

# Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation

## CHINE

DÉFINIR LA FRONTIÈRE  
ENTRE LE MARCHÉ ET L'ÉTAT





# **Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation : Chine 2009**

DÉFINIR LA FRONTIÈRE  
ENTRE LE MARCHÉ ET L'ÉTAT



# ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

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

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

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

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

ISBN 978-92-64-05943-6 (print)  
ISBN 978-92-64-05944-3 (PDF)

Séries : Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation  
ISSN 1606-0741 (imprimé)  
ISSN 1990-049X (en ligne)

Publié en anglais : *OECD Reviews of Regulatory Reform: China – Defining the Boundary between the Market and the State*

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : [www.oecd.org/editions/corrigenda](http://www.oecd.org/editions/corrigenda).

© OCDE 2009

---

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).

---

## Avant-propos

**L'**Examen de l'OCDE de la réforme de la réglementation en Chine fait partie d'une série de rapports nationaux réalisée dans le cadre du Programme de réforme réglementaire de l'OCDE, conformément au mandat donné en 1997 par les ministres de l'OCDE.

Outre l'examen de la République populaire de Chine, l'OCDE a évalué les politiques réglementaires de 23 pays membres ainsi que de la Russie et du Brésil. Ces examens ont pour but d'aider les gouvernements à améliorer la qualité de la réglementation – c'est-à-dire à la réformer dans l'intérêt de la croissance économique et d'objectifs sociaux importants. Ils s'inspirent des Principes directeurs pour la qualité et la performance de la réglementation, formulés en 2005, qui ont actualisé les recommandations du Rapport de l'OCDE sur la réforme réglementaire de 1997; ils s'inscrivent aussi dans la continuité de la Recommandation du Conseil de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle, datant de 1995.

Les examens par pays, qui suivent une démarche pluridisciplinaire, sont axés principalement sur la capacité de l'État à gérer la réforme réglementaire, notamment dans des secteurs particuliers.

Considérés dans leur ensemble, les examens démontrent que l'application d'un programme de réforme réglementaire bien conçu peut contribuer sensiblement à l'amélioration des résultats économiques, stimuler les possibilités d'investissements futurs et renforcer la protection sociale. La croissance, la création d'emplois, l'innovation, les investissements et les nouvelles activités bénéficient d'une réforme réglementaire efficace, qui permet aussi d'abaisser les prix et de donner aux consommateurs plus de choix. Les réformes réglementaires de grande envergure donnent plus rapidement des résultats que les mesures prises au coup par coup; elles aident les pays à s'adapter plus rapidement et facilement à l'évolution des circonstances et aux chocs extérieurs. Un programme de réforme équilibré doit aussi tenir compte de considérations sociales. Certains secteurs peinent à s'ajuster, mais l'expérience montre que les coûts peuvent être moindres s'il y a des mesures d'accompagnement, dont une politique active du marché du travail.

L'allègement et la modification de la réglementation sont des éléments essentiels d'un grand programme de réforme; il ressort aussi de l'expérience que, dans des marchés plus concurrentiels et efficaces, il faut peut-être de nouvelles règles et institutions pour assurer la compatibilité des objectifs publics et privés, surtout dans les grands domaines de services au public. Ce rapport évoque longuement les difficultés rencontrées par les autorités réglementaires sectorielles. Le succès des réformes dépend d'une impulsion politique constante, tandis qu'un dialogue public, transparent et didactique, sur les avantages et les coûts des changements est nécessaire pour susciter et conserver un large soutien de la population.

Il est possible que les options de politique suggérées dans les examens représentent des défis pour chaque pays. Mais, en procédant à des analyses approfondies, l'OCDE s'assure que ces options soient pertinentes et réalisables au regard de la situation spécifique et des priorités politiques du pays.

L'examen de la réforme réglementaire en Chine est divisé en trois sections. La première traite le contexte économique général de la réforme. La deuxième évalue les mesures prises pour donner à l'État les moyens de gérer la réforme réglementaire, la politique de concurrence et son exécution ainsi que l'ouverture des marchés. La troisième, qui examine le cadre réglementaire de la prestation de services publics, comprend des rapports portant spécifiquement sur les secteurs de l'électricité et de l'eau.



## Remerciements

**L'** *Examen par l'OCDE de la réforme réglementaire en Chine* n'aurait pu avoir lieu sans la coopération de nombreux hauts fonctionnaires de ce pays. On remercie tout particulièrement la Direction de la réforme du système économique de la Commission nationale de la réforme et du développement, partenaire de l'OCDE pour ce projet. L'OCDE exprime aussi sa reconnaissance aux administrations chinoises dont les noms suivent pour leurs analyses et leurs informations : l'administration du contrôle de la qualité, de l'inspection et de la quarantaine, la Commission chinoise de réglementation bancaire, la Commission chinoise des valeurs mobilières, le ministère de la Protection de l'Environnement, le ministère du Commerce, le ministère des Ressources en Eau, l'administration d'État de l'industrie et du commerce, l'Agence de protection de l'environnement, la Commission d'État de régulation de l'énergie, la Commission des lois de l'Assemblée populaire nationale et le service législatif du Conseil des affaires de l'État.

Un premier projet d'examen a été discuté avec une délégation chinoise dirigée par Xu Shanchang, directeur général adjoint de la Commission nationale du développement et de la réforme, à l'occasion d'une réunion du Groupe sur la politique de la réglementation organisée le 1<sup>er</sup> décembre 2008. On remercie vivement les personnes nommées ci-après, qui ont joué un rôle prépondérant dans le débat : Philip Andrews-Speed, directeur du Centre d'étude du droit et de la politique de l'énergie, du pétrole et des minerais à l'université de Dundee, Écosse; Gary Banks, président de la Commission de la productivité du gouvernement australien; John Graham, doyen de la faculté des questions publiques et environnementales à l'université de l'Indiana aux États-Unis; Charles Pigott, ancien responsable des études sur la Chine au département économique de l'OCDE; Russell Pittman, directeur de la recherche économique et de l'assistance technique internationale au Groupe d'analyse économique de la division antitrust du département américain de la Justice; Pierre Van de Vyver, directeur général de l'Institut de la gestion déléguée, organisme français spécialisé dans les partenariats public-privé.

Cet examen a bénéficié du concours d'experts de pays membres faisant partie de leurs délégations à Paris ou de leurs ambassades à Pékin. Il s'inspire de contributions d'instances de l'OCDE : le Groupe sur la politique de la réglementation, le Groupe de travail sur la gestion de la réglementation et de la réforme réglementaire, le Forum mondial sur la concurrence et le Groupe de travail du Comité des échanges. Le Secrétariat remercie aussi de leurs remarques le Comité consultatif économique et industriel (BIAC) mission Chine et la Commission syndicale consultative (TUAC).

Pour alimenter l'examen, l'OCDE a organisé à Pékin deux séminaires officiels, en septembre 2007 et mars 2008. L'Organisation remercie de leur participation à ces réunions les personnes dont les noms suivent : Wang Xixing, assistant du doyen de la faculté de droit de l'université de Pékin; Lu Xiaobo, directeur du Weatherhead East Asian Institute; Patrick Jomini, assistant du président de la Commission de productivité du gouvernement

australien; Graeme Hodge, directeur du Centre d'études réglementaires de l'université Monash en Australie; Michael Young, responsable pour l'Australie du Programme de gouvernance Chine-Australie; Peter Jensen, conseiller de l'ambassade d'Australie à Pékin; Daniel Trnka, directeur de la réforme réglementaire et de la qualité de l'administration publique au ministère tchèque de l'Intérieur; Yasutomo Kojima, membre du Bureau des affaires économiques du ministère japonais des Affaires étrangères; Shin Kim, directeur du Centre de recherche réglementaire à l'Institut coréen d'administration publique; Hyung-Jong Lee, directeur adjoint des organisations économiques au ministère coréen des Affaires étrangères et du Commerce; Per-Arne Hjelmborn, chargé des affaires économiques à l'ambassade de Suède à Pékin; Miguel Ceballos-Baron, conseiller à la délégation de l'Union européenne à Pékin; Peng Xiaohua, conseiller principal à la mission de la République populaire de Chine auprès de la Banque asiatique de développement; Daryl Biggar, économiste à la Commission australienne de la concurrence et de la consommation; Karen Hill, directrice des services réglementaires au ministère britannique des Entreprises et de la Réforme réglementaire; Daniel Assandri, directeur de la société ABB pour la Chine.

Les principaux auteurs de l'examen sont Charles Piggott pour le chapitre 1, « Les réformes économiques de la République populaire de Chine »; Nick Malyshev pour le chapitre 2, « La gouvernance réglementaire »; Michael Wise pour le chapitre 3, « Les défis de la transition pour le droit et la politique de concurrence »; Malory Greene pour le chapitre 4, « L'amélioration de l'ouverture des marchés par la réforme réglementaire »; Reza Lahiji pour le chapitre 5, « Les services d'infrastructures, leçons de 30 années de réforme dans les pays de l'OCDE »; Philip Andrews-Speed pour le chapitre 6, « La réforme du secteur de l'énergie »; Simon Spooner pour le chapitre 7, « La réforme du secteur de l'eau ».

Au sein du Secrétariat de l'OCDE, on remercie en particulier de leurs précieuses remarques Aziza Akhmouch, Gregory Bounds, Irene Hors, Laura Munro, Francois Nguyen (AIE), Flemming Olsen, Peter Scherer, Raed Safadi, Jessica Hua Su, Xiao Wang et Charlie Tsai; on est aussi reconnaissant à Pedro Andres-Amo de ses efforts constants dans tous les domaines, à Randy Holden, qui a révisé le texte, et à Jennifer Stein, qui l'a conçu et établi matériellement.

Le projet a été géré par Nick Malyshev sous la direction de Josef Konvitz, avec les encouragements de Mario Pezzini et d'Odile Sallard. Il fait partie du Programme horizontal sur la réforme réglementaire, dirigé par Art De Geus, Secrétaire général adjoint.

Il a été réalisé grâce au soutien financier de l'Australie, du Canada, du Japon, de la République tchèque et du Royaume-Uni.

*L'Examen par l'OCDE de la réforme réglementaire en Chine* est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

## Table des matières

<b>Liste des abréviations</b> .....	11
<b>Les priorités de la réforme réglementaire au lendemain de la crise économique mondiale</b> .....	15
<b>Synthèse</b> .....	17

### Partie I

#### Le contexte macroéconomique

<b>Chapitre 1. Les réformes économiques</b> .....	29
Introduction .....	30
Le passage graduel au système de marché et ses conséquences macroéconomiques ..	32
Bilan de la progression des réformes et de leurs effets .....	50
Réforme réglementaire : les problèmes qui restent à résoudre .....	68
Conclusions .....	83
Notes .....	85
Bibliographie .....	89

### Partie II

#### Questions thématiques

<b>Chapitre 2. La gouvernance réglementaire</b> .....	95
Introduction .....	96
Lancement de réformes administratives à la fin des années 90 .....	96
Les réalités bureaucratiques limitent l'ampleur des changements .....	100
L'organisation institutionnelle du pouvoir réglementaire .....	102
Les attributions des différents échelons publics .....	103
Les outils de la qualité réglementaire .....	105
Recours administratifs et judiciaires .....	110
L'analyse d'impact de la réglementation .....	112
Actualisation de la réglementation et amélioration du cadre des affaires .....	114
Conclusion .....	116
Les options de politique envisageables .....	117
Notes .....	120
Bibliographie .....	122
<b>Chapitre 3. Les défis de la transition pour le droit et la politique de concurrence</b> .....	125
Introduction .....	126
Les fondements de la politique de concurrence .....	126
Questions de fond : le contenu de la loi sur la concurrence .....	134

Questions institutionnelles : structures et voies d'exécution .....	148
Les limites de la politique de concurrence et de son exécution .....	152
Droit et politique de la concurrence dans la transition vers une économie de marché développée .....	155
Note .....	159
Bibliographie .....	159
<b>Chapitre 4. L'amélioration de l'ouverture des marchés par la réforme réglementaire</b> ...	161
Introduction .....	162
Le contexte économique et de politique commerciale .....	162
Le cadre politique : principes fondamentaux .....	166
Transparence : égalité d'accès à l'information .....	166
La non-discrimination : un concept essentiel .....	175
Les restrictions commerciales superflues .....	180
Mesures internationalement harmonisées .....	184
Rationalisation des procédures d'évaluation de la conformité .....	186
Quelques choix de politique pour l'avenir .....	187
Notes .....	192
Bibliographie .....	193
 <i>Partie III</i> <b>Cadres réglementaires relatifs à la prestation de services publics</b>	
<b>Chapitre 5. Services d'infrastructure : enseignements tirés de trente années de réforme dans les pays de l'OCDE</b> .....	201
Introduction .....	202
Les services d'infrastructure dans les pays de l'OCDE : état des lieux .....	203
Possibilités d'action et enjeux en matière de services d'infrastructure .....	212
Enseignements pour la réforme de la gouvernance des infrastructures en Chine .....	235
Notes .....	241
Bibliographie .....	241
<b>Chapitre 6. Réforme du secteur de l'électricité</b> .....	247
Introduction .....	248
Contexte des réformes menées de 2002 à 2004 .....	248
Réforme du secteur électrique en Chine entre 2002 et 2004 .....	254
Principales tendances et transformations du secteur électrique en Chine entre 2004 et 2008 .....	261
Réévaluation des plans de réforme sectorielle de la Chine .....	274
Incidences des enseignements récents issus de pays de l'OCDE et de pays en développement .....	280
Bibliographie .....	286
<b>Chapitre 7. Le secteur de l'eau</b> .....	289
Introduction .....	290
Réforme de la réglementation du secteur de l'eau en Chine .....	293
Gestion quantitative des ressources en eau .....	318

Qualité de l'eau des bassins et contrôle intégré de la pollution . . . . .	324
Enseignements tirés de la gestion des services de l'eau dans les pays de l'OCDE . . . . .	335
Enseignements pour la Chine . . . . .	346
Notes . . . . .	350
Bibliographie . . . . .	351

### Liste des encadrés

1.1. Comment les réformes économiques contribuent à la croissance . . . . .	32
1.2. La gestion du taux de change pendant la première phase des réformes . . . . .	36
1.3. Le protectionnisme local perd de son importance . . . . .	51
1.4. Le système de prestations sociales en Chine . . . . .	53
1.5. Les coûts de l'adhésion à l'OMC s'avèrent moins importants que prévus . . . . .	57
1.6. L'utilité des outils de la politique de concurrence : l'exemple de la production d'électricité . . . . .	73
1.7. Les pièges du développement régional : l'expérience de l'OCDE . . . . .	82
2.1. Liste de critères de référence de l'OCDE pour la prise de décision en matière de réglementation . . . . .	113
3.1. Politique de concurrence et politique réglementaire . . . . .	131
3.2. Les instruments de la politique de concurrence . . . . .	135
3.3. Collusion classique . . . . .	140
3.4. Les étapes de la réforme des infrastructures dans le sens de la concurrence . . . . .	159
5.1. Tarification et réglementation des monopoles en information parfaite . . . . .	213
5.2. Questions de puissance sur le marché dans la production d'électricité . . . . .	224
5.3. Biens publics . . . . .	229
7.1. Loi révisée sur la prévention et la maîtrise de la pollution de l'eau, 2008 . . . . .	299
7.2. Planification des ressources hydriques à l'aide de quotas d'évapotranspiration . . . . .	304
7.3. Élimination des boues : un problème de plus en plus préoccupant . . . . .	311
7.4. Crédits verts et lutte contre la pollution . . . . .	334
7.5. Méthode de fixation des prix dans le modèle de régulation du Royaume-Uni . . . . .	340

### Liste des tableaux

1.1. Croissance comparée de la Chine . . . . .	30
1.2. Indicateurs du développement de la Chine . . . . .	31
1.3. Sources de la croissance du PIB réel . . . . .	35
1.4. Proportion des prix de transactions déterminés par le marché . . . . .	50
1.5. Classement de la Banque mondiale sur la facilité de conduite des affaires, 2008 . . . . .	59
2.1. La centralisation des institutions réglementaires . . . . .	105
4.1. Droits de douane légaux, simples et pondérés, de la Chine, 1992-2006 . . . . .	163
4.2. Participation de la Chine à des accords, négociations et forums commerciaux . . . . .	179
4.3. La facilité de faire des affaires dans les BRIICs . . . . .	180
4.4. L'expérience des entreprises de l'OCDE en matière de procédures douanières chinoises . . . . .	184
6.1. Investissements nationaux dans l'électricité, 2002-06 . . . . .	262
6.2. Parc électrique chinois, 2002-06 . . . . .	263
6.3. Consommation de combustible pour la production d'électricité, 2002-06 . . . . .	263
6.4. Typologie des centrales thermiques et hydrauliques, 2002-06 . . . . .	264

6.5.	Émissions du secteur électrique, 2002-06 . . . . .	264
6.6.	Nombre moyen d'heures d'utilisation des équipements de production, 2002-06 . . . . .	265
6.7.	Situation financière des cinq grands groupes de production d'électricité . . . . .	267
6.8.	Répartition des fonctions des organismes publics relatives au secteur électrique de 2003 à mars 2008 . . . . .	273

### Liste des graphiques

1.1.	Le taux de pauvreté en Chine . . . . .	34
1.2.	Exportations et investissements directs étrangers . . . . .	35
1.3.	Croissance du PIB et inflation . . . . .	38
1.4.	Ratio d'investissement brut . . . . .	40
1.5.	L'emploi . . . . .	42
1.6.	Taux de change RMB/dollar et taux de change effectif . . . . .	67
4.1.	Ratio d'échanges dans les BRIIC et dans certains pays de l'OCDE, 2006 . . . . .	164
4.2.	Chine : Évolution du commerce extérieur . . . . .	164
4.3.	Principaux partenaires commerciaux de la Chine en 2006 . . . . .	165
6.1.	Puissance installée en Chine, 1980-2007 . . . . .	254
7.1.	Cadre théorique d'une gestion rationnelle de la qualité de l'eau . . . . .	325
7.2.	Ensemble des éléments à prendre en compte dans un système intégré de permis . . . . .	327
7.3.	Relations entre chaque tronçon de cours d'eau et les tronçons en amont et en aval . . . . .	328
7.4.	Application de l'approche combinée de la gestion des rejets dans la région du fleuve Jaune . . . . .	330
7.5.	Modèle de régulation du Royaume-Uni . . . . .	337
7.6.	Composantes de la facture d'un ménage moyen sur la période 1991-2010, en Angleterre et au pays de Galles . . . . .	344

## Liste des abréviations

<b>AGFTA</b>	Accord de libre-échange ANASE-Chine
<b>ALL</b>	Loi sur le contentieux administratif (LCA)/Loi sur les licences administratives
<b>AMC</b>	Sociétés de gestion d'actifs (SGA)
<b>AML</b>	Loi antimonopole (LAM)
<b>AMP</b>	Plan de gestion d'actifs
<b>AQSIQ</b>	Administration chargée du contrôle de la qualité, de l'inspection et de la quarantaine
<b>ASEAN</b>	Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE)
<b>ASEM</b>	Dialogue Asie-Europe
<b>AUCL</b>	Loi contre la concurrence déloyale (LCCD)
<b>BAT</b>	Meilleure technologie disponible
<b>BOT</b>	Construction-exploitation-transfert
<b>CBRC</b>	Commission chinoise de réglementation bancaire (CCRB)
<b>CCC</b>	Certification chinoise obligatoire
<b>CGGT</b>	Turbine à gaz à cycle combiné
<b>CCIB</b>	Service chinois d'inspection des produits
<b>CEPA</b>	Accord de partenariat économique renforcé
<b>CCS</b>	Captage et stockage du carbone
<b>CIQ</b>	Administration d'État d'inspection et de quarantaine à l'entrée et à la sortie (ultérieurement AQSIQ)
<b>CIRC</b>	Commission chinoise de réglementation de l'assurance (CCRA)
<b>CIS</b>	Dispositif d'incitation à l'investissement
<b>CNAS</b>	Service national d'accréditation pour l'évaluation de la conformité
<b>CNCA</b>	Administration chinoise de certification et d'accréditation
<b>CNIS</b>	Institut national de normalisation
<b>COD</b>	Demande d'oxygène chimique
<b>CPC</b>	Pari communiste chinois (PCC)
<b>CSRC</b>	Commission chinoise de réglementation des valeurs mobilières (CCRVM)
<b>Defra</b>	Ministère britannique de l'Environnement, de l'Alimentation et de la Ruralité
<b>EPB</b>	Service de protection de l'environnement
<b>EPZs</b>	Zones franches d'exportation (ZFE)
<b>FDI</b>	Investissements directs étrangers (IDE)
<b>FERC</b>	Commission fédérale de régulation de l'électricité (États-Unis)
<b>FIEs</b>	Entreprises à participation étrangère (EPE)
<b>FGD</b>	Désulfuration du gaz
<b>FYP</b>	Plan quinquennal
<b>GIS</b>	Systèmes d'information géographique
<b>GPA</b>	Accord sur les marchés publics (AMP)

<b>IAF</b>	Organisation internationale d'accréditation (OIA)
<b>IRBM</b>	Gestion intégrée des bassins fluviaux
<b>JCCT</b>	Commission du commerce et des échanges
<b>M&amp;A</b>	Fusions et acquisitions
<b>MEP</b>	Ministère de la Protection de l'Environnement
<b>MFN</b>	Nation la plus favorisée (NRF)
<b>MII</b>	Ministère des Industries de l'Information
<b>MOF</b>	Ministère des Finances
<b>MOFCOM</b>	Ministère du Commerce
<b>MOFTEC</b>	Ministère du commerce extérieur et de la Coopération économique
<b>MOH</b>	Ministère de la Santé
<b>MOHURD</b>	Ministère du Logement et du Développement urbain et rural
<b>MWR</b>	Ministère des Ressources en Eau
<b>NDRC</b>	Commission nationale du développement et de la réforme (CNDR)
<b>NEA</b>	Administration nationale de l'énergie
<b>NPC</b>	Assemblée populaire nationale (APN)
<b>NPLs</b>	Créances douteuses
<b>Ofwat</b>	Autorité de réglementation du service d'eau (Royaume-Uni)
<b>OGI</b>	Règles sur l'ouverture des informations officielles
<b>OMC</b>	Organisation mondiale du commerce (cf. WTO)
<b>OPSR</b>	Office pour la réforme du secteur public
<b>PBC</b>	Banque populaire de Chine (Banque centrale) (BPC)
<b>PR</b>	Procédure d'examen périodique (Royaume-Uni)
<b>QDII</b>	Dispositif à l'intention des investisseurs institutionnels nationaux agréés
<b>QFII</b>	Dispositif à l'intention des investisseurs institutionnels étrangers agréés
<b>QTSB</b>	Bureau du contrôle technique et de qualité (ultérieurement AQSIQ)
<b>RBMCS</b>	Commissions de gestion des bassins fluviaux
<b>RCV</b>	Valeur du capital réglementaire (Royaume-Uni)
<b>RIA</b>	Analyse d'impact de la réglementation (AIR)
<b>RMB</b>	Yuann renminbi
<b>ROSCOs</b>	Sociétés de leasing (Royaume-Uni)
<b>RPI</b>	Indice des prix de détail (IPD)
<b>RTAa</b>	Accords commerciaux régionaux (ACR)
<b>SAC</b>	Administration chinoise de normalisation (ACN)
<b>SAIC</b>	Administration d'État de l'industrie et du commerce (AEIC)
<b>SAOS</b>	Agence d'État pour la sécurité professionnelle
<b>SASAC</b>	Commission d'État de supervision et d'administration des actifs publics
<b>SCNPC</b>	Commission permanente de l'Assemblée populaire nationale
<b>SCOLA</b>	Service législatif du Conseil des affaires d'État
<b>SDPC</b>	Commission d'État du développement et du plan (CDEP) devenue ensuite la CNDR
<b>SDRC</b>	Commission d'État du développement et de la réforme (CEDR)
<b>SEPA</b>	Agence de protection de l'environnement
<b>SERC</b>	Commission d'État de réglementation de l'énergie (CERE)
<b>SETC</b>	Commission d'État de l'économie et du commerce (CEEC)
<b>SFDA</b>	Agence de l'alimentation et des médicaments
<b>SMEs</b>	Petites et moyennes entreprises (PME)

---

<b>SOCBs</b>	Banques commerciales publiques (BCP)
<b>SOEs</b>	Entreprises publiques
<b>SPC</b>	Commission d'État du plan (CEP)
<b>TOCs</b>	Sociétés d'exploitation des chemins de fer (Royaume-Uni)
<b>TVEs</b>	Entreprises des bourgs et des villages (EBV)
<b>WEFZ</b>	Zones fonctionnelles d'environnement de l'eau
<b>WFUZ</b>	Zones fonctionnelles d'usage de l'eau
<b>WPPCL</b>	Loi sur la prévention et le contrôle de la pollution par les eaux usées
<b>WRB</b>	Office des ressources en eau
<b>WRPB</b>	Office de protection des ressources en eau
<b>WTO</b>	World Trade Organisation
<b>WUA</b>	Associations d'usagers de l'eau
<b>WWTW</b>	Installation de traitement des eaux usées
<b>YRCC</b>	Commission de conservation du fleuve Jaune



## Les priorités de la réforme réglementaire au lendemain de la crise économique mondiale

La lutte contre le ralentissement de la croissance, l'augmentation du chômage et les autres perturbations engendrées par la crise économique mondiale, est devenue la première priorité de la politique économique en République populaire de Chine. Si la crise peut compliquer la conduite de certaines réformes réglementaires dans le court terme, elle ne rend pas moins à plus long terme nécessaires ces réformes ainsi que les priorités clés avancées dans l'*Examen de l'OCDE*. En fait, la récession met en évidence tant l'importance de nouvelles réformes réglementaires que la contribution qu'elles peuvent apporter à l'économie de la Chine.

