétés, le contrôle des émissions initiales relève de la Commission d'État pour le développement et la réforme, tandis que le marché secondaire (les bourses de valeurs) est placé sous l'autorité de la CCRVM. Contrairement aux pratiques observées dans d'autres pays – ainsi que sur le marché boursier chinois – la réglementation relative au marché primaire a pour objectif essentiel de déterminer les caractéristiques des émissions obligataires, et non de garantir une divulgation satisfaisante de leurs conditions par les émetteurs. La quasi-totalité de ces derniers sont des entreprises étatiques et les nouvelles émissions sont rationnées et subordonnées à des critères de politique industrielle. Bien que la fixation des échéances et autres caractéristiques des émissions ait été quelque peu libéralisée au fil du temps, elle demeure strictement réglementée, tout comme le taux d'intérêt initial autorisé, qui ne peut dépasser de plus de 40 % le taux de rémunération des dépôts bancaires à long terme appliqué pour la même durée et sur la période correspondante. Compte tenu des problèmes antérieurs, les autorités se sont efforcées d'éliminer quasiment le risque de crédit en n'autorisant que les sociétés les plus solides financièrement à émettre des titres, et en insistant pour que toutes les obligations soient assorties d'une garantie bancaire inconditionnelle et irrévocable. En outre, le développement du marché a été freiné par le fait que les agences de notation nationales qui évaluent les obligations utilisent des techniques relativement sommaires et sont parfois soumises à l'influence d'entreprises ou de collectivités locales, ce qui nuit à leur efficacité. La participation d'agences de notation (y compris étrangères) plus avancées sur le plan technique passe probablement par un élargissement de l'éventail des émetteurs et des risques de crédit.

De manière générale, une plus grande attention doit être accordée au développement du marché obligataire. L'unification du marché des obligations d'État va devenir d'autant plus nécessaire qu'elle permettrait aux pouvoirs publics de réduire le coût de leurs emprunts. Les autorités ont pris un certain nombre de mesures pour intégrer le marché, notamment en émettant des obligations d'État sur les deux compartiments, mais elles se sont gardées jusqu'ici d'autoriser les banques à participer dans les mêmes conditions que les autres établissements financiers au fonctionnement du marché boursier, ou de permettre à tous les établissements d'opérer sur le marché interbancaire. Cependant, les systèmes de contrôle interne des banques et les mécanismes de surveillance des autorités de réglementation se sont, ou devraient s'être bientôt, suffisamment améliorés pour qu'elles puissent avoir accès au marché boursier.

Il convient d'accorder sans ambiguïté la priorité au développement du marché des obligations de sociétés. Les investisseurs institutionnels tout comme les particuliers auront de plus en plus besoin de placements à revenu fixe permettant un arbitrage efficace entre risque et rendement. Or ces instruments ne peuvent se développer pleinement dans le cadre de l'approche réglementaire actuelle. Les principes fondamentaux de la réglementation des marchés primaire et secondaire des obligations doivent se rapprocher de ceux qui s'appliquent aux émissions sur le marché des actions. La réglementation ne devrait pas être axée sur les risques ou les cours, mais viser à garantir une communication financière satisfaisante. Il serait bon que les compétences de réglementation des marchés obligataires primaire et secondaire soient confiées à un seul et même organisme. À tout le

moins, l'approbation des émissions ne devrait plus être subordonnée à des considérations de politique industrielle, et le marché primaire devrait être accessible à un éventail beaucoup plus large d'entreprises, notamment du secteur privé.

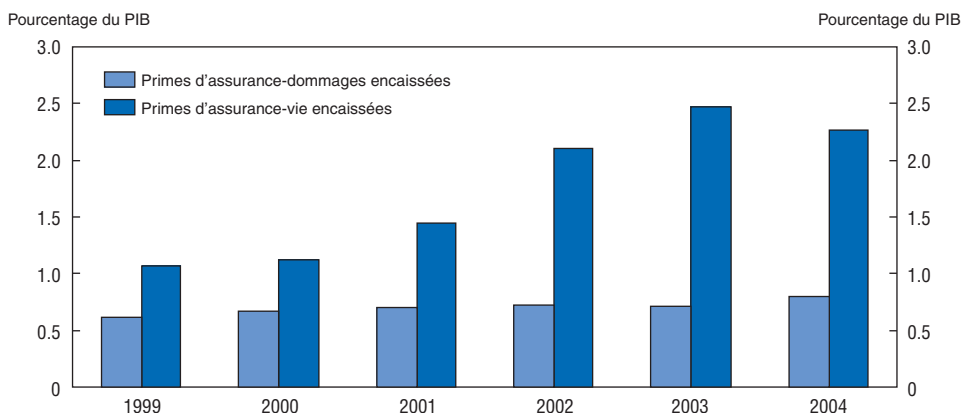
La croissance des investisseurs institutionnels sera essentielle sur le long terme

À long terme, il est peu probable que les marchés de capitaux se développent sans expansion des sociétés d'assurance ainsi que des organismes de retraite et de placement collectif. Le Conseil des affaires d'État a expressément reconnu dans son rapport de février 2004 à quel point il était important de faire des investisseurs institutionnels l'« élément moteur » des marchés financiers, à la suite de l'adoption en 2003 de la loi-cadre sur les fonds de placement en valeurs mobilières²⁷.

Tous les segments du secteur des investisseurs institutionnels en sont aux premiers stades de leur développement. Quoiqu'en augmentation rapide, la taille du marché de l'assurance, mesurée par le rapport du total des primes encaissées au PIB, était de 3.3 % en 2003, ce qui plaçait la Chine au bas de l'échelle des économies émergentes d'Asie et nettement en deçà des ratios (de 8 à 12 %) observés dans les économies plus avancées (Figure 3.7). Malgré le démantèlement en 1999 de la *People's Insurance Company of China* (PICC, Société d'assurance populaire de Chine) – qui a conservé un quasi-monopole jusqu'à une date avancée de la période des réformes – et l'arrivée progressive de nouveaux assureurs étrangers et chinois, le marché demeure fortement concentré. Une des entités issues de la PICC contrôle en effet la majorité du segment de l'assurance-vie, tandis qu'une seconde représente l'essentiel du segment de l'assurance-dommages. La capitalisation des sociétés d'assurance d'État est restée relativement faible en termes de comparaison internationale (Banque asiatique de développement, 2003b). Les organismes de retraite se trouvent encore à un stade embryonnaire, tout comme les organismes de placement collectif, qui permettent aux particuliers et aux institutions de diversifier leurs placements sur les marchés boursiers à des fins multiples, dont la constitution d'une épargne-retraite. Les produits que les investisseurs institutionnels peuvent offrir sont relativement limités et, dans le cas des sociétés d'assurance, sont réglementés de longue date par un système d'agrément des contrats et des tarifs.

Par le passé, les placements des sociétés d'assurance et des organismes de retraite étaient confinés aux dépôts bancaires et aux obligations d'État. Les autorités ont commencé à

Graphique 3.7. Le marché de l'assurance-vie et de l'assurance-dommages



Source : China Economic Information Center (Centre d'information économique sur la Chine).

assouplir ces restrictions, mais avec prudence. En 2004, les sociétés d'assurance ont été autorisées à consacrer 5 % de leurs actifs à l'acquisition directe de titres de participation, en sus de ceux qu'elles détiennent indirectement par le biais de fonds de placement en valeurs mobilières, qui représentent 7 % de leurs actifs. Le volume maximum d'obligations de sociétés qu'elles sont autorisées à avoir en portefeuille a été porté de 10 % à 20 % de l'ensemble de leurs actifs. Seuls les fonds collectés dans le cadre du quatrième pilier du système de retraite – le plus modeste, qui repose sur des mécanismes facultatifs – peuvent actuellement être placés sur le marché boursier. Cependant, l'autorisation accordée à la Caisse nationale de sécurité sociale d'investir sur le marché en 2000 pourrait marquer une avancée importante : bien que les montants en jeu soient aujourd'hui modestes, ils augmenteraient sensiblement dès lors que les cessions d'actifs de l'État prendraient une plus grande ampleur²⁸.

La prudence des autorités est compréhensible compte tenu du stade de développement précoce du secteur des investisseurs institutionnels, ainsi que de leurs structures de gouvernance et de contrôle interne, mais, comme dans d'autres pays, l'excès de prudence comporte également des risques. À la fin des années 90, lorsque la baisse des taux d'intérêt a ramené le rendement de leurs actifs en dessous des taux de rémunération contractés pour certains de leurs engagements, un certain nombre de sociétés d'assurance ont connu une phase délicate. Leurs difficultés soulignent les problèmes que le manque d'accès à des actifs à long terme offrant des rendements plus élevés peut causer à des établissements dont les engagements s'inscrivent nécessairement sur le long terme. Outre l'élargissement progressif de l'accès aux marchés financiers nationaux, les autorités ont procédé à la publication d'instructions permettant aux sociétés d'assurance d'investir dans des actifs étrangers en vue d'améliorer la composition de leurs portefeuilles.

La Commission chinoise de réglementation des assurances a également assoupli ses règles de manière à ce que des produits relatifs à la santé et aux accidents, ainsi que quelques autres, puissent être offerts au public après une brève notification aux autorités de réglementation, et elle envisage d'étendre ce système à d'autres produits. Cet assouplissement constitue une mesure positive : l'expérience internationale laisse en effet à penser que les réglementations fondées sur l'agrément des contrats et des tarifs tendent à produire des effets globalement négatifs, en limitant la concurrence et en inhibant l'innovation. Ce type de système a d'ailleurs été abandonné dans nombre d'économies avancées.

Peut-être plus encore que pour le secteur bancaire, les avantages potentiels d'une ouverture du secteur chinois des investisseurs institutionnels et des maisons de titres aux investisseurs étrangers sont considérables. Outre des nouveaux produits et une expertise différente qui se diffuseront peu à peu à l'ensemble du marché, y compris aux sociétés chinoises, les établissements étrangers peuvent offrir des ressources que leurs homologues chinois ne sont pas en mesure de fournir pour l'instant. Malgré tout, aux termes des engagements pris par la Chine dans le cadre de son accession à l'OMC, l'ouverture prévue du marché de l'assurance et des autres segments du secteur des investisseurs institutionnels est un peu plus limitée que celle du secteur bancaire²⁹. Compte tenu des avantages d'une telle libéralisation, les autorités jugeront peut-être bon d'envisager une ouverture plus poussée de ces secteurs aux entreprises étrangères dans l'avenir.

Renforcer le gouvernement d'entreprise ainsi que les capacités et les incitations internes qui jouent en sa faveur

Le principal défi que devront relever les réformateurs chinois consistera probablement à transformer des établissements financiers qui ont longtemps fonctionné comme des organes de l'État en entités commerciales à but lucratif. Pour ce faire, il faudra non seulement s'assurer que ces établissements disposent de capitaux suffisants à investir à leurs propres risques sur le marché, mais aussi réformer en profondeur les systèmes de gestion et de contrôle internes et veiller à la mise en place de structures formelles de gouvernement d'entreprise qui, dans la plupart des cas, n'existaient pas en Chine jusqu'à une date récente. Depuis le milieu des années 90, les autorités et les dirigeants des établissements financiers ont consacré des efforts considérables à ces réformes, et se sont attachés à tirer parti des expériences étrangères ainsi qu'à aligner les structures et pratiques chinoises sur les normes internationales. Ces efforts ont indéniablement permis de renforcer sensiblement les capacités de nombreux établissements financiers, ainsi que les motivations commerciales qui sous-tendent leur fonctionnement. On peut néanmoins se demander dans quelle mesure les réformes qui ont été appliquées jusqu'ici principalement aux petits établissements financiers donneront d'aussi bons résultats pour les plus grands, notamment pour les BCE, du moins aussi longtemps qu'elles conserveront leur forme actuelle. Le succès des réformes dépendra aussi en dernière analyse d'une autre question : dans quelle mesure la modification des structures et des procédures formelles va-t-elle se traduire par une évolution des traditions culturelles qui régissent le fonctionnement interne des établissements financiers, ainsi que leurs relations avec l'administration centrale et les collectivités locales.

Des progrès remarquables ont été accomplis dans la modernisation des systèmes internes d'évaluation des crédits, de suivi des prêts et de gestion des risques au sein des BCE, des BPA et de certaines BCU. On peut citer à cet égard la séparation des fonctions d'octroi et d'évaluation des prêts, l'introduction de critères et de procédures objectifs d'évaluation de la solvabilité des emprunteurs, et l'application d'un nouveau système de classification des prêts fondé sur les meilleures pratiques internationales. En principe du moins, les nouveaux prêts ainsi que les prorogations de crédits ne sont accordés qu'aux emprunteurs ayant de bons antécédents et dont on estime, sur la base de critères solides de solvabilité tels que leur situation de trésorerie et les perspectives d'évolution de leurs activités, qu'ils satisferont probablement à leurs engagements³⁰.

Le nouveau système d'évaluation des prêts fondé sur cinq catégories représente un progrès majeur par rapport à l'ancien système chinois de classification des crédits. Ce nouveau système fait appel à des indicateurs avancés concernant la capacité de remboursement des emprunteurs, et impose une réévaluation en cas de changement significatif de leur situation à cet égard³¹. On a tenté de réduire l'influence exercée par les collectivités locales sur les décisions de prêt, en transférant à des échelons plus élevés les compétences d'octroi des prêts volumineux. Afin de renforcer les circuits de responsabilité concernant les décisions d'octroi de crédits, les autorités ont rendu les chargés de prêts personnellement responsables des crédits qu'ils auraient approuvés et qui deviendraient improductifs, et instauré des sanctions applicables aux présidents des grandes banques et aux responsables de leurs succursales en cas de non-réalisation des objectifs fixés par la CCRB en matière de réduction de leurs PNP. L'orientation commerciale des grandes banques serait également renforcée par l'abolition – ou à tout le moins la réduction – de la pratique de rotation des effectifs qui consiste à réaffecter leurs dirigeants à des postes administratifs de haut niveau, ainsi que par un alignement des rémunérations des cadres

supérieures des banques sur celles accordées en général dans le reste du secteur des entreprises.

La réforme essentielle des normes de fonds propres énoncée dans le « Règlement sur l'adéquation des fonds propres des banques commerciales » publié par la CCRB en février 2004 représente un grand pas dans la direction des meilleures pratiques internationales, puisqu'elle fait de la préservation du capital des banques chinoises une responsabilité qui leur incombe désormais au premier chef. En outre, elle devrait les inciter de manière nettement plus forte à se concentrer sur la rentabilité et la gestion des risques, au lieu de se contenter d'étoffer leur bilan. Ce règlement rapproche très nettement les méthodes de calcul des ratios de fonds propres des normes établies par la BRI, puisqu'il porte à 100 % le coefficient de pondération des risques liés aux prêts aux entreprises étatiques qui ne sont pas contrôlées directement par l'administration centrale, fixe à 50 % le coefficient de pondération attribué aux emprunts hypothécaires, et prend en compte les risques de crédit associés aux postes hors bilan. Parmi les autres dispositions essentielles de ce texte figurent l'obligation faite à toutes les banques commerciales de rendre publics leurs ratios de fonds propres à compter de 2006, une définition claire des responsabilités du conseil d'administration et des cadres supérieurs des banques concernant le respect de normes de fonds propres, et la spécification des mesures correctives à prendre lorsqu'une banque n'est pas en conformité avec ces normes.

Grâce à ces réformes, des progrès considérables ont été accomplis vers l'instauration d'un environnement dans lequel les banques bénéficient des facteurs d'incitation et des outils nécessaires pour prendre de saines décisions de crédit, ainsi que pour assurer un suivi et une gestion efficaces des risques. Ces réformes n'en sont cependant qu'à leurs débuts, et c'est au sein des sièges sociaux et des succursales de premier rang des grandes banques que leur mise en œuvre a été la plus poussée. Leur concrétisation aux échelons inférieurs, ainsi que parmi les BCU, les banques rurales et les autres établissements financiers de taille plus modeste, exigera une généralisation des efforts de formation du personnel et prendra un certain temps.

Le gouvernement d'entreprise sera essentiel

En dernière analyse, l'efficacité des systèmes de contrôle interne dépendra essentiellement de la capacité de la Chine à instaurer un gouvernement d'entreprise de qualité dans les établissements financiers. Assurer une gouvernance efficace des établissements financiers, notamment des banques, soulève généralement dans tous les pays d'énormes difficultés, allant au-delà des problèmes posés par les sociétés non financières (Levine, 2003; OCDE, 2006), et la tâche sera sans doute particulièrement délicate en Chine, compte tenu de l'importance persistante de la présence capitaliste de l'État.

La stratégie adoptée par les autorités pour améliorer la gouvernance des banques et autres établissements financiers repose sur un régime théorique du gouvernement d'entreprise, à la fois moderne et efficace, défini au niveau international dans les *Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE*. Cela implique de doter les sociétés de structures (notamment d'un conseil d'administration et/ou d'un conseil de surveillance, ainsi que d'une assemblée générale des actionnaires) veillant à ce que les dirigeants des entreprises soient incités à servir les intérêts de leurs propriétaires, ainsi que de soumettre les sociétés à la discipline de marché sur le plan de leurs performances, en associant selon un dosage à définir cotation en bourse, émission d'obligations et surveillance exercée par les prêteurs et autres parties prenantes. De fait, la transformation des grandes banques en sociétés est

en cours. La deuxième étape consistera à diversifier la composition du capital des établissements, notamment en l'ouvrant au secteur privé, et devrait être suivie dans la plupart des cas par leur introduction en bourse, condition essentielle pour que les banques d'État demeurent axées sur leurs objectifs commerciaux.

Les autorités chinoises ont accompli des progrès considérables en termes de renforcement des structures de gouvernance des établissements financiers constitués en sociétés, allant au-delà des dispositions prévues par la Loi sur les sociétés de 1995 applicables à toutes les entreprises constituées en sociétés. Une série de directives et d'orientations publiées par l'autorité de réglementation bancaire, notamment les « Orientations à l'intention des banques constituées en sociétés par actions » de 2002, définit plus clairement les responsabilités des principaux acteurs du système de gouvernance – les conseils d'administration et de surveillance, l'assemblée générale des actionnaires, et les dirigeants de la société – spécifie les obligations à satisfaire en matière de communication d'informations et de transparence, ainsi que celles des actionnaires de contrôle à l'égard des détenteurs de participations minoritaires et des déposants, et fixe les limites des transactions effectuées avec des parties liées. En outre, les sociétés cotées en bourse sont assujetties au « Code de gouvernement d'entreprise relatif aux sociétés cotées » (CGESC) de la CCRVM, qui impose d'autres conditions à remplir. Il prévoit notamment la mise en place de comités spécialisés du conseil d'administration ayant compétence dans des domaines précis (audit, rémunération et évaluation des dirigeants, contrôle des transactions avec des parties liées, et gestion des risques), et exige que des administrateurs indépendants assurent la présidence et constituent la majorité des membres de plusieurs de ces comités revêtant une importance clé. Globalement, les règles relatives aux sociétés cotées sont conformes aux normes internationales et, sur certains points, tels que les critères à remplir par les administrateurs indépendants, vont plus loin que les exigences imposées dans certains pays de l'OCDE (OCDE, 2006).

Cependant, un certain nombre d'autres mesures qui pourraient renforcer les structures de gouvernance des établissements financiers méritent d'être étudiées. Il serait notamment utile d'exiger que les établissements financiers qui ne sont pas encore cotés en bourse créent des comités d'audit constitués d'administrateurs, de permettre à ces comités de consulter des experts externes, comme cela a été fait dans d'autres pays, et de rendre obligatoire la communication des résultats des audits internes au conseil d'administration (et non uniquement au président de la société, comme c'est le cas actuellement)³². Qui plus est, nombre de pays ont adopté des codes de conduite généraux à l'intention des dirigeants de sociétés (y compris dans certains cas des codes spécifiquement destinés aux dirigeants des banques) qui définissent leurs droits et responsabilités en des termes précis. L'élaboration d'un tel code pourrait être particulièrement utile en Chine.

Les résultats des efforts déployés en vue d'améliorer la gouvernance des établissements financiers sont relativement encourageants. Les banques qui sont allées le plus loin en matière de réformes, à savoir les BPA, ont toutes un actionnariat diversifié (même si, à une exception près, elles demeurent sous le contrôle des collectivités locales), et constituent le segment le plus performant du secteur bancaire (Shih *et al.*, 2004)³³. Par ailleurs, d'après les informations recueillies, le bilan de la présence d'investisseurs stratégiques étrangers dans un certain nombre de BPA et de BCU serait également positif. Cependant, comme indiqué précédemment, les performances de ces établissements restent, au mieux, passables en termes de comparaison internationale, et toute la question est de savoir dans quelle mesure les progrès réalisés jusqu'ici peuvent être consolidés et étendus aux autres établissements financiers.

La stratégie actuelle présente des limites

La place qui sera accordée à terme aux prises de participations privées reste une inconnue de taille concernant la stratégie destinée à améliorer la gouvernance des banques chinoises. En termes de gouvernement d'entreprise, le fait que les banques appartiennent à l'État ou qu'elles soient placées sous son contrôle constitue clairement un « pis-aller », car il est très difficile de mettre fin à l'ingérence des pouvoirs publics dans leurs décisions de prêt, ou d'éviter que le soutien de l'État n'affaiblisse les motivations commerciales qui sous-tendent leur fonctionnement. Les autorités chinoises s'emploient résolument à faire des banques des entités fondées sur les lois du marché, et encouragent l'investissement privé dans les petites banques. Néanmoins, on ignore encore dans quelle mesure les pouvoirs publics, notamment les collectivités locales, sont prêts à les laisser passer sous le contrôle du secteur privé. Alors que la création de nouvelles banques privées suscite de vastes débats, un seul établissement de ce type a été autorisé à voir le jour, il y a peu seulement³⁴. L'ouverture annoncée en février 2005 du secteur des services financiers aux entreprises privées pourrait représenter un assouplissement de la politique menée dans ce domaine. Un moyen plus rapide et efficace d'accroître l'influence des intérêts privés dans le secteur bancaire pourrait consister à réduire progressivement, mais à relativement brève échéance, la présence capitalistique de l'État dans les BPA existantes à une participation minoritaire ne lui donnant pas le contrôle de ces établissements.

Le contrôle capitalistique des BCE par l'État, conjugué à la place prépondérante qu'elles occupent sur le marché, pose des problèmes de gouvernement d'entreprise particulièrement épineux. Pour l'heure, la transformation de ces établissements en banques privées (qui exigerait une modification de la législation) ne figure pas au programme officiel des réformes. Quoi qu'il en soit, le passage des BCE en l'état sous le contrôle d'intérêts privés pourrait n'offrir que des avantages limités en termes de gouvernement d'entreprise, puisqu'elles demeureraient « trop grandes pour faire faillite » et conserveraient probablement leur rôle central dans la politique économique de l'État.

L'expérience d'autres pays laisse à penser que les critères d'efficacité des structures de gouvernance sont plus exigeants pour les entreprises d'État que pour les sociétés privées, et que les résultats obtenus sont généralement moins bons (Levine, 2003; Ferri, 2004). Tel est de fait le constat qui ressort de l'observation des entreprises industrielles en Chine. L'expérience internationale montre que, à tout le moins, les fonctions assumées par l'État actionnaire doivent être nettement dissociées de ses autres responsabilités, à caractère non commercial, et confiées à une organisation distincte ayant uniquement pour objet de maximiser la rentabilité des entreprises d'État placées sous son contrôle. Certains éléments tendent à indiquer que la société créée pour détenir les participations de l'État dans la Banque de Chine et la Banque de la construction de Chine pourrait jouer ce rôle pour l'ensemble des BCE³⁵. En tout état de cause, il sera très important que l'organe exerçant les fonctions de détenteur du capital social des banques pour le compte de l'État se voie conférer des attributions précises et expressément définies, ainsi que les pouvoirs nécessaires, vis-à-vis des autres organes de l'État, pour s'en acquitter. Dans le cas contraire, l'expérience internationale indique que les entreprises d'État peuvent demeurer liées par des missions non commerciales imposées par d'autres organismes publics, alors même que l'État actionnaire voit ses fonctions diminuer, tandis que les dirigeants des entreprises considérées sont influencés par des pressions politiques, ou en arrivent à jouer un rôle décisionnel prédominant en l'absence quasi totale de véritable surveillance.

On ignore toutefois dans quelle mesure même « le *nec plus ultra* » des structures de gouvernance permettra de rompre les liens étroits et anciens qui existent entre les pouvoirs publics et les BCE, et de mettre fin à l'influence qu'exercent les missions de l'État sur les décisions de prêt. Cette incertitude tient en particulier à la place centrale que continueront probablement à occuper ces établissements dans l'économie. La réponse à cette question dépendra pour beaucoup de la vigueur des mécanismes de marché incitant les BCE à poursuivre exclusivement leurs objectifs commerciaux. Pour diverses raisons, ces disciplines devraient demeurer sensiblement plus faibles qu'elles ne le sont pour les banques de moindre envergure. Tant qu'elles conserveront leur forme actuelle, les BCE seront en effet trop grandes pour faire faillite, et les marchés tableront fatalement sur leur renflouement par les pouvoirs publics en cas de problèmes financiers majeurs. Le fait que les BCE bénéficient généralement de meilleures évaluations financières que les BPA de la part des grandes agences de notation confirme que les jugements des acteurs du marché sont fondés non seulement sur les résultats effectifs des banques, mais aussi sur leur perception du soutien que leur apporterait l'État en cas de besoin³⁶. La diversification de la composition du capital risque en outre d'avoir sur la gouvernance des BCE un impact plus modeste que ne l'espèrent les autorités, compte tenu des prérogatives limitées des actionnaires minoritaires dans les sociétés en Chine. Ainsi, en Inde, les banques d'État ont amélioré leurs performances à la suite de la diversification de leur capital social, mais elles sont restées à la traîne des banques privées (Arun et Turner, 2002).

Des considérations similaires laissent à penser que l'entrée en scène d'investisseurs stratégiques pourrait également avoir un impact plus limité qu'on ne l'espère. Il pourrait s'avérer difficile de trouver des investisseurs stratégiques étrangers dotés des ressources et des capacités nécessaires pour acquérir des participations substantielles dans quelque BCE que ce soit. Et ce d'autant plus que plusieurs candidats de premier plan ont déjà réalisé des investissements considérables et pris des engagements à l'égard de certaines des banques de plus petite taille, dans l'hypothèse où les investisseurs stratégiques se contenteraient d'acquérir des participations relativement modestes (5 % ou moins) dans les BCE pour étayer des alliances commerciales dans certains domaines. En outre, ces investisseurs pourraient n'être guère incités à surveiller les performances globales des BCE, et ne pas disposer vis-à-vis de leurs cadres supérieurs et de leur conseil d'administration de l'influence que leur permettent d'exercer des participations plus étoffées dans des banques de moindre envergure. Néanmoins, les cessions de participations minoritaires dans les grandes banques sont devenues relativement importantes : 9 % du capital de la Banque de la construction de Chine et, d'après les informations recueillies, 15 % pour la Banque de Chine, ce qui laisse entrevoir un renforcement du rôle joué par les actionnaires étrangers.

Ces considérations ne signifient pas que les réformes engagées en matière de gouvernement d'entreprise n'aient pas d'effets positifs sur la gouvernance des BCE, mais simplement qu'elles ne permettront probablement pas d'obtenir des résultats aussi positifs que lors de réformes similaires dans d'autres pays. Par ailleurs, ces éléments de réflexion indiquent clairement que les avantages découlant des réformes seraient sensiblement accrus si des entités non étatiques étaient finalement autorisées à détenir des participations de contrôle dans les BCE.

Renforcer le dispositif prudentiel pour préserver la stabilité financière

La création d'un système moderne de réglementation et de contrôle est un des grands enjeux des réformes financières mises en œuvre en Chine, et s'avère être un des principaux

catalyseurs du développement du secteur financier. Les institutions et les dispositifs juridiques essentiels du système de réglementation et de contrôle sont dans une large mesure en place. Malgré la tendance observée dans de nombreuses économies avancées à la création d'un organisme de réglementation financière unique, la création en Chine d'autorités de réglementation distinctes – chargées respectivement des activités bancaires, des valeurs mobilières et des assurances – constitue une solution adéquate, compte tenu du stade de développement du système financier et de la nécessité correspondante d'acquérir de l'expérience dans ces domaines³⁷. Sur le papier du moins, les organismes de réglementation se sont vu officiellement confier les prérogatives nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches³⁸. Les dispositions juridiques définissant le champ d'action et les compétences des différents types d'établissements financiers ont été largement complétées par la loi sur les organismes de placement collectif adoptée récemment. D'anciens problèmes de lacunes réglementaires et de conflits de compétence ont été résolus³⁹, ou sont en passe de l'être, la dernière initiative en ce sens étant l'accord conclu entre les trois principaux organismes de réglementation sur la répartition des compétences concernant les sociétés holding financières⁴⁰. Les autorités ont activement développé et renforcé des mécanismes de coordination permanente (tant entre lesdites autorités qu'avec la Banque populaire de Chine), qui sont essentiels lorsque les frontières entre les différents types d'établissements financiers s'estompent. Bien que l'appareil réglementaire chinois soit désormais solidement établi d'un point de vue structurel, des efforts persistants et un temps considérable seront nécessaires afin que ses responsables et son personnel acquièrent l'expérience requise pour être pleinement opérationnels.

Les autorités chinoises se sont largement et judicieusement appuyées sur l'expérience et les pratiques exemplaires internationales pour élaborer des stratégies de développement du système financier. Ces autorités déploient actuellement des efforts considérables en vue d'améliorer les systèmes de gouvernance et de contrôle interne des établissements financiers. Elles évoluent progressivement, à mesure que les marchés et les établissements se développent, vers une réglementation axée sur la surveillance de leurs systèmes de gestion des risques par les établissements financiers, plutôt que sur le respect formel des règles applicables aux divers produits et activités⁴¹. Les autorités renforcent et affinent leur utilisation de la conditionnalité dans le cadre de l'octroi aux établissements financiers d'attributions élargies, outil qui devrait s'avérer particulièrement efficace compte tenu de la concurrence croissante à laquelle sont confrontés ces établissements. Davantage d'efforts pourraient cependant être consacrés au renforcement des capacités de certains organismes de supervision, tels que les instances dirigeantes des marchés boursiers et les associations d'assureurs, ces organismes s'étant révélés très utiles pour promouvoir les objectifs de la réglementation dans d'autres pays (OCDE, 2002c).

À l'horizon se profilent des défis redoutables, qui ne pourront être relevés sans des réformes économiques de grande envergure

Les autorités chinoises vont devoir relever des défis redoutables pour adapter les pratiques financières traditionnelles aux exigences d'une économie de marché. L'un de ces défis concerne les établissements financiers défaillants. Les autorités chinoises de contrôle bancaire ont en effet été confrontées à cette question épineuse un certain nombre de fois par le passé, notamment à la fin des années 90, lorsqu'elles ont dû faire face à la faillite d'une grande banque de développement (celle de Hainan) et de plusieurs sociétés internationales de fiducie et d'investissement (SIFI), et elles ont élaboré des procédures pour

traiter ce type de problème (Liu, 1999; Zhu, 1999). Si l'on peut tirer une grande leçon de l'expérience des SIFI, c'est qu'il faut définir clairement *ex ante* l'ampleur de la garantie accordée par l'État aux fonds déposés ou investis dans des établissements financiers défaillants. À cette fin, les autorités ont élaboré des directives plus systématiques concernant ce type de situation (la dernière initiative en date dans ce domaine étant la promulgation en octobre 2004 d'*Instructions concernant le rachat des créances de particuliers et des actifs liés au règlement de transactions sur valeurs mobilières*), destinées à sensibiliser davantage les investisseurs et à renforcer leur responsabilité quant aux risques qu'ils assument. Les autorités sont maintenant confrontées à une redoutable éventualité : devoir prendre en charge de nombreux petits établissements financiers non viables, notamment des CCR, mais aussi peut-être un certain nombre de BCU et de maisons de titres. Même si les organismes de réglementation sont habilités à fermer des établissements si nécessaire et à dédommager leurs déposants et autres créanciers, les dispositions juridiques en vigueur en matière de faillites limitent la capacité des établissements financiers à recouvrer les montants qu'ils ont investis, ce qui alourdit les coûts assumés par l'État en cas de faillite (Banque asiatique de développement, 2003a). En conséquence, les autorités chinoises de réglementation bancaire ont publiquement souligné la nécessité d'une réforme du droit des faillites pour améliorer les outils dont elles disposent dans ce domaine (voir chapitre 2).

Sur un plan plus général, les autorités chinoises vont ensuite devoir restreindre et gérer les conflits et abus intervenant entre des propriétaires en dernier ressort et d'autres agents économiques. Les risques de voir surgir de tels problèmes vont probablement augmenter sensiblement au cours du transfert des actifs de l'État au secteur privé, dans un contexte de persistance des relations de pouvoir implicites existant de longue date entre les responsables des administrations publiques et ceux des entreprises. Les autorités chinoises déploient d'ores et déjà des efforts considérables en vue de déceler les opérations d'initiés, les démembrements d'actifs et autres pratiques abusives et de poursuivre en justice leurs auteurs présumés, mais l'importance de ces efforts laisse également à penser que ces agissements sont relativement répandus. En dernière analyse, le règlement de ces problèmes passe probablement par des changements de plus grande ampleur, destinés à améliorer les informations mises à la disposition des acteurs du marché, à mieux définir les droits de propriété, et à spécifier de manière plus stricte les pouvoirs réglementaires et autres des organes de l'État – notamment des collectivités locales – vis-à-vis des entreprises relevant de leur compétence.

Il est essentiel d'améliorer la transparence des transactions financières pour limiter les abus et renforcer la crédibilité des établissements financiers et politiques financières aux yeux des marchés. On ne soulignera jamais assez que les marchés de capitaux sont fondamentalement des systèmes de traitement d'informations, et que le manque de données nuit gravement à leur fonctionnement. En Chine, les transactions financières ont toujours été très opaques, qu'il s'agisse de la précision et de la quantité des données diffusées au public, ou des informations divulguées sur les politiques financières et la situation de certains établissements. Les informations communiquées le sont souvent au cas par cas – notamment dans des discours de hauts responsables – si bien que le grand public a du mal à s'informer de certains résultats ou en suivre systématiquement l'évolution. Des progrès sensibles ont cependant été accomplis en matière de transparence ces dernières années. Les autorités se sont énergiquement employées à accroître le volume et l'accessibilité des informations qu'elles divulguent sur leurs sites Internet et par d'autres moyens, et ont adopté ces deux dernières années un grand nombre de circulaires et de règlements, destinés

à améliorer la communication des informations. La Chine participe maintenant à la mise en œuvre du Programme d'évaluation du secteur financier (PESF) du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale, dans le cadre duquel elle a défini un certain nombre de mesures en vue de rapprocher davantage ses propres pratiques des normes internationales. De grands établissements financiers ont sensiblement amélioré les informations qu'ils divulguent dans leurs rapports annuels et leurs communications périodiques. Néanmoins, en termes de précision et de convivialité, les données financières accessibles au public restent généralement plus limitées en Chine que dans les autres pays, y compris dans la plupart des autres économies de marché émergentes. Les efforts déployés en vue de mieux aligner sur les normes internationales la qualité des informations financières et leur divulgation doivent donc se poursuivre.

Le troisième grand défi pour les autorités chinoises consiste à isoler davantage les décisions de prêt des missions non commerciales assumées par les pouvoirs publics, notamment en matière de politique macroéconomique. Comme indiqué précédemment, des critères de politique industrielle sont toujours appliqués dans certains domaines, ainsi que l'illustrent les directives d'encadrement du crédit bancaire qui étaient destinées à limiter l'investissement en 2004. Compte tenu des obstacles à la hausse des taux d'intérêt, ces directives avaient été jugées nécessaires pour empêcher des phénomènes de surinvestissement et de surchauffe de l'économie. Il n'en reste pas moins que ce type de mesure risque de dissuader les établissements financiers d'utiliser et d'améliorer leurs systèmes internes d'évaluation et de suivi des crédits, au lieu de se contenter d'appliquer des instructions officielles.

Des questions essentielles se posent aux autorités

Au-delà de ces défis à caractère général, les autorités vont devoir prendre plusieurs décisions essentielles à moyen terme. L'une d'elle concerne la mise en place d'un système d'assurance des dépôts bancaires. L'existence d'un système officiel de ce type est de plus en plus nécessaire pour limiter le risque systémique et établir des règles du jeu équitables entre les BCE, qui jouissent d'une garantie implicite mais non spécifiée de l'État, et les autres banques, dont la situation à cet égard est plus floue. D'après les informations recueillies, les autorités envisagent maintenant de créer un système qui couvrirait les petits dépôts et serait financé conjointement par les banques, sous la forme d'une redevance, et par l'État. Toutefois, l'inclusion des BCE dans ce système pourrait soulever des problèmes particuliers, compte tenu de l'ampleur de leurs difficultés financières et de leurs relations étroites avec les pouvoirs publics. Un système partiel laissant de côté les BCE contribuerait tout de même à réduire les risques d'instabilité financière, ainsi qu'à remédier au désavantage concurrentiel dont pâtissent actuellement les petits établissements bancaires. Il ne clarifierait cependant pas la question de l'ampleur du soutien que l'État s'engage à apporter aux BCE. Globalement, ces considérations de stabilité financière et d'équité concurrentielle, ainsi que les motivations commerciales qui doivent sous-tendre le fonctionnement des BCE, sont autant d'éléments qui militent fortement en faveur de l'inclusion de ces banques dans le système dès le départ.

Les organismes de réglementation vont également devoir prendre des décisions d'une grande portée quant au degré et au rythme auxquels les établissements financiers, notamment les banques, seront autorisés à élargir leur champ d'action au-delà de leurs activités traditionnelles. Dans une mesure certes limitée, la Chine, comme d'autres pays, voit s'estomper les frontières de la finance classique, et se dégrader en conséquence la

rentabilité des activités de prêt qui constituent le métier de base des banques. Les autorités chinoises ont adopté jusqu'ici une attitude prudente, en mettant en balance la nécessité de permettre aux établissements financiers d'élargir leur champ d'action afin de renforcer leur rentabilité, d'une part, et celle de limiter les risques que peut impliquer une telle extension de leurs activités. Sur le modèle des pratiques observées aux États-Unis, il est permis aux établissements financiers de créer ou d'acquérir des sociétés financières n'entrant pas dans leur périmètre d'activité traditionnel uniquement par le biais de leurs sociétés holding, et non directement comme dans la plus grande partie de l'Europe continentale. Les pouvoirs publics prévoient d'autoriser les banques à mettre sur pied des sociétés affiliées de courtage en valeurs mobilières, mais elles ont clairement indiqué que cette possibilité serait subordonnée à l'amélioration des systèmes de gouvernance et de contrôle interne de chaque établissement. Cette approche prudente mais équilibrée est tout fait légitime, compte tenu des limites qui caractérisent les capacités des établissements financiers et la discipline financière en Chine.

Les autorités devraient également étudier plus avant la possibilité que des entités non financières soient présentes dans le capital de conglomérats financiers incluant des banques. Le droit chinois autorise en principe (puisque ni les lois ni les règlements ne l'interdisent) les entreprises et autres entités non financières à détenir des participations substantielles, voire de contrôle, dans les établissements financiers, dont les banques, que ce soit directement ou par l'intermédiaire de sociétés holding. La législation est plus permissive à cet égard en Chine que dans de nombreux pays de l'OCDE, tout au moins jusqu'à une date récente (Banque asiatique de développement, 2003). Concrètement, les autorités chinoises n'ont cependant laissé aucune entité non financière prendre le contrôle d'une banque, et elles devraient poursuivre dans cette voie, étant donné les insuffisances du gouvernement d'entreprise, le caractère limité des informations divulguées, et le fait que les structures de contrôle sont encore en plein développement.

Résumé et recommandations

Ces dix dernières années, les réformes financières engagées par la Chine ont débouché sur des résultats substantiels. Le principe selon lequel le système financier doit reposer sur les lois du marché et servir en toute égalité l'ensemble des secteurs de l'économie est devenu le fondement des réformes financières, et des progrès sensibles ont été accomplis vers la réalisation de cet objectif. Dans la plupart des domaines, les autorités ont adopté des stratégies cohérentes, mettant judicieusement à profit l'expérience internationale, et ont mis en place les structures de réglementation et de contrôle nécessaires pour les mettre en œuvre. Néanmoins, il reste un long chemin à parcourir avant que le système financier rattrape la sphère réelle de l'économie, et qu'il soit pleinement apte à satisfaire les besoins d'un secteur privé de plus en plus dominant.

Aujourd'hui, les priorités consistent dans une large mesure à remédier aux lacunes qui caractérisent les politiques de réforme, et à régler des questions qui n'ont pas encore été tranchées. À cette fin, on a avancé dans ce chapitre un certain nombre de propositions destinées à renforcer l'efficacité des réformes, dont les principales peuvent être résumées comme suit :

- Les acteurs du secteur privé devront se voir accorder un rôle nettement plus important que celui qu'ils jouent actuellement dans le système financier, pour que celui-ci puisse satisfaire les besoins de la sphère réelle de l'économie et que la gouvernance des

établissements s'améliore. À moyen terme, la privatisation de la plupart des banques constituées en sociétés par actions (BPA), des banques commerciales urbaines (BCU) et des institutions financières non bancaires contribuerait grandement à la réalisation de cet objectif. S'agissant des banques commerciales d'État (BCE), l'acquisition par des investisseurs privés de participations minoritaires substantielles dans leur capital (allant de pair avec leur représentation au sein des conseils d'administration de ces établissements) doit être considérée comme une mesure positive, mais qui ne suffira probablement pas à faire de ces banques de véritables entités commerciales.

- Les efforts déployés actuellement afin de restaurer la solvabilité des établissements financiers pourraient s'intensifier, en vue de résoudre une grande partie des problèmes financiers des BCU et des coopératives de crédit rural (CCR) au cours des prochaines années. Il sera peut-être nécessaire que l'administration centrale et les collectivités locales s'entendent de manière plus explicite sur la répartition des charges, notamment financières, liées à ces établissements.
- Le pays s'est considérablement ouvert aux établissements financiers étrangers, mais il convient d'envisager une libéralisation plus poussée dans les branches d'activité où les engagements pris par la Chine lors de son accession à l'OMC n'imposent pas la pleine application de la règle du traitement national – notamment dans le secteur de l'assurance, compte tenu de ses avantages potentiels pour l'ensemble du système financier.
- La suppression d'un certain nombre de restrictions réglementaires importantes, qui ne se justifient plus et entravent le développement du marché, pourrait avoir des retombées positives substantielles. À court terme, les autorités pourraient lever les obstacles au négoce des actions détenues par l'État et les personnes morales sur les marchés boursiers, intégrer complètement le marché des obligations d'État, et fusionner aussi rapidement que possible les marchés d'actions de catégories A et B. Les autorités devraient par ailleurs revoir à la hausse le nombre de sociétés pouvant être admises à la cote chaque année, et accorder en tout état de cause une importance prioritaire à l'augmentation du nombre de sociétés privées cotées en bourse. Il serait également judicieux de supprimer les restrictions relatives au champ d'activité géographique des BCU, lorsqu'elles satisfont aux normes prudentielles.
- Il faudrait accorder beaucoup plus d'attention au développement du marché des obligations de sociétés. Les règles relatives au marché primaire devraient être révisées de manière à ne plus subordonner l'approbation des emprunts obligataires à des considérations de politique industrielle, et à permettre à toute entreprise remplissant les conditions requises de procéder à des émissions. Par ailleurs, il serait bon de revoir l'orientation de la réglementation relative au marché primaire, afin qu'elle n'ait plus pour objet de déterminer les caractéristiques des émissions obligataires, mais de garantir une divulgation d'informations et une transparence satisfaisantes.
- Des efforts supplémentaires doivent être accomplis pour dissocier les missions non commerciales assumées par les pouvoirs publics des décisions financières ainsi que des politiques de réglementation. Les autorités ne devraient prendre des mesures de contrôle du crédit dans des secteurs spécifiques qu'à des fins prudentielles, et recourir aux instruments de politique économique classiques lorsqu'elles poursuivent des objectifs de stabilisation macroéconomique.
- Il serait judicieux de revoir les lois et règlements en vigueur, en vue de déterminer si de nouvelles dispositions sont nécessaires pour faire face aux abus pouvant être commis

par des entreprises ou d'autres entités non financières qui détiennent des participations substantielles, voire de contrôle, dans des banques ou des groupes comprenant des établissements bancaires.

- L'instauration dans les prochaines années d'un système d'assurance des dépôts marquerait un pas important vers une plus grande égalité de traitement des établissements financiers par la réglementation, et à réduire le risque systémique. Néanmoins, pour atteindre ces objectifs, les autorités devraient inclure dans ce système tous les segments du secteur bancaire chinois.
- Il serait bon de poursuivre et d'accroître les efforts déployés en vue de renforcer la transparence du système financier, en améliorant l'accessibilité et la qualité des informations financières, qu'elles émanent de l'État ou des établissements financiers.

Notes

1. Les institutions financières non bancaires – catégorie constituée pour l'essentiel des sociétés de fiducie et d'investissement des sociétés de financement et des sociétés de crédit-bail – ont joué un rôle très limité dans l'économie, sauf pendant une brève période au cours de la seconde moitié des années 90. Les sociétés de fiducie et d'investissement avaient alors acquis une position de premier plan et étaient largement utilisées comme instruments par les banques et les collectivités locales pour mobiliser des fonds aux fins d'investissements dans les infrastructures, ainsi que sur les marchés immobilier et boursier (voir Kumar et al., 1997). Les activités spéculatives auxquelles étaient affectés ces fonds et la faillite d'un certain nombre d'établissements de premier plan appartenant aux collectivités locales à la fin des années 90 ont cependant amené les autorités à fermer près des deux tiers des sociétés de fiducie et d'investissement.
2. Bon nombre de ces sociétés sont passées depuis sous contrôle privé, à la suite de la vente de parts détenues par des personnes morales en marge des bourses officielles (Green, 2003b).
3. Selon un usage établi de longue date, les responsables des collectivités locales jouent un rôle important dans l'évaluation des performances des cadres supérieurs des succursales des BCE, ainsi que dans l'évolution de leur carrière au sein du service public dans son ensemble. Bien que ces pratiques soient en train de changer et que le professionnalisme des gestionnaires des banques se renforce très nettement, les responsables locaux des établissements bancaires ont encore tout intérêt à rester en bons termes avec les autorités locales.
4. Compte tenu de l'archaïsme des classifications statistiques, qui ne cesse de s'accroître à mesure que le poids relatif des entreprises à capital mixte se renforce, il est de plus en plus difficile de déterminer avec précision à partir des données officielles quel est le poids relatif des prêts accordés aux entreprises appartenant à l'État ou contrôlées par celui-ci, par opposition aux entreprises collectives ou privées. Selon les statistiques officielles, moins de 2 % de l'encours des prêts à court terme – qui représentent les deux tiers environ de l'ensemble des prêts – entrent dans la catégorie des crédits aux entreprises privées (aucune ventilation précise n'est fournie pour les prêts à moyen terme), tandis que la part de l'ensemble des entreprises non étatiques est inférieure à 10 %. Ces chiffres sont très probablement en deçà de la réalité, étant donné qu'un certain nombre de prêts accordés à d'anciennes entreprises d'État, désormais contrôlées par des intérêts non étatiques, ne sont vraisemblablement pas inclus dans la catégorie des prêts à court terme accordés aux entreprises privées.
5. Voir OCDE (2002a et 2002b) pour de plus amples informations. Par ailleurs, les 1 400 milliards CNY de PNP transférés aux structures de défaillance bancaires en 1999, plus le montant de près de 1,7 milliard de créances non productives qui étaient toujours inscrites au bilan des BCE fin 2002 d'après les chiffres officiels, représentaient près de 40 % de l'encours de prêts des BCE fin 1999. En outre, ces chiffres officiels sont fondés sur l'ancien système de classification, qui débouche généralement sur une estimation plus faible des PNP que le nouveau système.
6. Les mesures prises ont également eu des effets pervers. Les banques ont réagi au renforcement des circuits de responsabilité individuelle concernant les créances irrécouvrables en excluant quasiment du marché du crédit les PME, étatiques ou non, qui ne bénéficiaient plus du soutien officiel de l'administration centrale et des collectivités locales. Dans le même temps, les objectifs de réduction des ratios de PNP ont encouragé les banques à continuer à accroître rapidement leur encours de prêts, mais en se tournant vers des débouchés considérés comme bénéficiant du

soutien de l'État (grandes entreprises étatiques et projets d'infrastructure publics), ainsi que vers les prêts au logement et les crédits à la consommation, pour lesquels les taux d'incidents de paiement étaient présumés plus faibles que dans le domaine du crédit aux entreprises.