Les problèmes financiers apparus dans les pays de l'OCDE soulignent le bon sens de la stratégie adoptée par la Chine, consistant à mettre en phase la libéralisation financière et le renforcement des capacités des institutions financières et des marchés afin de gérer les risques encourus avec prudence. Les objectifs principaux des réformes financières de la Chine, à savoir renforcer la solidité et la gouvernance des institutions financières et développer et diversifier les marchés financiers, demeurent valides même si, dans certains cas, il sera peut-être nécessaire que certaines mesures soient modifiées en fonction des changements futurs des normes et pratiques internationales. Mais étant donnée l'ampleur des problèmes de régulation financière qui sous-tendent la crise mondiale, il est essentiel de redoubler et maintenir les efforts pour consolider les institutions réglementaires financières et les capacités dans tous les pays, y compris en Chine.

Comme l'ont souligné les autorités chinoises, il sera primordial de maintenir l'ouverture des marchés et éviter le protectionnisme pour échapper au cercle vicieux du protectionnisme et à la contraction des économies qui ont eu lieu dans les années 30. Au cours des dix dernières années, la Chine a pris des mesures considérables pour ouvrir ses marchés et accroître la concurrence, ce qui a bénéficié de manière significative à son économie nationale et grandement contribué à la libéralisation et l'expansion du commerce international. La poursuite de ces efforts par la Chine dans ces domaines (y compris éviter le recours à des politiques anticoncurrentielles pour contrer les perturbations de court terme) permettra d'éviter la résurgence du cercle vicieux. En favorisant l'efficacité des marchés et l'innovation, les réformes renforceront aussi les bases d'une reprise soutenue et du développement économique futur.

La crise économique actuelle peut à court terme rendre difficile certaines réformes réglementaires dans les secteurs des infrastructures et des services publics examinées dans ce rapport. Cependant, ces réformes doivent être poursuivies pour corriger les distorsions qui existent actuellement et assurer le développement futur de ces secteurs d'activité.

Enfin, la crise a clairement mis en évidence les risques qui surviennent lorsque les institutions et les pratiques réglementaires ne réussissent pas à s'améliorer ou à s'adapter suffisamment aux changements des conditions économiques. Une mauvaise coordination entre les principaux organes réglementaires et les autres agences gouvernementales, les écarts et les initiatives défavorables créés par des réglementations mal rédigées ou obsolètes, ainsi que la faiblesse des régulateurs à prévoir ou détecter les problèmes avant qu'ils ne deviennent sérieux, ont encouragé les excès financiers et leur ont permis de prendre des proportions démesurées. Le renforcement des institutions réglementaires et des pratiques en vue de résoudre ces problèmes sera certainement, au cours des prochaines années, au premier plan de l'agenda politique des économies de l'OCDE. L'amélioration de la qualité réglementaire est tout aussi importante en Chine étant donné la transformation rapide et vaste de son économie. Une meilleure coordination entre les organismes réglementaires du gouvernement, en particulier entre les différents niveaux de gouvernement, sera importante pour réussir à contrer la récession économique. Pour assurer le succès de plus larges réformes économiques, il sera aussi important de mieux coordonner les politiques, assurer une plus grande transparence et lisibilité des mesures et processus réglementaires et de développer des outils pour anticiper et mesurer l'impact des réglementations.

## Synthèse

Le passage de la République populaire de Chine à l'économie de marché est l'une des plus grandes réussites économiques des temps modernes. Depuis 1978, date du lancement des réformes, la croissance du PIB réel a atteint près de 10 % en moyenne annuelle, une performance qui se compare favorablement à celles des champions antérieurs de l'expansion, le Japon et la Corée. La Chine est devenue la troisième économie mondiale, le deuxième plus grand pays exportateur et le premier pour la production industrielle. Au cours des trois dernières décennies, le niveau de vie a sensiblement augmenté dans toutes les couches de la population et le taux de pauvreté est passé de plus de 50 % au début des réformes à moins de 10 %.

La réforme de la réglementation – c'est-à-dire les changements apportés aux institutions, méthodes et pratiques réglementaires – qui a d'abord joué un rôle très limité dans la transformation économique du pays, est maintenant devenue un rouage essentiel. La raison en est que l'effort global de changement met de plus en plus l'accent sur la formulation, l'application et l'adaptation du dispositif légal et réglementaire nécessaire au fonctionnement d'une économie de marché efficace. Une réglementation de grande qualité conditionne le succès. Le premier examen par l'OCDE de la réforme réglementaire chinoise, auquel s'est associé le gouvernement de la République populaire, porte sur les progrès de cette réforme et sur sa contribution au développement national. Il analyse les avancées en matière de politique de la concurrence et d'ouverture du marché ainsi que l'instauration d'une régulation efficace des secteurs d'infrastructures, en s'intéressant particulièrement à l'électricité, à l'approvisionnement en eau et à la propreté. Le rapport formule aussi, à l'intention des réformateurs chinois, des suggestions inspirées de l'expérience des pays membres de l'OCDE. Comme on l'indique dans la suite de ce résumé, l'entreprise de réforme réglementaire a beaucoup progressé au cours des dix dernières années et prend de l'ampleur. Beaucoup reste à faire, mais des bases solides ont été mises en place.

---

### *Changement institutionnel et évolution des réformes*

---

La première moitié de la période de réforme économique a été caractérisée par un essor et une ouverture rapides des marchés dans le cadre de structures légales et réglementaires largement inchangées; on a qualifié ce processus de « croissance en dehors du plan »<sup>1</sup>. Les réalisations de cette période ont constitué le fondement de l'évolution institutionnelle ultérieure. La restauration de l'exploitation agricole individuelle au moyen du « système de responsabilité des ménages », conjuguée à un relèvement des prix, a entraîné une hausse spectaculaire de la productivité de ce secteur et un gonflement de l'épargne des ménages. Cela a permis ensuite une accumulation de capital et libéré de la main-d'œuvre pour

alimenter le développement remarquable des entreprises de bourgs et de villages. Le transfert de travailleurs d'emplois agricoles faiblement productifs vers les activités très productives de l'industrie rurale est devenu un facteur important de la croissance chinoise au cours des années 80.

La libération progressive des prix agricoles et industriels a stimulé la croissance des marchés. L'ouverture de la Chine au commerce international et aux investissements étrangers au début de la décennie 1980 (qui est intervenue plus tôt et a été plus loin qu'au Japon et en Corée pendant leur période d'expansion rapide) allait s'avérer de plus en plus bénéfique à son développement. Toutes ces évolutions ont eu lieu en dépit de trois faits : la plus grande partie de l'industrie et la totalité des activités de service, sauf celles à échelle très réduite, continuaient d'être propriétés publiques; les firmes privées restaient soumises à de sévères restrictions; les entreprises des bourgs et des villages (EBV) opéraient encore selon les dispositions juridiques antérieures à la réforme, même si leur fonctionnement était en pratique très différent. En outre, malgré la création d'une banque centrale et de plusieurs banques commerciales, la distribution du crédit demeurait assujettie à la planification d'État.

La nécessité de changements institutionnels est devenue manifeste au début des années 90, dans un contexte de tensions et de déséquilibres croissants. Le secteur productif était désormais divisé en quatre régimes de propriété – publique, collective, étrangère et privée interne – soumis à des règles différentes. L'inégalité des régions s'aggravait, les zones côtières étant les principales bénéficiaires de l'essor des EBV ainsi que de l'ouverture aux échanges et aux investissements extérieurs. Les entreprises, y compris celles du secteur public, avaient plus d'autonomie, mais leur mode de gouvernance était déficient; les contrôles internes limitaient leurs capacités et leurs motivations à fonctionner efficacement, comme des entités commerciales. Les incitations étaient aussi émoussées par le système de répartition de crédit en fonction du plan, au lieu de critères strictement commerciaux, et par l'absence de mécanismes assurant le remboursement des dettes. Le « laxisme budgétaire » qui en résultait était largement responsable du montant élevé et croissant des dettes et pertes des entreprises publiques et, dans une moindre mesure, des EBV; il était aussi à l'origine de l'accumulation de créances douteuses dans le système bancaire. La maîtrise insuffisante du crédit a entraîné une série de cycles, caractérisés par des boums inflationnistes suivis de récession. De 1992 à 1994, le quatrième de ces cycles, et le plus accentué, a entraîné l'apparition dans l'industrie d'importantes capacités excédentaires et de stocks massifs. Les problèmes financiers, déjà sérieux, des entreprises publiques et des banques sont devenus critiques dans la deuxième moitié de la décennie.

Ces problèmes ont conduit à des initiatives d'envergure pour mettre en place le cadre et les institutions permettant de faire fonctionner et de réguler l'économie de marché. De 1993 à 1995, trois textes très importants ont été adoptés : une loi antimonopole; une loi organisant des sociétés à responsabilité limitée et des sociétés anonymes; une loi sur les banques, prévoyant que les crédits soient accordés selon des critères commerciaux; une loi sur le travail. Plusieurs réformes ont visé à résoudre les difficultés financières des entreprises publiques et des banques ainsi qu'à faire en sorte qu'elles ne se reproduisent pas. Dans la seconde moitié de la décennie 1990, les entreprises publiques ont lancé une restructuration majeure et une réduction de leurs activités. On a notamment procédé à une forte contraction de l'emploi – aboutissant finalement à une diminution de près d'un tiers de leur main-d'œuvre – et à la privatisation des PME publiques. L'État a commencé à accorder une aide financière aux banques, tout en renforçant la réglementation et la surveillance de leurs opérations. Ces mesures ont débouché sur des réformes plus vastes : extension et

augmentation de l'indemnisation du chômage et d'autres formes d'assurance sociale; création d'un système de pensions de retraite; amélioration des procédures de faillite pour permettre aux entreprises en difficulté de cesser leur activité et de libérer des ressources pour un usage plus efficace. En outre, la Chine a ouvert partiellement l'électricité et d'autres services d'infrastructures à des intervenants extérieurs et commencé à traiter les problèmes croissants de dégradation de l'environnement et d'inégalités régionales.

Un nouveau modèle de développement est apparu, qui repose sur deux principes. Le premier consiste à faire participer à la concurrence sur un pied d'égalité les entreprises à régime de propriété privée, collective et étatique, sauf dans les secteurs jugés d'importance critique pour la sécurité nationale ou pour d'autres besoins essentiels. Le second est que l'État régule surtout l'économie en fixant et en faisant respecter des règles applicables aux marchés et à leurs acteurs, au lieu d'intervenir directement dans la formation des prix et l'allocation des ressources. Ce modèle a été favorisé par la perspective de l'adhésion à l'Organisation mondiale du commerce, puis renforcé et élargi par l'entrée effective en 2001. Un amendement constitutionnel, adopté en 1999, a reconnu la légitimité des entreprises privées et de leur rôle dans l'économie; il a été suivi en 2004 d'un nouvel amendement prévoyant explicitement la protection de la propriété privée.

La réforme des institutions et des pratiques réglementaires est devenue un élément clé de la réforme économique au cours de la décennie actuelle. La grande réorganisation gouvernementale de 2003 a constitué un tournant officiel et décisif en faveur du remplacement de la planification par une régulation libérale; en outre, elle a intégré les politiques économiques internes et externes. En 2006, quatre lois fondamentales, dont la gestation avait été longue, sont entrées en vigueur : une loi sur la concurrence, profondément actualisée et améliorée, qui vise explicitement des questions essentielles, comme les abus administratifs, que la précédente loi antimonopole ne traitait pas de façon adéquate; une grande loi sur la faillite, qui s'inspire de l'expérience internationale; deux lois amendées sur les sociétés et les valeurs mobilières, qui dotent les sociétés anonymes de structures de gouvernance, fixent les règles d'émission et de négociation des titres sur les marchés et formulent des dispositions protégeant les investisseurs et les actionnaires minoritaires. Les grandes institutions réglementaires ont été créées ou profondément restructurées et réformées. Il s'agit de la Commission chinoise de réglementation des banques, instituée en 2003 pour réguler et surveiller les banques commerciales et les sociétés fiduciaires; de la Commission chinoise de réglementation des valeurs mobilières, établie en 1992, mais investie en 2004 de la responsabilité principale en ce domaine; de la Commission d'État de supervision et d'administration des actifs publics (SASAC), mise en place en 2003 pour jouer le rôle d'actionnaire dévolu à l'État dans les entreprises publiques qui subsistent. En concevant et en appliquant ces réformes, les autorités ont fait bon usage de l'expérience et des normes internationales.

Les réformes légales et réglementaires mises en œuvre pendant la décennie écoulée ont déjà eu de nombreux effets bénéfiques. Ainsi, la réforme et la réorganisation des régulateurs financiers a beaucoup contribué au succès des mesures prises pour rétablir la solvabilité des banques et des maisons de titres ainsi que pour améliorer leur gouvernance et leurs contrôles internes. On a établi les conditions permettant aux institutions financières de diversifier leurs services et leurs produits pour mieux répondre aux besoins de l'économie. L'ouverture du marché et les autres réformes résultant de l'entrée de la Chine à l'OMC ont vivement stimulé les échanges extérieurs et les investissements étrangers directs, mais

aussi élevé leur qualité. La Chine est, par exemple, devenue le premier exportateur mondial d'équipements d'information et de communication, tandis que ses entreprises sont passées du simple assemblage de pièces détachées importées à des modes de production exigeant une main-d'œuvre plus qualifiée et l'usage d'intrants technologiques avancés. L'ouverture du secteur des services a déjà procuré des avantages tangibles, notamment dans la distribution, où l'arrivée de plusieurs grandes chaînes internationales a permis de faire progresser l'efficacité et d'abaisser les coûts. En définitive, l'effet le plus bénéfique de l'OMC sera probablement l'impulsion donnée à l'extension des réformes économiques. Les changements, exigés par l'OMC, des lois et règlements régissant la concurrence, les droits de la propriété intellectuelle et d'autres domaines sont indispensables et susceptibles de retomber positives sur les entreprises chinoises aussi bien qu'étrangères.

---

### *La réforme réglementaire en cours*

---

Bien que les réformes économiques chinoises aient beaucoup progressé, il reste énormément à faire. Beaucoup de décisions stratégiques majeures ayant été prises, on se concentre désormais sur leur application en procédant constamment à l'adoption de lois, à la formulation de règles ainsi qu'au réexamen, à la révision et, le cas échéant, à la suppression des textes légaux et réglementaires en vigueur. Il devient essentiel d'améliorer la qualité de ces procédures pour garantir la pérennité des réformes les plus importantes.

L'examen illustre les progrès remarquables de la Chine en matière de réforme réglementaire. Il rappelle que l'expérience internationale, notamment celle des pays membres de l'OCDE, permet de dégager plusieurs principes généraux : l'efficacité en ce domaine dépend de l'existence d'instances réglementaires dotées de missions claires, d'autorité et responsables. Elles doivent être indépendantes, non seulement de façon formelle, mais (et c'est le plus important) à l'égard des interventions des entreprises assujetties à la réglementation et des autres organes de l'État. Une réglementation de qualité recherche un bon fonctionnement des marchés en alimentant l'efficacité et l'innovation, en favorisant un développement durable et en maximisant les avantages pour les utilisateurs finaux. Il est préférable de la séparer de la politique industrielle ou d'autres objectifs publics. Il s'agit d'une dynamique qui donne une place essentielle à la transparence de la formulation des règles, à la diffusion effective aux parties prenantes ainsi qu'aux mécanismes de consultation et de recours. C'est aussi un processus très pragmatique, qui exige une connaissance précise de la situation du marché et des instruments permettant d'évaluer l'effet de règles particulières, leurs coûts et leurs avantages. Pour qu'une réforme réussisse, toutes les agences réglementaires et leurs composantes doivent intégrer ces principes et pratiques à leur mode de décision.

L'examen fait ressortir plusieurs domaines dans lesquels on pourrait améliorer les institutions et les mécanismes réglementaires encore récents du pays. En Chine, le pouvoir réglementaire est souvent divisé entre plusieurs entités, dont certaines ont des missions plus larges. Cette situation risque d'affaiblir la responsabilité réglementaire et ses objectifs. L'insuffisance de coordination entre les échelons nationaux et infranationaux des pouvoirs publics est un problème général et persistant, qui conduit à prendre des mesures peu explicites, faisant double emploi et même souvent contradictoires. La possibilité pour ceux qui sont visés par une réglementation d'en connaître et d'en comprendre la teneur, d'être consultés lors de son élaboration et de faire appel des décisions à leur encontre s'améliore, mais reste limitée. Le recours à une procédure judiciaire pour faire respecter la loi et les règlements est souvent coûteux et aléatoire, surtout quand une entité publique est partie

au procès. Le fait que la législation s'en tienne à des principes généraux, ce qui peut faire naître une ambiguïté sur son mode d'application pratique, est parfois un facteur de complication supplémentaire. Depuis longtemps, la Chine expérimente des réformes avant de les adopter à l'échelle nationale, mais il est encore rare qu'elle utilise systématiquement des outils empiriques pour apprécier l'efficacité d'une réglementation après son entrée en vigueur.

L'examen formule des recommandations spécifiques pour faire progresser les capacités réglementaires de la Chine, dont les suivantes :

- La création d'une instance distincte ou d'un réseau des principales institutions réglementaires pour promouvoir une réglementation de grande qualité dans l'ensemble de la sphère publique. Dans de nombreux pays de l'OCDE, ce type de mécanisme s'est avéré un moyen efficace au service de la réforme.
- L'institution de procédures assurant la transparence de la formulation et de l'application des règles, notamment la consultation des principaux intéressés.
- La mise en place de mécanismes concrets pour simplifier et perfectionner la réglementation, par exemple des « guichets uniques », chargés de concentrer les demandes et les agréments, et des clauses de caducité automatique prévoyant le réexamen périodique de certaines règles pour déterminer si elles doivent être révisées ou abrogées.
- La mise au point et la promotion d'outils empiriques permettant de mesurer l'incidence et le coût de règles spécifiques. Les pays de l'OCDE recourent de plus en plus à l'analyse d'impact réglementaire, qui comprend un ensemble de techniques, comme l'analyse coûts-avantages pour garantir l'obtention des effets de la réglementation avec un bon rapport coût-efficacité.

Les réformes réglementaires destinées à favoriser la concurrence et l'ouverture des marchés peuvent être très bénéfiques à tous les secteurs de l'économie; de nombreux pays de l'OCDE leur donnent une place importante. Leur expérience montre bien que le maintien de conditions compétitives est une tâche permanente, qui consiste non seulement à agir contre la collusion et d'autres pratiques anticoncurrentielles traditionnelles, mais aussi à faire en sorte que la réglementation ne soit pas inutilement discriminatoire à l'égard de certains participants ou trop pesante. La complexité, l'opacité et la mauvaise application fréquente des lois et règlements préoccupent depuis longtemps les partenaires commerciaux et les investisseurs étrangers; la Chine a pris des engagements importants à ce propos dans le cadre de l'OMC. Elle est certes mieux placée que d'autres grandes économies émergentes dans les enquêtes internationales sur la facilité de faire des affaires, mais moins bien que la plupart des économies émergentes d'Asie<sup>2</sup>. Les entreprises chinoises bénéficieront au moins autant que les étrangères d'une plus grande simplicité et transparence de la réglementation, d'un allègement des procédures de conformité et d'une application plus efficace des textes sur les droits de la propriété intellectuelle et sur d'autres points. Les mesures prises pour atteindre ces objectifs pourraient aussi grandement contribuer à répondre à une autre inquiétude majeure des dirigeants chinois – la corruption – car une réglementation compliquée et obscure donne davantage de possibilités d'abus.