7. Or, une croissance aussi rapide serait incompatible avec la diversification nécessaire, et probablement inévitable, de l'utilisation de l'épargne chinoise au profit d'autres établissements et des marchés financiers (voir Bhattasali, 2004).
8. La Banque de la construction de Chine a été autorisée à émettre jusqu'à 40 milliards CNY de titres d'emprunt subordonnés (*China Daily*, 14 septembre 2004) et la Banque de Chine jusqu'à 60 milliards CNY (*China Daily*, 29 juin 2004). La Banque de la construction de Chine a émis une première tranche de 15 milliards CNY en juillet 2004, puis une deuxième tranche de 10 milliards en septembre. En août 2004, la Banque de Chine avait émis 14.07 milliards de titres sur le montant autorisé (<http://english.epochtimes.com/news/4-7-11/22365.html>, *China economic net*).
9. Une mesure essentielle a été prise en 2002, lorsque le ministère des Finances a modifié ses règles de manière à permettre aux banques de passer par profits et pertes ou d'amortir leurs créances douteuses à concurrence du montant de leurs provisions.
10. Comme l'indique le tableau 3.A1.1, le rendement des actifs de la plupart des banques chinoises est inférieur à 0.5 %, alors que la majorité des établissements bancaires affichent un taux égal ou supérieur à 1 % sur les autres marchés asiatiques, ainsi qu'aux États-Unis. Mesurée à l'aune du rendement des capitaux propres, la rentabilité des banques chinoises est relativement meilleure, mais cela tient en partie au fait que leurs ratios de fonds propres sont inférieurs à ceux de bon nombre des autres banques d'Asie.
11. Voir les *Rapports annuels* de la Banque de la construction de Chine et de la Banque de Chine pour 2004. La Commission chinoise de réglementation bancaire (CCRB) a indiqué que fin 2003, les prêts à surveiller représentaient 12 % de l'encours total des crédits des BCE, des institutions financières spécialisées et des BPA considérées dans leur ensemble.
12. Les analystes de Standard and Poor's ont ainsi estimé les PNP des banques à près de 35 % de l'ensemble de leurs prêts, soit plus du double des chiffres officiels (« S&P Says Declines in China Banks' Bad Debt Ratio Too Slow », *Dow Jones*, 17 novembre 2004). Les estimations de Fitch Ratings sont également bien supérieures aux données officielles.
13. Les mesures de contrôle direct du crédit prises en 2003 dans les secteurs du logement et de l'automobile, ainsi que dans d'autres branches d'activités en expansion, laissent à penser que les critères d'octroi des prêts s'étaient assouplis et que les risques d'improductivité future des créances s'étaient accrus. Le manque de rigueur des conditions d'octroi des crédits et le ratio élevé de PNP signalés pour les prêts automobiles (dans une des grandes banques au moins) en sont un indice supplémentaire, et remettent en cause l'espoir que la rapide expansion du crédit à la consommation offre un débouché sûr, en lieu et place des prêts aux entreprises (voir « Banks toughen auto loan policies », *China Daily*, 12 juillet 2004, et « Soaring defaults hit car loans », *Hong Kong Standard*, 17 novembre 2004, www.thestandard.com.hk/stdn/std/Front_Page/FK17Aa02.html). L'encours de prêts automobiles demeure néanmoins relativement modeste, et la plupart de ces crédits sont garantis par des sociétés d'assurance, de sorte qu'ils ne représentent pas une menace sérieuse pour les banques.
14. Voir « Bank of China plans to sell non-performing loans » (<http://english.epochtimes.com/news/4-7-11/22365.html>). Dans le cadre de la première opération de ce type, la Banque de la construction de Chine se proposait de vendre aux enchères 4.2 milliards CNY de PNP et la Banque de Chine prévoyait une cession similaire d'environ 6 milliards CNY. Ces ventes sont ouvertes aux soumissionnaires étrangers, ainsi qu'aux sociétés de gestion d'actifs et autres entités chinoises. Cela représente une rupture significative par rapport à l'interdiction des ventes d'actifs bancaires (et autres actifs de l'État) en dessous de leur valeur comptable, qui prévalait depuis fort longtemps.
15. Il est par ailleurs probable que l'administration centrale doive assumer des coûts supplémentaires pour remédier aux vastes problèmes des maisons de titres, dont on estime que près de la moitié sont en grande difficulté financière. Voir « CSRC writes off half of the securities houses », *China Business News*, 20 octobre 2004 (www.cbiz.cn/NEWS/showarticle.asp?id=2174).
16. Promouvoir le développement des BPA était une des recommandations formulées dans la publication de l'OCDE de 2002 intitulée *La Chine dans l'économie mondiale – Les enjeux de politique économique intérieure* (voir chapitre 7, « Les défis à relever par le secteur bancaire »). La croissance rapide des BPA a été partiellement financée par des emprunts contractés auprès des BCE, et facilitée par l'assouplissement des restrictions relatives aux emprunts sur le marché interbancaire.

17. Le montant total des actifs des BCU a augmenté en moyenne de 31 % par an de mars 2002 à mars 2004, soit un taux de croissance similaire à celui qu'ont enregistré les BPA, et plus de deux fois supérieur à celui qu'ont connu les BCE.
18. D'après les informations recueillies, la BCU de Hefei (capitale de la province de l'Anhui) sera la première banque autorisée à se développer selon ces règles.
19. Pour de plus amples informations, voir OCDE (2002a), où il est indiqué que le sort des banques chinoises dépendra principalement de leurs propres efforts et de la réussite des réformes financières entreprises dans le pays.
20. D'après une enquête récente (Li, 2005), plus de la moitié des PME interrogées dans la province du Zhejiang, où le secteur privé est relativement bien développé, ont déclaré que le manque de sûretés constituait le principal obstacle entravant leur accès au crédit bancaire.
21. D'après les informations disponibles, près de 80 % des prêts bancaires sont accordés à des emprunteurs dont la notation est au moins équivalente à AA, alors que l'on estime que 60 % des PME à l'échelle du pays – et pas moins de 80 % dans certaines provinces – ont une notation inférieure ou égale à BBB.
22. Ces informations diffusées par l'agence de presse *Xinhua* (Chine nouvelle) (15 février 2005) étaient apparemment fondées sur l'enquête réalisée en 2004 par la Banque populaire de Chine. Néanmoins, la proportion de prêts assortis d'un taux supérieur au taux de référence ne semble guère avoir évolué depuis le déflafonnement d'octobre 2004.
23. Pour un examen détaillé des problèmes et des réformes du système financier rural, voir les articles réunis dans OCDE (2004), *Rural finance and credit infrastructure* (actes d'un atelier qui s'est tenu à Paris les 13 et 14 octobre 2004), et plus particulièrement les contributions de Han, Scott et Druschel, Thompson, ainsi que Zhang.
24. Ce constat vaut pour aux inscriptions à la cote de la bourse de Shanghai. À la bourse de Shenzhen en revanche, les admissions à la cote ont été quasiment gelées à partir de 2000-03, pour reprendre ensuite dans le cadre des efforts déployés en vue de transformer ce marché en une bourse spécialisée dans les petites entreprises.
25. Voir OCDE (2002c), p. 582. Le cadre juridique applicable aux cessions de nouvelles actions détenues par l'État a été mis en place sous la forme de règlements publiés par le Conseil des affaires d'État en 2001, qui concernaient notamment la « réduction des parts de l'État pour accroître les fonds de sécurité sociale ».
26. Voir Banque asiatique de développement (2004), en particulier p. 7. En termes de liquidité du marché, mesurée par le rapport entre volume de transactions et encours total d'obligations, la Chine se trouvait dans une situation très proche de celle de la Malaisie, de la Thaïlande et de la Corée, alors qu'elle était en retrait par rapport à Singapour, et très largement distancée par les États-Unis. Sur le plan du volume de transactions, le marché interbancaire a récemment rattrapé les marchés boursiers.
27. Il s'agit de la *Loi sur les fonds de placement en valeurs mobilières de la république populaire de Chine*, adoptée le 28 octobre 2003 et entrée en vigueur le 1^{er} juin 2004. Elle a été suivie par des règlements d'application promulgués dans plusieurs circulaires de la CCRVM en août 2004 (« Questions relatives aux activités de gestion d'actifs collectifs par les maisons de titres ») et en octobre 2004 (« Promouvoir les innovations dans le secteur des valeurs mobilières »).
28. Sur les 120 milliards CNY d'actifs de la Caisse, 20 milliards environ étaient destinés à être placés sur les marchés boursiers en 2003 (voir l'article intitulé « China unlocks pension fund » paru dans l'édition du 9 mai 2003 du *South China Morning Post*).
29. Ainsi, en vertu des engagements pris par la Chine lors de son accession à l'OMC, les sociétés d'assurance-vie étrangères ne peuvent prendre pied sur le marché chinois que par le biais de coentreprises, dans lesquelles leur participation maximale au capital est limitée à 51 %. Les sociétés d'assurance non-vie sont autorisées, quant à elles, à s'établir sous la forme d'une succursale ou d'une coentreprise créée avec un partenaire chinois, dans laquelle leur participation est plafonnée à 51 % du capital.
30. Toute évaluation de prêt comporte inévitablement une certaine dose d'appréciation. Tel est notamment le cas lorsque l'évaluateur doit déterminer si une récente insuffisance des flux de trésorerie a pour origine un problème chronique, ou résulte de facteurs temporaires, auquel cas un prêt serait possible. Dans le cadre de telles décisions, il semble que le bénéfice du doute soit davantage accordé aux entreprises qui entretiennent une relation de longue date avec la banque sollicitée, et qui sont tributaires de cette dernière.

31. Ainsi, conformément aux procédures courantes au niveau international, le non-paiement par une entreprise des intérêts ou du principal d'un prêt entraînera en règle générale une réévaluation et un reclassement des autres crédits accordés à cette entreprise, même s'ils sont productifs à ce moment-là. Initialement appliqué aux prêts aux entreprises, ce nouveau système a été élargi dans les grandes banques aux prêts à la consommation, aux dettes contractées par carte de crédit, aux découverts, aux créances interbancaires, aux lettres de crédit et à d'autres prêts. La Banque de Chine a mis en place un système formel de notation fondé sur des indicateurs objectifs, qui constitue la base de ses procédures de classification des prêts.
32. Comme indiqué de manière plus précise dans OCDE (2006), la fonction d'audit des sociétés non cotées relève désormais de la compétence du conseil de surveillance, qui joue un rôle un peu plus limité (axé sur le respect des réglementations et des politiques des pouvoirs publics) en matière de gouvernement d'entreprise que dans les pays de l'OCDE dotés de structures dualistes, comme l'Allemagne. Par ailleurs, les sociétés cotées font réaliser actuellement des audits externes sur leur situation, et la Banque de Chine ainsi que la Banque de la construction de Chine font de même dans la perspective de leur introduction en bourse.
33. Il convient toutefois de nuancer ce constat, car les BPA ont accumulé des volumes considérables de PNP au cours des années 90 et elles ont bénéficié d'une aide substantielle des pouvoirs publics pour consolider leur capital et assainir leur bilan. Qui plus est, il est difficile de déterminer si les meilleurs résultats obtenus par les BPA tiennent à la tendance des collectivités locales à être davantage soucieuses de rentabilité que l'administration centrale, ou à la diversification du capital de ces banques.
34. Il s'agit de la banque Zheshang, établie dans la province du Zhejiang, une nouvelle banque privée constituée en société par actions, issue de la restructuration de l'ancienne Banque commerciale du Zhejiang. Voir « Zhejiang unveils first privately-controlled bank », *Caijing*, 6 septembre 2004 (<http://caijing.hexun.com/english/detail.aspx?issue=116&sl=2488&id=1348766>).
35. Il s'agit de la Société centrale d'investissement Huijin, officiellement détenue par l'Administration nationale du contrôle des changes (qui est elle-même contrôlée par la Banque populaire de Chine). Voir « China's banks get Mr. Fix-It », *Wall Street Journal*, 5 janvier 2005.
36. Ainsi, la Banque de Chine, la Banque de la construction de Chine et la Banque industrielle et commerciale de Chine ont été notées BB+ par Standard and Poors, tandis que les BPA se sont vu attribuer des notes inférieures ou égales à BB.
37. Voir OCDE (2002b). Les autorités de réglementation nationales sont la Commission chinoise de réglementation bancaire (CCRB), créée en 2003 à partir des services de réglementation bancaire de la Banque populaire de Chine, la Commission chinoise de réglementation des valeurs mobilières (CCRVM), mise sur pied en 1992, et la Commission chinoise de réglementation des assurances, créée en 1998. Les opérations sur devises relèvent, quant à elles, de l'Administration nationale du contrôle des changes. Bien que la situation soit en train d'évoluer, la séparation entre les activités des banques, des maisons de titres et des sociétés d'investissement reste plus nette en Chine que dans la plupart des pays ayant opté pour une autorité de réglementation financière unique.
38. La *Loi de la république populaire de Chine sur la réglementation et le contrôle bancaire* adoptée en décembre 2003 confère à la CCRB de vastes compétences et responsabilités, notamment le pouvoir d'intervenir dans les banques qui ne respectent pas des exigences réglementaires essentielles, ou de mettre un terme définitif à leurs activités. La CCRB ainsi que les deux autres organismes de surveillance financière relèvent directement du Conseil des affaires d'État, ce qui représente peu ou prou une situation aussi proche de l'« indépendance » que le permet l'architecture institutionnelle actuelle de la Chine. Bien que soient essentiellement mis en avant ses effets bénéfiques sur la capacité de la Banque populaire de Chine à conduire une politique monétaire indépendante, l'attribution des fonctions de réglementation bancaire, précédemment assumées par la banque centrale chinoise, à un organisme distinct pourrait également contribuer à réduire l'influence indue exercée sur les politiques prudentielles par les collectivités locales, ainsi que par d'autres éléments non pertinents.
39. Ainsi, la responsabilité première de la réglementation des marchés de valeurs mobilières –partagée pendant l'essentiel des années 90 entre les principales bourses, la CCRVM et la Commission chinoise des valeurs mobilières (CCVM), ainsi qu'un certain nombre de collectivités locales – a été confiée à la CCRVM en 1998 en vertu de la première loi chinoise sur les valeurs mobilières (dont l'application s'est également traduite par la fusion de la CCRVM et de la CCVM). Voir OCDE (2001), encadré VI.2, p. 94.
40. En vertu de cet accord, l'autorité de réglementation compétente est déterminée par l'activité de la principale entreprise de la société holding. Comme on le verra, cet accord ne règle pas complètement

la question du partage des compétences pour les sociétés holding qui regroupent à la fois des filiales financières et non financières.

41. C'est en partie à cet effet, ainsi que pour faciliter l'identification des problèmes graves, que la CCRB a récemment présenté un système officiel de notation des banques placées sous sa tutelle, fondé sur la méthode d'évaluation CAMEL (*Capital adequacy, Asset quality, Management, Earnings and Liquidity Management*) – qui analyse la situation des banques du point de vue de l'adéquation des fonds propres, de la qualité des actifs, de la gestion, des bénéfices et de la gestion des liquidités – qui a été adoptée dans de nombreuses économies avancées. La Commission chinoise de réglementation des assurances a publié des lignes directrices concernant les normes applicables aux sociétés d'assurance en matière de risques, et elle est en train d'élaborer pour ces mêmes sociétés un système d'indice de solvabilité qui s'inspire de l'expérience internationale.

Bibliographie

- Arun, T.G. et J.D. Turner (2002), « Public Sector Banks in India: Rationale and Prerequisites for Reform », *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 73, n° 1.
- Assemblée populaire nationale de la république populaire de Chine (2003), *Law of the People's Republic of China on Banking Supervision and Regulation* [Loi de la république populaire de Chine sur la réglementation et le contrôle bancaire], 27 décembre.
- Banque asiatique de développement (2003b), *Strengthening The Insurance Industry Regulatory and Supervisory System*, mars.
- Banque asiatique de développement (2003a), *Banking Laws and Regulations*, Technical Assistance Report: PRC 34487, décembre.
- Banque asiatique de développement (2004), *Asia Bond Monitor*, novembre.
- Banque de Chine (2004), *Annual Report*, 2003.
- Banque de la construction de Chine (2004), *Annual Report*, 2003.
- Banque populaire de Chine (2004), « Zhongguo Zhongxiao Qiye Jinrong Zhidu Diaocha » [Enquête sur la structure du financement des PME en Chine], rapport interne, Banque populaire de Chine, Pékin.
- Banque populaire de Chine, *Quarterly Bulletin*, divers numéros.
- Bhattachali, Deepak (2004), « Accelerating Financial Market Restructuring in China », in Deepak Bhattachali, Shantong Li, et Will Martin, *China and the WTO: Accession, Policy Reform, and Poverty Reduction Strategies*, Banque mondiale.
- Cai, E-Sheng (1999), « Financial Supervision in China: Framework, Methods, and Current Issues », document préparé pour la conférence organisée par la Banque des règlements internationaux, les 1^{er} et 2 mars, sur le thème *Strengthening the Banking System in China: Issues and Experiences*.
- Commission chinoise de réglementation bancaire (CCRB) (2004a), *Guidelines on Corporate Governance Reforms and Supervision for Bank of China and China Construction Bank* [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], novembre.
- Commission chinoise de réglementation bancaire (2004b), *Provisional Risk Assessment for Joint Stock Banks*, février.
- Commission chinoise de réglementation bancaire (2004c), *Regulation Governing Capital Adequacy of Commercial Banks* [Règlement sur l'adéquation des fonds propres des banques commerciales], février.
- Commission chinoise de réglementation des valeurs mobilières (CCRVM) (2001), *Code of Corporate Governance for Listed Companies in China* [Code de gouvernement d'entreprise relatif aux sociétés cotées en Chine], 7 janvier.
- Commission chinoise de réglementation des valeurs mobilières (2004), *China Securities and Futures Markets*, avril.
- Conseil des affaires d'État de la république populaire de Chine (2004), *Reforming and Developing the Capital Markets in China* [Réformer et développer les marchés de capitaux en Chine], février.
- Crédit Lyonnais Securities Asia (2002), *Banking in China*, septembre.

- Ferri, Giovanni (2003), *Corporate Governance in Banking and Economic Performance: Future Options for PRC*, Institut de la Banque asiatique de développement, 7 août.
- Fung, Ben, Jason George, Stefan Hohl et Guonan Ma (2004), *Public Asset Management Companies in East Asia: a comparative study*, Occasional Paper n° 3, Institut pour la stabilité financière, février.
- Gras, Isabelle (2005), *Rural Cooperatives*, rapport non publié, OCDE/Centre pour la coopération avec les non-membres, Paris.
- Green, Stephen (2003a), *China's Stock Market: Eight Myths and Some Reasons to be Optimistic*, Royal Institute of International Affairs, Londres.
- Green, Stephen (2003b), *Two Thirds Privatisation: How China's Listed Companies are – Finally – Privatising*, Briefing Note, Royal Institute for International Affairs, décembre.
- Han, Jun (2004), « The Creation of a Favourable Environment for Investment in Rural China: Current Situation and Future Prospects », in OCDE, *Rural Finance and Credit Infrastructure in China*, Paris.
- He, Liping et Xiaohang Fan (2004), « Foreign Banks in Post-WTO China: an Intermediate Assessment », *China and the World Economy*, vol. 12, n° 5, pp. 3-16.
- Kim, Yongbeom, Irene S.M. Ho et Mark St Giles (2003), « Developing Institutional Investors in People's Republic of China », *Discussion Paper*, Banque mondiale, septembre.
- Kumar, Anjali, Nicholas Lardy, William Albrecht et Terry Chuppe (1997), « China's Non-Bank Financial Institutions: Trust and Investment Companies », *Discussion Paper n° 358*, Banque mondiale.
- Lardy, Nicholas (2000), « Financial Stability: Between a Rock and a Hard Place », *China Economic Quarterly*, vol. 16, juin.
- Levine, Ross (2003), *Corporate Governance of Banks: a Concise Discussion of Concepts and Evidence*, Policy Research Working Paper 3404, Banque mondiale, septembre 2004.
- Li, Jianjun (2005), « Zhejiang Minjian Jiedai Diaocha: Jiang Minjian Jinrong Lachu Dimian » [Enquête sur la finance informelle dans le Zhejiang : mettre au jour l'économie financière souterraine], article consultable sur le site <http://finance.tom.com>.
- Liu, Shiyu (1999), « China's Experience in Medium and Small Institution Resolution », document préparé pour la conférence organisée par la Banque des règlements internationaux, les 1^{er} et 2 mars, sur le thème *Strengthening the Banking System in China: Issues and Experiences*.
- Matheison, Donald J. et Jorge Roldos (2001), *The Role of Foreign Banks in Emerging Markets*, document rédigé pour la troisième « Conference on Financial markets and development » organisée par la Banque mondiale, le Fonds monétaire international et la Brookings Institution les 19 et 21 avril.
- Nam, Sang-Woo (2004), *Corporate Governance of Banks: a Review of Issues*, Institut de la Banque asiatique de développement, juin.
- OCDE (2001), *La Chine dans l'économie mondiale – Réussir la réforme des entreprises en Chine*, Paris.
- OCDE (2002a), « Les défis à relever par le secteur bancaire », in *La Chine dans l'économie mondiale – Les enjeux de politique économique intérieure*, Paris.
- OCDE (2002b), « Développer le système financier et les politiques de réglementation financière », in *La Chine dans l'économie mondiale – Les enjeux de politique économique intérieure*, Paris.
- OCDE (2002c), « Priorités pour le développement des marchés de capitaux en Chine », in *La Chine dans l'économie mondiale – Les enjeux de politique économique intérieure*, Paris.
- OCDE (2002d), « Le développement du secteur des assurances en Chine », in *La Chine dans l'économie mondiale – Les enjeux de politique économique intérieure*, Paris.
- OCDE (2006), « La gouvernance des banques en Chine », in *La Chine dans l'économie mondiale – La gouvernance en Chine*, Paris, à paraître.
- Pomerleano, Michael et George J. Vojta (2001), *What do Foreign Banks do in Emerging Markets? An Institutional Study*, document rédigé pour la troisième « Conference on Financial markets and development » organisée par la Banque mondiale, le Fonds monétaire international et la Brookings Institution les 19 et 21 avril.
- Scott, David et Kathleen Druschel (2004), « Institutional Issues and Prerequisites for Efficient Savings Mobilization and Allocation in Rural and Lesser Developed Regions in China », in OCDE, *Rural Finance and Credit Infrastructure in China*, Paris.