L'examen souligne les efforts entrepris par la Chine ces dernières années dans le sens d'un renforcement de la concurrence et de l'ouverture. La loi de 2003 sur les marchés publics interdit de pratiquer une discrimination déraisonnable entre les fournisseurs, y compris étrangers. On procède, sur une grande échelle, à la révision, à la simplification et à l'harmonisation des normes applicables aux produits chinois et de l'ensemble des règles

techniques, tout en les alignant, le cas échéant, sur les normes internationales. L'examen relève que la Chine a poussé plus loin que beaucoup de membres de l'OMC l'amélioration de la transparence réglementaire : elle a créé un service de renseignements, qui donne des précisions autorisées sur les textes législatifs et réglementaires concernant le commerce international; elle a aussi accepté d'en publier la totalité dans au moins une langue officielle de l'OMC, en sus du chinois.

L'application de ces réformes ne fait que commencer; elles devront encore être progressivement clarifiées, affinées et élargies. La nouvelle loi sur la concurrence laisse quelques importantes questions sans réponse, par exemple ses modalités d'application aux industries désormais qualifiées de vitales pour la sécurité nationale; il faudra que des dispositions ultérieures ou la jurisprudence y répondent. La prohibition des abus administratifs, prévue par ce texte, pourrait s'avérer un moyen puissant de combattre le protectionnisme local et de promouvoir une réglementation plus efficace et équitable. Mais il reste à voir comment on en assurera le respect. La responsabilité d'appliquer la loi est actuellement divisée entre trois importantes agences, qui ont toutes d'autres fonctions<sup>3</sup>, alors que la majorité des pays de l'OCDE ont constaté qu'il était plus efficace de la conférer à une seule instance spécialisée.

Les expériences faites dans l'OCDE laissent penser que certaines mesures pourraient accroître l'efficacité des réformes relatives à la concurrence et à l'ouverture des marchés.

- Concevoir et mettre en place un cadre élargi de politique de la concurrence et s'en servir comme moyen de garantir que la réglementation favorise véritablement le libre accès au marché et l'efficacité. Les pays membres de l'OCDE utilisent de plus en plus la politique de concurrence pour réexaminer systématiquement les effets et les coûts des lois et des politiques qui influencent le comportement sur le marché.
- Faire davantage pour simplifier la réglementation ainsi que pour déceler et corriger les contraintes sur l'activité des entreprises qui dépassent les exigences de réalisation des objectifs de politique publique.
- Continuer à diminuer les obstacles à l'entrée des entreprises étrangères, voire nationales dans les secteurs de services et d'infrastructures. Cela permettrait d'améliorer la concurrence, l'efficacité et la variété des produits et services offerts, tout en entretenant l'innovation. La levée des limites encore en vigueur aux participations étrangères dans les entreprises financières contribuerait en particulier à élever la qualité et la quantité des investissements étrangers.
- Poursuivre l'harmonisation des normes techniques chinoises avec les normes internationales et rationaliser les procédures de mise en conformité, notamment en développant les capacités des organismes internes d'accréditation. On pourrait aussi envisager de permettre à des organismes étrangers qualifiés d'évaluation de la qualité d'opérer en Chine.
- Mettre au point et intégrer aux procédures des techniques objectives et empiriques d'appréciation des effets, coûts et avantages des réglementations. L'analyse d'impact réglementaire et d'autres outils employés par les régulateurs des pays membres de l'OCDE peuvent être utiles, même s'il faut les adapter au contexte chinois.

---

## Les problèmes particuliers des secteurs d'infrastructures

---

Les secteurs d'infrastructures présentent des difficultés et des risques spécifiques pour la réforme réglementaire. Après avoir été gérés entièrement comme des monopoles naturels dans les pays de l'OCDE, ils ont été graduellement et partiellement déréglementés. L'objectif était d'instaurer la concurrence dans les segments où elle est viable, tout en continuant à réguler ceux où elle ne l'est pas et où le statut de monopole est le meilleur. Dans l'électricité, par exemple, la transmission est un monopole naturel, car l'existence d'un seul réseau est la solution la plus efficace; mais la concurrence peut s'exercer dans la production, puisque plusieurs fournisseurs peuvent se connecter au réseau unique. La Chine entreprend actuellement des réformes de cette nature dans le secteur de l'énergie, électricité comprise, comme dans l'approvisionnement en eau, la propreté et les télécommunications.

Toutefois, si les principes semblent simples, introduire plusieurs fournisseurs dans les segments concurrentiels, tout en continuant à réguler les prix et d'autres éléments dans les segments monopolistiques, se révèle en pratique une tâche compliquée et délicate (dans d'autres secteurs, en particulier celui de la santé, il y a aussi juxtaposition d'activités que l'on peut laisser s'exercer sur les marchés concurrentiels et d'autres qui doivent être réglementées, ce qui suscite des difficultés analogues). Les activités des secteurs d'infrastructures étant étroitement liées, une distorsion dans un domaine risque de nuire sérieusement aux performances des autres. Comme ces secteurs sont des fournisseurs essentiels du reste de l'économie, leur fonctionnement a une grande influence sur l'efficacité et le développement de l'ensemble de l'économie. Par conséquent, si une réforme réglementaire réussie des secteurs d'infrastructures a d'importants effets bénéfiques, une réforme mal conçue ou exécutée risque aussi de coûter cher.

Dans les pays membres de l'OCDE, la déréglementation des secteurs d'infrastructures a connu des échecs notables aussi bien que des succès. L'analyse de ce qui s'est passé donne un éclairage qui peut être utile aux réformes effectuées actuellement par la Chine. L'expérience de l'OCDE illustre notamment la nécessité d'institutions et de procédures réglementaires de grande qualité.

- La réforme des services d'infrastructures ne s'opère pas en une seule fois, mais par touches successives. Elle doit correspondre aux spécificités de la branche et de l'économie dans laquelle elle se produit. Le bien-fondé de la conception institutionnelle et le choix du moment de l'application sont indispensables pour établir la crédibilité des régulateurs et empêcher leur captation par les entreprises réglementées ou d'autres intérêts extérieurs.
- L'instauration de la concurrence doit s'accompagner d'une régulation solide et efficace pour s'assurer qu'elle bénéficie aux utilisateurs finaux. Il faut coordonner avec soin les interventions dans toute la chaîne logistique.
- Les régulateurs doivent être capables de trouver un équilibre judicieux entre des préoccupations concurrentes, par exemple entre la protection de l'environnement ou la sécurité, d'une part, et l'efficacité technique, d'autre part. Les outils empiriques d'évaluation des effets et des arbitrages, comme ceux de l'analyse d'impact réglementaire, sont sans doute particulièrement nécessaires à la régulation des services d'infrastructures.
- En raison de l'asymétrie de l'information, les dispositifs de forte incitation constituent l'instrument le plus efficace de régulation des activités liées aux infrastructures. Mais

leur utilisation exige des régulateurs une connaissance approfondie de la situation du secteur concerné et une crédibilité indiscutable.

L'analyse effectuée ici de la réforme réglementaire en cours de l'approvisionnement en électricité et en eau ainsi que des services de propreté confirme ces observations et aboutit à des suggestions. La déréglementation officielle du secteur de l'électricité a commencé en 2002 par la création de cinq sociétés régionales de production et de deux sociétés de transmission conçues pour opérer en tant que monopoles régulés. La Commission d'État de réglementation de l'énergie (CERE) a été instituée pour exercer la fonction de principal régulateur de l'électricité; elle a vocation à régir en définitive les autres composantes du secteur de l'énergie. Le gouvernement prévoit d'introduire de multiples fournisseurs concurrents dans toutes les régions géographiques et d'instaurer progressivement une tarification dépendant davantage des forces du marché. La réforme réglementaire étant en chantier, l'examen met en exergue plusieurs domaines à améliorer et certains risques éventuels.

L'une des tâches les plus urgentes est de réformer la tarification de l'électricité dans le cadre de la révision du mode de fixation des prix de tout le secteur de l'énergie. Le retard des tarifs de l'électricité sur les coûts de l'énergie, entre autres, a entraîné une instabilité des investissements et des pénuries périodiques, dernièrement de 2003 à 2006. Les tarifs de détail sont inférieurs à ceux de la plupart des pays de l'OCDE et probablement au niveau nécessaire pour favoriser un usage efficace et une conservation appropriée. Une grande réforme est sans doute nécessaire pour établir une tarification qui reflète les coûts supportés au stade de l'extraction, du raffinage et de la distribution aux utilisateurs finaux. L'examen suggère d'envisager un certain nombre de mesures pour atteindre cet objectif et de procéder à une refonte générale.

- Il faudrait en priorité parachever la mise en place d'un cadre légal et réglementaire approprié. On pourrait s'inspirer de la pratique de la plupart des autres pays, qui consiste à conférer l'autorité principale de fixation des tarifs au régulateur du secteur, à savoir la CERE; elle est actuellement exercée par la Commission nationale du développement et de la réforme.
- La réglementation doit susciter des investissements dans de nouvelles installations de transmission et dans d'autres équipements qui soient économiquement viables et efficaces sur le plan de la dimension, de la technologie et de l'emploi d'énergies différentes.
- Il convient de concevoir des politiques et des instruments clairs et efficaces, puis de les intégrer aux mécanismes de régulation de l'électricité, pour s'assurer que ceux-ci favorisent, au lieu d'y faire obstacle, la réalisation d'objectifs plus vastes et à long terme, notamment en matière de conservation et d'environnement.
- L'instauration de la concurrence dans la production, qui est certes un but important en longue période, doit être organisée avec soin et dans le cadre d'une surveillance rigoureuse. En raison de l'inélasticité de l'offre et de la demande, ainsi que d'autres facteurs, les marchés de l'électricité sont particulièrement vulnérables à la collusion, à d'autres pratiques anticoncurrentielles et à de fortes fluctuations des prix. En Chine, le morcellement du réseau tend à augmenter ces aléas. L'exercice d'une concurrence effective exige des régulateurs très compétents, ayant une connaissance fine de la situation du marché et disposant d'outils d'analyse pour détecter ses évolutions.

Les services d'approvisionnement en eau et de propreté, dont dépendent la santé, l'environnement et d'autres objectifs de politique publique, sont très décentralisés; cela pose d'épineux problèmes de coordination entre une myriade de fournisseurs, de régulateurs et d'organismes publics, aux échelons centraux et infranationaux. L'efficacité des régulateurs est d'autant plus importante que, pour les consommateurs, le choix entre les fournisseurs d'eau est intrinsèquement plus restreint qu'entre ceux d'électricité ou de gaz.

La Chine, qui perfectionne depuis de nombreuses années le cadre, les institutions et les pratiques réglementaires dans les domaines de l'eau et de la propreté, a fait des progrès significatifs. Des sociétés externes (y compris étrangères) sont devenues des acteurs essentiels de l'approvisionnement en eau, dans le cadre de contrats construction-exploitation-transfert (BOT) et d'autres modes de partage des coûts et des risques avec les collectivités locales et les fournisseurs. Mais beaucoup reste à faire. Comme pour l'électricité, on cherche à concevoir des mécanismes de tarification qui reflètent bien les coûts, afin d'encourager les investissements ainsi que le développement et la consommation de ressources en eau propre. L'eau n'est pas utilisée efficacement dans l'agriculture en raison d'une tarification inadéquate, tandis que les usagers des zones urbaines ne supportent en général pas directement les coûts d'évacuation et de traitement.

En s'inspirant de l'expérience de plusieurs pays membres de l'OCDE, l'examen formule un certain nombre de suggestions pour améliorer la régulation du secteur de l'eau :

- Mieux définir, au besoin par la législation ou par de nouveaux règlements, le rôle et la responsabilité des administrations centrales et locales participant à la régulation, notamment en ce qui concerne la propreté de l'eau et le contrôle de la pollution.
- Définir des normes nationales de qualité de l'eau et d'environnement conformes aux normes internationales. Soutenir et coordonner l'action des collectivités locales dans le cadre d'une gestion des bassins fluviaux permettraient de garantir le respect des normes.
- Concevoir des moyens et des procédures de surveillance et d'évaluation, tout en augmentant l'information publiquement disponible. Ces mesures donneraient plus de prévisibilité aux investissements dans le secteur et offriraient aux régulateurs un retour d'information en cas d'apparition de difficultés.

---

#### *Liens avec le succès d'autres réformes*

---

La réforme réglementaire revêt une importance croissante pour les autres changements économiques en cours. Le progrès sanitaire en milieu rural, et en définitive la transformation de tout le système de santé, représentent de grands défis : il s'agit de maîtriser les coûts et de supprimer les incitations négatives, sources d'inefficiences, qui sont préjudiciables au système (comme à ceux des pays de l'OCDE). La mise en place du régime de retraite nécessitera une réglementation de grande qualité pour garantir que les institutions financières puissent offrir les instruments d'épargne nécessaires sans prendre des risques anormaux. L'examen fait observer que le succès des efforts de développement des régions de l'intérieur dépend largement de réformes de la réglementation et de la gouvernance visant à améliorer le contexte local de l'activité économique.

Le succès des réformes réglementaires est aussi tributaire d'évolutions dans d'autres domaines. Ainsi, l'examen estime qu'une nouvelle réduction du secteur des entreprises publique non seulement renforcerait l'efficacité industrielle, mais faciliterait une meilleure

supervision par la SASAC de celles qui subsisteraient. De même, la stabilité macroéconomique, appuyée par des instruments efficaces et souples de gestion monétaire, budgétaire et de change, conditionne la réussite des réformes réglementaires.

L'examen fait ressortir deux domaines dans lesquels de nouveaux progrès de la réforme réglementaire sont sans doute essentiels. Le premier est le renforcement de l'État de droit par des réformes judiciaires et autres. De nombreuses études de la transformation économique chinoise, dont cet examen, insistent sur la nécessité d'une meilleure exécution des lois et des règlements. La jurisprudence sera déterminante pour clarifier les textes, et il y aura probablement beaucoup plus de contentieux impliquant les administrations que dans le passé. Les mesures actuellement mises en œuvre pour renforcer la qualification et la formation des magistrats et des autres fonctionnaires de justice contribueront à une meilleure application du droit, mais il faudra faire plus pour que la justice n'ait pas à subir des interventions indues, notamment de responsables administratifs et politiques.

Le deuxième domaine qui conditionnera la réussite des réformes réglementaires est un réaménagement complet des rapports entre l'État central et les administrations infranationales. L'examen souligne que les réformes se heurtent souvent à des conflits de compétence entre les différents échelons publics, ce qui rend difficile de garantir une application effective des politiques nationales par les régulateurs et les autres organes publics locaux. La nécessité d'une clarification des attributions et de la création de mécanismes permettant de renforcer la responsabilité et le contrôle est un thème récurrent dans cet examen, comme dans d'autres études de la réglementation et de la gouvernance en Chine<sup>4</sup>.

Toutefois, selon l'examen, il faudra pour y parvenir plus que de nouvelles lois et règles administratives. Le système budgétaire chinois se caractérise par une décentralisation à la fois poussée et inégale; il en résulte de grands déséquilibres entre les charges obligatoires et les ressources dont disposent les collectivités pour les financer, en particulier dans les provinces de l'intérieur. Dès lors, en respectant les obligations fixées par l'État, les responsables locaux peuvent être empêchés d'en assumer d'autres. Une profonde révision des relations budgétaires entre les échelons publics constitue donc un besoin urgent, dont dépendra probablement le succès des réformes réglementaires futures et d'autres changements essentiels en Chine.

## Notes

1. Barry Naughton (1996), *Growing Out of the Plan: Chinese Economic Reform 1978-1993*, Cambridge University Press.
2. Dans l'enquête de la Banque mondiale, la Chine fait mieux que son score total en ce qui concerne la facilité d'enregistrer des propriétés, la conduite du commerce transfrontalier et l'exécution des contrats. Mais, s'agissant de la facilité de créer une nouvelle entreprise, elle se situe dans le dernier quart des pays couverts et, pour l'obtention de licences, elle est dans les dernières. Voir Banque mondiale, *Facilité de faire des affaires* : 2008.
3. Il s'agit de l'Administration d'État de l'industrie et du commerce, du ministère du Commerce, et de la Commission nationale du développement et de la réforme.
4. Par exemple, les rapports de l'OCDE intitulés *La gouvernance en Chine*, 2005 et *La Chine dans l'économie mondiale : les enjeux de politique économique intérieure*, 2003.

## PARTIE I

# Le contexte macroéconomique



## PARTIE I

# Chapitre 1

## Les réformes économiques

*Le passage de la République populaire de Chine à l'économie de marché est l'une des plus grandes réussites économiques des temps modernes. Le mode de réalisation des performances accomplies les rend encore plus remarquables.*

*Ce chapitre résume les progrès considérables dans la mise en place des fondements légaux et réglementaires modernes d'une économie de marché. Les sept années écoulées depuis l'adhésion de la Chine à l'Organisation mondiale du commerce, en 2001 ont été particulièrement riches en réformes. De nouvelles lois ont établi un régime de propriété et de concurrence ainsi que des mécanismes d'entrée sur le marché et de sortie comparables à ceux de la plupart des économies de l'OCDE. Mais le chapitre évoque aussi les problèmes importants qui restent à résoudre. Il s'agit notamment de réduire encore le périmètre de propriété publique, de réviser les rapports entre les échelons publics centraux et locaux, d'ancrer plus fermement l'État de droit et de renforcer les institutions et procédures réglementaires.*

## Introduction

Le passage de la République populaire de Chine à l'économie de marché est l'une des plus grandes réussites économiques des temps modernes. Depuis le début de la période des réformes, en 1978, la croissance du PIB réel est de 9.8 % par an en moyenne, un résultat qui se compare favorablement aux périodes antérieures de forte expansion prolongée au Japon, en Corée et à Taiwan (tableau 1.1). La Chine est devenue la troisième économie mondiale globalement, la première pour la production industrielle et la deuxième pour les exportations. La rapidité de la croissance a entraîné des progrès également impressionnants du niveau de vie et d'autres indicateurs du bien-être. La multiplication par 12 du PIB par habitant a propulsé la Chine dans la tranche inférieure des pays en développement à revenu moyen. La proportion de la population vivant en deçà du seuil de pauvreté (selon les critères nationaux) est passée de 53 % en 1978 à 8 % en 2005 (tableau 1.2). Les progrès ont été largement diffusés, bien qu'inégalement partagés, entre toutes les régions et catégories de la population.

Tableau 1.1. **Croissance comparée de la Chine**

Croissance annuelle moyenne du PIB réel	
Chine : 1978-2007	9.8
Japon : 1950-80	7.7
Corée : 1950-80	9.1
Taiwan : 1960-90	8.8
Inde : 1978-2007	5.9
Croissance annuelle du PIB réel par habitant au taux de change PPP <sup>1</sup>	
Chine : 1978-2004	11.7
Japon : 1950-80	11.1
Corée : 1953-83	9.5
Taiwan : 1960-90	12.4
Inde : 1978-2004	6.9

1. PIB par habitant au taux de change calculé sur la base de la parité de pouvoir d'achat, tiré des « Penn World Tables », en utilisant les estimations de cette source.

Source : Banque asiatique de développement ainsi que Goodhart et Xu, 1996, pour les chiffres de croissance du PIB réel; les chiffres du PIB réel par habitant proviennent de Heston, Summers et Athen, *Penn World Table Version 6.2*, Centre de comparaison internationale de la production, des revenus et des prix de l'université de Pennsylvanie, septembre 2006.

La performance de la Chine est encore plus impressionnante si l'on tient compte de son mode original de réalisation. Les autres expériences internationales laissent penser que les réformes partielles et la domination économique de l'État, qui ont prévalu jusqu'à une date récente, aboutissent souvent à une croissance molle et à un développement lent. Or, le succès de la Chine pendant la première moitié de l'ère des réformes a largement résulté de la dynamique créée par la libéralisation de l'économie rurale ainsi que par l'ouverture au commerce et aux investissements extérieurs. Quand cette dynamique a commencé à s'essouffler, au début des années 90, les réformateurs chinois ont lancé un

Tableau 1.2. Indicateurs du développement de la Chine

	1978	1990	2006
PIB réel (en milliards USD, PPP)			
Au taux de change et aux prix de 1995	145 <sup>1</sup>	408	2 154 <sup>4</sup>
PIB par habitant (en USD, PPP)	250 <sup>7</sup>	2 340	5 370 <sup>4</sup>
% de l'emploi dans :			
Le secteur primaire	70.5	60.1	42.6
Secondaire	17.3	21.4	25.2
Tertiaire	12.2	18.5	32.2
Espérance moyenne de vie à la naissance	67.9 <sup>1</sup>		73.2 <sup>5</sup>
Mortalité des enfants de moins de cinq ans	60 <sup>7</sup>	45	24
Taux d'alphabétisation des adultes (en % des personnes âgées de 15 ans ou plus)			
Femmes		68	87 <sup>6</sup>
Hommes	77 <sup>9</sup>	87	95 <sup>6</sup>
% de la population en dessous du seuil de pauvreté : définition nationale <sup>8</sup>	52.8 <sup>1</sup>	22.1	8 <sup>5</sup>
Population urbaine en % du total	17.9	26.4	43.9
% de la population urbaine ayant l'eau courante		48	86.7
Téléphones (fixes et mobiles pour 100 personnes)		1	69 <sup>4</sup>
Nombre d'automobiles pour 100 ménages urbains		0.34 <sup>3</sup>	4.32
Nombre de réfrigérateurs pour 100 ménages urbains	6.6 <sup>2</sup>	42.3	91.6
Densité du réseau routier (km de routes/10 000 km <sup>2</sup> )	927	1 071	3 601
Densité du réseau ferroviaire (km de rails/10 000 km <sup>2</sup> )	53.9	60.2	80.3
Commerce extérieur/PIB (exportations + importations de marchandises en % du PIB)	9.7	29.8	66.8 <sup>4</sup>

1. Chiffre de 1981.

2. 1985.

3. 1999.

4. 2007.

5. 2005.

6. Moyenne 2000-04.

7. 1980.

8. Nouvelle définition de 800 CNY ou moins pour les ruraux et de 1 200 CNY ou moins pour les citadins.

9. Chiffre de 1982 pour l'ensemble des adultes, tiré du *China Statistical Yearbook*.

Source : *China Statistical Yearbook*, 2007 ; Ravallion et Chen, 2004 ; Organisation mondiale de la santé ; Banque mondiale : *Indicateurs du développement mondial*.

programme plus complet de création du cadre et des institutions d'une économie de marché moderne. Ce sont ces réformes qui ont réussi à donner un nouvel élan à croissance et à la hisser à de nouveaux sommets pendant la décennie actuelle.