- Sood, Ketaki (2004), *China's Venture Capital Industry Regains Confidence*, Larta Institute (www.larta.org/lavox/articlelinks/2004/040322_china.asp), 24 mars.
- Thompson, John (2004), « Financial System and Financial Regulatory Policies in China and their Impact on Rural Finance Reform », in OCDE, *Rural Finance and Credit Infrastructure in China*, Paris, 2004.
- Université centrale de finance de Chine (2005), « *Quanguo Dixia Jinrong Diaocha* » [Enquête nationale sur le financement informel], rapport non publié, Université centrale de finance, Pékin.
- Université chinoise de Hong-Kong (*Chinese University of Hong Kong*) (2004), *Private Enterprise Survey de l'Administration d'État de l'industrie et du commerce*, version fournie par le Centre de services universitaires de l'Université chinoise de Hong-Kong.
- Van Empel, Gerard et Lissy Smit (2004), « Development of Sustainable Credit Co-operatives in China », in OCDE, *Rural Finance and Credit Infrastructure in China*, Paris.
- Wang, Xin (2004), « China's Pension Reform and Capital Market Development », *China and the World Economy*, vol. 12, n° 3.
- Watson, Andrew (2002), *Financing Farmers: the Reform of the Rural Credit Cooperative and the Provision of Financial Services to Farmers*, document préparé pour la Fondation Ford, 14 mars.
- Wu, Xiaoling (2005), *Develop Corporate Bond Market to Improve Financial Structure*, discours prononcé à l'occasion du neuvième « Forum of China's Capital Market », le 22 février.
- Xiao, Wei (2004), « The New Economy and Venture Capital in China », *Perspectives*, vol. 3, n° 6.
- Xie, Ping (2001), « Optimal Sequence of China's Financial Sector Reform and Opening Up to the Rest of the World: an Institutional Perspective », in Kyung Tae Lee, Justin Yifu Lin, et Si Joong Kim (dir. publ.), *China's Integration with the World Economy: Repercussions of China's Accession to the WTO*, Korea Institute for International Economic Policy.
- Zhang, Hongyu (2004), « The System of Chinese Rural Financial Organisations: Achievements, Shortcomings, and Institutional Renewal », in OCDE, *Rural Finance and Credit Infrastructure in China*, Paris.
- Zhou, Xiaochuan (2004), *Improve Legal System and Financial Ecology*, discours prononcé dans le cadre du « Forum of 50 Chinese Economists », en décembre.
- Zhou, Xiaochuan (2004), *Preventing Future Accumulation of Large NPLs by the Commercial Banks after the Present Round of Reform*, discours prononcé par le gouverneur de la Banque populaire de Chine à l'occasion du Sommet organisé dans le cadre de la 7^e « Beijing International Science Industry Exposition », le 21 mai.
- Zhu, Jun (1999), « Closure of Financial Institutions in China », document préparé pour la conférence organisée par la Banque des règlements internationaux, les 1^{er} et 2 mars, sur le thème *Strengthening the Banking System in China: Issues and Experiences*.

ANNEXE 3.A1

Tableau 3.A1.1. **Rentabilité de certaines banques chinoises et étrangères**

Fin 2003

| | Total des actifs | Rang mondial en termes d'actifs | Rendement des actifs | Ratio de fonds propres (tel que défini par la BRI) | PNP/encours total de prêts |
|--|------------------|---------------------------------|----------------------|--|----------------------------|
| | Milliards USD | | Pourcentage | Pourcentage | Pourcentage |
| Chine | | | | | |
| Banque de Chine | 464 | 29 | 0.3 | 7.0 | 16.3 |
| Banque industrielle et commerciale | 638 | 25 | 0.1 | 5.5 | 21.2 |
| Banque de la construction de Chine | 429 | 21 | 0.0 | 6.5 | 9.1 |
| Banque agricole de Chine | 360 | 36 | 0.1 | .. | 30.1 |
| Banque des communications | 115 | 101 | 0.0 | 7.4 | 13.3 |
| China Everbright Bank | 48 | 273 | 0.2 | 4.7 | 9.3 |
| China Merchants Bank | 45 | 214 | 0.7 | .. | .. |
| CITIC Industrial Bank | 51 | 202 | 0.6 | 8.9 | .. |
| Banque de développement de Shanghai-Pudong | 45 | 261 | 0.6 | 8.6 | 2.5 |
| Hua-Xia Bank | 29 | 348 | 0.5 | 10.3 | 4.2 |
| Hong-Kong, Chine | | | | | |
| Hong Kong and Shanghai Banking Corp | 277 | .. | 1.6 | 12.1 | 2.3 |
| Bank of China (Hong-Kong, Chine) | 98 | .. | 1.1 | 15.2 | 5.8 |
| Bank of East Asia | 26 | 201 | 1.2 | 17.2 | 2.5 |
| Singapour | | | | | |
| DBS Bank | 94 | 91 | 0.9 | 15.1 | .. |
| United Overseas Bank | 67 | 90 | 1.4 | 18.2 | 8.1 |
| Oversea-Chinese Banking Corporation | 50 | 110 | 1.5 | 21.8 | 6.9 |
| Malaisie | | | | | |
| Maybank | 42 | 127 | 1.7 | 15.3 | 12.7 |
| Bumiputra-Commerce Bank Berhad | 19 | 312 | 0.9 | 14.4 | 6.3 |
| Public Bank | 17 | 193 | 2.3 | 19.4 | 3.0 |
| RHB Bank Berhad | 17 | 341 | 0.7 | 13.4 | 15.7 |
| Thaïlande | | | | | |
| Bangkok Bank | 34 | 167 | 0.9 | 15.9 | 24.7 |
| Krung Thai Bank | 29 | 266 | 0.8 | .. | .. |
| Kasikornbank | 21 | 272 | 1.8 | 17.5 | 16.9 |
| Siam Commercial Bank | 19 | 376 | 1.7 | 12.9 | 17.5 |
| États-Unis | | | | | |
| Citigroup | 1 264 | 1 | 2.1 | 12.0 | 2.7 |
| JP Morgan Chase & Co | 771 | 5 | 1.3 | 11.8 | 1.5 |
| Bank of America Corp | 736 | 4 | 2.2 | 11.9 | 1.1 |
| Wachovia Corporation | 401 | 19 | 1.6 | 11.8 | 0.8 |
| Japon | | | | | |
| Mizuho Financial Group | 1 285 | 6 | 0.7 | 11.4 | 4.8 |
| Mitsubishi Tokyo Financial Group | 975 | 7 | 0.9 | 13.0 | 3.1 |
| Sumitomo Mitsui Financial Group | 950 | 9 | 0.4 | 11.4 | 5.6 |
| UFJ Holdings | 754 | 24 | -0.4 | 9.2 | 8.5 |

Source : The Banker.

Chapitre 4

Réformer les finances publiques pour mieux servir la croissance

La conduite de la politique budgétaire chinoise a été d'une grande prudence. L'endettement de l'État est resté constamment à un faible niveau, même si des mesures anticycliques ont été prises quand la situation l'exigeait. Le ratio « dépenses publiques/PIB » est plus bas que dans la zone de l'OCDE, ce qui s'explique largement par des transferts sociaux beaucoup moins développés. Il serait sans doute souhaitable de redéployer les engagements en favorisant l'éducation et la santé au détriment des investissements en capital. Il faudrait également réformer les dépenses sociales, en s'appuyant sur le système existant de comptes individuels de retraite. Une fiscalité modérée et globalement favorable à la croissance a été maintenue, mais il est nécessaire d'abaisser sensiblement les taux d'imposition des sociétés ainsi que les taux marginaux les plus élevés de l'impôt sur les revenus du travail. Ces mesures devraient être complétées par un élargissement de l'assiette de la TVA, pour compenser les pertes de recettes au titre des autres prélèvements. Les dépenses étant beaucoup plus décentralisées que les recettes, de nombreuses administrations infranationales dépendent des transferts. Il y a lieu de réformer les relations budgétaires entre administrations publiques, notamment en alignant les responsabilités en matière de dépenses de chaque échelon administratif sur ses ressources financières et en les responsabilisant davantage. Enfin, le système budgétaire chinois doit devenir à la fois plus unitaire et plus transparent.

Une situation budgétaire apparemment stable

Les finances publiques sont saines

Ces cinq dernières années, la Chine n'a autorisé qu'une légère augmentation de la part des dépenses publiques dans le PIB, après une période de gonflement de ces dépenses par rapport à leur niveau modeste du milieu des années 90. Le ratio « investissements/PIB » reste élevé au regard des standards internationaux, avec une certaine impression de gaspillage dans les projets d'infrastructure, mais il recule depuis 2002. Le déficit de l'ensemble des administrations publiques demeure limité, ressortant en 2004 à moins de 1 % du PIB (sur la base des comptes nationaux). La dette publique est donc modérée, représentant 23.5 % du PIB. En outre, la transparence budgétaire a fait des progrès, qui se manifestent par une réduction significative des levées de fonds et des dépenses effectuées en dehors du cadre budgétaire officiel. Parallèlement, des mesures ont été prises pour mettre fin aux activités extrabudgétaires illicites. Un raccourcissement des délais de publication des comptes, conformément aux normes internationales améliorerait encore la transparence. Ces dernières années, les autorités ont pris des initiatives importantes pour intégrer les comptes extrabudgétaires dans le budget officiel. Il importe aussi de circonscrire les engagements conditionnels et de les rendre plus visibles, mais cela dépend du progrès des réformes managériales et financières, qui demanderont probablement plus de temps.

Au cours des dix dernières années, les dépenses et les recettes publiques ont progressé beaucoup plus vite que le PIB nominal, mais elles restent gérables. En termes de comptabilité nationale, on les estime respectivement à quelque 26 et 25 % du PIB (tableau 4.1.). Les rentrées ont été abondantes, avec une hausse de plus de 13 % par an, de 1994 à 2003, qui les a fait presque quadrupler. Le total des engagements, montrant un dynamisme similaire, a augmenté à un taux annuel d'environ 14 % pendant la même période, en partie sous l'effet de la stimulation budgétaire décidée pour parer aux conséquences de la crise financière asiatique. Cette politique a provoqué un gonflement sensible du déficit des administrations publiques à la fin des années 90, mais la vigueur de la reprise a permis de le ramener en 2004 à moins de 1 % du PIB (sur la base des comptes nationaux).

En dépit d'une hausse depuis dix ans, la dette publique totale est peu élevée et les charges d'intérêts ne représentaient, en 2002, que 2.6 % des recettes publiques et 0.6 % du PIB. Elle est entièrement à la charge de l'État, car les administrations locales sont tenues d'équilibrer leur budget chaque année. La part de la dette extérieure a sensiblement régressé à la suite de la relance budgétaire de la fin des années 90, mais, en pourcentage du PIB, elle est restée stable à quelque 4 %. Certes, afficher un faible ratio d'endettement public est une condition importante de viabilité de la politique budgétaire, mais cela ne suffit pas; néanmoins, au rythme actuel de la croissance économique, le déficit pourrait s'élever jusqu'à 3 % du PIB sans faire augmenter le niveau actuel du ratio « Dette/PIB ». Il n'existe pas de consensus sur le seuil au-delà duquel le ratio d'endettement rend un pays vulnérable à des chocs pouvant menacer la viabilité budgétaire. En Chine, toutefois, l'importance de l'épargne privée permettrait d'aller plus loin

Tableau 4.1. **Finances de l'ensemble des administrations en % du PIB**

| | | 1992-1997 | 1997-2002 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|--|----------|-----------|-----------|------|------|------|------|
| Montants budgétisés ¹ | Recettes | 12.2 | 15.1 | 16.9 | 17.8 | 18.0 | 18.9 |
| | Dépenses | 13.1 | 17.3 | 19.5 | 20.7 | 20.4 | 20.3 |
| | Solde | -0.9 | -2.1 | -2.6 | -2.9 | -2.4 | -1.4 |
| Montants extrabudgétaires ² | Recettes | 5.3 | 4.1 | 4.4 | 4.2 | 3.9 | 3.7 |
| | Dépenses | 5.0 | 3.7 | 3.9 | 3.6 | 3.6 | 3.4 |
| | Solde | 0.2 | 0.4 | 0.5 | 0.6 | 0.3 | 0.3 |
| Sécurité sociale ² | Recettes | 1.7 | 2.8 | 3.1 | 3.8 | 4.0 | 4.0 |
| | Dépenses | 1.5 | 2.6 | 2.8 | 3.2 | 3.3 | 3.3 |
| | Solde | 0.2 | 0.3 | 0.4 | 0.5 | 0.7 | 0.7 |
| Émissions d'obligations de l'État pour le compte des administrations locales | | .. | 0.5 | 0.4 | 0.2 | 0.2 | 0.1 |
| Total ³ | Recettes | 19.2 | 22.1 | 24.4 | 25.7 | 26.0 | 26.5 |
| | Dépenses | 19.7 | 23.9 | 26.6 | 27.7 | 27.6 | 27.1 |
| | Solde | -0.5 | -1.8 | -2.1 | -2.0 | -1.6 | -0.6 |
| Comptes nationaux (SCN) | Recettes | 20.1 | 22.4 | 24.1 | 24.1 | 24.4 | 24.9 |
| | Dépenses | 20.6 | 24.2 | 26.6 | 26.4 | 26.3 | 25.8 |
| | Solde | -0.5 | -1.9 | -2.5 | -2.3 | -1.9 | -0.9 |
| Dettes ⁴ | | 8.8 | 20.3 | 23.2 | 23.5 | 23.7 | 22.8 |

1. Les subventions aux entreprises publiques déficitaires sont ajoutées aux dépenses totales, là où elles ne sont pas comptabilisées, et aussi aux recettes totales, dont elles sont déduites dans les comptes officiels chinois.
2. Les chiffres pour 2003 et 2004 sont des estimations de l'OCDE.
3. Les recettes totales comprennent les recettes budgétaires et extrabudgétaires ainsi que les versements aux administrations de sécurité sociale. De même, les dépenses totales comprennent les dépenses inscrites ou non au budget, les dépenses des administrations de sécurité sociale et les émissions d'obligations de l'État pour le compte des administrations locales.
4. La dette publique se compose des engagements internes et externes de l'État, des titres qu'il émet pour le compte des administrations locales et des obligations spécialement destinées à la recapitalisation des banques.

Source : Bureau national des statistiques (BNS), comptes nationaux, Annuaire statistique de la Chine (1992-2002), estimations de l'OCDE sur la base des résultats budgétaires de 2003 et 2004.

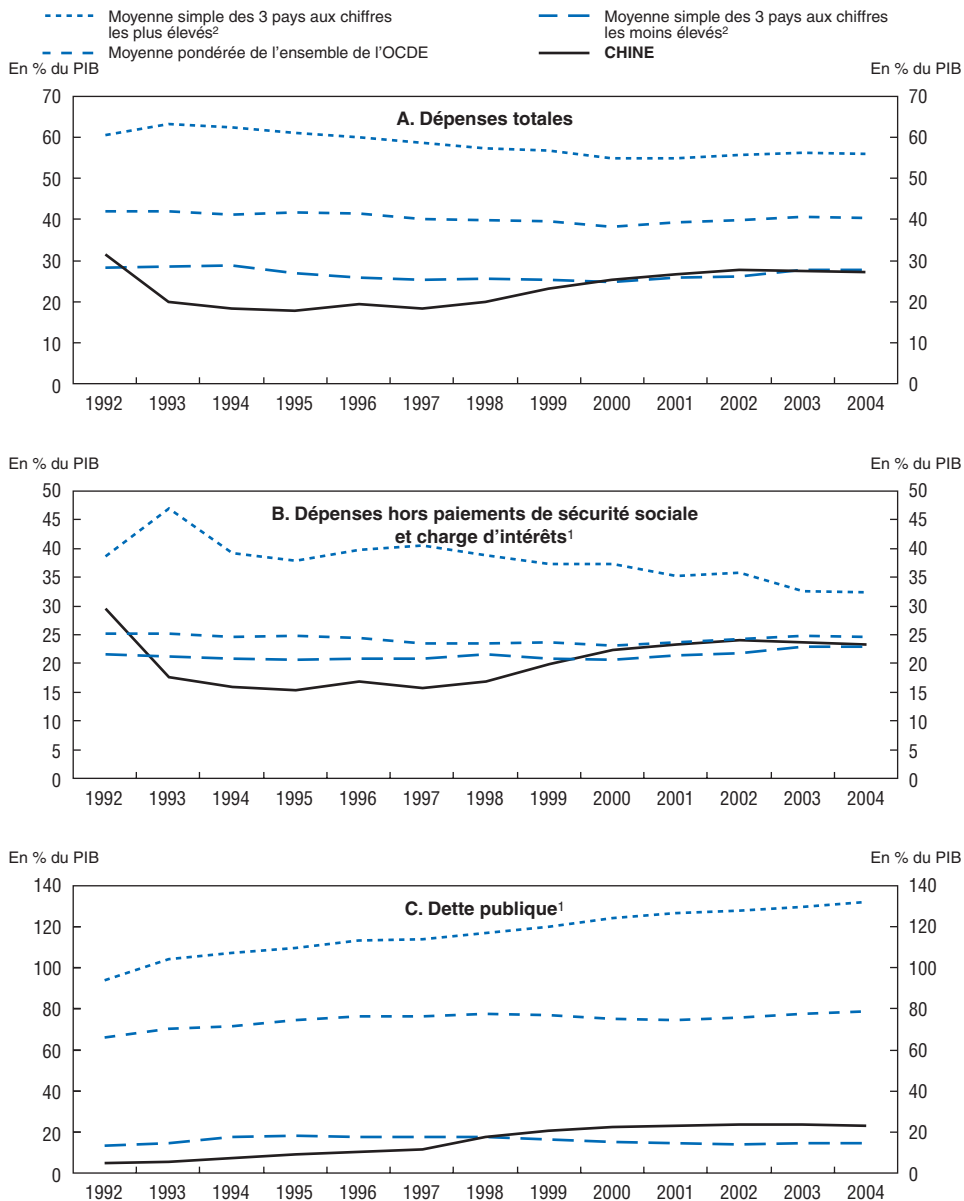
que dans des pays connaissant une dette et un déficit du même ordre, mais où l'épargne privée serait moins abondante.

En 2002, le ratio « dépenses des administrations publiques/PIB » était inférieur de 14 points à la moyenne pondérée de l'OCDE et à celui de chaque pays membre, à l'exception de la Corée¹. Cependant, si les charges d'intérêts et de sécurité sociale sont exclues de la comparaison, les dépenses publiques de la Chine représentent 24 % du PIB, soit seulement un point de moins que la moyenne pondérée de l'OCDE. La prudence de la gestion budgétaire s'est traduite par une dette brute modeste en comparaison des pays de l'OCDE : en 2004, l'encours représentait 23.5 % du PIB, soit moins d'un tiers de la moyenne pondérée de l'OCDE. Seuls le Luxembourg, la Corée et l'Australie ont un ratio « dette brute/PIB » inférieur à celui de la Chine.

L'existence de dettes et de dépenses extrabudgétaires ne met pas en cause la stabilité

Les chiffres de dépenses globales ne représentent pas l'intégralité des charges, car une partie de ces dernières n'est pas comptabilisée dans le budget. Les administrations infranationales se procurent des fonds et les utilisent en dehors du cadre budgétaire. Ces pratiques découlent, pour une part, des obligations de dépenses imposées, sans financement, par les échelons supérieurs de l'État, et pour une autre, d'incitations à dissimuler des ressources afin d'avoir droit à davantage de transferts.

Graphique 4.1. Évolution des dépenses et de la dette publiques



Note : Les données chinoises sont basées sur le SCN jusqu'en 2002 et ensuite mises à jour en fonction des statistiques budgétaires.

1. Dans les parties B et C, la Turquie et le Mexique sont exclus de la moyenne de l'OCDE, faute de données disponibles pour les intérêts ou la dette.

2. Dans chaque catégorie, les trois pays situés le plus haut et le plus bas sont déterminés par les chiffres de 2002.

Source : Bureau national des statistiques (BNS), ministère des Finances, Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE n° 76.

En outre, l'État a accumulé progressivement un lourd passif implicite et éventuel, à commencer par les créances non productives détenues par les institutions financières. Il est certes difficile d'estimer les engagements de cette nature, et c'est particulièrement vrai en Chine en raison de la rareté des statistiques; selon les calculs actuels, les moyens financiers requis pour résoudre complètement le problème des créances non productives correspondaient au total à près de 30 % du PIB en 2004 (cf. chapitre 1). Il s'agit de dépenses

effectuées dans le passé et non comptabilisées officiellement, qui représentent environ 1.5 % du PIB par an depuis la création, en 1984, des banques commerciales. On a déjà reconnu à une partie d'entre elles le caractère de dette publique. Une autre a été prise en charge par la banque centrale, qui a financé les prises de participation d'une société d'État dans les banques commerciales.

Il est probable que l'essentiel de cette dette éventuelle sera prise en charge par des structures de défaillance, qui la conserveront quand les autres banques auront été recapitalisées. Pour le moment, ces structures ont emprunté 1 500 milliards CNY et vont sans doute devoir aller plus loin pour financer de nouvelles injections de capitaux. Jusqu'à présent, elles ont pu régler leurs charges d'intérêts en cédant des actifs récupérés. Il arrivera un moment où elles auront vendu tous les actifs susceptibles de l'être; il faudra alors que l'État les refinance, afin de rembourser intégralement les souscripteurs des emprunts (les banques commerciales et la banque centrale). Si la dette actuelle des structures de défaillance et la facture totale des recapitalisations entreprises après 2004 devaient finalement échoir à l'État, les charges officielles d'intérêts augmenteraient à hauteur d'1 % du PIB de 2004.

Une autre source d'accroissement final de la dette publique provient des engagements contractés illégalement par les administrations locales. Bien que la législation actuelle ne les autorise pas à emprunter, elles l'ont fait de manière substantielle. En définitive, ces dettes devront être prises en charge par les pouvoirs publics locaux ou centraux. On ne dispose pas d'informations précises sur les emprunts à caractère public contractés illégalement; un chercheur a calculé que l'endettement cumulé des cantons, bourgs et villages s'élevait, en 2002, à quelque 1 000 milliards CNY, soit 10 % du PIB (Song, 2003); le ministère des Finances estime que la dette des administrations de bourgs et de villages se situait, en 2003, entre 300 et 400 milliards CNY (environ 3 % du PIB). Il est aussi possible que les collectivités locales aient garanti des crédits, en dépit de l'interdiction légale de cette pratique. Il a été proposé qu'une fois la dette illégale officiellement reconnue, on n'accorde aux administrations locales qu'une faculté très limitée pour emprunter, sous réserve de l'accord du gouvernement central (Wei, 2004).

L'intégration de la dette locale au bilan des administrations publiques ainsi que la mobilisation de fonds pour recapitaliser toutes les banques et refinancer l'intégralité de la dette des structures de défaillance augmenteraient les charges officielles d'intérêts d'un peu plus de 1 % du PIB. Compte tenu de la croissance du PIB nominal et du niveau des déficits budgétaires, la dette publique resterait sur une tendance descendante et serait, toutes choses égales par ailleurs, supportable².

Le solde budgétaire total des administrations publiques comprend celui du système de sécurité sociale, au même titre que les éléments cités ci-dessus. A cet égard, le nombre de retraités va probablement augmenter très rapidement pendant les 25 prochaines années. De vastes réformes des retraites ont été engagées, mais elles ont peu de chances de suffire. Il apparaît nécessaire d'aller beaucoup plus loin, comme la suite du chapitre l'expliquera.

La gestion budgétaire est devenue plus transparente

À la suite des décisions prises pour obtenir davantage de transparence, le champ d'application du budget a été élargi et on a mis en place les infrastructures de base permettant d'en assurer la préparation et l'exécution. Un nombre croissant d'opérations externes au budget a été intégré, tandis que des fonds et des surtaxes non autorisés ont été supprimés, surtout en milieu rural. Cette politique a permis de ramener les dépenses et les

recettes extrabudgétaires à respectivement 3½ et 3¾ pour cent du PIB en 2003. Les comptes extrabudgétaires comprennent de nombreux fonds utilisés par les collectivités locales (ou par d'autres entités opérant pour leur compte) à toutes sortes de fins. Les procédures de programmation et de contrôle qui s'y appliquent sont généralement différentes de celles suivies pour les dépenses budgétisées. Ils sont financés par des droits, surtaxes, redevances d'utilisation et autres prélèvements légalement autorisés, spécifiques à chacun d'entre eux. De plus, les opérations hors budget des collectivités locales sont financées par une parafiscalité illicite. En faisant figurer dans le budget toutes les actions menées en dehors de son cadre et en marge de la légalité, on pourrait améliorer la programmation et le contrôle de l'ensemble des finances publiques³.

Bien que d'autres décisions aient été prises pour améliorer les procédures budgétaires, des progrès restent à faire. L'introduction des budgets ministériels a marqué une avancée importante de la transparence, puisque chaque dépense est désormais assignée à un ministère ou à une agence spécifique. La centralisation des paiements au niveau du Trésor, lancée en 2001 à titre expérimental et étendue ensuite à 140 ministères centraux, a permis une exécution plus efficace du budget. On pourrait en améliorer la préparation en intégrant les dépenses courantes et en capital. Les premières sont décidées par le ministère des Finances, alors que les secondes sont sous le contrôle de la Commission d'État pour le développement et la réforme, ce qui est un héritage de la répartition antérieure des pouvoirs. Une meilleure coordination faciliterait l'établissement et le contrôle du budget.