Comme on l'explique dans la deuxième section, la Chine a énormément avancé dans la mise en place des fondements légaux et réglementaires de l'économie de marché. Les sept années écoulées depuis son adhésion à l'Organisation mondiale du commerce ont été particulièrement fructueuses pour les réformes économiques. Désormais, le secteur privé domine parmi les différents modes d'appropriation et est le principal moteur de la nouvelle croissance. Des lois récentes ont commencé à instaurer un régime de propriété privée, la concurrence ainsi que des mécanismes d'entrée sur le marché et de sortie comparables à ce qui existe dans les économies plus avancées. On a recapitalisé le système financier, tout en modernisant et en consolidant la réglementation qui lui est applicable. Pourtant, comme on l'indique dans la dernière partie, d'importants défis demeurent : une réduction supplémentaire du périmètre du secteur public, une réforme des rapports entre l'État central et les collectivités locales, un meilleur respect des règles de droit, un renforcement des institutions et des procédures réglementaires.

**Encadré 1.1. Comment les réformes économiques contribuent à la croissance**

On peut penser que la croissance du revenu par habitant d'un pays est déterminée par le taux d'accumulation du capital relativement au facteur travail, par les progrès qualitatifs de la main-d'œuvre et du capital ainsi que par l'amélioration de la technologie, du savoir-faire et d'autres facteurs qui contribuent à la productivité globale (« productivité totale des facteurs » ou PTF) de ces intrants. Aux premiers stades du développement, les éléments suivants ont beaucoup contribué à la croissance du revenu par habitant en élevant la productivité totale des facteurs : transfert de la main-d'œuvre de l'agriculture et d'autres activités à faible productivité vers des emplois industriels à productivité élevée, et adoption de la technologie des pays plus avancés. Ensuite, il est devenu plus difficile de bénéficier des transferts entre secteurs et de l'absorption de savoir-faire; d'autres facteurs ont pris plus d'importance, notamment les gains de productivité liés aux progrès de l'éducation et des qualifications de la main-d'œuvre (« capital humain »), et l'innovation.

La réforme économique, y compris les changements de la réglementation, contribue largement, selon des modalités très différentes, à la croissance générale et par habitant. Le développement d'un système financier efficace encourage l'épargne, tout en permettant aux institutions et aux marchés de la recueillir; ces deux aspects sont indispensables à une accumulation rapide du capital et à l'affectation de l'épargne aux usages les plus efficaces. À l'inverse, les systèmes financiers offrant des rendements inadéquats ou incertains ou répartissant mal les financements détournent l'épargne vers des usages moins productifs, ce qui ralentit la croissance réelle.

Les réformes économiques concourent aussi à l'expansion en améliorant l'affectation des ressources, la qualité des facteurs de production et leur productivité totale (PTF). Ainsi, l'intégration des marchés du travail, par suppression des obstacles à la mobilité, est nécessaire pour réaliser les transferts des secteurs peu productifs vers ceux qui le sont plus. Une législation efficace de la concurrence atténue les distorsions de prix qui conduisent à une allocation défectueuse des ressources et à des coûts plus élevés pour les consommateurs et les entreprises. Des marchés du travail efficaces, qui rémunèrent les travailleurs en fonction de leur productivité, favorisent la formation de capital humain en faisant progresser l'éducation et la formation. Une bonne protection de la propriété intellectuelle est impérative pour encourager l'innovation et la diffusion des connaissances.

## **Le passage graduel au système de marché et ses conséquences macroéconomiques**

En 1978, date du début de la période des réformes, l'économie chinoise était calquée sur le système de planification centralisée inspiré initialement de l'ancienne Union soviétique. Le plan déterminant la quasi-totalité des prix et des volumes, il n'y avait pratiquement pas de marchés formels. À l'exception des plus petites, les entreprises étaient rattachées aux administrations, tandis que le système financier, composé essentiellement d'une seule banque, jouait un rôle passif de comptabilisation de l'allocation des ressources. La propriété était un monopole de l'État (ou des communautés agricoles en régime collectif) et la mobilité du travail était à peu près nulle. Les lois, règles et institutions de base essentielles à une économie de marché n'existaient pas.

La transformation progressive de la Chine depuis 1978 en une économie de marché a été marquée par d'importants revirements stratégiques et par plusieurs avancées majeures, telles que celle qui a suivi la « tournée au sud » de Deng Xiao Ping en 1992. Les objectifs généraux et la tactique ont évolué pendant la période de réforme, accompagnés de

l'affirmation graduelle du statut officiel du secteur privé dans l'économie. Le processus de changement a été très pragmatique, usant parfois d'actions ponctuelles. Les réformes à l'échelle nationale ont souvent reposé sur des expériences préalables, conduites dans une ou plusieurs provinces. Il y a eu des ralentissements significatifs quand on se heurtait à de sérieux problèmes, mais l'orientation réformatrice de base a été maintenue.

Un « cercle vertueux » de renforcement mutuel des performances macroéconomiques et des réformes a été le moteur du changement pendant la plus grande partie des trois dernières décennies. Ainsi, la poussée de croissance qui a suivi les premières réformes agricoles a contribué au succès des mesures qui ont autorisé l'apparition des entreprises des bourgs et des villages (EBV). Quand des problèmes structurels ont commencé à freiner la croissance réelle – à la fin des années 90 par exemple – la volonté des autorités de poursuivre les changements nécessaires est parvenue à rétablir le cercle vertueux.

En partie à cause du caractère progressif de la transition, plusieurs aspects de la période de planification centralisée continuent à influencer sur la politique économique. Si le régime des droits de propriété a été beaucoup clarifié, des restrictions significatives et certaines ambiguïtés subsistent, notamment en ce qui concerne la terre et les cessions d'actifs des entreprises publiques. La présence de cadres et de structures du parti dans ces entreprises et dans les administrations, due au système de « Nomenklatura » instauré d'abord en Union soviétique et adopté en Chine au début de la période de planification, persiste et complique les réformes dans un certain nombre de domaines. La segmentation entre économies rurale et urbaine, qui s'était accentuée avant la période des réformes, ne s'efface que peu à peu.

La dispersion géographique de l'industrie et l'application décentralisée de la politique économique, en contraste avec la centralisation caractéristique de l'URSS, ont eu une profonde influence sur la réforme économique. L'industrie avait été délibérément dispersée pour des raisons de sécurité dans la période antérieure aux réformes et, au début des années 90, on avait donné aux collectivités locales la propriété et la responsabilité officielles de 98 % des entreprises publiques<sup>1</sup> (Goodhart et Xu, 1996). En raison de cette situation et de la large décentralisation de l'application des décisions, les collectivités locales continuent à jouir d'une grande autonomie de fait, bien que la Chine soit constitutionnellement un État unitaire. Cette autonomie locale a été parfois utile aux réformes, car elle donne la possibilité de faire des expériences, mais elle a aussi joué à leur encontre dans un certain nombre de domaines importants.

### ***Croissance due aux réformes agricoles initiales et apparition d'un secteur non étatique***

La première partie de la période des réformes, de 1978 au début des années 1990, a été marquée par la libéralisation des prix et par des décisions économiques centrales qui ont enclenché un processus qualifié de « croissance en dehors du plan » (Naughton, 1995). En dépit des limitations du cadre juridique et institutionnel officiel, le développement des marchés, l'émergence d'un secteur d'activité non étatique ainsi que l'ouverture aux échanges et aux investissements extérieurs ont posé la base des réformes ultérieures.

L'impulsion initiale à la croissance a été donnée en 1978-79 par la hausse des prix agricoles et la mise en place d'un système responsabilisant les ménages. Ce dernier a rétabli l'agriculture individuelle et permis aux paysans de vendre leur production, au-delà d'un quota fixe, aux nouveaux prix plus élevés fixés par l'État. La plus grande autonomie et

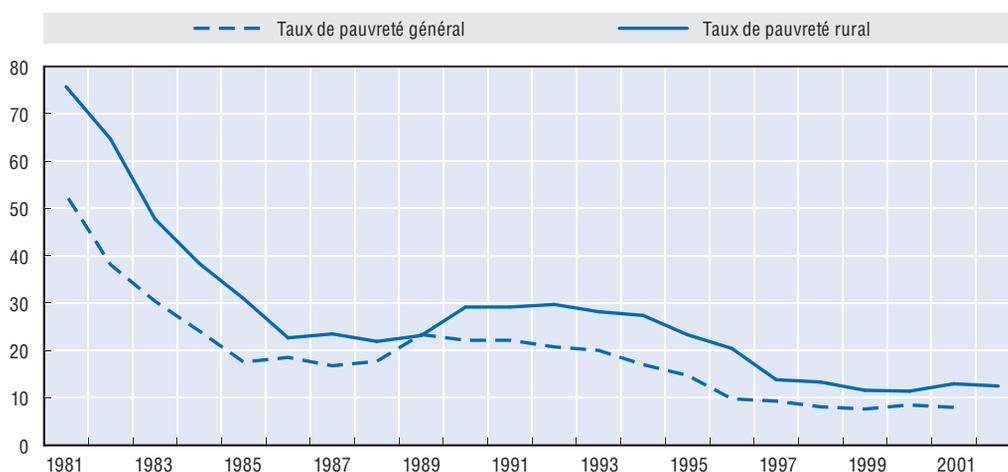
les incitations données aux agriculteurs ont entraîné une poussée de la production et de la productivité, qui ont augmenté respectivement de 7.4 % et 6.6 % par an de 1978 à 1985<sup>2</sup> (Goodhart et Xu, 1996). La montée rapide des revenus agricoles a entraîné un recul spectaculaire de la pauvreté en milieu rural, qui est passée de 76 % en 1981 à 23 % en 1985; parallèlement, la pauvreté dans l'ensemble de la population est tombée de 53 % à 17.6 % (Ravaillon et Chen, 2004) (graphique 1.1). Cette évolution a eu des répercussions profondes sur l'économie générale.

- L'épargne des ménages ruraux, pratiquement nulle avant la réforme, a atteint 20 % du revenu au milieu des années 80 et plus de 30 % au milieu des années 90. Conjugée à la hausse de l'épargne des citadins, elle a fourni les ressources nécessaires à une accumulation rapide du capital.
- Les progrès de la productivité ont réduit les besoins de main-d'œuvre de l'agriculture, libérant une masse de travailleurs qui a permis l'apparition et l'expansion des entreprises de zones rurales (EBV)<sup>3</sup>.

Les réformes agricoles ont amorcé le processus de développement des marchés et de libération des prix. Au début des années 80, les autorités avaient introduit un système de prix dual qui permettait d'écouler aux prix du marché la production supérieure au quota obligatoire<sup>4</sup>. Au milieu des années 80, un mécanisme similaire a été instauré pour certains produits industriels, dans le cadre de réformes visant à renforcer l'autonomie et les incitations des entreprises publiques. Au fur et à mesure que la production a dépassé les quotas et que le système a été étendu, la fraction vendue aux prix du marché a augmenté progressivement. En 1985, près des deux tiers des récoltes étaient commercialisés aux cours du marché et, au début des années 90, les prix administrés jouaient un rôle négligeable dans la plupart des secteurs, sauf pour certains produits agricoles, l'énergie et les services collectifs.

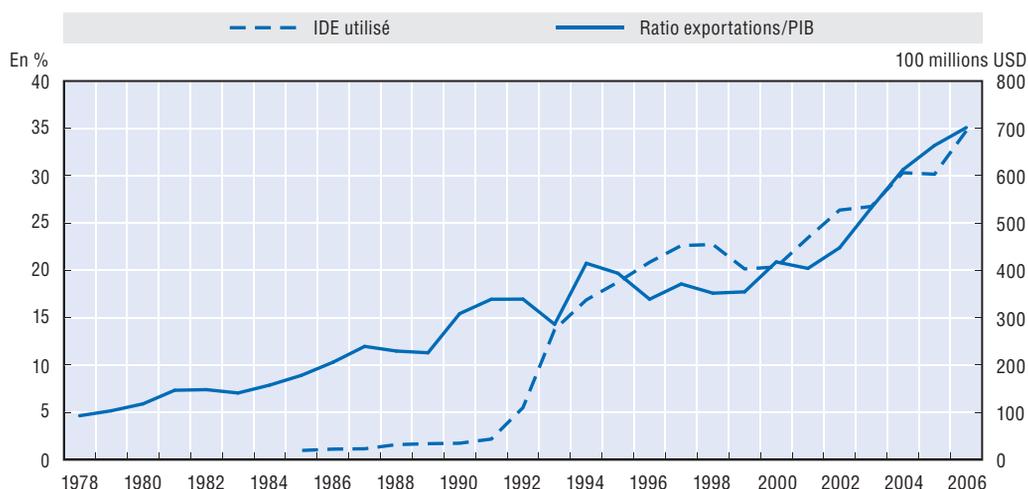
Stimulées par l'exode des travailleurs en dehors de l'agriculture et par leur exemption de la planification centrale, les EBV ont connu un développement spectaculaire et sont en fait devenues le moteur de la croissance générale. Leur production a plus que quadruplé de 1980 à 1985, tandis que leur main-d'œuvre est passée de 30 à 70 millions de personnes, soit de 9.4 % à 18.8 % de la population active rurale (Goodhart et Xu, 1996). Leur croissance

Graphique 1.1. Le taux de pauvreté en Chine



Note : Taux conformes à la nouvelle définition chinoise.

Source : Ravaillon et Chen, 2004.

Graphique 1.2. **Exportations et investissements directs étrangers**

Source : China Statistical Yearbook, 2007.

rapide s'est poursuivie dans les années 90, le nombre de personnes employées culminant à 135 millions en 1996, date à laquelle ce secteur représentait 26 % du PIB.

Le transfert de main-d'œuvre de l'agriculture vers les emplois plus productifs des EBV a fortement stimulé la progression de la productivité totale des facteurs et du PIB potentiel (OCDE, 2005a, voir tableau 1.3). Selon les estimations du Secrétariat de l'OCDE, il a été à l'origine de près des deux cinquièmes de l'augmentation de la productivité totale des facteurs de 1983 à 1988, qui a elle-même représenté près de la moitié de la hausse du PIB réel. La croissance « extensive » de la Chine dans les années 80 contraste avec une plus grande dépendance à l'égard de la formation de capital à partir du début des années 90.

Tableau 1.3. **Sources de la croissance du PIB réel**

	1983-88	1988-1993	1993-98	1998-2003	2003
	En points de pourcentage				
PIB	12.1	8.9	9.8	8	9.1
Contribution de l'emploi	1.5	1	0.3	0.3	0.4
Contribution du capital	5	4.5	5.5	4.9	5.5
Facteurs résiduels (= croissance de la PTF)	5.6	3.4	4.1	2.8	3.1
<i>Dont :</i>					
Changement sectoriel	2.2	0.8	-0.3	0.5	0.7
Éducation	1	0.9	0.9	1.1	0.8
Productivité plurifactorielle	2.4	1.7	3.4	1.3	1.6

Source : Estimations du Secrétariat de l'OCDE, tirées d'OCDE 2005b (voir tableau 1.4).

L'apparition des EBV a constitué un sérieux défi concurrentiel pour les entreprises publiques et suscité des réformes visant à améliorer leurs incitations et leur aptitude à survivre dans le contexte du développement des marchés. Au début des années 80, les autorités avaient commencé à les séparer des ministères et à donner à leurs dirigeants une plus grande autonomie de décision. L'incitation à opérer efficacement a été renforcée par des primes basées sur la performance et par la possibilité de conserver une partie du bénéfice. Ces réformes ont été progressivement élargies au cours de la décennie suivante :

les entreprises publiques ont été autorisées à garder une proportion croissante de leurs bénéfices, et aussi de leur production pour l'écouler au prix du marché; de plus, on a accru les incitations des dirigeants.

### **L'ouverture rapide au commerce et aux investissements extérieurs a eu des effets profonds et croissants**

L'ouverture précoce de la Chine au commerce extérieur et aux investissements étrangers a été l'un des aspects les plus fructueux de ses réformes économiques. Comparativement aux périodes de décollage du Japon et de la Corée, l'ouverture a eu lieu plus tôt et a donné plus de latitude aux entreprises étrangères. Le développement du secteur exportateur a suivi la stratégie adoptée par les tigres d'Asie de l'Est et (antérieurement) par la Corée et le Japon; il a été favorisé par l'intégration de la capacité d'exportation du pays aux réseaux de production et de distribution de la région.

L'ouverture commença en 1979 par la création des premières zones économiques spéciales dans les provinces de Guangdong et de Fujian. Il y eut ensuite une prolifération dans tout le pays de zones spéciales et de sociétés commerciales autorisées à passer des contrats avec les entreprises locales, surtout les EBV, en vue de produire pour l'exportation en utilisant des intrants importés. Dans le cadre de ce régime commercial « ordinaire » (Naughton, 2007), la production à usage interne restait très protégée par des droits de douane élevés et des contingents. À la fin des années 80, on instaura un deuxième régime commercial, permettant aux entreprises étrangères (seulement) de s'installer dans des zones spéciales, pour y pratiquer la transformation de produits à exporter (zones de transformation pour l'exportation – ZTE) à partir d'intrants importés exonérés de droits de douane. Les entreprises étrangères se multiplièrent rapidement et prirent une position dominante à l'exportation par rapport au régime commercial ordinaire.

#### **Encadré 1.2. La gestion du taux de change pendant la première phase des réformes**

Le développement des exportations chinoises a aussi été facilité par la gestion souple et la libéralisation progressive du régime de change. Pendant les années 80 et les premières années 90, le taux de change officiel était périodiquement dévalué pour compenser l'effet de l'inflation. L'introduction en 1981 d'un système de change dual contribua à préserver la compétitivité internationale. Les entreprises exportatrices étaient obligées de conserver une partie de leurs recettes en devises, puis de les céder sur les marchés de « swaps » régionaux à d'autres sociétés commerciales agréées, à un cours déterminé par l'offre et la demande. Le taux de swap était inférieur au taux officiel et baissait en cas de dévaluation. Comme la proportion des recettes en devises pouvant être conservée augmentait progressivement, un pourcentage croissant du commerce extérieur s'effectuait au taux de swap. En 1994, c'était devenu le cas de la quasi-totalité. On unifia alors le régime de change en fixant le taux officiel au niveau du taux de swap le plus bas constaté juste avant l'opération.

L'ouverture au commerce et aux investissements extérieurs entraîna aussi un assouplissement graduel et partiel du contrôle des mouvements de capitaux, notamment pour permettre de financer les entreprises à participation étrangère. La Chine passa officiellement à la convertibilité sur les opérations du compte courant en 1996; elle semblait sur le point d'établir la convertibilité sur les transactions relevant du compte de capital, lorsque le déclenchement de la crise asiatique, en 1997, amena un tournant vers une libéralisation plus progressive.

En partie sous l'effet de la gestion dynamisante du taux de change (encadré 1.2), les exportations augmentèrent vivement après l'ouverture commerciale. Au début de la décennie 1990, le montant total des échanges extérieurs, mesuré par le rapport entre la somme des exportations et des importations et le PIB, était déjà élevé pour un grand pays en développement et continuait à s'accroître (graphique 1.2). Les investissements directs étrangers (IDE) avaient rapidement progressé après la création des ZTE. Le mouvement s'accéléra après la tournée au sud de Deng Xiao Ping, en 1992, suivie de l'ouverture de Pudong et d'autres ZTE dans tout le pays. À la fin des années 90, la Chine est devenue le pays en développement recevant le plus d'IDE et le deuxième destinataire mondial<sup>5</sup> (OCDE, 2002, chapitre 10).

### **Les changements institutionnels ont été plus limités**

Dans les années 80, le profond changement de l'économie réelle s'accompagnait d'une évolution très limitée des institutions et de la législation. Les EBV opéraient dans le cadre juridique des brigades de village et des communes antérieur à la réforme, en tant qu'entreprises à propriété collective. En pratique, leur mode de gestion et d'organisation était adapté à la situation sur place, tandis que le soutien des collectivités locales leur permettait d'obtenir des crédits et les protégeait de l'ingérence d'autres administrations. Les entreprises publiques restaient soumises au plan et aux interventions de leurs ministères de tutelle et d'autres administrations. Si les entreprises privées étaient autorisées (mais celles employant plus de 8 personnes n'ont été légalisées qu'à la fin des années 80), leur développement était entravé par l'ambiguïté de leur statut et de leurs droits, surtout en matière de propriété<sup>6</sup>. Les marchés du travail urbains existaient à peine en raison du système d'emploi à vie dans les entreprises publiques, dont l'effet était de lier les travailleurs à un employeur unique offrant le logement, l'éducation ainsi que des services médicaux et autres<sup>7</sup>.

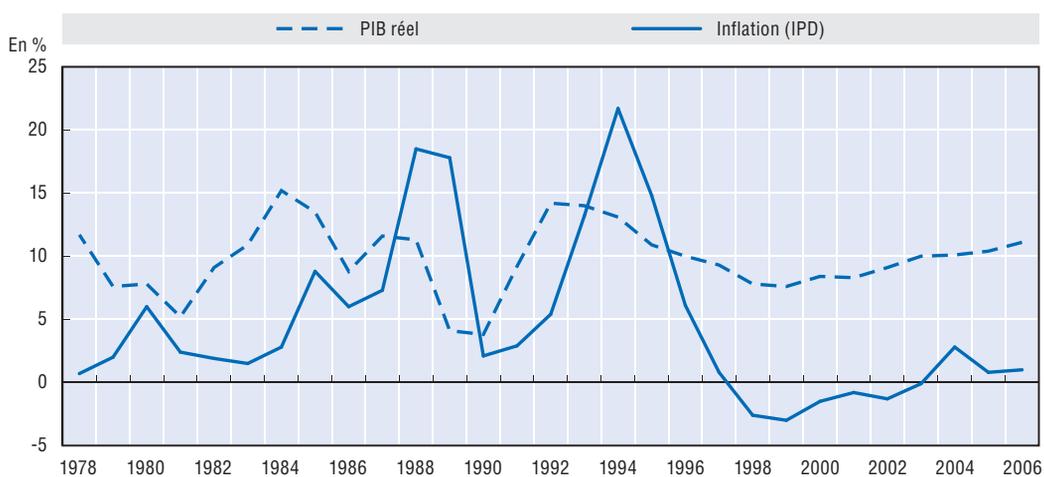
La transformation de la Banque populaire de Chine (BPC) en Banque centrale et la création de quatre banques commerciales publiques (BCP), en 1983, permettaient de réguler la monnaie et le crédit par des techniques de marché, et d'offrir des instruments qui sont très bien parvenus à collecter l'épargne croissante des ménages. Mais l'essentiel de la distribution du crédit a continué à s'effectuer selon le plan et à des taux d'intérêt fixés par les autorités. Les prêts des banques commerciales se sont substitués aux crédits budgétaires pour financer les investissements non viables commercialement; il s'en est suivi un relâchement des contraintes budgétaires dans les entreprises publiques, qui a affaibli leur incitation à opérer efficacement et été à l'origine de difficultés ultérieures pour elles et pour les banques<sup>8</sup>.

Le mode de développement a contribué à d'autres problèmes qui sont devenus de plus en plus pressants au cours de la décennie suivante. Les pertes de ressources des communes populaires rurales après les premières réformes agricoles ont entraîné l'effondrement du dispositif de santé qu'elles finançaient. Il en est résulté une dégradation progressive de l'accès aux soins en milieu rural et de leur qualité. La position privilégiée donnée aux entreprises étrangères et, dans les faits, aux entreprises non étatiques du secteur exportateur a limité les incitations et l'aptitude des entreprises publiques, en particulier les plus grandes, à acquérir des marchés d'exportation (Naughton, 2007). La concentration des activités exportatrices et de l'IDE dans les provinces côtières a renforcé la tendance à un développement inégal entre la côte et les provinces intérieures. De même, la croissance des EBV s'est surtout

concentrée dans les provinces côtières, parce que les zones rurales y sont plus proches des marchés urbains; dans l'intérieur, en revanche, l'industrie est restée très largement dominée par les entreprises publiques.

Les faiblesses institutionnelles ont également été manifestes pendant les trois cycles conjoncturels tirés par la demande des années 80, qui ont culminé en 1980, 1985 et 1988<sup>9</sup> (Oppers, 1997). Conscientes des ravages de l'inflation à l'époque nationaliste, les autorités sont chaque fois intervenues rapidement, en resserrant le crédit et en relevant les taux d'intérêt. Cela a suscité un freinage net, mais bref, de la croissance, couplé à un recul rapide des tensions inflationnistes (graphique 1.3). La maîtrise de la hausse des prix à bref délai a empêché un ancrage des anticipations d'inflation et évité la répression financière qui a touché d'autres pays en développement affectés d'une inflation chronique, puisque les taux d'intérêt réels ne sont devenus négatifs que pendant de courtes périodes<sup>10</sup>.

Graphique 1.3. **Croissance du PIB et inflation**



Note : L'IPD est l'indice des prix de détail.

Source : China Statistical Yearbook, 2007.

Les difficultés éprouvées pour freiner la demande pendant les phases ascendantes de ces trois cycles étaient largement imputables à la maîtrise imparfaite des agrégats de crédit par les autorités centrales. Les succursales locales de la Banque populaire de Chine et les banques commerciales publiques étaient fortement incitées, sous la pression des collectivités locales auxquelles elles étaient en partie assujetties, à accorder des crédits pour financer la croissance de l'industrie locale. Les taux d'intérêt réels tendaient à fléchir en phase d'expansion, parce que les taux des prêts administrés suivaient l'inflation avec retard; cela alimentait le boom des investissements. Le rôle encore limité du profit et les déficiences de la gestion, surtout dans les entreprises publiques, aggravaient la surchauffe.

Le système budgétaire, qui était aussi en retard par rapport à la transformation de l'économie réelle, a connu des difficultés croissantes au milieu des années 90. De 1980 à 1983, des réformes avaient instauré un véritable impôt sur les bénéfices des sociétés, en remplacement des versements de bénéfices des entreprises publiques, qui constituaient auparavant la principale ressource des administrations (OCDE, 2002, chapitre 20). On avait mis en place un système de partage clair des recettes : les collectivités locales recevaient la plus grande part des impôts sur les EBV et les autres entreprises non étatiques (chinoises); les

impôts sur les entreprises publiques appartenant à l'État central lui étaient attribués et devenaient sa principale ressource. C'est à lui qu'il incombait de fixer les taux de prélèvement et les autres règles, mais le recouvrement était effectué par les services infranationaux du ministère des impôts, qui étaient sous l'influence des collectivités locales.

L'assiette des impôts versés à l'État central augmenta beaucoup moins vite que celle des impôts affectés aux échelons publics inférieurs; sa part des rentrées fiscales totales fléchit donc progressivement pendant la décennie 1980 et le début de la suivante. En 1988, on introduisit un contrat budgétaire permettant aux gouvernements provinciaux et à certaines autorités communales de conserver une fraction de la hausse de leurs recettes au dessus d'un pourcentage fixe; ce système contribua à la tendance au déséquilibre en incitant les collectivités locales à sous-estimer leurs recettes pour conserver un pourcentage supérieur des augmentations futures (OCDE, 2006). En 1993, la part des recettes publiques totales attribuée à l'État central tomba à 20 %, soit un niveau extrêmement bas au regard des normes internationales. Sa capacité à influencer sur le développement de l'économie diminuait parallèlement à l'amenuisement de ses ressources.

La grande réforme fiscale de 1994 a largement réussi à rendre à l'État central une solide base de recettes, plus élastique par rapport à l'activité économique. Le nouveau dispositif de partage a immédiatement fait passer à 40 % sa part de l'ensemble des rentrées fiscales, niveau resté à peu près stable depuis lors<sup>11</sup>. Mais les réformes n'ont pratiquement pas modifié la façon dont les recettes sont affectées aux dépenses; cette situation, conjuguée à l'inégalité de la croissance entre les régions ainsi qu'entre les zones rurales et urbaines, a posé aux autorités infranationales des problèmes, largement non résolus, qui sont évoqués plus en détail à la section 3.

### ***Perte de dynamisme au début des années 90***

Au début de la décennie 1990, l'économie chinoise avait remarquablement progressé grâce à la stratégie de « croissance en dehors du plan ». Dans l'ensemble du pays, le niveau de vie était devenu beaucoup plus élevé qu'avant le lancement des réformes et continuait à s'accroître rapidement. Les mécanismes du marché s'étaient largement substitués à la planification centrale dans la plus grande partie de l'économie, tandis que la contribution du secteur non étatique au PIB et à l'emploi dépassait celle du secteur étatique.

Néanmoins, les tensions et les déséquilibres causés par cette stratégie constituaient désormais de sérieux obstacles à la poursuite du développement. L'économie était de plus en plus hétérogène, le secteur productif étant divisé en quatre catégories : les entreprises publiques, qui dominaient l'industrie lourde et les services collectifs; les EBV, à statut de propriété collective, vouées aux productions à forte intensité de main-d'œuvre et à l'assemblage pour l'exportation; les entreprises à participation étrangère (EPE), tournées surtout vers l'exportation; les entreprises privées chinoises, de taille généralement très réduite. Chacune de ces quatre catégories avait un régime légal et réglementaire distinct, souvent très différent des autres. Le marché du travail était segmenté, non seulement entre les zones rurales et urbaines, mais aussi entre le secteur urbain formel, dominé par les entreprises publiques, et le secteur informel. La croissance devenait plus dépendante de la formation de capital, car la fragmentation de l'économie limitait la possibilité d'obtenir de nouveaux gains de productivité par des transferts sectoriels<sup>12</sup>.

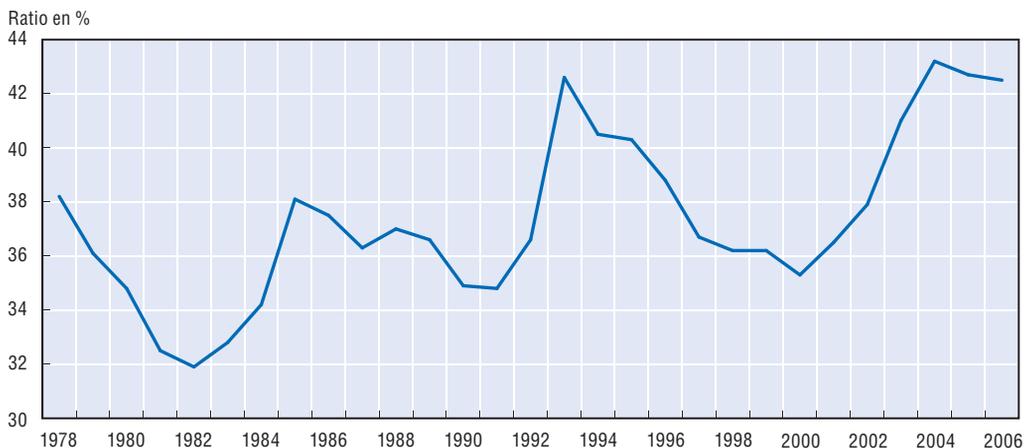
En outre, les performances reflétaient de plus en plus l'insuffisance des incitations à la concurrence ainsi que les faiblesses des entreprises publiques et, dans une moindre

mesure, des EBV, à quoi s'ajoutaient de sérieux dysfonctionnements dans la distribution du crédit bancaire. Au début des années 90, les taux de profit des entreprises publiques étaient déjà tombés à de bas niveaux au regard des normes internationales. Le rythme annuel d'augmentation de leur main-d'œuvre s'est établi à 1.7 % de 1990 à 1995, au lieu de 2.8 % pendant les cinq années précédentes. Plusieurs facteurs ont poussé l'endettement de ces entreprises jusqu'à des niveaux périlleux : laxisme des normes de prêts et insuffisance du contrôle interne des banques, pressions de l'État central et des collectivités locales pour qu'elles leur prêtent ainsi qu'aux EBV placées sous leur tutelle, absence de mécanismes obligeant à rembourser. Dans les premières années 90, l'endettement s'élevait à près du double des fonds propres d'une entreprise publique moyenne et plus encore dans les EBV. Il était aussi lourd, et parfois plus, que dans les autres économies de l'Asie de l'Est avant la crise de 1997.

La surchauffe qui est apparue pendant la phase d'expansion de 1991-95, faisant passer le taux d'inflation de quelques points de pourcentage en 1990 à plus de 20 % en 1994, a bien montré la déficience institutionnelle persistante des instruments de contrôle macroéconomique et durement frappé le secteur des entreprises. L'essor de l'activité a été alimenté par un boum des investissements, dont la part dans le PIB a atteint près de 42 %, son plus haut niveau de la période de réforme (graphique 1.4). Les entreprises publiques locales ont engagé des dépenses en capital massives pour tenter de consolider leur position face aux avancées du secteur non étatique, avec le soutien des collectivités locales qui cherchaient à créer des emplois et à gonfler leurs recettes. Comme celles-ci réussissaient à persuader les agences locales des grandes banques de prêter pour financer les investissements, les autorités centrales ont pratiquement perdu le contrôle global du crédit. Le boum des investissements a de nouveau illustré l'absence de contrainte budgétaire dans les entreprises publiques, l'existence d'incitations à l'expansion des EBV sans prise en compte suffisante de la diminution future des bénéfices, en raison de l'appui des collectivités locales, ainsi que les faiblesses de la gestion et de la gouvernance interne de ces deux catégories d'entreprises.

Comme pendant les boums précédents, les autorités ont agi rapidement pour reprendre le contrôle du crédit dès que la montée de l'inflation est devenue évidente. Le ralentissement économique a d'abord été modéré, comparativement aux cycles antérieurs,

Graphique 1.4. **Ratio d'investissement brut**



Note : Formation brute de capital fixe/PIB.

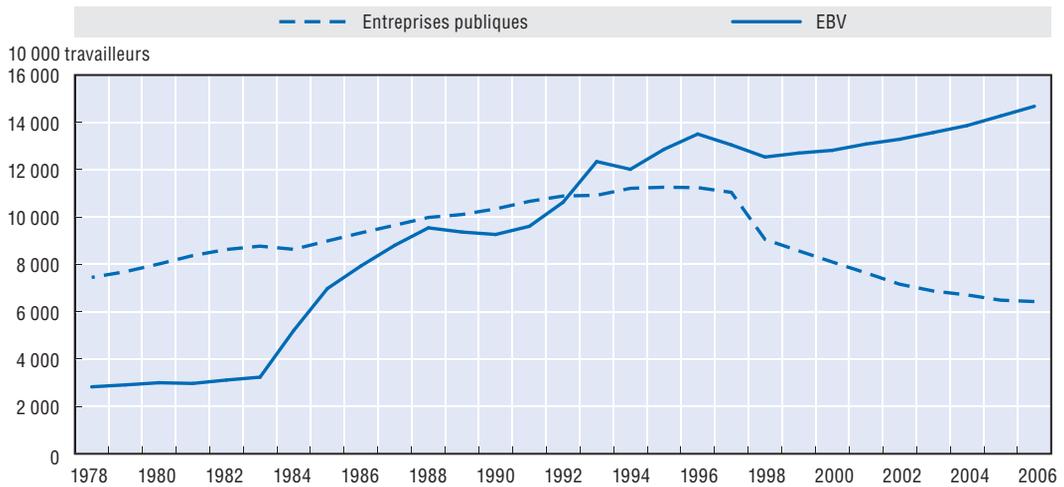
et la croissance est restée remarquablement forte dans la période immédiatement postérieure à la crise asiatique de 1997. Mais on s'est vite aperçu que la performance macroéconomique, en apparence favorable, masquait des déséquilibres marqués et croissants. L'expansion précipitée de 1991-95 a laissé derrière elle une grande quantité de capital superflu ou improductif dans l'ensemble de l'industrie. À la fin des années 90, la majorité de ce secteur faisait état de capacités excédentaires et cet état de fait a persisté dans la décennie actuelle. Les entreprises publiques ont aussi été pénalisées par l'accumulation de stocks de marchandises, invendables en raison de leur médiocre qualité ou de leurs défauts (OCDE, 2000).

La vigueur de l'activité a occulté la dégradation sérieuse de la situation financière des entreprises publiques et la hausse des créances douteuses dans le système bancaire, qui sont ensuite apparus au grand jour, mais étaient bien amorcées au début des années 90. En 1994, près de 30 % des entreprises publiques (et 20 % de l'ensemble des entreprises industrielles) accusaient des pertes nettes, et ce ratio a continué à s'élever pour atteindre 50 % en 1998 (OCDE, 2000). Une bonne partie du secteur des EBV est aussi devenue déficitaire à la fin de la décennie 1990 (Naughton, 2007). Les difficultés des entreprises publiques n'étaient pas seulement conjoncturelles; elles découlaient aussi de l'inefficacité fréquente des usines et des équipements de l'inorganisation ainsi que du coût élevé du logement et des services sociaux offerts au personnel. Leurs sureffectifs allaient jusqu'à un tiers de la main-d'œuvre employée (OCDE, 2000).

La grave dégradation des bilans bancaires due aux problèmes des entreprises publiques, d'abord dissimulée par les limites du système de comptabilité et de classification des risques, s'est révélée au milieu des années 1990. En 2001, les créances douteuses déclarées ont atteint 27 % du total des prêts des quatre grandes banques commerciales publiques et le chiffre réel était probablement très supérieur (OCDE, 2002, chapitre 7; Lardy, 1998)<sup>13</sup>. Ce phénomène, qui allait bien au-delà des BCP, n'était pas seulement imputable aux difficultés des entreprises publiques. On a aussi assisté à une hausse marquée des créances douteuses des banques commerciales cotées en bourse et des coopératives urbaines de crédit, dont l'activité est plus tournée vers les entreprises non étatiques. Les coopératives rurales de crédit rural ont été encore plus touchées, avec des créances douteuses estimées proches de 40 % de leur concours (OCDE, 2005b). À la fin de la décennie, le système bancaire chinois était *de facto* insolvable au regard des normes en usage dans les autres pays.

Les conséquences macroéconomiques de cet état de fait sont alors devenues de plus en plus manifestes. La croissance du PIB réel a sensiblement fléchi après 1994, pour devenir inférieure à 8 % en 1998-99<sup>14</sup>. En 1998, l'inflation avait laissé place à la déflation et l'indice des prix de détail a continué à baisser jusqu'en 2002 (voir graphique 1.3).

Les chiffres de l'emploi illustrent le mieux la dégradation des résultats macroéconomiques. Dans les entreprises publiques, le recul a commencé au milieu des années 90, puis s'est brutalement accéléré au début de 1999, date de la mise en œuvre du programme de suppression des sureffectifs (cf. ci-dessous) (graphique 1.5). Selon les données officielles basées sur les travailleurs enregistrés, qui ne représentent qu'une partie de la main-d'œuvre urbaine, le taux de chômage dans les villes a dépassé 3 % en 1997 et touché 4 % en 2002. Mais des estimations extérieures, qui se réfèrent à des enquêtes et à d'autres informations, laissent penser que le taux réel était probablement supérieur à 10 % à la fin de la décennie 1990 (Giles *et al.*, 2005). La création d'emplois dans le secteur des EBV s'est aussi

Graphique 1.5. **L'emploi**

Source : China Statistical Yearbook.

beaucoup ralentie pendant la deuxième moitié de la décennie. Dans ces conditions, le transfert de travailleurs de l'agriculture vers l'industrie s'est nettement amenuisé, ce qui a entraîné une nouvelle baisse des gains de productivité réalisés par cette voie. Le suremploi sur le marché du travail rural, a accéléré les migrations et fait augmenter la population de « travailleurs flottants » dont le nombre était estimé en 2003 à 140 millions ou 30 % de la population active rurale<sup>15</sup> (*Quotidien du peuple*, 2005).

### **Mise en place d'un cadre juridique et institutionnel**

Face aux tensions découlant du développement au coup par coup, la stratégie de développement a amorcé un tournant fondamental au début des années 90. Comme auparavant, on a d'abord procédé à des expériences limitées, et parfois temporaires, qui ont donné des résultats inégaux; mais la démarche est devenue progressivement plus cohérente et ambitieuse. On a mis en place les fondements légaux, réglementaires et institutionnels d'une économie de marché dans laquelle les entreprises peuvent se concurrencer dans des conditions comparables, quel que soit leur mode de propriété. Les réformes réglementaires et autres portant sur l'ensemble de l'économie, plutôt que sur des secteurs ou des types d'entreprises particuliers, sont passées au premier plan, surtout après l'adhésion à l'OMC en 2001. Cela s'est traduit par la réorganisation des fonctions réglementaires de l'État et par l'établissement de nouvelles institutions.

Pendant le reste de la décennie 1990, le travail de réforme a porté sur les points suivants : réduction du périmètre des entreprises publiques; latitude plus grande donnée à ces entreprises et aux autres d'opérer comme des entités commerciales; développement des institutions et des marchés financiers, en donnant les incitations et les moyens pour une répartition efficace du crédit. Dans la poursuite de ces objectifs, les autorités ont été confrontées à la situation financière très délicate d'une grande partie des entreprises publiques et du système bancaire. Pour le résoudre et répondre aux exigences préalables à l'adhésion à l'OMC en 2001, on a procédé, pendant la décennie actuelle, à de plus vastes réformes dans les domaines suivants : législation sur la faillite, système de retraite, protection du droit de propriété, droit et politique de la concurrence, amorce d'une politique de migration. L'amélioration des institutions et des pratiques réglementaires, en

vue de gérer les réformes dans une économie en évolution rapide, devient plus nécessaire et constitue un aspect essentiel de l'effort global de réforme.

Après la promulgation, en 1993, de la première loi chinoise contre la concurrence déloyale, trois lois importantes, entrées en vigueur en 1995, ont marqué une étape fondamentale de l'élaboration d'un cadre juridique, officiel et cohérent, en faveur d'un nouveau développement de l'économie de marché. La loi sur les sociétés a autorisé la constitution de sociétés à responsabilité limitée et de sociétés anonymes, dont les caractéristiques sont analogues à ce que l'on trouve dans d'autres pays, et défini leurs droits. Ce texte a aussi institué des mécanismes de gouvernance, dont les conseils d'administration et de surveillance, et défini en termes généraux leurs responsabilités et leurs prérogatives. Même si son principal objectif était de faciliter la transformation des entreprises publiques en entités commerciales, cette loi a mis en place un cadre juridique amélioré, bien qu'encore incomplet, pour le développement du secteur privé. La loi sur le travail a donné aux employeurs plus de souplesse pour fixer les salaires et institué des contrats officiels entre employeurs et salariés. La nouvelle loi sur les banques commerciales a donné mandat aux BCP d'opérer comme des entités commerciales à but lucratif et transféré, en principe, leurs obligations antérieures d'accorder des « prêts de politique économique », sans justification commerciale, à quatre nouveaux établissements spécialisés créés à cette fin<sup>16</sup>.

### **Vaste réforme des entreprises publiques**

À partir du milieu des années 90, les autorités ont amorcé une refonte complète du secteur des entreprises publiques axée sur trois objectifs :

- Un désinvestissement public général, principalement au moyen de la privatisation effective de petites et moyennes entreprises appartenant aux collectivités locales (« conserver les plus grandes et laisser partir les petites »)<sup>17</sup>. L'intention était de circonscrire le secteur des entreprises publiques aux plus importantes, généralement propriétés de l'État central et concentrées dans un nombre limité de secteurs « stratégiques ».
- Une restructuration à grande échelle des entreprises restant publiques, avec réduction de leur main-d'œuvre au niveau économiquement approprié et retrait des services sociaux très coûteux offerts aux salariés, notamment le logement.
- La conversion des entreprises encore publiques en personnes morales assimilables à des sociétés commerciales, recherchant une rentabilité maximale et dotées de structures de gouvernance efficaces. On les préparerait progressivement à une introduction en bourse, de façon à améliorer leur gouvernance et à renforcer leurs fonds propres. Il était prévu de créer des sociétés de gestion des actifs de l'État, pour représenter les intérêts de l'actionnaire et séparer cette fonction des autres missions réglementaires de l'État. Ces réformes ont été, et continuent d'être, au cœur de la politique de création d'un secteur public efficace, qui puisse concurrencer sur un pied d'égalité les entreprises chinoises et étrangères.

La privatisation des PME publiques s'est avérée l'objectif le plus facile à réaliser. Les collectivités locales, dont la situation financière se ressentait des réformes fiscales de 1994, ont favorisé activement le transfert de leurs entreprises à des propriétaires non étatiques pour ne pas avoir à supporter leurs pertes et leurs sureffectifs. Beaucoup ont simplement été fermées et une grande partie des autres a été cédée aux cadres ou à d'autres membres du personnel, souvent à vil prix. Le mouvement de privatisation a ralenti temporairement

en 1998, quand l'État central a tenté de réprimer les abus et de remédier aux désordres inévitablement générés par un changement aussi radical. Mais il a repris peu après. On a également transformé les EBV, beaucoup étant converties en entreprises à actionnariat collectif, possédées encore par leurs salariés, mais généralement contrôlées en pratique par leurs dirigeants. Au fil du temps, la plupart d'entre elles sont effectivement passées sous contrôle privé, mais beaucoup ont continué à se faire enregistrer comme entreprises collectives (« chapeaux rouges ») pour se protéger d'un éventuel retournement politique.