La nouvelle nomenclature budgétaire, adoptée en 2004, rapproche les définitions statistiques des normes internationales. Toutefois, une publication plus rapide des comptes, conforme à ces normes, pourrait faciliter les comparaisons avec les autres pays. On a aussi besoin de comptes publics plus exhaustifs pour apprécier l'incidence sur la situation des finances publiques des activités quasi budgétaires et des engagements virtuels.

Il faut améliorer le cadre d'affectation et de mobilisation des ressources

Les résultats de la politique budgétaire chinoise dépendront largement des modalités de répartition des charges et de l'efficacité du mode de financement. Dans les pays de l'OCDE, une grande partie des dépenses est de nature sociale; mais, en Chine, la sécurité sociale n'est que depuis peu une préoccupation majeure, alors que les investissements matériels ont longtemps été privilégiés. La croissance régulière des dépenses a été permise par le dynamisme des recettes et par le recours à l'endettement. Le gonflement rapide des recettes publiques peut être imputée à la très bonne tenue de l'économie, à la hausse des bénéfices, à la non-indexation de la fiscalité directe et à un meilleur recouvrement de l'impôt. Au cours des dix dernières années, il y a eu peu de nouveaux impôts ou de mesures pour élargir leur assiette. Mais, à l'avenir, il faudra peut-être envisager des moyens supplémentaires, notamment pour faire face à l'accroissement des besoins dans les domaines de la santé et de l'éducation; cela dépendra de l'expansion des recettes et des possibilités de redéploiement des dépenses.

Les dépenses sont faibles dans des domaines sociaux essentiels

En Chine, les dépenses publiques ne sont pas classées selon leur nature économique et la nomenclature fonctionnelle n'est pas totalement conforme aux normes internationales. Mais, au vu des données disponibles, une proportion relativement faible des dépenses semble destinée à la protection sociale, au développement des ressources humaines, à la science et à la technologie; c'est l'inverse pour les investissements (tableau 4.2). Ainsi, en 2002, les crédits

Tableau 4.2. **Ventilation sectorielle des dépenses publiques en 2002**

| | Montant (en milliards CNY) | En % du PIB |
|---|----------------------------|-------------|
| Administration | 671 | 6.2 |
| Défense | 171 | 1.6 |
| Culture, éducation, santé publique, science | 592 | 5.5 |
| Services économiques | 146 | 1.4 |
| Protection sociale | 218 | 2.0 |
| Subventions ¹ | 90 | 0.8 |
| Charges d'intérêts | 68 | 0.6 |
| Administrations de sécurité sociale | 393 | 3.6 |
| Infrastructures ² | 289 | 2.7 |
| Autres | 349 | 3.2 |
| Dépenses totales | 2 987 | 27.7 |

1. Les subventions comprennent des transferts destinés à couvrir les pertes des entreprises publiques.

2. À l'exclusion des dépenses d'infrastructure dans les domaines de la culture, de l'éducation, de la santé publique et de la science.

Source : Annuaire des finances publiques de Chine, 2004.

pour la culture, l'éducation et la science représentaient 5 % du PIB (sur la base des comptes nationaux), c'est-à-dire plus de 7 points en deçà de la moyenne de l'OCDE et beaucoup moins que dans tout pays de l'OCDE (graphique 4.2).

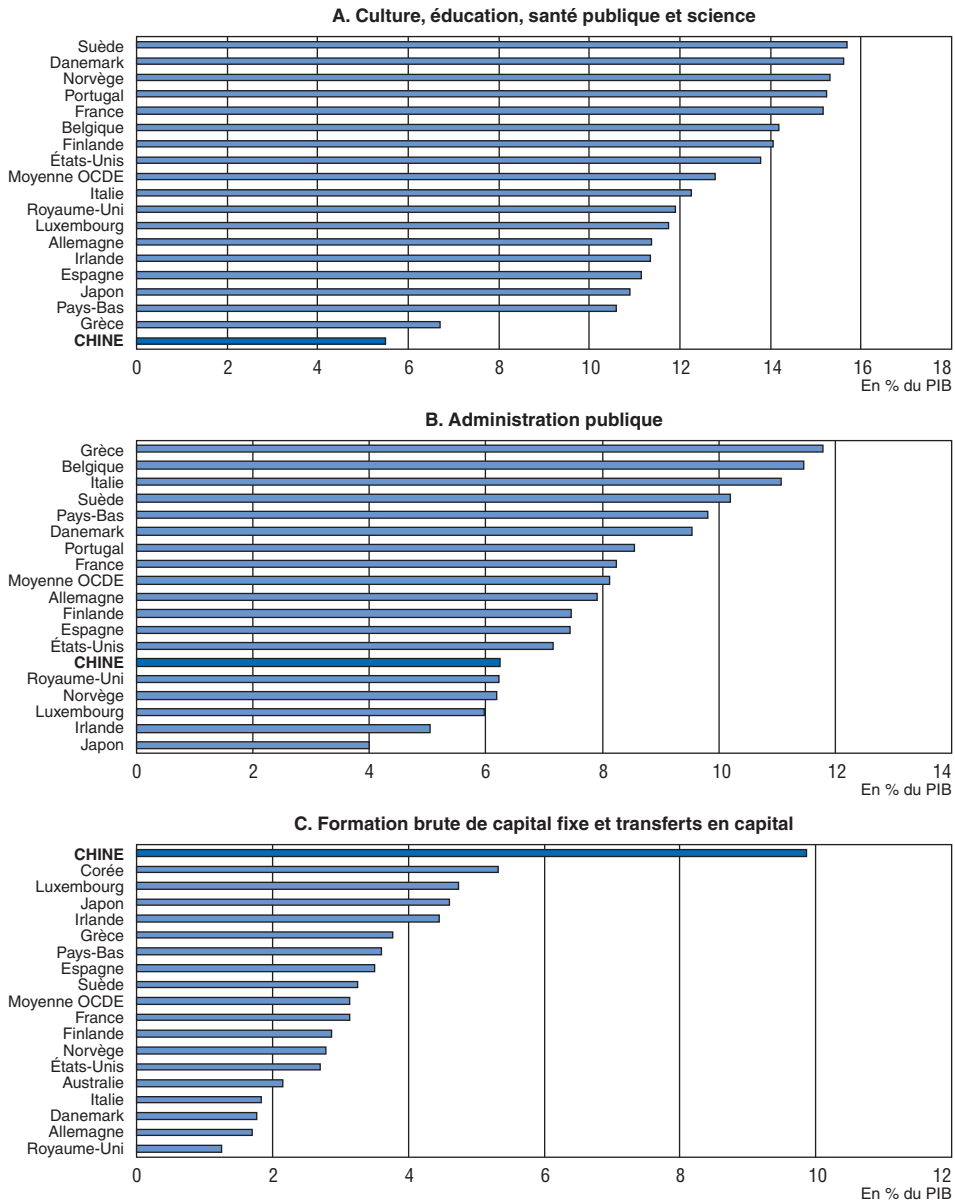
Éducation

L'importance des dépenses privées compense en partie les moindres dépenses publiques d'éducation par rapport à la moyenne de l'OCDE. De fait, l'effort total, mesuré en pourcentage du PIB, n'est inférieur que d'un point à celui de la zone de l'OCDE. Malgré une augmentation significative ces dernières années, la totalité des dépenses officielles d'éducation – incluant celles qui figurent dans d'autres catégories budgétaires et dans les comptes extrabudgétaires – était, en 2002, d'environ 3.2 % du PIB, c'est-à-dire en deçà de l'objectif de 4 % fixé depuis longtemps par l'État (voir plus loin). Le ratio 'dépenses publiques d'éducation/PIB' n'arrive pas au niveau des autres pays en développement pour lesquels on dispose de données et des pays en transition (graphique 4.3). En revanche, le ratio 'dépenses totales d'éducation/PIB' égale celui des autres pays en développement, grâce à la contribution plus importante du financement privé en Chine.

Au cours des dix dernières années, l'éducation a été l'un des principaux objectifs de la politique de développement. Dès 1993, on a fixé à 4 % du PNB l'objectif à moyen terme de dépenses budgétaires d'éducation (à l'horizon de 1999); il s'agissait de se rapprocher du ratio moyen des pays en développement, qui s'élevait à 4.1 % du PIB en 1991 (Gao, 2001). L'État a alloué des crédits supplémentaires de 50 milliards CNY par an, pour la période 1998-2002, afin de financer le Programme national d'enseignement obligatoire lancé en 1995. Il a ciblé ses transferts sur 592 cantons défavorisés (environ un cinquième du total). L'ambition était de porter la durée de la scolarité obligatoire à neuf ans dans les villes et à six ans dans l'ensemble des zones rurales, tout en fournissant gratuitement les manuels dans ces cantons ainsi qu'aux familles pauvres d'autres zones des régions du centre et de l'ouest du pays. Il a aussi garanti la rémunération des enseignants du primaire en transférant la responsabilité du niveau des bourgs à celui des cantons en 2000, puis à l'échelon central en 2002. En dépit d'une hausse substantielle des dépenses d'éducation, l'objectif de 4 % du PIB n'a pas été atteint (environ 3.4 % en 2002)⁴. Le dernier objectif, fixé par le Dixième plan quinquennal, était d'atteindre le niveau de 4 % du PIB en 2005⁵, tout en encourageant le secteur privé à fournir des services en ce domaine.

Graphique 4.2. Comparaison internationale des composantes de la dépense publique

2002

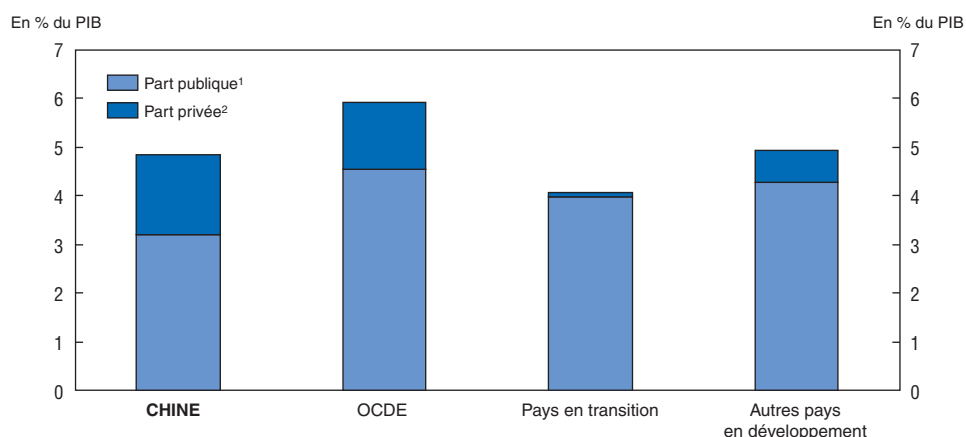


Note : Les données des pays de l'OCDE sont basées sur le SCN; les données chinoises proviennent des comptes budgétaires, sauf pour les dépenses en capital, qui sont basées sur le SCN.

Source : Ministère des Finances, Bureau national des statistiques (BNS), Base de données des Perspectives économiques de l'OCDE, n° 76.

Des inégalités demeurent dans la répartition des dépenses d'éducation entre régions et selon le niveau d'enseignement. Les moyens financiers consacrés à l'éducation ne sont pas les mêmes partout, et tant les efforts mis en œuvre que les résultats sont très disparates. Une part relativement élevée des dépenses officielles est affectée au niveau tertiaire, alors que l'enseignement primaire et secondaire est sous-financé. De plus, les crédits publics consacrés à la science et à la technologie sont relativement modestes selon les critères internationaux (OCDE, 2002).

Graphique 4.3. **Dépenses publiques et privées d'éducation**
2000



1. Y compris les aides publiques versées aux ménages au titre des dépenses d'éducation.

2. Net des aides publiques aux établissements d'enseignement.

Source : Ministère des Finances, *Regards sur l'éducation 2004*, OCDE.

Santé et protection sociale

En 2002, le total des dépenses de santé a représenté en Chine 5.3 % du PIB, soit seulement un peu moins que dans certains pays de l'OCDE, mais la part du financement privé dépasse celle de la plupart des pays de l'OCDE. En proportion du total des dépenses inscrites au budget, le secteur de la santé a fléchi de 4.2 % en 1994 à 2.9 % en 2002, soit 0.6 % du PIB. La réduction du financement public est imputable à la réforme de ce secteur, décidée en 1996 dans le but d'établir un système basé sur les principes du marché. Par ailleurs, la transition économique a entraîné une baisse brutale du nombre de personnes couvertes par une assurance médicale. Selon une enquête du ministère de la Santé 49.6 % de la population urbaine et moins de 20 % des ruraux l'étaient en 2003⁶. Afin de fournir à la population des campagnes des services de santé accessibles, le gouvernement a lancé en 2002 dans sept provinces un projet pilote de coopératives médicales et sanitaires. A partir de l'année suivante, il a alloué 10 CNY par habitant des campagnes (les collectivités locales et la population versant une cotisation identique) pour créer un fonds qui couvrirait 50 % des frais médicaux. Le projet vise à couvrir 80 % de la population rurale d'ici à 2010. Les indicateurs de santé se sont améliorés au cours des dernières décennies et l'espérance de vie a rattrapé les niveaux les plus bas des pays de l'OCDE. Il convient d'augmenter les dépenses de santé pour faire de nouveaux progrès, notamment en matière de mortalité infantile et maternelle, et pour accroître le taux de vaccination des enfants.

Malgré un développement rapide, la protection sociale ne représente qu'une proportion relativement faible du total des dépenses publiques (19.8 % en 2002, soit 2 % du PIB)⁷. L'une de ses principales composantes est le financement du revenu minimum urbain, qui a été introduit en 1997 dans tout le pays; son coût a été multiplié par plus de douze en 2004, date à laquelle 22 millions de personnes le percevaient. Les bénéficiaires englobent les salariés urbains licenciés, les retraités ou les chômeurs. L'équivalent rural de ce dispositif, créé par les quelque 1 400 cantons les plus riches (à peu près la moitié du total), verse des prestations à moins de 5 millions de personnes. Les dépenses des zones rurales pour assurer un revenu minimal représentent seulement un dixième de celle des zones urbaines.

Les dépenses d'investissement sont élevées et inefficaces

Les dépenses d'investissements publics sont beaucoup plus élevées que dans n'importe quel pays de l'OCDE. Elles représentaient en 2002 plus de 9 % du PIB (sur la base des comptes nationaux), c'est-à-dire plus du double de la moyenne constatée dans l'OCDE. Leur part dans le budget a plus que doublé depuis 1998, largement sous l'effet de travaux d'infrastructure à l'ouest du pays. Plus de la moitié des dépenses totales d'investissement sont des transferts en capital, que les comptes nationaux affectent au secteur des entreprises⁸.

Une meilleure gestion des dépenses en capital est nécessaire

Les autorités calculent maintenant le rapport « coût/efficacité » des dépenses publiques. Le nouveau système d'examen des dépenses de santé, d'éducation et d'aide à l'agriculture prévoit des indicateurs de référence spécifiques, qui servent à évaluer les dépenses effectives. Il s'applique aux projets d'équipement, aux agences publiques (écoles, hôpitaux, etc.) et aux organisations administratives. Bien qu'il s'agisse d'un progrès, on pourrait aller plus loin en définissant des indicateurs qui se prêtent mieux aux comparaisons entre régions et objectifs.

Le gouvernement a maintenant l'intention d'adopter de nouvelles méthodes de gestion axées sur les performances pour l'évaluation des agents publics. L'idée est de les responsabiliser davantage en mettant l'accent sur la quantité et la qualité des produits. L'absence d'indicateurs de performance à l'échelle du pays risque de limiter leur capacité à diminuer les dépenses d'administration publique; celles-ci, qui représentent 6.2 % du PIB, sont déjà un peu inférieures à la moyenne de l'OCDE (8.1 % en 2002) et se situent au niveau de celles du Royaume-Uni et des États-Unis⁹.

On gagnerait en efficacité si l'on exploitait mieux le rôle des mécanismes de marché, surtout pour les investissements. Des appels d'offres concurrentes pour les achats des administrations et la suppression des restrictions sur le choix des prestataires de services pourraient améliorer le rapport « coût/efficacité », en intensifiant la concurrence entre les fournisseurs. En matière d'investissements d'infrastructures, une participation accrue du secteur privé serait sans doute nécessaire. En effet, plusieurs projets publics ont été caractérisés par une programmation hasardeuse, une sous-estimation des coûts, une prévision erronée de la demande, des retards d'exécution et une absence d'évaluation *a posteriori* (Japan Bank for International Co-operation, 2003). Le gaspillage de l'argent public est particulièrement marqué pour les projets financés par l'émission d'obligations d'État, dont la moitié seulement remplissent leurs objectifs initiaux (Cour des comptes chinoise, 2004)¹⁰. L'une des principales raisons de cet état de fait est peut-être l'accès trop aisé aux financements publics. Les projets d'infrastructure seraient probablement plus efficaces s'ils étaient exécutés dans des conditions commerciales plutôt que sur fonds budgétaires. Il faudrait pour cela que davantage de grandes sociétés du BTP soient privatisées et que les entreprises privées puissent se financer à long terme sur les marchés financiers (voir encadré 4.1).

On dispose d'une marge importante d'amélioration de l'efficacité des dépenses en intégrant les budgets d'investissements et de charges courantes. Cela impliquerait de conférer la maîtrise globale des investissements publics à l'agence responsable des recettes et des dépenses courantes. Le budget des investissements devrait intégrer des opérations qui lui échappent actuellement : par exemple, le prêt du produit d'émissions d'emprunts d'État aux collectivités locales pour les travaux d'infrastructures et les dépenses en capital engagées par tous les comptes extrabudgétaires. Il conviendrait d'ancrer le budget des investissements dans un cadre à moyen terme.

Encadré 4.1. **Impliquer les entreprises dans les investissements publics**

Il existe d'importantes possibilités de participation du secteur productif au développement des infrastructures. Un certain nombre de sociétés du BTP se montrent compétitives sur le plan international. Parmi les quinze plus grandes, un tiers réalise plus de 15 % de leur chiffre d'affaires à l'étranger. À la fin des années 90, la municipalité de Pékin a recouru à un partenariat entre le public et le privé pour financer la construction d'autoroutes. Elle a créé une société ayant pour mission de lever des fonds et d'édifier un nouveau périphérique. Cette entité a assumé intégralement la responsabilité du financement des travaux et de l'organisation d'un appel d'offres. Le coût de l'autoroute, d'une longueur de 65 kilomètres, a été inférieur au budget prévu et elle a été mise en service au bout de trois ans, c'est-à-dire avec deux ans d'avance. Deux autoroutes périphériques s'ajouteront avant 2008 aux quatre qui existent déjà.

Toutefois, les expériences de création d'entreprises par les collectivités locales, pour gérer des projets d'infrastructure, n'ont pas toujours donné des résultats aussi bons qu'à Pékin. De nombreux aéroports ont été financés par des sociétés d'aménagement. Ainsi, en 2005, la zone du delta du Yangzi comptera 18 aéroports, soit une densité (0.8 pour 10 000 kilomètres carrés) supérieure à la moyenne américaine de 0.6. On observe une situation similaire dans le delta de la Rivière des Perles. En général, les aéroports régionaux ont éprouvé des difficultés à attirer des compagnies aériennes et une enquête conduite en 2001 a montré que 90 % des 143 aéroports chinois perdaient de l'argent (Quotidien du peuple, 29-04-2004). Les stations de réception de satellites sont un autre exemple de surinvestissement. La Chine dispose actuellement de 17 stations au sol, alors que 4 ou 5 suffiraient si l'échange des données était plus efficace. Pourtant, 60 stations nouvelles vont être construites dans les prochaines années (Chambre de commerce de Hong-Kong, Chine, 2004).

Alors que les entreprises publiques chinoises du BTP se diversifient à l'étranger, on a évoqué le risque que les règles introduites en 2004 limitent les possibilités de participation des entreprises étrangères aux appels d'offres pour les grands contrats d'infrastructures publiques; cela aurait pour résultat de diminuer la concurrence et de réduire le rapport « coût/efficacité » des dépenses publiques. La nouvelle réglementation impose un capital minimum aux entrepreneurs étrangers et plafonne la valeur de leurs contrats à un multiple de ce chiffre. Elle les oblige aussi à employer en Chine des effectifs substantiels.

* (Engineering News Review, 2005, www.enr.com/people/topLists/chinaCont/topChinaCont_1-60.asp.)

Le système des retraites doit être réformé

C'est seulement en 1997 qu'a été mis en place un système public d'assurance sociale à l'échelle nationale, qui couvre les retraites, la santé, le chômage, les accidents du travail et la maternité; il est encore au stade de la transition. Avant cette date, les prestations versées aux salariés l'étaient par les entreprises. Les taux moyens de cotisation sont élevés : 41 % de la masse salariale est versée à ces régimes, 30 % étant à la charge des employeurs et 11 % à celle des salariés (tableau 4.3). Actuellement, le secteur est segmenté entre zones rurales et urbaines et, même au sein de ces dernières, la couverture est sensiblement différente selon les régions et le statut des entreprises. Cette situation fait obstacle à la mobilité de la main-d'œuvre et donc à la création d'un marché national du travail. En outre, les divers régimes sont mal gérés, une proportion significative d'entreprises privées n'y adhérant pas, malgré leur caractère obligatoire.

Tableau 4.3. **Taux des cotisations de sécurité sociale**

En % du salaire, 2005

| | Retraite | Santé | Chômage | Accidents du travail | Maternité | Total |
|--------------|-----------|----------|----------|----------------------|-----------|-----------|
| Entreprise | 20 | 6 | 2 | 1 | 1 | 30 |
| Salariés | 8 | 2 | 1 | | | 11 |
| Total | 28 | 8 | 3 | 1 | 1 | 41 |

Source : Ministère du Travail et de la Sécurité sociale.

Parmi les cinq régimes d'assurance sociale, celui des retraites est de beaucoup le plus important, puisqu'il représente quelque 80 % des recettes et des dépenses. On est passé d'un système par répartition et à prestations définies à un dispositif hybride, conjuguant prestation définies et cotisations définies; puis, le système actuel à trois piliers, qui s'applique à la totalité de la main-d'œuvre urbaine, a été mis en place en 1997 (voir encadré 4.2).

Encadré 4.2. **Le système des retraites en Chine**

Le premier pilier, qui est obligatoire, donne droit au versement d'une retraite de base forfaitaire, égale à 20 % du salaire moyen pratiqué là où le régime s'applique, à condition d'avoir cotisé pendant au moins 15 ans. Cette fraction est financée par les cotisations des entreprises, qui représentent 17 % des salaires. L'effet est très redistributif, car la pension perçue lors de la cessation d'activité équivaut à 20 % des salaires locaux, quel que soit le montant réel des revenus d'activité. Le premier pilier a une autre composante, qui consiste en comptes individuels « notionnels » à caractère obligatoire, auxquels cotisent entreprises et salariés à hauteur de 3 et 8 % des salaires. L'intérêt versé sur ces comptes correspond généralement au taux officiel des dépôts bancaires. Lors de la cessation d'activité, le retraité a droit à une rente mensuelle égale aux cotisations et intérêts cumulés divisés par 120. L'âge de la retraite est de 60 ans pour les hommes, de 55 ans pour les femmes employées à des travaux non manuels et de 50 ans pour les femmes travailleurs manuels. L'objectif de ce complément est d'assurer un taux de remplacement de 38.5 %, en supposant que le taux d'intérêt rémunérant le solde (le taux des dépôts bancaires) soit toujours égal à la croissance nominale des salaires. Le deuxième pilier, qui est volontaire, est financé par des cotisations de l'entreprise et des salariés. Seules les entreprises qui appliquent pleinement les deux premiers éléments du dispositif peuvent établir les fonds qui gèrent le troisième pilier. Les entreprises publiques respectent bien leurs obligations, mais n'ont pas les moyens de créer ces fonds. Dans ces conditions, le nombre de participants ne dépassait pas 7 millions en 2003. Pour développer le rôle du troisième pilier, il faut au préalable que le système soit davantage appliqué, surtout par les entreprises privées et étrangères. Il a pour vocation d'encourager l'épargne individuelle en vue de la retraite.