Au début de la décennie actuelle, le monde de l'entreprise avait changé de visage. Le nombre d'entreprises publiques a diminué de 60 % de 1995 à 2001<sup>18</sup>. La privatisation des PME publiques et collectives, l'amélioration du cadre légal et réglementaire des activités privées ainsi que la poursuite d'une forte croissance des entreprises à participation étrangère ont conduit à un essor spectaculaire du secteur privé. En 2001, date de l'adhésion de la Chine à l'OMC, sa contribution au PIB réel, en tenant compte des EPE, dépassait celle du secteur public : elle représentait 55.5 % de la production totale et 51.8 % des secteurs non agricoles, contre respectivement 35.7 % et 37.1 % pour les entreprises publiques. Dans le secteur privé, les entreprises locales dépassaient celles à participation étrangère. Ce secteur, prépondérant dans l'industrie, occupait aussi une place dominante dans les activités exportatrices et employant beaucoup de main-d'œuvre; les entreprises contrôlées par l'État dominaient encore dans les mines, les services collectifs, les industries de réseau et les services financiers.

Tout en se séparant des PME publiques, l'État central a procédé à une restructuration, difficile mais finalement étendue, de celles qui subsistaient. Le système traditionnel d'emploi garanti à vie a brutalement pris fin à partir de 1998, sous l'effet d'un effort massif de réduction des sureffectifs. Près de 45 millions de salariés des entreprises publiques, soit un tiers environ du personnel total avant la réforme, les ont quittées au cours des cinq années suivantes, le plus souvent à destination de centres d'emploi (« xiagang »), qui leur ont fourni un revenu temporaire, une formation et une aide pour trouver du travail. Les unités auxiliaires, qui offraient des services de santé, d'éducation et autres, ont été progressivement détachées et converties en entités distinctes (souvent avec une aide financière initiale). Il a fallu du temps pour que ces mesures entraînent un allègement des charges financières des entreprises publiques; en effet, elles ont été obligées de couvrir un tiers des dépenses des centres de recyclage (et souvent plus, car les collectivités locales ont souvent été incapables d'assumer leur part des dépenses et les ont fait supporter par les entreprises publiques locales). Mais les effets bénéfiques ont augmenté progressivement, au fur et à mesure que les travailleurs ont quitté ces centres.

La restructuration et la privatisation ont grandement contribué à de plus grandes transformations, nécessaires à la poursuite du développement de l'économie privée. Les réformes visant à permettre aux particuliers d'acquérir leur logement, amorcées au début des années 90 et renforcées quelques années plus tard à cause des réformes des entreprises publiques, ont conduit à la création de marchés immobiliers urbains; elles ont aussi déclenché une vague de dépenses d'équipement des ménages, qui a été un facteur de la croissance. À la fin des années 90, les incertitudes juridiques sur la propriété des actifs des entreprises publiques en faillite ou fermées ainsi que sur les impôts impayés et les obligations non honorées à l'égard des caisses de retraite et autres organismes de protection sociale sont devenues des obstacles importants aux restructurations; mais elles ont aussi attiré l'attention sur la nécessité de moderniser la loi sur les faillites, ce qui a été fait ultérieurement. En raison de la forte augmentation des licenciements, la mise en place

d'une indemnisation du chômage, d'autres prestations sociales et d'un système de retraite est devenue plus urgente.

L'amélioration de l'efficacité des entreprises publiques et la réforme de leur gouvernance se sont avérées les tâches les plus difficiles. Les réformes visant à réorganiser, à concentrer et à fusionner leurs activités pour en faire des entités plus viables commercialement se sont heurtées au protectionnisme local, aux conflits entre parties prenantes des administrations et, dans certains cas, à des politiques industrielles de promotion de champions nationaux. Les dispositions légales et réglementaires nécessaires à des fusions-acquisitions effectuées selon les modalités du marché n'ont commencé à être prises que dans la décennie actuelle, et de façon seulement incomplète.

De même, la transformation des entreprises publiques en sociétés a d'abord progressé lentement, mais s'est accélérée après l'adhésion de la Chine à l'OMC. En 2003, moins de la moitié étaient constituées en sociétés et beaucoup de celles-ci n'avaient pas encore établi les structures de gouvernance prévues par la loi sur les sociétés (Naughton, 2007). Les mesures prises initialement pour réformer le contrôle de l'État sur les entreprises publiques, en créant des sociétés locales de gestion des actifs chargées d'exercer la fonction d'actionnaire public, ont donné des résultats décevants. La plupart d'entre elles, organisées sur une base sectorielle, ont continué à beaucoup s'occuper de politique industrielle et de réglementation, au lieu de se consacrer exclusivement à la surveillance en tant qu'actionnaire. Leurs efforts pour restructurer les entreprises placées sous leur tutelle ont été gênés par les différends avec d'autres agences administratives et les obstacles mentionnés ci-dessus.

### **Les premières mesures de recapitalisation des banques n'ont pas pleinement réussi**

Au milieu des années 90, on a commencé à lancer des réformes pour rétablir la solvabilité financière des principales banques et les convertir en institutions rentables qui ne prêteraient qu'en fonction de stricts critères commerciaux. Conformément aux obligations fixées par la loi de 1995 sur les banques commerciales, les autorités ont nettement durci les critères d'octroi de prêts, instauré une responsabilité individuelle des cadres pour les crédits posant problème et commencé à introduire un nouveau système de classement basé sur les normes internationales<sup>19</sup>. On a établi un plan pour transformer les BCP en sociétés anonymes, puis les faire coter en bourse.

Les autorités ont commencé peu après à aider financièrement les banques, en procédant d'abord à des injections de capitaux dans les BCP et dans plusieurs établissements à statut de société qui étaient en difficulté. Puis, en 1999, on a transféré 1 400 milliards CNY de créances douteuses des BCP – le montant estimé de ces prêts accordés avant 1996 – à quatre sociétés de gestion d'actifs bancaires nouvellement créées et chargées de les liquider. On a laissé aux BCP la responsabilité du reliquat de créances douteuses, qui s'est avéré bien supérieur aux premières estimations des autorités<sup>20</sup>.

Les réformes bancaires des années 90 ont permis d'améliorer sensiblement la situation financière des banques à statut de société, qui étaient beaucoup plus solides que les BCP et pratiquaient une gestion commerciale depuis le début de la décennie. Elles ont aussi posé les bases de nouveaux progrès en matière d'évaluation des prêts, de classement et de contrôle des risques dans les BCP. Mais la rentabilité très faible de ces dernières et les restrictions imposées par le ministère des finances à la possibilité de passer des prêts en pertes et profits les ont empêchées de réduire nettement le montant des créances douteuses au cours des quatre années suivantes (OCDE, 2002, chapitre 7). En outre, ce montant encore

élevé risquait d'entraver d'autres réformes, car les banques n'ayant plus de capitaux propres à perdre étaient peu incitées à maximiser les bénéfices ou à contenir les risques. Confrontées au poids des créances douteuses et à la forte pression des autorités pour ne pas en accumuler de nouvelles, les BCP et, dans une moindre mesure, les autres banques, sont devenues très prudentes. Il en est résulté un ralentissement de la croissance globale du crédit et une raréfaction pour les PME publiques privatisées ou sur le point de l'être, et donc dépourvues du soutien des collectivités locales.

À partir de 2003, une stratégie plus énergique a été lancée pour résoudre le problème des créances douteuses, sous l'égide de la Commission de réglementation bancaire nouvellement créée (CRBC). La Banque chinoise de construction et la Banque de Chine, qui avaient fait le plus de progrès dans le cadre des réformes antérieures, ont bénéficié chacune d'une dotation en capital de 22,5 milliards USD de l'État central et la plupart de leurs créances douteuses ont été transférées aux sociétés de gestion d'actifs bancaires correspondantes. En 2005, une opération similaire a permis d'apporter 45 milliards USD à la Banque industrielle et commerciale de Chine. Les trois banques ont ultérieurement levé des capitaux supplémentaires par émission d'emprunts subordonnés et en se faisant coter à la bourse de Hong-Kong, Chine. Sous l'effet de ces mesures et de la forte croissance économique, la situation financière des banques s'est remarquablement redressée, ce qui a créé des conditions beaucoup plus favorables à une réforme fondamentale.

### **La réduction de l'inégalité et le développement durable sont devenus prioritaires**

La dégradation des résultats des entreprises publiques et le ralentissement général de la création d'emplois ont aggravé les inquiétudes à l'égard de l'inégalité croissante des revenus, qui s'exprimaient peu quand l'expansion était plus forte et l'augmentation rapide du niveau de vie très largement ressentie. L'inégalité globale des revenus, mesurée par le coefficient de GINI, s'était accentuée régulièrement pendant la deuxième partie des années 1980; au début de la décennie actuelle, elle est devenue plus importante que dans la plupart des autres économies émergentes d'Asie et s'est rapprochée de celle des grands pays d'Amérique latine. L'essentiel de l'inégalité entre les régions reflète l'écart croissant entre les revenus ruraux et urbains (voir graphique 1.1), bien qu'il y ait aussi des différences notables entre les zones urbaines de la côte et dans les provinces. L'inégalité des revenus s'explique par les disparités de développement, substantielles et croissantes, entre les régions côtières et celles de l'intérieur, que les réformes économiques ont accentuées. Comparativement aux provinces côtières, celles de l'intérieur, et en particulier de l'ouest, dépendent davantage des entreprises publiques; le secteur non étatique y est moins avancé, notamment sa composante privée; elles participent moins au commerce extérieur et reçoivent peu d'investissements étrangers directs; elles sont assez mal dotées en moyens de transports et autres infrastructures. Enfin, les régions de l'intérieur souffrent davantage de l'écart de plus en plus marqué entre les charges obligatoires des collectivités locales et leurs ressources budgétaires.

Pour remédier aux inégalités régionales, le gouvernement a lancé en 1999 un ambitieux programme de développement économique de l'ouest du pays. Il a donné une grande place à l'édification d'infrastructures et prévu des préférences fiscales ainsi que de substantiels transferts de fonds de l'État aux provinces concernées. Plusieurs autres mesures ont ensuite été adoptées pour élever le niveau de vie de la population rurale, dont la suppression de taxes agricoles et la majoration des subventions aux collectivités locales

destinées à l'éducation. Elles constituent un début de stratégie de développement régional, mais il faut faire beaucoup plus et agir sur un front élargi.

Pendant les années 90, l'organisation sanitaire est devenue une préoccupation croissante des décideurs. La restructuration des entreprises publiques a étendu aux villes la réduction de la couverture santé, car les travailleurs du secteur informel en expansion ne disposaient généralement pas d'une assurance santé. En 2005, 29 % seulement de la population totale – 7 % des ruraux et 49 % des citadins – étaient couverts par une assurance santé en bonne et due forme. Les dépenses publiques en ce domaine ont diminué progressivement – en pourcentage du PIB et du total des charges – au fur et à mesure que les collectivités locales, principales responsables de la santé publique, ont procédé à des économies pour couvrir les frais de personnel et d'autres besoins. Au début de la décennie actuelle, la part des dépenses publiques de santé dans le PIB était moins élevée que dans la plupart des pays de l'OCDE. La dépendance concomitante à l'égard des dépenses privées donne lieu à de grandes disparités d'accès selon les catégories de revenus.

Le recul de l'accès aux soins a été de pair avec une aggravation de l'inefficacité et une montée des coûts. Dans les années 80, on avait lancé des réformes, inspirées du marché, qui visaient à décentraliser l'offre, à donner plus d'autonomie de gestion aux prestataires et à introduire un mode de rémunération par versement de commissions en contrepartie de services; elles ont échoué, faute d'avoir traité les problèmes de sélection négative, de limitation de l'information et les autres défaillances du marché propres à ce domaine. Depuis lors, l'État a mis l'accent sur la maîtrise des coûts au moyen d'un « catalogue » officiel de médicaments, de procédures et de services avec des prix plafonnés. Mais, comme l'indique le chapitre 6, les contrôles ont encouragé la substitution de médicaments onéreux à d'autres, tout aussi efficaces et moins chers.

Si la Chine se compare encore assez favorablement aux autres pays en développement en ce qui concerne la mortalité infantile, l'espérance de vie et d'autres indicateurs, c'est surtout grâce aux progrès antérieurs de la santé publique. Mais ils ont surtout été réalisés avant la période de réforme et au début de celle-ci, alors que les avancées postérieures sont modestes. L'inégalité d'accès aux soins a entraîné des disparités importantes des résultats. Selon certaines données probantes, l'espérance de vie dans la tranche de revenus la plus basse est inférieure de près de 20 ans à celle observée dans la tranche la plus élevée (OCDE, 2006). La moindre contribution de l'État à la santé et la montée des coûts ont été particulièrement préjudiciables à la prévention et à la lutte contre les épidémies, car ces activités sont relativement peu rentables pour les prestataires. En 2003, l'épidémie de SRAS a bien montré la dégradation du système de santé, ensuite illustrée par la réticence des malades à se rendre dans les hôpitaux de crainte de s'exposer à des dépenses hors de leur portée.

Comme dans d'autres pays en développement, la rapide croissance chinoise a entraîné des problèmes de plus en plus aigus pour l'environnement. La dépendance à l'égard du charbon pour la production d'énergie et la prolifération d'automobiles dans les zones urbaines ont provoqué une pollution de l'air particulièrement grave. En 2000, 16 des 20 villes du monde les plus polluées étaient en Chine. Un tiers des nappes phréatiques du pays sont considérées comme très polluées et, dans les zones urbaines, un quart seulement de l'eau courante est potable (OCDE, 2005b). La pollution des eaux est aggravée par l'utilisation intensive des engrais dans l'agriculture. Dans le nord du pays, la sécheresse prolongée a provoqué de sévères pénuries. La rareté de l'eau résulte aussi de son utilisation inefficace dans l'agriculture, liée en

partie à la production de céréales et d'autres cultures fortement consommatrices, pour laquelle la Chine n'a pas d'avantage comparatif.

Depuis le début de la décennie 1990, la Chine fait davantage d'efforts sur le plan de l'environnement, notamment à l'égard de la pollution de l'air. Au cours de cette décennie, l'efficacité énergétique de l'industrie a augmenté, grâce aux mesures prises pour réduire la pollution causée par les centrales thermiques au charbon et à l'évolution vers des activités moins exigeantes en énergie. La part du charbon dans les sources d'énergie est passée de 69 % en 1990 à 30 % en 2004 (OCDE, 2007c). Les autorités ont imposé des normes de plus en plus strictes de consommation de carburant et de pollution aux automobiles. La fixation d'objectifs de plafonnement des émissions de soufre et l'instauration de redevances ont entraîné une baisse des concentrations de soufre dans l'air des agglomérations urbaines pendant les années 90. Mais, comme l'indique la section 3, il faut faire beaucoup plus; les indications selon lesquelles l'efficacité énergétique a régressé pendant la phase actuelle d'expansion, tandis que les concentrations de soufre ont recommencé à augmenter, en témoignent (OCDE, 2007c).

### **Relance de la dynamique de croissance dans le sillage de l'adhésion à l'OMC et des réformes**

En 2001, date de l'entrée de la Chine à l'OMC, le cycle de croissance ralenti est arrivé à son terme. La progression du PIB réel s'est accélérée, dépassant 10 % en 2003 et atteignant près de 12 % en 2007. L'investissement s'est vivement redressé : la formation brute de capital est passée d'un point bas de 32.3 % du PIB en 2000 à 41 % en 2003 et a représenté en moyenne quelque 43 % de 2004 à 2006, soit le niveau le plus élevé depuis le début des réformes. Au total, la phase d'expansion actuelle est en train de devenir la plus longue de la période des réformes. La baisse des prix constatée dans de nombreux secteurs de 1998 à 2001 a commencé à s'atténuer, mais, à la différence des cycles antérieurs, le taux d'inflation global est resté modéré, à quelques points de pourcentage, jusqu'à une date récente.

L'appartenance à l'OMC a été l'un des facteurs de renforcement de la croissance. La très forte progression des exportations chinoises après 2001 a fait passer leur rapport au PIB à 35.1 % en 2006 contre 20.8 % en 2000. Ce ratio est très supérieur à celui des États-Unis, du Japon et d'autres grandes économies émergentes. L'IDE s'est également redressé, après avoir stagné pendant la deuxième moitié des années 1990, accusant une hausse de 70.6 % de 2000 à 2006. Les contributions directes à la croissance de l'essor des exportations et de l'IDE ont été significatives, mais modestes; en revanche, comme on l'explique dans la partie suivante, les contributions indirectes ont été très substantielles<sup>21</sup>.

L'émergence et le développement rapide du secteur privé ont certainement constitué un facteur essentiel de la croissance réelle. On a de nombreuses preuves que les entreprises privées sont beaucoup plus efficaces que les entreprises publiques, et que leur productivité augmente plus vite (Dougherty et Herd, 2005). La montée des premières au détriment des secondes a permis d'élever, directement et indirectement, la productivité totale de l'économie, en facilitant l'absorption de travailleurs du secteur agricole. L'ascension du secteur privé est peut-être le facteur le plus important de l'accélération apparente de la productivité totale des facteurs ces dernières années et de la hausse du potentiel de croissance du pays. Cette dernière explique peut-être pourquoi l'inflation n'a pas augmenté autant que lors des boums antérieurs.

En outre, la réduction des déséquilibres de la décennie 1990 a probablement concouru au regain de la croissance. L'emploi dans les entreprises publiques a cessé de diminuer en 2003. Leurs résultats financiers ont commencé à s'améliorer à partir des niveaux très médiocres touchés à la fin des années 90 : la rentabilité moyenne s'est rapprochée de celle de certains pays de l'OCDE et l'endettement, bien qu'encore élevé, a encore diminué. Les bilans des BCP ont été assainis par les injections de capitaux et les transferts de créances douteuses dans les sociétés de gestion d'actifs à dater de 2003; l'accélération de la croissance économique a aussi favorisé l'ensemble des banques. À la fin de 2007, les créances douteuses des BCP représentaient 8 % du total des prêts, contre 20.4 % en 2003. Dans l'ensemble du système bancaire, ce ratio a fléchi parallèlement d'un peu moins de 18 % à 6.2 % (OCDE, 2008a). Les ratios de fonds propres ont augmenté régulièrement. À la fin de 2007, toutes les banques nationales et la plupart des banques commerciales urbaines ont atteint ou dépassé le plancher de 8 % prévu par la BRI. La rentabilité bancaire a connu un redressement remarquable. De plus, la raréfaction du crédit amorcée à la fin des années 1990, a probablement commencé à s'atténuer en 2003.

Le cercle vicieux, qui menaçait la croissance et les réformes économiques à la fin de la décennie 1990, a été suivi d'un cercle vertueux pendant la phase actuelle d'expansion. La vigueur de l'activité explique la plus grande part de l'amélioration très nette de la situation financière des banques. D'autres parties du système financier et les entreprises publiques ont réalisé des progrès tout aussi remarquables. Ils ont facilité l'application des réformes adoptées et le lancement d'autres mesures que l'on hésitait auparavant à prendre, de crainte d'aggraver les difficultés des secteurs affaiblis. Les autorités sont devenues plus disposées à engager les dépenses importantes nécessaires à la réalisation des réformes financières et autres, parce que l'expansion économique a accru les ressources budgétaires.

Au cours des deux dernières années, toutefois, de sérieux problèmes macroéconomiques sont apparus. L'inflation, mesurée par l'indice des prix à la consommation, a commencé à accélérer en 2007 et a culminé à 8 % (en glissement annuel) pendant les quatre premiers mois de 2008 (Banque mondiale, 2008). Certes, la poussée des prix de l'alimentation était la cause immédiate et la hausse de l'IPC s'est ensuite quelque peu modérée; mais on a observé une accélération de l'inflation sous-jacente et des salaires urbains, au moins jusqu'à la fin de 2007<sup>22</sup> (Banque mondiale, 2008). Les excédents de la balance courante et de la balance générale des paiements ont augmenté progressivement, pour atteindre 11.3 % et 14 % du PIB en 2007. Ces chiffres extrêmement élevés ont amené de nombreux observateurs à conclure que le taux de change était fortement sous-évalué et entraîné des entrées de capitaux spéculatifs en prévision d'une réévaluation<sup>23</sup>.

Les autorités chinoises sont maintenant confrontées à un défi supplémentaire : contrecarrer l'effet de freinage du ralentissement économique mondial déclenché par la crise financière américaine. La hausse du PIB réel (d'une année sur l'autre) est devenue inférieure à 10 % au troisième trimestre 2008, pour la première fois depuis 2005, et on anticipe un nouveau fléchissement en 2009. Ce ralentissement a aggravé le recul des cours des valeurs boursières, qui ont perdu plus de 50 % depuis le point culminant d'octobre 2007. Les autorités ont réagi rapidement; elles ont réduit le taux d'intérêt directeur de la Banque centrale de 81 points de base au total de mi-septembre à fin octobre, abaissé le ratio de réserves obligatoires des banques et annoncé dernièrement un important dispositif de stimulation budgétaire. Si la modération de la croissance a atténué temporairement les préoccupations relatives à l'inflation et aux déséquilibres extérieurs, elles pourraient bien réapparaître quand la reprise se produira. Pour perpétuer le cercle vertueux qui a favorisé les réformes

pendant la plus grande part de la décennie actuelle, il est essentiel que les autorités parviennent, à moyen terme, à réaliser une croissance réelle non inflationniste correspondant au potentiel et à mieux équilibrer les comptes extérieurs.

## Bilan de la progression des réformes et de leurs effets

Les réformes économiques ont pris beaucoup d'ampleur au cours de la décennie actuelle. Le volet légal et réglementaire, passé progressivement au premier plan, a contribué aux changements dans tous les domaines. Beaucoup des institutions qui permettent un fonctionnement et une régulation efficaces de l'économie sont désormais en place et ont une incidence bénéfique. Plusieurs lois fondamentales, qui étaient préparées et très controversées depuis des années, sont finalement entrées en vigueur en 2005-08. Des réformes financières majeures ont été réalisées. La réorganisation du gouvernement en 2003 a sensiblement amélioré les processus de décision et les capacités réglementaires. Toutefois, pour que les réformes produisent pleinement leurs effets, leur mise en œuvre devra être poursuivie énergiquement, et d'autres problèmes apparaissent.

### **Des marchés nationaux de produits bien établis...**

La libération des prix a été largement menée à bien. Les forces du marché sont maintenant dominantes dans la plus grande partie de l'économie, ce qui améliore l'allocation des ressources. Au milieu de la décennie actuelle, 87 % des prix à la production et 96 % des prix de détail étaient déterminés par l'offre et la demande, au lieu de 46 % et 69 % en 1991 (tableau 1.4). Ceux du pétrole, du gaz naturel, de l'électricité, du tabac, des céréales et des carburants restent contrôlés (Hope et Hu, 2005).

Tableau 1.4. **Proportion des prix de transactions déterminés par le marché**

En % des transactions	1978	1991	1995	2003
<b>Biens de production</b>				
Prix de marché	0	46	78	87.3
Prix guidés par l'État	0	18	6	2.7
Prix fixés par l'État	100	36	16	10
<b>Commerce de détail</b>				
Prix de marché	3	69	89	96.1
Prix guidés par l'État	0	10	2	1.3
Prix fixés par l'État	97	21	9	2.6
<b>Produits agricoles</b>				
Prix de marché	6	58	79	96.5
Prix guidés par l'État	2	20	4	1.6
Prix fixés par l'État	93	22	17	1.9

Source : OCDE, 2005b, tableau 1.3 et Oppers, 1997.

Les marchés de produits sont généralement bien intégrés, même si l'insuffisance des infrastructures de transport peut engendrer des différences de prix significatives entre les régions. Les variations de la demande et de l'offre semblent se transmettre aux marchés chinois à un rythme et à un degré comparables à ce que l'on observe dans des économies plus avancées (Fan et Wei, 2003). Il semble que les marchés agricoles soient également assez bien intégrés (OCDE, 2002, chapitre 1). Le protectionnisme local a certes constitué un obstacle important à la circulation de certains produits, tels que les boissons et les automobiles ainsi que les facteurs de production, mais il est en recul (encadré 1.3).

### Encadré 1.3. **Le protectionnisme local perd de son importance**

Les pratiques protectionnistes des collectivités locales ont constamment fait obstacle à l'intégration des marchés de produits et de facteurs. Les distorsions du système fiscal et d'autres aspects des rapports entre les différents échelons administratifs les ont souvent incitées à protéger les activités et les travailleurs locaux, et le leur ont permis. Ce protectionnisme s'est concentré sur certains produits, notamment le tabac, les boissons alcoolisées et les véhicules motorisés, qui sont des sources importantes des recettes publiques locales; mais il n'est pas généralisé et joue un rôle moins important dans les provinces côtières que dans celles de l'intérieur, surtout à l'ouest du pays (Li, Yu et Chen, 2003). Les tentatives des collectivités locales pour protéger les emplois et les entreprises de leur ressort sont sans doute en partie responsables du nombre relativement réduit de fusions-acquisitions d'entreprises de provinces différentes (OCDE, 2005b).

Les données dont on dispose laissent penser que le protectionnisme local a notablement gêné la concurrence et l'entrée sur le marché dans certains domaines, sans être d'une importance décisive (Hope et Hu, 2005). Selon une enquête menée en 2003 auprès d'entreprises chinoises, il représente encore un obstacle, mais moindre, en raison notamment des efforts de l'État central pour y mettre fin (Li, Yu et Chen, 2003). L'enquête a aussi indiqué que les mesures protectionnistes étaient devenues moins manifestes (elles prennent la forme de procédures administratives plutôt que de règles) et consistaient davantage à protéger la main-d'œuvre de la concurrence des migrants.

Au fil du temps, les réformes économiques ont nettement réduit les barrières à la mobilité interne des capitaux<sup>24</sup>. Depuis l'abandon en 1998 de la planification du crédit, les banques commerciales peuvent librement transférer des fonds entre agences. Au cours de la décennie actuelle, on a étoffé le marché monétaire, auquel peuvent maintenant participer presque toutes les institutions financières; cela permet d'effectuer des transferts de liquidités entre régions excédentaires et déficitaires. Les marchés d'actions et d'obligations, bien qu'encore en développement, permettent aussi des flux de capitaux entre les régions. Au total, les marchés de capitaux sont probablement mieux intégrés que dans les années 90, même si un certain retard subsiste par rapport aux marchés de produits<sup>25</sup> (Boyreau-Debray et Wei, 2004). Cette intégration imparfaite n'a pas empêché une très forte spécialisation régionale de l'industrie en fonction des avantages comparatifs (Batisse et Poncet, 2004). Elle semble même s'être intensifiée depuis les années 80 (Bai et al., 2003), ce qui correspond au progrès de l'intégration des marchés de capitaux.

### **Des marchés du travail morcelés**

Depuis les années 90, les marchés du travail se développent beaucoup, en particulier dans les zones urbaines, sous l'effet de la migration rurale et parce que les travailleurs dont les entreprises publiques se sont séparées y trouvent de nouveaux emplois. Les salaires échappent largement aux contrôles officiels, tant dans le secteur formel que dans le secteur informel. La réglementation est relativement souple, au moins dans le secteur informel, en ce qui concerne la facilité d'embaucher ou de débaucher (Banque mondiale, 2008).

La poursuite du développement du marché du travail se heurte à des obstacles à la mobilité entre les différents segments, qui ne se réduisent que lentement. La migration des ruraux vers les zones urbaines reste freinée par le système d'enregistrement des ménages (hukou), qui restreint leur accès aux services d'éducation, de santé et autres en milieu

urbain. Les restrictions ont été quelque peu assouplies ces dernières années, mais surtout dans quelques-unes des villes côtières les plus prospères. La migration rurale est aussi entravée par le système des baux ruraux, qui expose les migrants au risque de perdre le droit d'usage de leurs terres s'ils cessent durablement de l'exploiter. Les marchés du travail urbains sont divisés en deux secteurs, le formel et l'informel, ce dernier absorbant la quasi-totalité des migrants et employant maintenant la majorité de la main-d'œuvre urbaine.

On a beaucoup avancé depuis une dizaine d'années dans l'organisation d'un système de retraite, d'indemnisation du chômage et de protection sociale (encadré 1.4). Pourtant, à l'heure actuelle, le champ d'application se limite essentiellement aux travailleurs du secteur formel urbain, à l'exclusion de ceux du secteur informel urbain et des ruraux. En outre, les salariés qui ont droit au versement d'une retraite par leur employeur en perdent souvent le bénéfice s'ils prennent un emploi dans une autre ville ou province. La limitation de la couverture et de la portabilité sont des facteurs importants de la segmentation du marché du travail.

L'absence d'intégration des marchés du travail se manifeste par des différences marquées de salaires et de productivité, même en comparaison d'autres économies en développement et en transition (Fleischer et Yang, 2004). Les mouvements migratoires sont importants, mais avec une proportion assez faible entre provinces, ce qui s'explique peut-être en partie par la dimension moyenne assez limitée des villes chinoises (OCDE, 2005b). Une intégration plus poussée des marchés du travail présenterait des avantages substantiels sur le plan de la répartition de la main-d'œuvre et de l'incitation à améliorer le capital humain.

### **La nouvelle loi sur la concurrence vise l'ouverture et l'efficacité des marchés**

La concurrence est inégale sur les marchés de produits. Pour l'ensemble du pays, les indicateurs habituels de la concentration sont modérés ou faibles au regard des normes internationales. En pratique, toutefois, la concurrence est souvent moindre que ce qu'ils laissent penser, en raison de restrictions géographiques à l'étendue des marchés résultant de l'insuffisance des infrastructures de transport et autres (OCDE, 2002, chapitre 12). De nombreuses industries, en particulier celles à forte intensité de main-d'œuvre, se livrent une concurrence très dure. Si les firmes privées pénètrent dans un nombre croissant de secteurs auparavant réservés aux entreprises publiques, plusieurs restent entièrement ou partiellement fermés, notamment l'exploitation des ressources naturelles et les activités liées à la défense nationale. La concurrence est limitée dans d'autres branches où l'État n'a que récemment cessé d'exercer un contrôle exclusif : la transformation de produits pétroliers, la métallurgie, la chimie et les transports. Comme dans d'autres pays, on a eu assez souvent recours à la réglementation publique pour limiter l'entrée dans un secteur ou favoriser certaines entreprises par rapport à d'autres.

Comme il est dit au chapitre 3, on avait besoin depuis longtemps d'une législation exhaustive sur la concurrence pour corriger les lacunes et autres faiblesses de la loi de 1993 sur la lutte contre la concurrence déloyale et pour répondre à l'évolution des entreprises depuis cette date. En 2008, après plus de 10 ans de réflexion et de consultations approfondies avec des experts de la concurrence de l'OCDE et d'autres pays, une nouvelle loi est entrée en vigueur (la « loi antimonopole » ou LAM). Le nouveau texte aligne la Chine sur les pratiques internationales en mettant en place un dispositif actualisé et complet de lutte contre une large gamme de comportements anticoncurrentiels, dont ceux d'agences administratives. Il vise les pratiques de groupes d'entreprises faussant la concurrence, les monopoles et abus de position dominante de firmes individuelles, les fusions et – point particulièrement

#### Encadré 1.4. **Le système de prestations sociales en Chine**

La Chine a mis en place un dispositif de protection sociale au milieu des années 90, en commençant par l'assurance maternité et accident du travail avant de lancer l'assurance santé et chômage. La couverture, limitée actuellement au secteur formel urbain et aux entreprises individuelles, sous forme privée, est relativement peu étendue au regard des normes internationales : moins d'un sixième de la population active bénéficie de l'assurance chômage et seulement 5 % environ de l'assurance accident du travail ou maternité (OCDE, 2005a, chapitre 11). Les taux de cotisation varient selon les provinces, dans le cadre de fourchettes fixées par l'État central. Les cotisations sont en général versées aux communes, bien que l'État encourage une centralisation au niveau provincial pour mieux aider les localités les plus démunies. Chaque régime est administré par un service distinct de la direction locale du travail et contrôlé par le ministère du Travail et de la Sécurité sociale.

Le régime actuel des retraites trouve son origine dans les réformes lancées en 1997 et inspirées en partie de recommandations de la Banque mondiale. Il ne couvre que les travailleurs du secteur formel urbain. Le premier volet du système comprend deux composantes obligatoires : une pension de base, entièrement financée par des cotisations des employeurs (de l'ordre de 20 % du salaire), les prestations étant couvertes par les cotisations actuelles (mécanisme de répartition); un compte individuel, généralement alimenté conjointement par les salariés et les employeurs. L'objectif est d'assurer quelque 35 % du salaire antérieur d'un travailleur (masculin) prenant sa retraite à 60 ans après un minimum de 15 ans d'activité. Les comptes individuels sont censés fonctionner entièrement par capitalisation, mais les emprunts des collectivités locales les ont en fait transformés en un mécanisme de répartition. La création, en 2001, d'une caisse nationale de sécurité sociale visait à remédier à ce problème en conservant des fonds pour financer le premier volet des retraites. Le deuxième volet est un plan volontaire, financé par les employeurs, pour le versement de rentes, qui se limite aux entreprises privées. Les fonds de rente qui reçoivent les cotisations sont devenus d'importants investisseurs institutionnels (OCDE, 2008a).

L'actuel système de retraite est caractérisé par un champ d'application relativement étroit (moins de 50 % des travailleurs urbains) et par des prestations très généreuses, versées à une proportion limitée de retraités, ce qui exige des taux de cotisation assez élevés (Salditt et al., 2007). Le problème à long terme est de ramener les taux de prestation et de cotisation à des niveaux soutenables, tout en étendant progressivement le nombre de bénéficiaires, d'abord à l'ensemble des travailleurs urbains et ensuite à la population rurale. Ces réformes sont d'autant plus nécessaires que la population chinoise vieillit rapidement. Il faudra non seulement modifier le système des retraites lui-même, mais aussi procéder à des réformes financières pour améliorer le profil risque/rendement de l'épargne retraite, en diversifiant les placements autorisés aux compagnies d'assurance, aux fonds mutuels et aux autres dépositaires de l'épargne à long terme.

important – les abus d'agences administratives qui limitent la concurrence. Il crée un cadre pour les fusions, absent de la loi antérieure, et prévoit des sanctions à l'encontre des entreprises de services collectifs qui font obstacle à la concurrence. On explique au chapitre 3 que la loi LAM permettra probablement de lutter plus efficacement que la loi antérieure contre la fixation en commun des prix et les autres formes de collusion.

Les dispositions de la loi LAM sur les abus des administrations pourraient s'avérer parmi les plus importantes, surtout si elles sont effectivement appliquées là où le

protectionnisme local est encore un problème sérieux. La loi interdit aux agences administratives, y compris aux collectivités locales et à leurs organes, d'utiliser les autorisations, la délivrance de licences, les marchés publics et la réglementation pour favoriser des entreprises locales ou se livrer à d'autres formes de discrimination vis-à-vis des entreprises. Les règles ou pratiques qui obligent les entreprises locales à recruter de préférence des résidents locaux sont également interdites. Comme dans la législation antérieure, le recours prévu est seulement administratif, le redressement incombant à l'échelon immédiatement supérieur à l'agence qui commet un abus. Par le passé, ce système a gêné l'exécution de la loi, car les instances administratives supérieures ont souvent été réticentes à aller à l'encontre des décisions des échelons inférieurs dans des affaires locales. La nouvelle loi tente de résoudre ce problème en permettant à l'autorité de concurrence compétente d'adresser une notification à une agence si elle est informée d'un abus<sup>26</sup>.

Il faudra une longue expérience de l'application de la loi, l'établissement d'une jurisprudence ainsi qu'une clarification de plusieurs dispositions ambiguës avant de pouvoir en apprécier pleinement les effets. L'une des principales questions est de savoir comment on équilibrera les considérations de concurrence et les objectifs officiels de politique industrielle ou autres. Bien que la politique industrielle se soit progressivement amenuisée, elle reste importante dans certains domaines. Le programme de travail établi par le gouvernement en 2006 appelait encore une rationalisation et une concentration des secteurs en surcapacité; or, dans le passé, ces objectifs ont été réalisés au moyen d'accords entre firmes et associations professionnelles qui pourraient contrevenir à la loi LAM. En outre, certaines dispositions de ce texte exigent des règlements d'application supplémentaires et il faudra peut-être les réviser à un certain moment. Les règles actuelles sur les fusions visent uniquement les opérations de fusion-acquisition entre sociétés étrangères et sociétés chinoises. Le ministère du Commerce extérieur et de la Coopération (MOFCOM) doit examiner et approuver chaque projet; dans certains secteurs, le dossier doit être aussi examiné par les autorités réglementaires de ces secteurs et, quand la sécurité nationale est en cause, il y a examen par la Commission d'État pour le développement et la réforme (CEDR). Ces obligations sont complexes comparativement à celles qu'appliquent de nombreux pays, membres et non membres de l'OCDE, et certains experts internationaux ont exprimé la crainte qu'elles soient trop lourdes. Les inquiétudes ont été aggravées par l'annonce récente de nouvelles règles abaissant le seuil de déclenchement d'enquêtes anti-monopoles sur les fusions ou acquisitions intéressant les sociétés étrangères exerçant des activités en Chine<sup>27</sup>.

La répartition des responsabilités en matière de surveillance et de respect de la concurrence soulève des questions d'organisation qui intéressent aussi d'autres domaines de la politique réglementaire chinoise. Le pouvoir de faire exécuter la loi est actuellement divisé entre l'administration d'État de l'industrie et du commerce, le ministère du Commerce extérieur et de la Coopération, et la Commission d'État pour le développement et la réforme<sup>28</sup>. Cette division contraste avec l'organisation habituelle des pays de l'OCDE, qui consiste à charger une seule instance nationale du respect du droit de la concurrence. Si le système chinois tire parti de l'expertise cumulée des agences existantes, il présente au moins deux inconvénients sérieux. En premier lieu, il arrive que les renseignements recueillis par une agence concernent un dossier traité par une autre, mais ne lui soient pas communiqués comme il convient. En deuxième lieu, les décisions relatives aux problèmes de concurrence peuvent interférer avec la politique industrielle et d'autres sujets du ressort des agences.

Bien que la nouvelle loi LAM ne modifie pas explicitement la répartition antérieure des compétences, on prévoit la création future d'une commission antimonopole rattachée au Conseil des affaires d'État. Il reste à savoir si elle sera le principal responsable dans le domaine de la concurrence ou ne jouera qu'un rôle de coordination.

### **Les fondements juridiques d'un nouveau développement du secteur privé**

Pendant la décennie écoulée, on a promulgué une série de lois et d'autres mesures qui ont finalement reconnu l'entreprise privée comme une composante légitime et essentielle de l'économie, tout en créant les conditions lui permettant de continuer à se développer rapidement. La légitimité de l'entreprise privée a été validée constitutionnellement en 1999 par l'adoption d'un amendement qui reconnaît explicitement la propriété privée et spécifie que ses droits doivent être protégés. Deux autres clauses, ajoutées en 2004, précisent que l'État encourage, soutient et guide le développement de l'économie et qu'il interdit d'empiéter sur les droits de la propriété privée.

Ces réformes et les engagements d'ouverture des marchés pris par la Chine en vue d'adhérer à l'OMC indiquent une réorientation de la stratégie antérieure de développement en faveur de l'intégration du secteur productif, en mettant sur un pied d'égalité les entreprises à participation étrangère, les entreprises privées chinoises, celles à propriété collective et les firmes publiques. En 2005, le Conseil des affaires d'État a pris une nouvelle mesure concrète en ce sens, lorsqu'il a fixé des « principes directeurs pour encourager, soutenir et guider le développement des activités individuelles et privées ainsi que des autres secteurs économiques non publics ». Selon ces principes, les collectivités locales doivent permettre aux entreprises privées de pénétrer dans tous les secteurs ouverts aux firmes étrangères dans le cadre de l'OMC et dans certains autres qui ne le sont pas, comme les services collectifs, la santé, l'éducation et la défense nationale.

Les textes nécessaires à l'application de cette stratégie ont commencé à paraître au milieu de la décennie actuelle, avec l'adoption en 2005 des lois amendées sur les sociétés et les titres. Elles représentent une étape essentielle de la modernisation du cadre de développement du secteur privé en élargissant la portée de la précédente loi sur les sociétés de 1994; celle-ci avait surtout été conçue pour faciliter la transformation en sociétés des entreprises publiques et soumettait les petites firmes aux mêmes obligations que les grandes entreprises publiques (Wang et Hung, 2006). Le nouveau texte diversifie les statuts possibles en autorisant la création de sociétés unipersonnelles à responsabilité limitée (mais maintient le nombre minimum assez élevé de 50 actionnaires pour la constitution d'une société anonyme), tout en réduisant beaucoup et en uniformisant les exigences de capital minimum<sup>29</sup>. Il met fin aux restrictions en matière d'investissement imposées par la loi de 1994. Il améliore la gouvernance des sociétés anonymes en définissant les fonctions et les responsabilités des conseils d'administration et de surveillance ainsi que les devoirs de leurs membres, et en prévoyant l'inclusion d'administrateurs indépendants. La nouvelle loi renforce aussi la prévention des abus, par exemple en sanctionnant explicitement les transactions entre parties liées, et la protection des actionnaires minoritaires<sup>30</sup>. La loi amendée sur les titres prévoit des dispositions encore plus rigoureuses pour les sociétés cotées.

Deux autres lois indispensables au fonctionnement des entreprises ont été adoptées pendant les deux années suivantes. La loi sur la faillite, promulguée en 2006 après un débat interne et entrée en vigueur en juin 2007, remplace la « loi expérimentale » de 1994, destinée surtout aux entreprises publiques et peu usitée en raison d'importantes lacunes

et ambiguïtés (Zhang, 2006). Le nouveau texte, largement inspiré des meilleures pratiques internationales, s'applique à toutes les entreprises, y compris celles à participation étrangère, et aux filiales étrangères de sociétés chinoises. Il précise (quelque peu) les circonstances qui déclenchent la faillite, les différentes solutions autorisées (redressement, conciliation ou liquidation) et les procédures à suivre dans chaque cas. La loi supprime un obstacle majeur, qui s'opposait à la mise en faillite dans le cadre de la loi de 1994, en spécifiant que les droits des créanciers détenteurs de sûretés ont priorité sur les salaires, impôts et cotisations sociales impayés<sup>31</sup>.

La nouvelle loi sur la propriété adoptée en 2007 définit et codifie le droit à la propriété privée; elle prévoit une protection égale des droits de propriété des entreprises publiques, collectives et privées ainsi que des personnes physiques. Elle définit chaque catégorie de propriété, précise les moyens de faire respecter les droits qui s'y attachent, prévoit la création de registres de propriété et élargit la gamme de biens reconnus comme garanties aux stocks et aux effets à recevoir des entreprises. Elle ne modifie pas fondamentalement le régime de la propriété foncière, mais marque un changement en assimilant les droits d'usage des terres à des droits de propriété, ce qui pourrait en principe permettre leur transfert. De plus, elle prohibe explicitement les changements unilatéraux des contrats relatifs à l'usage des terres par le propriétaire légal pendant la durée de vie de ces contrats<sup>32</sup>.

Avant que les effets des nouvelles lois se manifestent pleinement, il faudra ici encore une longue période d'application, avec une interprétation et une clarification judiciaires et administratives de leurs dispositions. Mais elles auront probablement des retombées bénéfiques importantes et étendues. Elles devraient, par exemple : faciliter l'agrandissement des entreprises privées, ce qui améliorera leur productivité dans les secteurs où l'efficacité optimale exige des activités à grande échelle; permettre de transférer les ressources des entreprises en faillite à des usages plus productifs; améliorer l'allocation des facteurs et la productivité au moyen de fusions-acquisitions et d'alliances. La possibilité d'utiliser comme garanties les stocks et les effets à recevoir devrait être très favorable aux PME, dont les difficultés d'obtention de crédits bancaires sont largement dues à l'absence de garanties (OCDE, 2008a).

### **Les avantages de l'adhésion à l'OMC**

L'accord d'adhésion de la Chine à l'OMC en 2001 a été l'un des plus complets dans l'histoire de l'organisation. Il prévoyait une réduction obligatoire des droits de douane dans un grand nombre de secteurs et la conversion de contingents en équivalents tarifaires<sup>33</sup>. Le secteur agricole a été partiellement ouvert, du fait de la suppression du monopole d'État sur le commerce de céréales et de la conversion des contingents en équivalents tarifaires avec un échéancier pour leur réduction. La Chine s'est engagée à modifier profondément les lois et les règlements régissant l'entrée sur son marché, les autorisations, la délivrance de licences et la propriété intellectuelle, pour améliorer les conditions d'activité des entreprises étrangères. Les engagements d'ouverture d'importants secteurs de services, dont l'application finale du traitement national aux banques et à plusieurs autres domaines, allaient au-delà de ceux pris par tout autre pays en développement jusqu'alors (Greene *et al.*, 2006). En contrepartie, la Chine a bénéficié de réductions de droits de douane, d'assouplissement de contingents et d'autres mesures pour faciliter l'accès de ses entreprises aux marchés étrangers. Cela comprenait la suppression progressive de l'accord multifibres, qui avait fortement limité ses exportations de produits textiles (et celles de nombreux autres pays en développement)<sup>34</sup>.