Le passage à un système mixte – combinant la répartition et les comptes individuels de capitalisation – a un coût dont le financement n'a pas été résolu. Le fait que les systèmes de retraite soient gérés au niveau des cantons, des villes et des provinces constitue une difficulté majeure. Un excédent dans une circonscription administrative ne peut servir à compenser des déficits ailleurs. L'État est responsable du financement des régions déficitaires. En revanche, les régions excédentaires peuvent diminuer les taux de cotisation ou investir les excédents, d'où une réticence à fusionner leurs dispositifs avec ceux des zones moins favorisées.

Les cotisations versées au titre du premier pilier du nouveau régime ne suffisent pas à financer les retraites des personnes ayant acquis des droits dans le cadre des dispositifs antérieurs, qui offraient des taux de remplacement de 75 à 80 % (Zhu, 2002). C'est pourquoi le gouvernement a modifié son projet de départ, de telle sorte que les comptes individuels sont devenus notionnels au lieu d'être totalement capitalisés. Cette mesure a permis d'étaler le coût de la transition sur une plus longue période en empruntant sur ces comptes. En 2000, le gouvernement central a institué un fonds national de sécurité sociale pour servir de réserve et couvrir les déficits de trésorerie du premier pilier¹¹. Ce fonds a en principe le droit de recevoir 10 % du montant des cessions d'actions d'entreprises publiques, à l'occasion d'une introduction en bourse ou de nouvelles émissions. Le produit des ventes de tickets de loterie lui sera également versé (Wang, 2004). D'autres initiatives sont à un stade expérimental (cf. encadré 4.3).

Encadré 4.3. Le régime pilote du Nord-Est

Le gouvernement a lancé, dans la province du Liaoning, une expérience pilote de création de comptes individuels à capitalisation intégrale (document du Conseil des affaires d'État n° 42). Cette région est l'une de celles où le ratio « retraités/salariés » est le plus élevé, en raison du grand nombre d'entreprises publiques locales ayant réduit leurs effectifs. Conformément au projet initial de 1997, la cotisation totale de l'entreprise pour la retraite de base (20 % du salaire) est partiellement utilisée au financement de celle-ci, tandis que la cotisation à la charge des salariés (8 %) est versée sur des comptes individuels. Le déséquilibre éventuel entre cotisations versées et prestations de base est pris en charge par l'État central et les administrations locales. La période d'acquisition de droits pour le régime de base est encore de 15 ans, mais les prestations augmentent maintenant de 0.6 % pour chaque année supplémentaire de cotisation. Les services fiscaux locaux sont désormais responsables du recouvrement. En 2004, le projet pilote a été étendu à deux autres provinces du Nord-Est (Jilin et Heilongjiang) sous une forme modifiée. Dans ces provinces, la retraite de base tient aussi compte du salaire de chacun et les prestations de retraite provenant de comptes individuels sont ajustées en fonction de l'espérance de vie. Dans le Heilongjiang, les fonds de pension seront centralisés au niveau provincial.

Les modalités des comptes individuels notionnels, deuxième pilier du système, ne sont pas attrayantes. Depuis le lancement du dispositif, les cotisations ont eu un rendement réel de seulement 2.4 % par an, alors que les salaires réels ont augmenté à un rythme annuel de 12.4 %. Même si l'écart se réduisait de 10 à 3 points, le taux de remplacement tomberait à 24 % au lieu des 38½ pour cent prévus. De plus, à un certain moment, il faudra modifier la formule utilisée pour calculer les retraites au terme de la période d'accumulation. Elle fait l'hypothèse d'une espérance de vie de 10 ans. Or, en 2001, l'espérance de vie à 60 ans était de 17 ans pour les hommes, tandis que, pour les femmes âgées de 55 ans, elle était de 24 ans (OMS, 2005).

La couverture effective est très limitée : en 2000, 63 % seulement des salariés remplissant les conditions requises étaient effectivement couverts (Zhao et Xu, 2001), ce qui représentait 14 % du total des personnes employées ou officiellement au chômage¹². Il y a davantage de salariés couverts dans les entreprises publiques et collectives, mais les sociétés privées et étrangères sont peu enclines à participer. Pour tenter d'augmenter le taux de couverture, plusieurs provinces offrent des conditions préférentielles aux nouveaux adhérents¹³. Il s'agit

plutôt de régions favorisées, où le secteur public est moins représenté et le taux de couverture faible. En raison des réductions de cotisations et du non-paiement, le montant effectif des fonds recouverts est encore plus faible que ne l'implique le taux de couverture. La situation est très variable en fonction du statut des entreprises et des régions, ce qui empêche la « portabilité » des retraites et, par conséquent, la création d'un marché national du travail.

L'évaluation de la viabilité à long terme du système de retraite d'un pays est entachée d'incertitudes, mais c'est un exercice essentiel pour servir de base aux débats sur une réforme. En 2001, le ministère du Travail et de la Sécurité sociale a établi des projections de dépenses futures. Elles reposent sur des hypothèses relatives aux évolutions de la démographie, de l'emploi, de la productivité et de l'urbanisation¹⁴. Les simulations supposent que les paramètres du système ne changent pas et que les comptes individuels soient intégralement capitalisés, contrairement aux pratiques en vigueur. Il en ressort que le premier pilier du système resterait déficitaire pendant 28 ans, c'est-à-dire jusqu'à l'extinction des retraités ayant cessé leur activité avant 1997 et de la génération de transition.

Plusieurs possibilités de réformes ont été examinées. La durée de la période déficitaire pourrait être écourtée de six ans en conservant la formule actuelle de comptes individuels notionnels. Quand l'ensemble du système sera excédentaire, on pourrait investir les comptes individuels en actifs non publics. Au bout de 28 ans, quand le régime de base dégagera des excédents, les nouvelles entrées de fonds sur les comptes individuels pourront être intégralement placées. On disposera alors d'une marge pour alléger les cotisations au premier pilier, en les faisant passer du taux actuel de 20 % à 12 %, ou pour rembourser au régime les emprunts effectués initialement par l'échelon national.

Une période de transition aussi longue limiterait la capacité du système des retraites à accroître l'épargne et à stimuler le développement des marchés financiers. Le ministère a donc recommandé un processus progressif de réformes pour accélérer la transition vers la capitalisation intégrale. Il a proposé :

- De mettre fin aux retraites anticipées.
- D'aligner progressivement l'âge de la retraite pour la main-d'œuvre féminine manuelle et non manuelle.
- De relever l'âge de la retraite des femmes, qui deviendrait identique à celui des hommes.
- De diminuer les retraites provenant des comptes individuels, afin de rapprocher la durée des prestations de l'espérance de vie à l'âge de la cessation d'activité¹⁵.
- De mettre en commun les régimes au niveau national.

La suppression des retraites anticipées écourterait de trois ans la période déficitaire et réduirait d'un tiers le déficit cumulé, pour le ramener à 1 800 milliards CNY (19 % du PIB de 2001). D'autres mesures seraient encore nécessaires pour garantir la viabilité du système.

Les projections mettent en évidence les domaines où les réformes auront le plus de chances d'avoir une incidence importante sur la viabilité du système. Si l'on appliquait un dispositif comprenant à la fois une baisse des taux de remplacement, une extension de la couverture et un report de l'âge de la retraite, le système pourrait perdurer. Il serait possible de faire rentrer davantage de fonds en renforçant la discipline. Les résultats des projets expérimentés dans les provinces seront évalués avant qu'il soit décidé de procéder à des changements dans l'ensemble du pays.

Le système fiscal repose sur la taxation des biens et des services

Le système fiscal actuel de la Chine est relativement récent puisqu'il date de 1994. La grande masse des recettes publiques a trois sources principales – l'impôt sur le revenu, les taxes sur les biens et services, et les cotisations de sécurité sociale – mais leur composition est très différente de celle des pays de l'OCDE. Les impôts indirects représentent 43 % des rentrées, ce qui est sensiblement supérieur à la moyenne de l'OCDE (tableau 4.4). Les prélèvements sur les sociétés ont à peu près le même rendement que dans les pays de l'OCDE, mais l'IRPP et les cotisations de sécurité sociale ont beaucoup moins d'importance en Chine.

Tableau 4.4. **Composition de diverses recettes publiques en Chine et dans la zone de l'OCDE**

En % du total des prélèvements obligatoires, 2003

| | Total des impôts directs | Dont : impôts directs sur les ménages | Dont : impôts directs sur les entreprises | Impôts indirects | Dont : impôts de type TVA | Autres impôts | Cotisations de sécurité sociale perçues par l'État |
|---|--------------------------|---------------------------------------|---|------------------|---------------------------|---------------|--|
| Australie ¹ | 55.3 | 38.5 | 16.3 | 33.2 | .. | 11.5 | .. |
| Autriche | 29.9 | 24.3 | 5.3 | 26.9 | 18.0 | 8.9 | 34.3 |
| Belgique | 36.5 | 29.7 | 6.5 | 24.3 | 14.9 | 7.0 | 32.2 |
| Canada | 46.5 | .. | .. | 26.4 | 8.0 | 12.3 | 14.7 |
| République tchèque | 26.2 | 13.5 | 12.8 | 29.8 | 17.9 | 2.4 | 41.6 |
| Danemark | 59.1 | 53.3 | 5.7 | 31.7 | 19.9 | 5.8 | 3.4 |
| Finlande | 39.0 | 31.2 | 7.8 | 31.0 | 18.8 | 2.7 | 27.2 |
| France | 23.6 | 18.6 | 5.1 | 25.7 | 15.8 | 12.4 | 38.2 |
| Allemagne | 25.6 | .. | .. | 25.3 | 15.4 | 5.6 | 43.5 |
| Grèce | 23.1 | 13.6 | 9.1 | 38.0 | 21.1 | 3.0 | 35.8 |
| Hongrie | 23.9 | 18.2 | 5.7 | 41.6 | 23.2 | 1.9 | 32.5 |
| Islande | 43.2 | .. | .. | 37.8 | 26.9 | 10.5 | 8.5 |
| Irlande | 40.2 | 23.6 | 12.9 | 40.5 | 23.6 | 3.8 | 15.4 |
| Italie | 31.1 | 25.3 | 5.5 | 25.3 | 13.8 | 13.4 | 30.2 |
| Japon | 26.8 | .. | .. | 17.9 | 9.5 | 17.0 | 38.2 |
| Luxembourg | 36.5 | .. | .. | 29.2 | 15.3 | 6.4 | 27.9 |
| Pays-Bas | 26.0 | 17.7 | 8.2 | 30.0 | 19.1 | 6.6 | 37.4 |
| Nouvelle-Zélande ¹ | 57.5 | .. | .. | 29.6 | 20.0 | 9.4 | 3.5 |
| Norvège | 44.6 | 25.9 | 9.8 | 29.9 | 20.0 | 2.6 | 22.9 |
| Pologne | 17.2 | 11.2 | 6.0 | 36.0 | 22.3 | 8.4 | 38.5 |
| Portugal | 24.7 | 15.9 | 8.8 | 38.8 | 22.5 | 4.5 | 32.0 |
| République slovaque | 22.3 | .. | .. | 34.2 | 22.0 | 3.8 | 39.6 |
| Espagne | 28.5 | 19.3 | 9.2 | 30.1 | 16.5 | 5.6 | 35.8 |
| Suède | 36.9 | 32.2 | 4.6 | 25.3 | 17.8 | 9.5 | 28.3 |
| Royaume-Uni | 36.7 | 28.8 | 7.8 | 31.9 | 18.9 | 11.3 | 20.1 |
| États-Unis | 42.5 | 34.8 | 7.7 | 15.3 | .. | 14.6 | 27.5 |
| Moyenne non pondérée de la zone OCDE | 34.7 | 25.0 | 8.2 | 30.2 | 18.4 | 7.7 | 28.4 |
| Chine | 34.8 | 9.2 | 23.4 | 42.8 | 32.3 | 2.8 | 19.5 |

1. Données de 2002.

Source : Annuaire fiscal 2004 de la Chine et base de données OCDE des comptes nationaux.

Certains aspects de la fiscalité indirecte faussent les comportements économiques

En Chine, les impôts indirects comportent à la fois une taxation de la valeur ajoutée et des droits qui frappent des produits et services spécifiques. La TVA est la principale ressource fiscale depuis l'élargissement de son assiette et la réduction à deux du nombre

de taux, mesures décidées en 1994¹⁶. De façon inhabituelle, l'assiette effective de la TVA englobe la consommation, les investissements et, depuis 2004, certains produits exportés. Le taux moyen sur les exportations se situe entre 3 et 5 %, alors que le taux de droit commun est de 17 %. Mais la TVA ne s'applique pas aux transactions sur des actifs et services incorporels; ceux-ci entrent dans le champ de la taxe professionnelle, dont les taux sont généralement beaucoup plus bas.

L'administration responsable de la TVA fait l'objet de pressions constantes pour requalifier des biens comme intermédiaires, plutôt que comme biens d'investissement, et reclasser des exportations en produits donnant droit à récupération intégrale; on lui demande aussi de soumettre des services à la taxe professionnelle ou de les y soustraire, en fonction des taux d'imposition relatifs. De plus, la TVA incite à utiliser dans le processus de production des facteurs autres que le capital, ce dernier ne donnant pas droit au remboursement de l'impôt¹⁷. En 2003, les rentrées de TVA ne représentaient que 56 % du rendement théorique, si la totalité des investissements et de la consommation des ménages avait été imposée au taux de droit commun; cela est dû au grand nombre d'exonérations et de taux minorés. Les droits d'accise, qui frappent la consommation, sont très différenciés, allant de 3 à 45 % (pour le tabac). Depuis 1994, le rendement de la TVA a augmenté à un rythme supérieur de 1½ point à la croissance de la consommation et des investissements, (soit une élasticité de 1.13), peut-être en raison du développement rapide des exportations et d'un meilleur recouvrement.

La part des impôts directs est réduite, mais augmente rapidement

L'impôt sur les sociétés défavorise les entreprises chinoises

La faiblesse de la fiscalité sur les sociétés à investissement étranger a stimulé l'activité économique. Les sociétés étrangères situées dans un très grand nombre de zones géographiques ou qui opèrent dans des secteurs spécialement désignés (comme les industries de haute technologie) sont imposées à 15 %. En ce qui les concerne, 40 % de l'impôt sur les bénéfices sont restitués en cas de réinvestissement dans la même entreprise ou dans une entreprise nouvellement créée. Le remboursement devient intégral quand la société (existante ou nouvelle) exporte sa production ou se livre à des activités de haute technologie¹⁸. De plus, les sociétés étrangères bénéficient d'une exonération totale ou partielle pendant leurs trois premières années de fonctionnement et parfois beaucoup plus longtemps. Les entreprises chinoises peuvent aussi avoir droit au régime fiscal réservé aux entreprises étrangères, si un associé étranger détient au moins 25 % de leur capital. Cette différenciation fiscale incite les entreprises chinoises à présenter leurs capitaux comme d'origine étrangère, afin de profiter de taux d'imposition plus bas. Le résultat global de ces dispositions est que, dans le secteur industriel, le taux réel d'imposition des sociétés à contrôle majoritaire étranger allait de 10 à 15 % en 2003, tandis que même les sociétés chinoises privées supportaient un taux effectif limité à 20-25 % au lieu d'un taux normal de 33 %. Grâce à l'activité croissante des sociétés étrangères faiblement imposées et au redressement des taux de profit (cf. chapitre 2), le rendement de l'impôt sur les sociétés est passé de 1¼ pour cent du PIB en 1998 à près de 3 % en 2004.

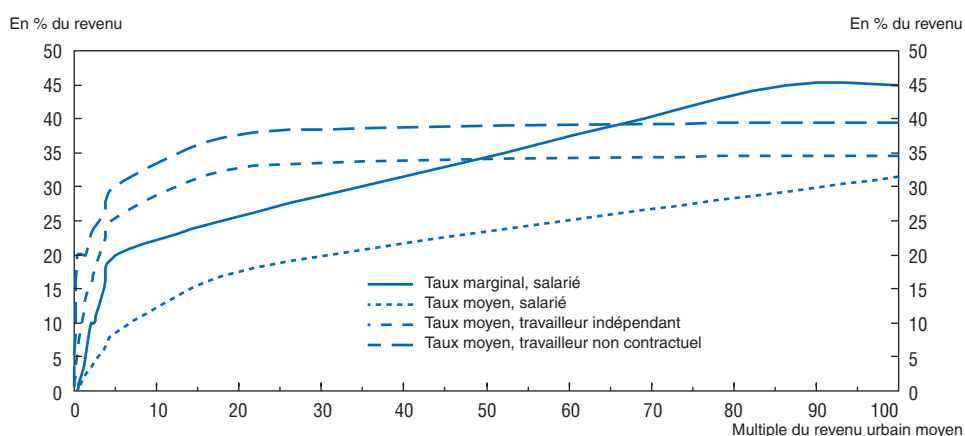
L'impôt sur le revenu des personnes physiques doit être réformé

L'épargne est encouragée par une faible imposition des revenus de placements. Les intérêts bancaires et les dividendes sont taxés à un taux forfaitaire de 20 % et traités séparément des autres formes de revenus. Afin d'encourager l'offre de logements locatifs,

les loyers sont soumis à un taux forfaitaire de 10 % depuis 2001, tandis que les intérêts des comptes d'épargne expressément réservés aux dépenses d'éducation et aux retraites sont complètement exonérés. Les plus-values sur les titres ainsi que les revenus tirés des emprunts d'État et de certaines autres obligations le sont également. Les plus-values sur les actifs fixes sont taxées à 20 %.

Contrairement à la fiscalité des entreprises, l'imposition des revenus des salariés et des travailleurs indépendants est simple, le taux marginal d'imposition dépassant rarement 20 %. Le système évite aussi beaucoup des complexités observées dans les pays de l'OCDE, mais n'est pas très équitable. Trois régimes d'imposition coexistent : l'un applicable aux salaires, un deuxième aux revenus des travailleurs indépendants et le troisième aux revenus d'activités temporaires. L'unité imposable est la personne physique, ce qui évite les difficultés rencontrées par beaucoup de systèmes fiscaux de la zone OCDE, dans lesquels l'unité imposable est le couple pour les personnes mariées. Il existe un abattement à la base, réservé aux personnes qui perçoivent un salaire régulier; il s'élevait en 2003 à 70 % du salaire urbain moyen. Par ailleurs, les barèmes d'imposition sont différents pour chacune des trois catégories de revenus. Pour ceux qui touchent un salaire régulier, la progressivité des neuf tranches d'imposition est relativement lente. Ainsi, le taux marginal atteint 20 % pour cinq fois le salaire urbain moyen (graphique 4.4), alors que, pour un travailleur indépendant, il est de 35 % à un niveau de 3.6 fois les gains moyens. Le taux d'imposition des travailleurs non contractuels est encore plus élevé : il atteint en moyenne 20 à 40 %. Certains types de revenus, comme les retraites de base ainsi que les prestations de santé et les indemnités de chômage, sont totalement exonérés.

Graphique 4.4. **Taux d'imposition des détenteurs d'un revenu salarial régulier, des travailleurs indépendants et des travailleurs non contractuels**



Source : Administration nationale des impôts, calculs de l'OCDE.

Bien que l'abattement à la base de l'impôt sur les revenus salariaux soit fixé, sur le plan national, à 9 600 CNY par an, il peut être plus élevé en certains points du pays, à condition de ne pas dépasser 120 % du niveau national. C'est ainsi que le seuil d'imposition sur le revenu est sensiblement supérieur dans les provinces côtières, plus riches, et à Pékin.

En dépit des déductions plus fortes en vigueur dans les zones prospères, le rendement de l'impôt sur le revenu est en rapide augmentation. À l'échelle nationale, les différentes tranches et le seuil d'imposition n'ont pas été modifiés depuis 1980, en dépit d'une

multiplication par 18 des salaires urbains annuels. On ne dispose pas de séries chronologiques longues de la composante salariale des recettes de l'IRPP ou d'une ventilation des rentrées fiscales en fonction des tranches. Mais des simulations utilisant l'enquête sur les revenus des ménages urbains peuvent donner une idée du rendement de la taxation des salaires; elles laissent penser que l'impôt est recouvré efficacement (Piketty et Qian, 2004)¹⁹. Le système n'étant pas indexé, il n'est guère étonnant que ces calculs indiquent une vive hausse de ce rendement. Pour la période 1994-2001, l'élasticité par rapport à l'assiette a été de 2.6. Les simulations montrent une progression annuelle supérieure à 20 %, pendant la même période, de la proportion de la population urbaine assujettie à l'impôt sur les revenus salariaux et du taux moyen de prélèvement. Selon les auteurs, l'élasticité de l'impôt pourrait s'élever à près de 4 de 2004 à 2010. La hausse du rendement ne résultera plus de l'augmentation du nombre de personnes devenant imposables dans les tranches les plus basses, mais d'un glissement des contribuables existants vers les tranches supérieures; il pourrait en résulter une augmentation du rendement de l'IRPP à hauteur de 2¾ pour cent du PIB en 2010.

Les réformes devraient viser à soutenir la croissance

Un certain nombre de caractéristiques du système fiscal chinois ont sans doute contribué au niveau élevé de l'épargne et de l'investissement. Les taux marginaux de l'impôt sur le revenu sont faibles pour la grande masse de la population. Les revenus du capital sont peu taxés et l'essentiel des recettes provient des impôts indirects. Toutefois, il y a plusieurs domaines où la réforme du système le rendrait encore plus favorable à l'épargne, à l'investissement, au travail et, donc, à la croissance.

Il faudrait asseoir la TVA uniquement sur la consommation

Il conviendrait de transformer progressivement la TVA en impôt basé seulement sur la consommation, en permettant de déduire la taxe en amont pour les dépenses d'investissement. Compte tenu, de son coût, la réforme serait nécessairement étalée sur plusieurs années. Parallèlement, on élargirait l'assiette de la TVA, qui engloberait celle de la taxe professionnelle. On ne dispose pas d'une décomposition officielle des sources de la TVA. Mais, comme les investissements et la fraction taxée des exportations représentaient, en 2004, plus de 60 % de l'assiette totale, les pertes de recettes seraient importantes; en effet, le rendement de la TVA dépassait 7 % du PIB la même année.

Une harmonisation de l'imposition des entreprises est nécessaire

Il faudrait unifier le régime fiscal des sociétés chinoises et étrangères. En ce domaine, la préoccupation principale est de ne pas compromettre la vitalité des zones économiques spéciales bénéficiant d'un traitement de faveur, qui ont été les composantes les plus dynamiques de l'économie grâce aux investissements étrangers. Le taux unifié devrait donc être aussi proche que possible de celui actuellement en vigueur pour les sociétés étrangères. Confronté à un dilemme similaire, un pays de l'OCDE, l'Irlande, a décidé de majorer légèrement l'imposition des entreprises étrangères, mais d'abaisser à ce même niveau le taux appliqué aux autres entreprises. La Chine doit tenir compte des taux pratiqués chez ses deux principaux fournisseurs de capitaux étrangers, ce qui milite en faveur d'un taux ne dépassant pas 20 %, avec peut-être le maintien du taux réduit sur les bénéfices réinvestis.

Il conviendrait de plafonner les taux marginaux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques

Certaines réformes de l'impôt sur le revenu pourraient le rendre plus équitable et prévenir l'apparition d'incitations négatives. Le taux le plus élevé, qui est de 45 %, a un faible rendement, car peu de contribuables sont imposés dans la tranche supérieure. On pourrait envisager de le plafonner à 20 %, par exemple, comme le font d'autres économies en transition. Cela rendrait plus équitable le traitement fiscal des revenus du travail et du capital. À l'heure actuelle, le taux marginal est atteint à un niveau correspondant à cinq fois le revenu urbain moyen. Le plafonnement envisagé ne susciterait que des pertes de recettes limitées, puisque le taux moyen frappant les plus gros contribuables (1 % du total) était estimé à 9 % seulement en 2001 (Piketty et Qian, 2004). Cette solution aurait l'avantage d'intégrer tous les revenus du capital à l'IRPP sans alourdir leur taxation. En termes d'équité, l'intérêt serait de faire bénéficier les petits épargnants d'un taux de prélèvement marginal plus bas qu'aujourd'hui. En revanche, il conviendrait d'exonérer les dividendes versés par les sociétés chinoises, afin d'éviter une double imposition – d'abord au stade de l'entreprise, puis à celui de l'actionnaire. Le gouvernement s'oriente dans cette voie : à dater de juin 2005, la moitié seulement des dividendes versés par des sociétés cotées sera imposée. Mais il faudrait aussi élargir l'assiette de l'impôt en y incluant les revenus de transferts et les prestations sociales, même si, compte tenu des abattements actuels, peu de bénéficiaires seraient taxés. Les autorités devront enfin envisager l'indexation des tranches du barème sur la croissance moyenne des salaires; toutefois, au cours des cinq prochaines années, la forte amélioration du rendement de l'impôt sur le revenu, dû à l'augmentation du nombre d'assujettis et au passage des contribuables existants dans les tranches supérieures, devrait contribuer au financement d'autres réformes fiscales comme la modification de la TVA et l'abaissement de l'impôt sur les sociétés. Enfin, l'imposition nettement plus lourde des travailleurs indépendants et des travailleurs non contractuels semble constituer une anomalie, si l'on veut stimuler la croissance.

L'administration fiscale doit gagner en efficacité et en efficience

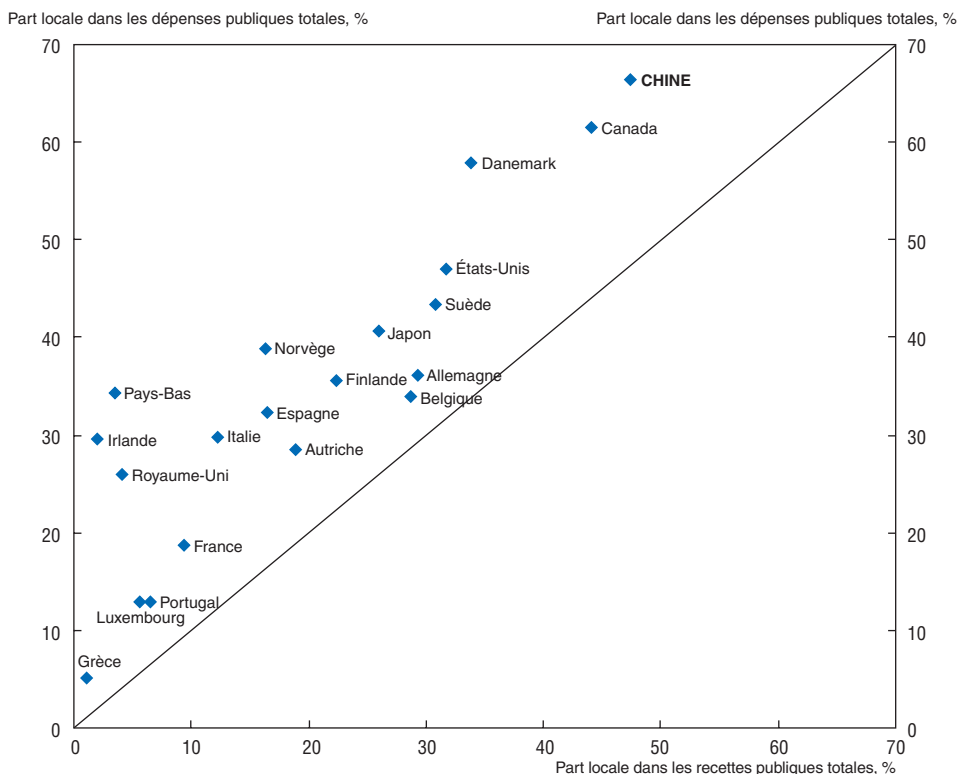
Pour qu'une politique fiscale soit efficace, il faut que l'administration le soit aussi. La réforme fiscale de 1994 a institué des services fiscaux nationaux, chargés de recouvrer les impôts nationaux et partagés sur tout le territoire. La coexistence d'une administration fiscale nationale et locale à tous les échelons publics et l'absence de coordination entre elles sont très coûteuses; le fisc emploie 800 000 fonctionnaires et il y a des dizaines de milliers de bureaux (Kurihara, 2005). L'autonomie des bureaux situés au plus bas de l'échelle par rapport aux services nationaux est peut-être encore plus préoccupante. Elle montre que le concept de partage des recettes, tel qu'il a été introduit par l'accord de 1994, n'est pas encore pleinement appliqué et que l'ancien système « contractuel » perdure. Ainsi, les bureaux fiscaux des bourgs s'entendent avec les échelons supérieurs de l'administration locale sur le montant des recettes à leur remettre. Si le rendement de l'impôt est supérieur, le bureau fiscal du bourg est autorisé à conserver une certaine proportion du trop-perçu à titre de prime selon une échelle dégressive. Il est sans doute plus surprenant encore qu'il ait le droit de reverser ces primes aux entreprises locales (Krug, Zhu et Hendrichske, 2004), les fonds étant comptabilisés comme dépenses pour l'industrie et les transports. Pour s'assurer que les réformes fiscales entraînent des rentrées accrues, il faut réorganiser l'administration fiscale. Au lieu d'être fonctionnelle, l'organisation devrait être structurée par catégories de contribuables ainsi que par type d'activité et être fermement

contrôlée au niveau national; il faudrait aussi mettre fin à la négociation d'objectifs fiscaux, même si cela doit aller à l'encontre d'une pratique encore acceptée qui consiste à considérer les niveaux administratifs inférieurs comme propriétaires des rentrées fiscales résiduelles.

Le déséquilibre des relations budgétaires entre les niveaux d'administration est une source majeure de disparités et d'inefficacité

En Chine, les relations budgétaires entre les différents niveaux d'administration sont caractérisées par une décentralisation, à la fois poussée et inégale, des dépenses et par une moindre décentralisation des ressources. Dans ces conditions, beaucoup d'administrations infranationales sont étroitement tributaires des transferts. Pour un système politique unitaire, la proportion des dépenses publiques infranationales, qui s'élève à plus des deux tiers du total, est très élevée au regard des critères internationaux – elle l'est plus que dans tous les pays de l'OCDE, y compris ceux qui, comme le Canada, ont une organisation fédérale (graphique 4.5). La Chine est un vaste pays aux disparités régionales prononcées. Cela justifie sans doute que les décisions relatives à l'offre de biens et de services publics soient décentralisées, pour que les administrations infranationales répondent mieux aux besoins locaux; mais elles n'ont en fait guère de marge pour adapter les services publics aux nécessités locales. L'existence de stricts contrôles centraux et le fait que les fonctionnaires locaux répondent de leurs actions devant les échelons supérieurs, plutôt que devant leurs

Graphique 4.5. **La part locale des dépenses et recettes des administrations**
2001



Note : Les données chinoises comprennent les comptes budgétaires et extrabudgétaires ainsi que les émissions d'obligations d'État pour le compte des administrations locales.

Source : Ministère des Finances, Joumard et Kongrud (2003).

administrés, privent le pays de beaucoup des avantages potentiels de la décentralisation (Tsui et Wang, 2004).

Les relations budgétaires entre niveaux d'administration sont régies par la réforme de 1994 relative aux finances publiques et à la fiscalité, qui, pour la première fois, a déterminé la répartition des responsabilités en matière de dépenses et de recettes. Elle a notamment institué un dispositif objectif de partage des rentrées fiscales et mis en place un mécanisme de transferts entre l'État et les autorités provinciales. Cette réforme est une étape importante vers l'établissement de finances publiques modernes. Mais elle est restée ambiguë sur des questions comme l'organisation des rapports budgétaires à l'intérieur des provinces, et n'a pas défini de règles claires pour les transferts, ce qui se traduit par des incitations allant à l'encontre de l'efficacité (Ni, 2005). En outre, les inégalités importantes de dépenses publiques qui subsistent entre les provinces, mais surtout au sein de celles-ci, posent un problème d'équité dans la répartition de l'argent public (Molnar, 2005).

La décentralisation des dépenses ne s'est pas accompagnée de ressources adéquates

Depuis 1994, un nouvel ensemble de règles fixe les responsabilités de l'État et des administrations locales en matière de dépenses. Le premier est presque entièrement responsable des dépenses relatives à la défense nationale, aux forces de police armées, à la prospection géologique et au service de la dette nationale. Les dépenses d'infrastructure sont réparties entre le gouvernement central et les autorités infranationales (principalement au niveau des provinces). La plupart des autres grandes actions publiques – éducation, santé, protection sociale et entretien des villes – incombent largement aux administrations infranationales. Dans les provinces, la division des tâches est moins formalisée mais, en général, les échelons inférieurs (préfectures, cantons et bourgs) prennent en charge l'essentiel des dépenses assignées au niveau infranational dans leurs circonscriptions.

À l'intérieur des provinces, la décentralisation des responsabilités est variable selon les catégories de dépenses et les régions. Elle tend, par exemple, à être moins accentuée dans des domaines comme les infrastructures que dans d'autres, comme l'éducation. Par ailleurs, plusieurs administrations infranationales ont adopté un système « à deux vitesses », qui réserve les délégations de responsabilités aux circonscriptions les mieux gérées (Ni, 2005). Le gouvernement central impose des contraintes qui laissent peu de latitude aux administrations infranationales pour adapter les biens et services publics aux besoins locaux. De plus, en l'absence de répartition claire des dépenses publiques, chaque niveau administratif est enclin à reporter les obligations sur l'échelon inférieur. Certains engagements, comme le règlement des prestations sociales dues aux travailleurs licenciés par les entreprises d'État, la réalisation du programme fixant la durée de la scolarité obligatoire à 9 ans et le planning familial, ont été délégués aux échelons administratifs inférieurs, sans les ressources pour les financer. Il en résulte une fourniture sous-optimale et inefficace de services publics par des administrations de base, qui se retrouvent responsables d'une partie des catégories de dépenses qui contribuent à la croissance, telles que l'éducation et la santé.

En Chine, les recettes budgétaires sont également décentralisées, mais à un degré bien moindre que les dépenses. En 2001, les administrations infranationales recevaient 47,6 % des recettes publiques, soit 19 points de moins que la part des dépenses qu'elles assumaient (sur la base des comptes nationaux). Un des objectifs de la réforme fiscale de 1994, qui a instauré des formules de partage des principaux impôts entre l'État et les autorités provinciales, était une plus grande centralisation des moyens. Il en est résulté, avec le temps, une hausse substantielle de la proportion des recettes globales revenant au centre.

Seuls quelques impôts sont intégralement attribués aux provinces et aux autres administrations infranationales. Ces dernières ont eu largement recours, dans les domaines de l'enseignement et de la santé, à des redevances prélevées sur les usagers.

Si la responsabilité de percevoir des impôts et celle d'effectuer des dépenses sont très décentralisées, les politiques en la matière sont largement déterminées par le gouvernement central. En principe, les autorités infranationales ne sont pas compétentes pour fixer les taux ou l'assiette des principaux impôts dont le produit leur est totalement attribué. S'agissant des dépenses, leur affectation et la plupart des dispositions qui les régissent sont aussi du ressort de l'État. En outre, les fonctionnaires locaux sont nommés et évalués par le gouvernement et les responsables du parti au niveau national.

Bien qu'une décentralisation substantielle des dépenses soit probablement inévitable et nécessaire dans un pays aussi vaste et divers que la Chine, le système actuel a entraîné de graves dysfonctionnements. Le principal problème (évoqué auparavant dans ce chapitre) est l'écart substantiel entre les ressources financières à la disposition de nombreuses autorités infranationales et leurs responsabilités/besoins financiers, car l'insuffisance de moyens les incite souvent à recourir à des dépenses et emprunts illicites, en dehors du cadre budgétaire (Molnar et Pigott, 2005 et OCDE, 2005b). Cette situation est aussi en partie à l'origine du montant relativement faible des dépenses dans des domaines essentiels comme l'éducation et la santé.

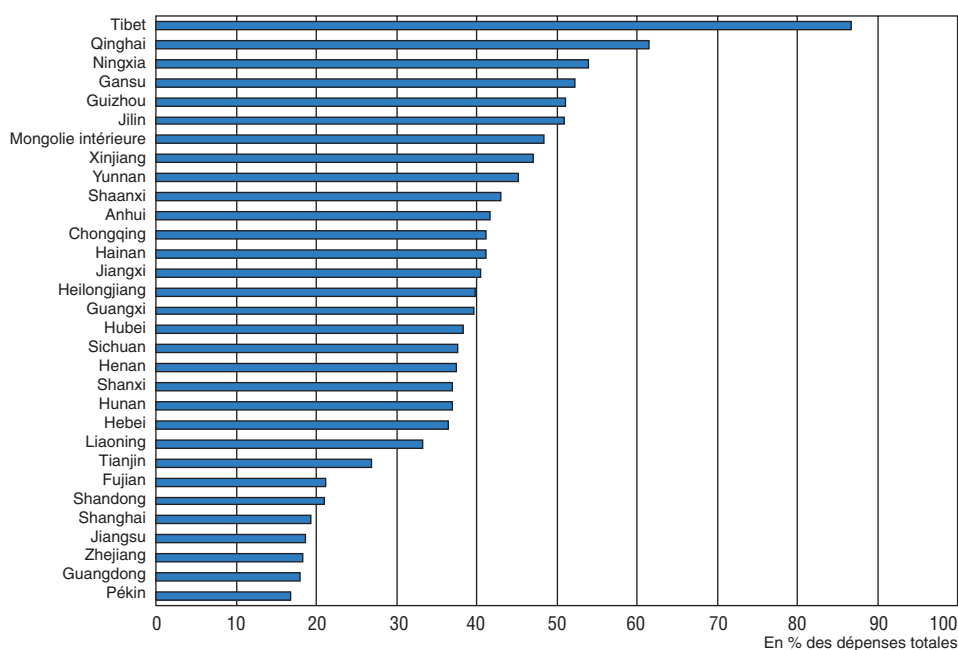
Une redistribution plus importante est nécessaire

Il existe d'importantes disparités entre les différentes provinces de la Chine sur le plan de l'activité économique et du niveau de vie. L'incidence du système fiscal aboutit à une inégalité géographique du rendement des impôts encore plus accentuée que celle des revenus. Le gouvernement a mis en place divers mécanismes pour atténuer les écarts de rentrées fiscales que l'ancien système de partage négocié des impôts aurait suscités. Alors que les modalités de partage entre l'État et les autorités provinciales sont clairement déterminées, le gouvernement central ne donne que des lignes directrices sur la façon de répartir les recettes fiscales au sein des provinces²⁰. Celles-ci ont donc une grande liberté pour décider si, et comment, elles divisent le produit des impôts. Au total, la réforme fiscale de 1994 et le dispositif de partage des recettes ont fait augmenter progressivement la proportion des recettes fiscales globales revenant à l'État et lui ont donné la possibilité d'augmenter ses transferts.

La hausse des recettes fiscales au niveau central a permis d'opérer une redistribution significative, sous forme de transferts aux autorités provinciales (graphique 4.6)²¹. Depuis la réforme du système de partages des ressources, les transferts de l'État aux échelons administratifs inférieurs se sont sensiblement accrus, à l'exception des rétrocessions d'impôts. Deux facteurs ont contribué à cette évolution. En premier lieu, l'État a bénéficié de rentrées globales très abondantes. En deuxième lieu, les transferts à titre de rétrocessions ont augmenté, par construction, bien moins vite que le PIB. Ce mécanisme a été institué en 1994 pour assurer aux provinces qu'elles ne subiraient pas initialement de pertes de recettes du fait du nouveau mécanisme de partage. Sa croissance est limitée à 30 % de celle des impôts partagés. Les conditions ont ainsi été créées pour une progression marquée de tous les autres transferts effectués par l'État, 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 beaucoup accrue, dans la mesure où la part des transferts dans leurs ressources (à l'exclusion des

Graphique 4.6. **Dépendance des provinces à l'égard des transferts**
2003



Note : Dépenses publiques totales calculées sur la base des comptes nationaux. Les provinces comprennent les régions et les municipalités établies au rang de province.

Source : Ministère des Finances.

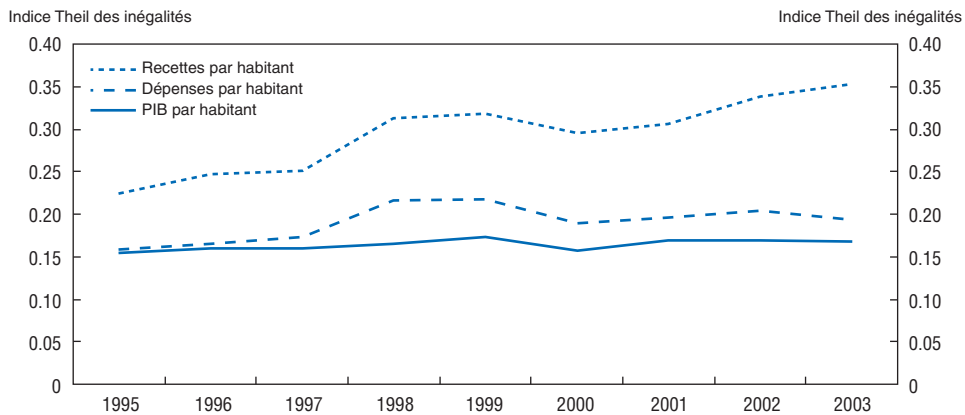
rétrocessions d'impôts) a dépassé 25 % en 2003 contre 10 % en 1993. Les transferts au titre des rétrocessions bénéficient plutôt aux régions les plus favorisées; mais on a assisté parallèlement à une hausse des transferts aux régions pauvres et à forte population non Han, qui se situent surtout à l'ouest du pays. Globalement, il n'existe qu'une légère corrélation, mais de sens négatif, entre les transferts par habitant et les revenus par habitant. Le montant des transferts par habitant étant à peu près le même, il représente une fraction significative du PIB des provinces défavorisées.

Grâce aux transferts, l'inégalité des dépenses publiques entre provinces et aux échelons administratifs inférieurs est moins marquée que celle des recettes budgétaires. Du fait du déclin graduel 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 pendant la même période (graphique 4.7). Les inégalités n'ont pas totalement disparu et il subsiste une corrélation positive entre le revenu par habitant et les dépenses publiques par habitant. Mais elle est assez faible pour que la part du revenu provincial consacrée aux dépenses publiques soit nettement plus élevée dans les provinces mal loties que dans les plus prospères.

Les deux tiers des transferts opérés par l'État sont affectés (à l'exclusion des rétrocessions fiscales, qui peuvent plutôt être considérées comme une modalité du système de partage des recettes). C'est un obstacle supplémentaire à l'adaptation des services publics aux préférences locales. Le système permet d'assurer l'application d'un minimum de critères à certaines catégories spécifiques de dépenses. Mais la nécessité d'équilibrer les transferts de l'État avec des ressources financières de source locale réduit l'efficacité de la répartition, car les collectivités locales doivent opérer des redéploiements au détriment d'autres dépenses et voient de fait le prix de certaines opérations de dépenses publiques diminuer relativement

Graphique 4.7. **Inégalités entre PIB, recettes fiscales et dépenses des provinces**

2001



Source : Calculs de l'OCDE.

aux autres. Toutefois, en l'absence de cette obligation, le rapport « coût/efficacité » pourrait diminuer plus encore, les collectivités locales considérant alors les transferts comme des ressources gratuites. Par ailleurs, les transferts affectés sont alloués au coup par coup et sans critère objectif, ce qui atténue les contraintes budgétaires en permettant un « lobbying » des administrations infranationales pour obtenir des fonds.

Le dernier tiers des transferts n'est pas affecté, mais il sert en grande partie à compenser les pertes de recettes locales dues à des réformes comme la réduction ou la suppression de certains types de droits et de taxes qui existaient dans les zones rurales. Quelque 13,7 % seulement des transferts sont basés sur une formule utilisant des critères objectifs, qui tiennent compte des capacités financières et des besoins de dépense des collectivités locales. Cette fraction est trop faible pour éviter le risque que ces dernières s'abstiennent d'appliquer des politiques favorables à la croissance par crainte de perdre le bénéfice des transferts. Il a été envisagé d'augmenter la part de cette catégorie de transferts. Il faudrait alors baser la formule sur une année de référence, afin que les autorités locales continuent à être incitées à recouvrer des recettes et à promouvoir la croissance.

Les déséquilibres sont particulièrement marqués au niveau infraprovincial

La différence entre la délégation de responsabilités en matière de dépenses et l'attribution de ressources est généralement plus accentuée au niveau infraprovincial qu'entre l'État et les provinces. Dans ces conditions, les administrations infraprovinciales dépendent plus des transferts que les provinces et sont les moins en mesure d'assurer leurs obligations de dépenses. Elles sont aussi les plus susceptibles d'accumuler des arriérés de paiements et des dettes illicites (Wei, 2004 et Molnar, 2004). La décentralisation est génératrice d'inefficacité, en raison des chevauchements de fonctions entre différents échelons administratifs. En outre, des déséconomies d'échelle résultent de la faible dimension des unités administratives de base. Enfin, il n'est pas tenu compte des « effets de diffusion », qui se produisent quand les gens habitant à l'extérieur des villes bénéficient des équipements publics de ces dernières; ce phénomène est le plus fréquent aux échelons administratifs inférieurs. En dépit des transferts et du partage des recettes fiscales à l'intérieur des provinces, les inégalités intraprovinciales sont plus fortes que les inégalités interprovinciales (tableau 4.5).

Tableau 4.5. **Inégalités de recettes et de dépenses publiques à l'intérieur des provinces et entre elles**

Indice Theil des inégalités, 2001

| | À l'intérieur des provinces | Contribution au total (%) | Entre provinces | Contribution au total (%) | Total des disparités |
|-----------------------|--------------------------------|------------------------------|--------------------|------------------------------|-------------------------|
| Recettes par habitant | 0.26 | 76.8 | 0.08 | 23.2 | 0.34 |
| Dépenses par habitant | 0.16 | 66.5 | 0.08 | 33.5 | 0.23 |

Note : Les disparités sont mesurées par l'indice Theil et calculées par l'OCDE.

Source : Calculs de l'OCDE.

Actuellement, la répartition des responsabilités dépensières entre les divers échelons administratifs varie beaucoup selon les provinces. Au sein même d'une province, la répartition administrative des dépenses peut n'être pas identique, voire donner lieu à des doubles emplois, par exemple dans l'éducation et la santé. La première mesure à prendre pour uniformiser davantage les dépenses à l'intérieur d'une province serait de les assigner clairement à chaque échelon administratif. Si elle était respectée, cette méthode mettrait fin à la propension des échelons supérieurs à déléguer des charges obligatoires et à l'absence d'obligation de rendre compte inhérente à un système où les attributions ne sont pas précisées.

L'offre de services publics de base est affectée par des déséconomies d'échelle; en effet, de nombreux bourgs n'atteignent pas la dimension optimale et beaucoup de préfectures n'ont guère d'autres activités que l'administration. Parmi les mesures importantes prises jusqu'à présent pour exploiter les économies d'échelle et internaliser les effets de diffusion, on peut citer la fusion d'administrations infranationales, la recentralisation, et plus récemment, les tentatives faites pour soumettre les dépenses infranationales à des normes. Mais on pourrait aussi envisager des accords de coopération entre différents échelons administratifs, concernant par exemple l'offre conjointe de services. Étant donné que la dimension géographique optimale varie sensiblement selon les fonctions, la fusion de deux administrations infranationales, ou davantage, n'aboutira pas nécessairement à une dimension suffisante pour tirer parti des économies d'échelle dans la fourniture de tous les services. Les résultats de plusieurs expériences pilotes laissent penser que l'on pourrait se passer avantageusement de l'échelon préfectoral; mais cela serait peut-être difficile dans les provinces à faible densité démographique et où les centres de population sont très éloignés les uns des autres. On pourrait donc adopter un système « à deux vitesses », dans lequel coexisteraient des provinces avec et sans l'échelon préfectoral. Une raison supplémentaire de simplifier l'organisation administrative est que la réforme de la fiscalité rurale réduira fortement les impôts perçus par l'échelon le plus bas de l'administration publique, à savoir le bourg²².

Les incitations existantes expliquent la part relativement élevée des dépenses d'investissements physiques au niveau infranational. La propension à les développer découle sans doute du système d'évaluation des fonctionnaires locaux, qui repose sur l'augmentation du PIB dans leurs circonscriptions. Ainsi, nombre d'entre eux ont favorisé les investissements en infrastructures, parce qu'ils étaient plus susceptibles que d'autres types de dépenses de stimuler le PIB à court terme, pendant la phase d'édification. Les dépenses d'éducation et de santé bénéficient également à la croissance économique, mais elles ont été négligées dans le passé, du fait notamment de la moindre visibilité locale de leurs effets de diffusion. Il a été récemment proposé de remplacer le système actuel

d'évaluation, centré sur le PIB, par une méthode plus objective, à base d'indicateurs, qui pourrait contribuer à éliminer certaines de ces incitations. Toutefois, il n'est pas certain qu'elle sera assez transparente et clairement liée aux produits du secteur public, compte tenu du nombre d'indicateurs utilisés.

Les autorités locales consacrent à l'administration une proportion beaucoup plus élevée de leurs dépenses que l'État. À l'échelon des provinces, ces charges représentent près de 15 % du total et la proportion atteint 20 % dans les cantons. Il y a aussi d'importantes différences géographiques. On ne dispose pas de données à l'échelle nationale sur les dépenses des bourgs, mais les enquêtes montrent qu'une grande partie est affectée à l'administration. En outre, les cantons et les échelons administratifs inférieurs doivent financer les services préfectoraux : bien que ces derniers aient les ressources propres les plus élevées au niveau infranational, ils reçoivent aussi des transferts en provenance des provinces ainsi que des droits réglés par les cantons et d'autres échelons administratifs inférieurs.

Les ressources des administrations infraprovinciales varient beaucoup selon les provinces, car ce sont elles qui décident des modalités de partage avec les échelons inférieurs du produit de la TVA ou des impôts infranationaux, tels que la taxe professionnelle. Un certain nombre de prélèvements, comme ceux liés à l'agriculture, sont attribués au niveau administratif de base (en général le bourg). Mais leur importance est limitée et devrait encore diminuer en raison de la réforme de la fiscalité rurale, qui abolit plusieurs catégories d'impôts ou abaisse leurs taux.

La réforme de la fiscalité rurale – d'abord expérimentée dans la province du Anhui, puis étendue à vingt autres provinces – se traduira par la suppression de plusieurs impôts en rapport avec l'agriculture et par la réduction progressive de la taxe sur la production agricole; ces mesures entreront en vigueur dans l'ensemble du pays à la fin de 2005. En outre, la réforme mettra fin à des redevances et à l'obligation imposée aux agriculteurs de travailler gratuitement pour le bourg quand on le leur demande. Son incidence nationale sera limitée (hausse de 3 à 4 % des revenus agricoles et baisse de 2 % des rentrées fiscales totales), mais elle sera bien plus fortement ressentie par les bourgs, qui perdront plus de la moitié de leurs ressources propres. Pour les soutenir, l'État commencera à rémunérer les enseignants du primaire. Les cantons devraient également augmenter leurs transferts, mais, globalement, la compensation restera partielle. Privées d'une partie importante de leurs recettes, les administrations des bourgs devront se montrer plus efficaces et diminuer leurs effectifs. Cela pourrait remettre en question la nécessité de conserver les bourgs en tant que circonscriptions administratives assurant des services publics. Assurément, l'érosion des ressources, sans allègement concomitant des responsabilités en matière de dépenses, ne fera qu'accroître la dépendance des échelons administratifs inférieurs à l'égard des transferts. Le dispositif actuel de transferts ne semblant pas suffisant pour financer les charges locales, on risque d'assister à une nouvelle prolifération de fonds extrabudgétaires et de dettes illicites (OCDE, 2005c). Pour l'éviter, le gouvernement chinois étudie les moyens de réformer les finances des bourgs et le système d'enseignement obligatoire en milieu rural, de résoudre le problème de leur endettement et d'intégrer davantage le développement rural et urbain. Dans le cadre des mesures les plus récentes, il a annoncé le lancement d'un programme pilote de délégation au niveau des cantons de la gestion financière des bourgs.

Conclusion

La situation des finances publiques chinoises est relativement bonne. Les niveaux d'endettement et de déficit, exprimés en pourcentage du PIB, sont restés prudents, bien que l'on ait utilisé les dépenses pour stimuler la demande en période de contraction de l'activité. La vaste réforme fiscale opérée il y a une dizaine d'années a gonflé les recettes. Depuis sa refonte, le système des retraites repose sur un dispositif panachant prestations et cotisations définies. Les pratiques budgétaires n'ont cessé de se perfectionner. Le gouvernement a commencé à réduire l'écart qui existe, au niveau infranational, entre les recettes disponibles et les dépenses obligatoires. Au total, les finances publiques évoluent dans le sens d'une amélioration de leur équité et de leur efficacité.

L'efficacité des dépenses serait encore supérieure si la présentation du budget était plus transparente. On pourrait y parvenir :

- en améliorant les normes de comptabilité ;
- en intégrant dans le budget les comptes extrabudgétaires et hors budget ;
- en mettant progressivement un terme aux activités illégales qui échappent au cadre budgétaire ;
- en exigeant la publication de toutes les dettes illicites contractées au niveau local. C'est seulement une fois leur montant connu en totalité qu'il conviendra de les officialiser, mais en les soumettant à un plafond et à l'accord du gouvernement central ;
- en évaluant l'importance des opérations quasi budgétaires et des engagements conditionnels.

Ces mesures assureraient une prévisibilité et une maîtrise accrues des comptes publics.

Une révision substantielle des priorités de dépenses renforcerait les perspectives d'expansion de l'économie. Il s'agirait par exemple :

- De consacrer des crédits supérieurs aux domaines, comme l'éducation et la santé, où les rendements sont particulièrement élevés et qui sont indispensables au développement à long terme. L'un des moyens d'y parvenir serait de redéployer graduellement les ressources au détriment des investissements dont le rendement est faible.
- D'améliorer l'efficacité des dépenses publiques en faisant jouer les mécanismes du marché et en affinant les indicateurs de référence qui permettent d'évaluer leur rapport « coût/efficacité ».
- D'améliorer encore l'efficacité des dépenses en intégrant le budget des investissements à celui des dépenses courantes, et en replaçant l'ensemble dans un cadre à moyen terme.

Si le régime des retraites n'est pas réformé, il commencera à capter l'épargne nationale quand la population vieillira, ce qui freinera la croissance. Pour se prémunir contre une telle évolution, il faut procéder à des changements selon les axes suivants :

- relever l'âge de la retraite ;
- élargir le champ d'application du système ;
- en faire mieux respecter les règles ;
- harmoniser l'âge de la cessation d'activité pour toutes les catégories de travailleurs ;

- autoriser le transfert dans tout le pays des droits à pension acquis dans une région donnée ;
- aligner le calcul des prestations au titre de comptes individuels sur l'espérance de vie ; conserver une différenciation des droits, tant que l'âge de la cessation d'activité n'est pas le même pour les hommes et les femmes ;
- augmenter le rendement des comptes individuels de retraite.

Sur un certain nombre de points, une poursuite de la réforme fiscale créerait un contexte plus favorable à l'épargne, à l'investissement, au travail et, donc, à la croissance :

- Il conviendrait de transformer progressivement la TVA en un impôt uniquement basé sur la consommation et d'étendre finalement son assiette à celle de la taxe professionnelle.
- Il faudrait unifier le régime d'imposition des entreprises à capitaux chinois et étrangers, en diminuant sensiblement le taux qui frappe les premières.
- Les taux de l'impôt sur le revenu salarial des personnes physiques pourraient être plafonnés au niveau de la taxation des revenus du capital, ce qui serait plus équitable. Le régime fiscal des travailleurs indépendants et des travailleurs non contractuels devrait être harmonisé. Il faudrait aussi intégrer à la matière imposable les revenus de transferts et les prestations sociales, mais exonérer les dividendes de l'IRPP. En définitive, on envisagera éventuellement une indexation des tranches d'imposition sur la croissance moyenne des salaires.
- Pour augmenter le rendement des impôts, il serait bon de structurer l'administration fiscale selon les types de contribuables et d'activités, plutôt que d'en rester à une organisation fonctionnelle.

Compte tenu de la décentralisation poussée des finances publiques chinoises, les relations budgétaires entre les différents niveaux d'administration conditionnent une répartition équitable et efficace des dépenses. Un ensemble de réformes de nature à assurer un bon fonctionnement de la décentralisation, tout en améliorant l'équité, pourraient être envisagées, à savoir :

- Répartir clairement les charges entre tous les échelons administratifs et faire correspondre les ressources financières aux obligations.
- Réduire l'inégalité des dépenses publiques entre les différentes régions du pays, et en particulier au sein des provinces. Pour ce faire, il conviendrait d'instituer un système national qui régisse les relations budgétaires entre niveaux d'administration dans les domaines des transferts et du partage des recettes fiscales, où les provinces agissent actuellement à leur guise.
- Recourir dans les domaines essentiels à des normes explicites concernant les produits afin de responsabiliser davantage les fonctionnaires et d'améliorer leurs performances en matière de gestion ; on s'assurerait ainsi que les ressources sont utilisées effectivement et avec efficacité à tous les échelons de l'administration.
- Abaisser les transferts préaffectés au profit des transferts à caractère général, ce qui permettrait peut-être de mieux tenir compte des préférences locales, une fois que les fonctionnaires seront tenus de rendre compte à leurs administrés.

- Prévoir des accords de coopération entre administrations locales, de façon à offrir certains types de services en commun, ce qui permettrait de mieux exploiter les économies d'échelle.
- Simplifier l'organisation administrative, en supprimant l'échelon des bourgs et en court-circuitant celui des préfectures dans les provinces à forte densité démographique.

Notes

1. Les dépenses de l'ensemble des administrations publiques comprennent celles inscrites ou non au budget, les charges des administrations de sécurité sociale et les émissions d'obligations de l'État pour le compte des administrations locales. Les deux pays de l'OCDE – le Mexique et la Turquie – pour lesquels on ne dispose pas de données comparables ne sont pas pris en compte. Il convient de noter que les chiffres mexicains, s'ils étaient disponibles, seraient probablement inférieurs à ceux de la Chine.
2. Des projections plus détaillées confortent cette conclusion (Wu, 2003, Chang et Ho, 2002).
3. On trouvera une présentation plus complète de la budgétisation en Chine dans Wong (2005) et OCDE (2005a).
4. Le passage d'un objectif de 4 % du PNB à un objectif de 4 % du PIB n'a pas de signification économique.
5. *Source* : ministère de l'Éducation.
6. L'enquête conduite en septembre-décembre 2003 par le ministère de la Santé couvrait 57 000 ménages.
7. Les dépenses de protection sociale se décomposent comme suit : transferts aux programmes d'assurance sociale, versements de pensions aux retraités des institutions d'État ou d'organismes publics à but non lucratif, assistance sociale et aide médicale publique.
8. Ces transferts sont de deux sortes : subventions d'investissements et fonds pour la recapitalisation des entreprises publiques déficitaires. En pratique, il est possible que les transferts de l'État au secteur des entreprises soient mal classés.
9. Il y avait 17 pays membres de l'OCDE pour lesquels on disposait en 2002 de données conformes à la classification du SCN. En ce qui concerne la Chine, on additionne les dépenses d'administration budgétaires et extrabudgétaires.
10. Parmi 526 projets de ce type dans 28 provinces et municipalités, 26 % sont terminés et 26 % également ne sont pas opérationnels, sont inférieurs aux normes ou fonctionnent en deçà des capacités prévues.
11. Le fonds a été créé par une dotation budgétaire de 4 milliards CNY.
12. Le ratio de 14 % est légèrement sous-évalué, car les agents publics participent à un régime de sécurité sociale distinct, entièrement financé par des fonds publics.
13. Les entreprises peuvent être autorisées à verser des cotisations effectives à un taux moindre, soit en abaissant le taux effectif, soit en ne prenant pas en compte une partie de la masse salariale.
14. La simulation du ministère suppose un taux de natalité brut de 1,8, une répartition garçons-filles des nouveaux-nés de 106:100, un taux de participation de la main-d'œuvre inchangé à 77 % en 2050, un taux de chômage constant à 4 %, un taux de croissance du salaire réel décélérant d'un demi-point par décennie, pour passer de 4 % dans la première décennie du millénaire à 2 % dans les années 2040, un taux d'inflation de 1 % pour la période 2001-2005, de 2 % pour 2006-2010 et de 3 % ensuite, un ratio de dépendance de 1.87:1 en 2050 et un taux d'urbanisation atteignant graduellement 59 % en 2050.
15. Le ministère propose d'utiliser une espérance de vie de 13 ans pour les hommes et de 15 ans pour les femmes – tant que l'âge de la retraite sera différent pour les hommes et les femmes.
16. Un taux de 13 % est appliqué à certains produits énergétiques et agricoles. Les petites entreprises, sujettes à un régime spécial, supportent un taux de 6 % dans l'industrie et de 4 % dans le commerce, mais ne peuvent bénéficier d'une fiscalité réduite sur les intrants. Il existe aussi un taux zéro pour certains produits.

17. Les investissements étaient encore plus défavorisés avant l'abolition de « la taxe de régulation des actifs fixes », qui frappait une large gamme d'investissements dans divers secteurs et certains produits spécifiques au sein des secteurs.
18. Les impôts reversés doivent être remboursés si la nouvelle société cesse ses activités avant 5 ans.
19. Toutefois, les projections font l'hypothèse d'une application dans tout le pays de la déduction d'impôt sur le revenu en vigueur à Pékin. Si l'on avait utilisé la déduction nationale, la croissance simulée des recettes aurait été beaucoup plus rapide que leur montant effectif.
20. Lou, J. (*dir. pub.*) (2002) donne une description de ces principes directeurs.
21. Certains transferts, par exemple destinés aux minorités et à l'éducation dans les cantons pauvres, ciblent les échelons administratifs infraprovinciaux.
22. En général, les bourgs constituent le niveau d'administration le plus bas doté d'un budget indépendant; néanmoins, dans un certain nombre de cas, ils n'en ont pas et sont directement financés par le budget du canton 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* », Mémoire économique, Washington.
- Chang, Tsangyao et Yuan-Hong Ho (2002), « A Note on Testing “Tax-and-Spend, Spend-and-Tax or Fiscal Synchronisation”: The Case of China », *Journal of Economic Development*, vol. 27 (1), pp. 151-160.
- Chen, Vivian (2004), « A Macro Analysis of China's Pension Pooling System – Incentive issues and Financial Problem », document présenté lors de l'International Conference on Pensions in Asia: Incentives, Compliance and their Role in Retirement, Université Hitotsubashi, Tokyo.
- China Development Research Report Series (2004), *Zhongguo Difang Caizheng Yanjiu Baogao – Zhongguo Difang Zhengfu Huoyou Zhaiwu Wenti Yanjiu*, en chinois (Étude sur les finances publiques locales en Chine : les engagements conditionnels des collectivités locales) Zhongguo Caizheng Jingji Chubanshe, Pékin.
- Cour des comptes chinoise (2004), « *Bufen Chengshi Jichu Jianshe Guozhai Xiangmu Jianshe Xiaoguode Shenji Jieguo* » (Rapport d'audit sur les résultats des projets de construction d'infrastructures financés par des obligations d'État dans quelques villes), Rapport n° 4, Cour des comptes chinoise, Pékin.
- Gao, Peiyong (2001), « *Guanyu Caizhengxing Jiaoyu Zhichu Zhan GNP de Bili Wenti de Kaolu* » en chinois (Réflexions sur le ratio dépenses budgétaires d'éducation/PNB), www.edu.cn/20011011/3004503.shtml, téléchargé le 26 avril 2003.
- Japan Bank for International Co-operation (JBIC) (2003), « *Meta Analysis of Ex Post Evaluation Reports by Country and Sector-Country Review Report: China* », JBIC, Tokyo.
- Jia, Kang (2003), « *Zhuangui Shitai de Zhizhao Tansuo* », en chinois (Comment appréhender la transition), Zhongguo Caizheng Jingji Chubanshe, Pékin.
- Jia, Kang (2004), *Difang Caizheng Wenti Yanjiu*, en chinois (Étude sur les finances publiques locales), Zhongguo Kexue Chubanshe, Pékin.
- Journard, Isabelle et Per Mathis Kongsrud (2003) « *Fiscal Relations across Government Levels* », *Document de travail du Département des affaires économiques*, n° 375, OCDE, Paris.
- Krug, Barbara, Ze Zhu et Hans Hendrichske (2004), « *China's Emerging Tax Regime: Devolution, Fiscal Federalism or Tax Farming?* », *Erasmus Research Institute of Management (ERIM) Report Series*, n° ERS-2004-113-ORG. <http://ssrn.com/abstract=650830/> téléchargé le 1^{er} avril 2005.
- Kurihara, Kazutomi (2005), « *La gouvernance dans le domaine de la fiscalité en Chine* » in OCDE, *La gouvernance en Chine*, La Chine dans l'économie mondiale, OCDE, Paris, à paraître.
- Li, Jiyun (2003), *Fenji Caizheng Tizhi Yanjiu*, en chinois (Étude sur le système budgétaire à plusieurs niveaux), Jingji Kexue Chubanshe, Pékin.
- Lou, Jiwei (*dir. pub.*) (2002), « *Zhongguo Zhengfu Yusuan: Zhidu, Guanli Yu Anli* » (La programmation du budget public en Chine : Structure, gestion et pratiques), Zhongguo Caizheng Jingji Chubanshe, Pékin.

- Ma, Jun (2000), *Off-budgetary Activities Of China Governments Since Economic Reform*, document présenté lors de la 12^e conférence annuelle de l'Association for Budgeting and Financial Management, Kansas City.
- Ministère du Travail et de la Sécurité sociale (2001), *Zhongguo Yanglao Baoxian Jijin Cesuan yu Guanli*, en chinois (Projection implicite de la dette et gestion des retraites en Chine), Jingji Kexue Chubanshe, Pékin.
- Molnar, Margit (2004), « Chugokuno Chiho Seifu Zaimu to Kisai », en japonais (Problématique de la dette et endettement local en Chine) in Policy Research Institute of the Ministry of Finance, *Zaimusho Zaimu Sogo Seisaku Kenkyujo to Chugoku Kokumuin Hatten Kenkyu Chushin tono Zaishu Hokokusho* (Conclusions d'une étude conjointe sur l'endettement des collectivités locales entre le Policy Research Institute du ministère japonais des Finances et le Centre de recherche sur le développement du Conseil des affaires d'État de Chine), Policy Research Institute du ministère des Finances, Tokyo.
- Molnar, Margit (2005), « Chugokuno Zaisei Iten Seido n° Sentaku », en japonais (Choix d'un système de transferts budgétaires pour la Chine), Policy Research Institute du ministère des Finances, Tokyo, à paraître.
- Molnar, Margit et Charles Pigott (2005), « La politique des dépenses publiques en Chine », dans *La gouvernance en Chine*, OCDE, La Chine dans l'économie mondiale, OCDE, Paris, à paraître.
- Ni, Hongri (2005), « Chugokuno Zaisei Iten Seido », en japonais (Le système de transferts budgétaires de la Chine), document présenté lors de la Conférence sur les transferts budgétaires organisée par le Policy Research Institute du ministère des Finances, Tokyo, 20-21 janvier.
- OCDE (2001), *Surveillance des politiques fiscales : Synthèse des résultats des examens du comité EDR*, ECO/CPE/WP1(2001)5, OCDE, Paris.
- OCDE (2002), *La Chine dans l'économie mondiale – Les enjeux de politique économique intérieure*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005a), *La budgétisation en Chine*, OCDE, Paris, à paraître.
- OCDE (2005b) *La politique des dépenses publiques en Chine – Analyse de certains problèmes*, OCDE, Paris, à paraître.
- OCDE (2005c) *Examen des politiques agricoles – La Chine*, OCDE, Paris, à paraître.
- Piketty, Thomas et Nacy Qian (2004), « Income Inequality and Progressive Income Taxation in China and India 1986-2010 », document interne, www.jourdan.ens.fr/~piketty/cv.html/ téléchargé le 31 mars 2005.
- 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.
- Song, Li (2003), « Shizheng Shouyi Zhaijuan: Jiejue Difang Zhengfu Zhaiwu Wenti de Zhongyao Tujing », en chinois (Obligations à vocation spécifique : Un moyen prometteur de résoudre le problème de l'endettement des collectivités locales), document présenté lors de la Local Government Debt Conference à Dalian.
- Tsui, Kai-yuen et Youqiang Wang (2004), « Between Separate Stoves and a Single Menu: Fiscal Decentralisation in China », *The China Quarterly* n° 177, pp. 71-90.
- Van den Noord, Paul (2000), *La surveillance des dépenses publiques – Un 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*, The Chinese University of Hong Kong, Hong-Kong, Chine.
- Wang, Xin (2004), « China's Pension Reform and Capital Market Development », *China & World Economy*, vol. 12 (3), pp. 3-16.
- Wei, Jianing (2004), *XChugoku no Chiho Zaimu Mondai to sono Taisaku ni tsuite no KosatsuX*, en japonais (Le problème de l'endettement local en Chine et les moyens d'y remédier), document présenté lors de la Local Government Debt Conference à Tokyo.
- Wong, Christine (2001), *Fiscal Decentralisation in China: the Problematic Outcomes of Unplanned Changes in Transition toward a Market Economy*, document présenté lors de l'Asian Development Forum, Bangkok.

- Wong, Christine (2005) « L'établissement du budget du secteur public en Chine – Les difficultés à surmonter » in *La gouvernance en Chine*, OCDE, La Chine dans l'économie mondiale, OCDE, Paris, à paraître.
- Wu, Ying (2003), « On the Intertemporal Sustainability of Fiscal Debt in China », http://chinadatacenter.org/ces2003/Papers/Wu_ying.pdf/ téléchargé le 29 novembre 2004.
- Zhao, Yaohui et Jianguo Xu (2001), « Woguo Chengzhen Yanglao Baoxian Tizhi Gaige zhongde Jili Jizhi Wenti », en chinois (Les mécanismes incitatifs dans la réforme du système des retraites dans les zones urbaines), *Jingjixue Jikan*, vol. 1 (1), pp.193-207.
- Zhu, Qing (2002), *Yanglaojin Zhidu de Jingji Fenxi yu Yunzuo Fenxi*, en chinois (Analyse du système de retraite sur les plans économique et opérationnel), Zhongguo Renmin Daxue Chubanshe, Pékin.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(10 2005 13 2 P) ISBN 92-64-01184-6 – n° 54164 2006

Chine

Thèmes spéciaux : Améliorer les perspectives de croissance, Modernisation du système financier, Compétitivité des entreprises chinoises, Productivité industrielle et rentabilité, Estimer la taille du secteur privé, Réforme du marché du travail, Vieillesse et réforme des retraites, Relations budgétaires entre le gouvernement central et les collectivités locales

Études économiques

Dernières parutions

Allemagne, mai 2006
Australie, février 2005
Autriche, juillet 2005
Belgique, mai 2005
Canada, juin 2006
Corée, novembre 2005
Danemark, mai 2006
Espagne, avril 2005
États-Unis, décembre 2005
Finlande, mai 2006
France, septembre 2005
Grèce, septembre 2005
Hongrie, juillet 2005
Irlande, mars 2006
Islande, avril 2005
Italie, novembre 2005
Japon, juillet 2006
Luxembourg, juillet 2006
Mexique, novembre 2005
Norvège, octobre 2005
Nouvelle-Zélande, septembre 2005
Pays-Bas, décembre 2005
Pologne, juin 2006
Portugal, avril 2006
République slovaque, septembre 2005
République tchèque, juin 2006
Royaume-Uni, novembre 2005
Suède, août 2005
Suisse, janvier 2006
Turquie, décembre 2004
Zone euro, septembre 2005

Économies des pays non membres

Dernières parutions

Brésil, février 2005
Bulgarie, avril 1999
Chili, novembre 2005
Chine, septembre 2005
Les États baltes, février 2000
Roumanie, octobre 2002
Fédération de Russie, septembre 2004
Slovénie, mai 1997
République fédérale de Yougoslavie, janvier 2003

Les abonnés à ce périodique peuvent accéder gratuitement à la version en ligne. Si vous ne bénéficiez pas encore de l'accès en ligne à travers le réseau de votre institution, contactez votre bibliothécaire. S'il s'agit d'un abonnement individuel, écrivez-nous à :

SourceOECD@oecd.org

www.oecd.org

ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2005
(18 NUMÉROS)



ÉDITIONS OCDE

Volume 2005/13 – Septembre 2005

ISBN 92-64-01184-6
10 2005 13 2 P