### Encadré 1.5. Les coûts de l'adhésion à l'OMC s'avèrent moins importants que prévus

On prévoyait généralement que l'adhésion à l'OMC pénaliserait sérieusement certains secteurs où les producteurs étrangers étaient réputés beaucoup plus compétitifs (OCDE, 2002, chapitres 1, 4 et annexe II). Ceux qui suscitaient le plus d'inquiétudes étaient : l'agriculture, surtout les céréaliers du nord de la Chine qui devaient faire face à la concurrence des importations en provenance des États-Unis et d'autres grands producteurs dominant les marchés mondiaux; l'automobile, où la réduction des droits de douane et des contingents était censée provoquer la faillite de nombreux constructeurs chinois et obliger à une restructuration massive de cette industrie, centrée presque exclusivement sur l'assemblage; la banque, où les établissements étrangers paraissaient en mesure de capter une bonne partie de l'activité au détriment des locaux, moins efficaces et financièrement faibles.

Mais les coûts se sont révélés très inférieurs à ce que l'on craignait. Comme les prix agricoles internes sont tombés à peu près au niveau mondial peu avant l'adhésion (OCDE, 2003, chapitre 1), les importations de céréales ont été bien moindres qu'on ne l'avait prévu. Le choc sur l'ensemble de l'agriculture a sans doute aussi été amorti par les mesures importantes prises avant l'adhésion à l'OMC pour la réorienter vers des productions plus compétitives, comme les fruits et les légumes. Le boum de la demande chinoise d'automobiles, à partir de la fin de la décennie 1990, a fortement stimulé les ventes, la production et les bénéfices des constructeurs nationaux, malgré une hausse marquée des importations. Enfin, comme on l'a déjà noté, la situation financière des banques chinoises s'est beaucoup améliorée, du fait de la croissance rapide de l'économie et des réformes visant à les décharger des créances douteuses ainsi qu'à renforcer leurs fonds propres. Malgré une forte pénétration dans les activités de banque d'affaires et dans d'autres domaines sophistiqués, la part de marché des banques étrangères est restée très réduite.

Les effets bénéfiques de l'entrée dans l'OMC et de la libéralisation des échanges qui l'a précédée dépassent de loin la vive progression des exportations totales et de l'IDE intervenue depuis et resteront sans doute importants. Selon une étude récente de l'OCDE, utilisant un modèle d'équilibre général, l'application intégrale des engagements de la Chine vis-à-vis de l'OMC augmenterait le PIB de 2 % et une libéralisation supplémentaire pourrait ajouter jusqu'à 1 % (Greene *et al.*, 2006).

La qualité des échanges a progressé sur plusieurs plans, le contenu en valeur ajoutée des exportations s'élevant dans un certain nombre de secteurs, notamment les produits électroniques (Greene *et al.*, 2006; Molnar, 2005). Par leur diversité et leur teneur technologique, les exportations chinoises se rapprochent de celles de pays plus avancés, comme la Corée et Hong-Kong, Chine (Rodrick, 2006). La Chine est devenue le principal exportateur mondial d'équipement informatique et de télécommunication; ses entreprises vont au-delà du simple assemblage de composantes importées pour se livrer à des activités exigeant une main-d'œuvre plus qualifiée et des intrants plus avancés technologiquement (Greene *et al.*, 2006)<sup>35</sup>. Si les réformes internes et les mesures officielles pour encourager la modernisation des industries exportatrices ont joué un rôle important dans les améliorations qualitatives, la libéralisation des échanges a beaucoup facilité les choses. L'ouverture du secteur des services a déjà procuré des avantages tangibles, notamment dans la distribution où l'arrivée de plusieurs grandes chaînes internationales a contribué à accroître l'efficacité et à faire baisser les coûts.

En définitive, c'est le mouvement général de réforme qui va le plus bénéficier de l'adhésion de la Chine à l'OMC, que les autorités ont considérée comme partie intégrante de la création d'une économie de marché compétitive. Les engagements pris à l'égard des partenaires internationaux ont conforté la crédibilité des projets de plus grande ouverture du marché intérieur et d'amélioration de la capacité des entreprises nationales à participer à la concurrence. Les modifications exigées par l'OMC des lois et règlements relatifs à la concurrence, à la protection des droits de la propriété intellectuelle et à d'autres domaines sont aussi indispensables aux entreprises chinoises qu'aux étrangères.

### **La simplification de la réglementation : un bilan inégal**

La réglementation économique chinoise est héritée de la planification centralisée, qui lui conférait les caractéristiques suivantes : une multiplicité de règles formulées et appliquées par un grand nombre d'administrations, dont les responsabilités se chevauchaient parfois; une différence de traitement des entreprises selon leur rôle dans le plan; un grand pouvoir discrétionnaire des administrations et une transparence au mieux limitée; une décentralisation poussée du pouvoir réglementaire, source d'importantes disparités des pratiques et des normes entre secteurs et régions. Le système réglementaire est devenu encore plus fragmenté pendant la plus grande partie de la période de réforme, car on a ajouté des règles applicables par des administrations nouvelles ou agrandies. À la fin des années 90, lorsque la Chine se préparait à adhérer à l'OMC, les coûts élevés et l'incertitude découlant du régime réglementaire étaient devenus une préoccupation majeure des partenaires commerciaux du pays et probablement une gêne encore plus importante pour les entreprises chinoises, surtout privées. L'établissement de mécanismes réglementaires cohérents et efficaces, qui puissent promouvoir le développement de l'économie de marché, est devenu une priorité à laquelle les obligations imposées par l'OMC ont donné encore plus d'importance.

Le chapitre 4 de ce rapport évoque les grands avantages des réformes qui rendent plus efficace et allègent la réglementation économique et à l'alléger. Elles peuvent réduire les coûts supportés par les entreprises et les consommateurs en améliorant la répartition des ressources, en renforçant la concurrence et en facilitant la conformité. Des règles de qualité supérieure contribuent à diversifier et à améliorer les produits et les services offerts sur les marchés. La simplification réglementaire peut être un instrument puissant de lutte contre la corruption, car chaque rencontre entre une entreprise et un régulateur donne l'occasion d'exiger des pots-de-vin ou d'autres faveurs (Banque mondiale, 2008). C'est pourquoi il est important de réformer la réglementation des affaires pour garantir que l'ouverture des marchés se traduise par des progrès économiques.

La Chine est très bien placée dans les enquêtes sur les destinations souhaitables des investissements étrangers<sup>36</sup> (MSN, Network News, 2008), mais c'est surtout en raison de l'énorme potentiel que représente son vaste marché en croissance rapide. Elle est moins bien classée dans les enquêtes internationales sur le cadre des investissements et de l'activité. Le chapitre 4 cite plusieurs aspects jugés préoccupants par les entreprises de l'OCDE interrogées dans les enquêtes, notamment la discrimination, la difficulté de connaître la réglementation et d'obtenir des clarifications, la protection de la propriété intellectuelle. La Chine a amélioré son classement dans l'enquête de la Banque mondiale sur la pratique des affaires (Banque mondiale, 2008), en passant du 92<sup>e</sup> rang en 2007 au 83<sup>e</sup> en 2008; mais les progrès sont inégaux (tableau 1.5). Elle est très mal placée en ce qui concerne le coût de création d'une entreprise, en partie du fait de l'obligation d'un apport

**Tableau 1.5. Classement de la Banque mondiale sur la facilité de conduite des affaires, 2008**

	Chine	Inde	Singapour	Taiwan	Japon	Allemagne	États-Unis
Classement général	83	120	1	50	12	20	3
Création d'entreprise	135	111	9	103	44	71	4
Obtention de licences	175	134	5	128	32	16	24
Embauche de travailleurs	86	85	1	148	17	137	1
Enregistrement de propriétés	39	112	13	24	48	47	4
Obtention de prêts	84	36	7	48	13	3	7
Protection des investisseurs	83	33	2	64	12	83	5
Paieement des impôts	168	165	2	91	105	67	76
Transactions internationales	42	79	1	29	18	10	15
Exécution des contrats	20	177	4	92	21	15	8
Fermeture d'entreprises	57	137	2	13	1	29	18

Source : Banque mondiale, 2008.

minimum de capital encore élevé, la difficulté d'obtenir des licences et des autorisations (où elle est dans les dernières) et les frais de règlement des impôts. Le cadre des investissements varie beaucoup : relativement favorable dans plusieurs villes de l'est du pays, il l'est moins, tant pour les entreprises nationales que pour les étrangères, dans beaucoup de villes de l'intérieur, surtout celles de la région ouest (Banque mondiale, 2006).

Pour que la réforme de la réglementation économique réussisse, plusieurs principes clés doivent être ancrés dans les règles elles-mêmes ainsi que dans les pratiques des instances qui les élaborent et les font respecter. Premièrement, la formulation et l'application des règles doivent être transparentes, et donner lieu à la consultation et aux observations des intéressés; il doit aussi exister un mécanisme d'appel des décisions faisant grief. Deuxièmement, les règles doivent être non discriminatoires, ce qui signifie que les entreprises et les particuliers ayant des caractéristiques similaires sont traités de façon comparables. Troisièmement, les règles doivent être efficaces, en imposant le moins de formalités et de restrictions possibles pour réaliser leur objectif. Quatrièmement, les normes techniques nationales doivent être harmonisées avec les normes internationales et les procédures de mise en conformité simplifiées, de façon à ne pas imposer des coûts superflus. Pour que la Chine atteigne ces objectifs, il lui faut procéder à des changements importants des lois et des règlements, tout en réformant et en réorganisant les responsabilités en matière réglementaire. L'intégration explicite des principes et des outils de la politique de concurrence au processus réglementaire peut grandement contribuer au succès des réformes.

Le chapitre 4 présente les grands progrès effectués sur la voie de l'intégration de ces principes à la réglementation économique. Ainsi, la Chine a fait « un pas de plus » que beaucoup de membres de l'OMC pour améliorer la transparence réglementaire, en créant un service de renseignement, qui donne des précisions faisant autorité sur les lois et règlements concernant le commerce international, et en acceptant de publier tous ces textes dans au moins une langue officielle de l'OMC en plus du chinois. La loi sur les marchés publics, adoptée en 2003, interdit de pratiquer une discrimination entre les fournisseurs, y compris les étrangers.

Des mesures sont prises constamment pour alléger les règles inutilement compliquées ou restrictives. Depuis l'adhésion à l'OMC, 1 195 des 3 948 règles exigeant une autorisation administrative ont été abrogées dans le cadre d'un exercice portant sur 65 ministères. On a

établi deux administrations chargées d'encourager et de superviser l'immense tâche de réforme des normes techniques nationales. La Chine a renforcé sa participation aux instances étrangères de normalisation pour faciliter l'harmonisation avec les normes internationales reconnues.

On a mis en place les bases d'une amélioration de la réglementation des affaires. Malgré une résistance dans quelques domaines (notamment les fusions-acquisitions intéressant des entreprises étrangères), une dynamique des réformes semble amorcée. Mais il reste beaucoup à faire, comme on l'explique dans la partie suivante. On a surtout progressé au niveau national, où l'État central donne l'impulsion, et dans les villes côtières, comme Shanghai, où l'importance des échanges extérieurs et des investissements étrangers a fortement incité à réformer la réglementation<sup>37</sup>. La réforme est beaucoup moins avancée dans les provinces intérieures, où elle est pourtant indispensable au développement et à la réduction des inégalités régionales.

### **Un cadre plus cohérent pour les entreprises publiques, mais est-il efficace ?**

Au cours des dix dernières années, on a nettement clarifié le périmètre du secteur public, tout en améliorant la gouvernance et la supervision de ses entreprises, afin qu'elles opèrent efficacement en tant qu'entités rentables. Comme on l'a déjà indiqué, leur poids a beaucoup diminué, tout en restant important comparativement à beaucoup d'autres économies, y compris la plupart des économies en développement. Les entreprises publiques chinoises se sont retirées entièrement ou largement des secteurs à forte intensité de main-d'œuvre.

Le processus de transformation en sociétés est proche de son terme. À la fin de 2006, plus de 80 % des entreprises publiques et presque toutes celles dépendant de l'État central étaient passées à ce statut dans le cadre de la loi sur les sociétés. La plupart ont adopté des structures de gouvernance comparables à ce que l'on trouve ailleurs : conseils d'administration et de surveillance, comprenant des membres extérieurs à l'entreprise; comités d'audit et autres, qui ont démontré leur efficacité dans d'autres pays<sup>38</sup>. Un nombre croissant d'entreprises publiques établissent des rapports annuels, dont la qualité progresse grâce à l'adoption de nouvelles normes comptables inspirées des meilleures pratiques internationales.

Ces réformes contribuent (et sont en fait indispensables) à la transformation des entreprises publiques, qui cessent d'être des agents du plan pour devenir des entités concurrentielles à but lucratif. L'expérience de l'application des réformes devrait en renforcer l'efficacité. Même là où elles sont adoptées, les comités et les administrateurs indépendants ne sont pas toujours fonctionnels, faute d'expérience ou parce qu'il est difficile de trouver du personnel qualifié. À l'heure actuelle, on ne perçoit pas clairement les avantages ultimes des changements, car il est difficile de trancher radicalement les liens traditionnels entre les entreprises publiques et les administrations. Près de la moitié des présidents des conseils d'entreprises publiques contrôlées par l'État central et plus du tiers des directeurs généraux ont le statut de fonctionnaire; néanmoins, la proportion est moins élevée dans les entreprises publiques dépendant des collectivités locales (Hu, 2007). La protection limitée des actionnaires minoritaires, bien qu'elle soit actuellement renforcée, ne permet pas complètement aux structures de gouvernance de promouvoir les intérêts de tous les propriétaires (OCDE, 2008a).

Il ressort de la théorie et de l'expérience d'autres pays que le marché boursier exerce une discipline très utile sur les entreprises, parce que le cours des actions exprime le jugement des opérateurs sur la performance d'une société et parce qu'il est possible d'en contester le contrôle. Cette expérience a encouragé les autorités chinoises à faire de la cotation en bourse un élément essentiel de la réforme des entreprises publiques. Plus de 1 100 sociétés sous contrôle intégral ou partiel de l'État, dont la plupart des plus grandes, étaient cotées sur les bourses chinoises au milieu de 2008 et on prévoit que leur nombre augmente dans les prochaines années<sup>39</sup> (*Xinhua, News Services, 2008*). La cotation a eu un effet positif sur les incitations des entreprises publiques, car elle dépend de leurs résultats et du degré d'application des réformes<sup>40</sup>. Toutefois, l'incidence de la cotation sur l'amélioration ultérieure des performances n'est pas évidente : si les sociétés cotées se sont mieux comportées que les autres ayant des caractéristiques comparables, c'est au moins en partie parce que les plus efficaces ont été introduites prioritairement en bourse. De plus, les performances des entreprises publiques se sont souvent dégradées après leur cotation à la fin des années 90<sup>41</sup> (*Green, 2003*).

Plusieurs facteurs ont affaibli la discipline exercée par le marché boursier : les cours ont tendance à mal refléter les données économiques fondamentales, notamment parce que les actionnaires individuels dominent les transactions ; les principaux actionnaires publics détiennent l'essentiel du pouvoir et les investisseurs minoritaires ont une influence limitée ; surtout, jusqu'à une date récente, près des deux tiers des titres détenus directement par l'État ou des entités publiques ne pouvaient être échangés sur le marché. De récentes réformes et d'autres évolutions commencent à remédier à ces problèmes. La Commission chinoise de réglementation des valeurs mobilières fait appliquer plus strictement l'interdiction des opérations d'initiés et d'autres abus, tout en encourageant les sociétés à améliorer la transparence de leurs activités. Les investisseurs institutionnels, qui jouent un rôle essentiel dans d'autres pays pour bien aligner les prix de marché sur les facteurs fondamentaux, sont de plus en plus présents (OCDE, 2008a). Plus important encore : à la suite d'une réforme adoptée en 2005, toutes les actions auparavant non négociables ont été converties et pourront faire l'objet de transactions à la fin de 2009<sup>42</sup>. Cette réforme, qui devrait beaucoup améliorer l'efficacité de la bourse, crée les conditions du développement d'un marché plus actif pour le contrôle des sociétés.

La création, en 2003, de la Commission d'État chargée de la supervision et de la gestion de ses actifs (SASAC) constitue une étape importante de l'amélioration de l'exercice des prérogatives d'actionnaire de l'État dans les entreprises publiques. La SASAC de l'État central supervise maintenant 156 entreprises publiques, dont la plupart sont des sociétés de portefeuille ayant de nombreuses filiales ; des SASAC locales ont été mises en place, dans les provinces et les grandes villes, pour surveiller les participations de leurs autorités. Les SASAC ont pour principale responsabilité de suivre et de gérer les participations de l'État dans les entreprises publiques, afin d'en maximiser la valeur, mais sans intervenir directement dans le management ou les opérations au jour le jour. La commission exerce les droits de vote de l'État dans les conseils des entreprises publiques : elle choisit généralement le président du conseil d'administration et le directeur général. La SASAC de l'État central formule aussi des règles et des normes à l'intention des entreprises publiques, et surveille les SASAC locales pour s'assurer qu'elles exécutent les missions fixées par lui. En utilisant ces moyens, la SASAC joue un rôle important en faveur de l'amélioration et de l'application des réformes visant à renforcer les performances des entreprises publiques.

La mission de la SASAC diffère de celle prescrite dans le code OCDE de gouvernance des entreprises publiques (2005), dans la mesure où elle n'est pas circonscrite à l'exercice de la fonction d'actionnaire de l'État, mais inclut aussi des responsabilités substantielles de régulation, comme la restructuration de certains des secteurs où les entreprises publiques dominent actuellement. Ce rôle de régulation peut être nécessaire, à titre transitoire, pour faciliter la poursuite de la vaste réorganisation de ces entreprises qui s'impose. Toutefois, l'expérience d'autres pays laisse penser que la conjonction des fonctions de régulateur et d'actionnaire tend à nuire à la qualité des deux. En tant que représentants de l'actionnaire, les SASAC ont une lourde tâche en raison du nombre encore actuellement très élevé des entreprises publiques et de la grande diversité de leurs activités. C'est particulièrement vrai pour la SASAC de l'État central, car elle n'a qu'un contrôle indirect des milliers de sociétés détenues par ses entreprises publiques, dont les structures sont de plus en plus complexes et souvent opaques (voir Naughton, 2008).

### **La réforme de la régulation des secteurs monopolistiques a commencé**

Au cours des dix dernières années, on a bien avancé dans la réforme de la régulation des secteurs de l'énergie, des services collectifs et des industries de réseaux, dominés auparavant par des monopoles d'État. En 1999, pour fournir des services de communication par satellite et mobile, on a créé deux nouvelles entreprises publiques, issues de *China Unicom*, le monopole d'État établi en 1994; *China Unicom* a conservé le monopole des services à ligne fixe. En 2002, *China Unicom* a été scindé en deux oligopoles concurrents, puis la société de téléphonie mobile a été divisée de façon similaire. Le monopole d'État sur l'électricité a pris fin en 2002 avec la création, à l'échelle régionale, de cinq sociétés de production et de deux sociétés de transmission ayant le statut de monopoles réglementés, assujettis à la Commission d'État de réglementation de l'énergie. En 2005, une loi sur les énergies renouvelables a été promulguée pour encourager le développement de substituts aux hydrocarbures. Néanmoins, comme on l'indique au chapitre 5, il est nécessaire de compléter et de renforcer le cadre légal et réglementaire de plusieurs de ces secteurs; on doit aussi réformer le mode de fixation des prix.

Certaines parties des secteurs de l'électricité, des télécommunications et de l'eau, ont été ouvertes à la participation privée, dont celle de prestataires étrangers sous réserve de restrictions. Depuis le milieu des années 80, les autorités incitent les investisseurs privés étrangers à prendre pied dans l'énergie électrique, mais ils ne sont présents que depuis le milieu des années 1990 (AIE, 2006). Les entreprises nationales et étrangères ont le droit d'offrir leurs services dans certains segments des secteurs des télécommunications et de l'eau. Les autorités ont l'intention d'ouvrir la production d'énergie à la concurrence dans le futur.

La conception de règles et d'instruments qui maximisent les incitations à la performance, tout en partageant efficacement les risques entre participants privés et publics, est un défi réglementaire majeur. Le chapitre 5 décrit les diverses formes de partenariat public-privé qui ont été utilisées dans le secteur de l'eau et note que ces mécanismes sont désormais bien au point. Dans les villes, près de 15 % de l'eau sont distribués dans ce cadre, dont 40 % avec la participation d'un partenaire étranger. Ces dernières années, la plupart des partenariats ont suivi la formule construction-exploitation-transfert (BOT), selon laquelle les partenaires privés assument la plus grande partie du risque, mais reçoivent aussi l'essentiel des bénéfices. Cette formule est en train de devenir l'instrument préféré de l'investissement étranger dans le secteur de l'électricité.

La conjonction des réformes réglementaires et des investissements en infrastructures a donné les résultats les plus impressionnants dans le secteur des télécommunications, dont le développement a été jugé prioritaire en raison de son importance pour la croissance de l'industrie chinoise. L'industrie du téléphone est devenue la plus grande et la plus dynamique du monde, avec 51 appareils pour 100 personnes contre moins de 3 en 1990; en outre, le nombre d'utilisateurs d'Internet est sur le point de dépasser celui des États-Unis (Li, 2008). Dans d'autres branches, les avantages apparaissent plus lentement. L'efficacité énergétique s'est améliorée pendant les années 90, mais a fléchi pendant l'expansion actuelle. L'un des principaux objectifs des réformes est d'atténuer le cycle expansion-récession de l'électricité, qui pénalise l'économie chinoise depuis plusieurs décennies, mais elles n'ont pu empêcher une série de sévères pénuries de 2002 à 2006 (AIE, 2006).

### ***La capacité réglementaire s'est améliorée, mais les rapports entre échelons administratifs continuent à poser problème***

Les réformes de l'organisation et de l'administration entreprises depuis une dizaine d'années ont mis l'État central bien mieux en mesure de réguler l'économie de marché. La réorganisation de 2003, cinquième grande réforme administrative de l'ère du changement<sup>43</sup> et la plus étendue, marque l'adhésion officielle et décisive à une démarche libérale à la place de l'économie planifiée. Elle a redistribué les responsabilités réglementaires selon une logique fonctionnelle. Le ministère du Commerce nouvellement créé a pris les fonctions exercées antérieurement par la Commission d'État pour l'économie et le commerce et par le ministère du Commerce extérieur et de la coopération économique; l'ancienne Commission d'État pour la planification du développement, désormais dénommée Commission d'État pour le développement et la réforme, a reçu davantage d'attributions pour les réformes économiques. La réorganisation intègre officiellement les politiques économiques internes et externes à la structure gouvernementale. On a aussi institué deux nouvelles agences, la Commission chinoise de réglementation bancaire et la SASAC.

Les changements ont amélioré l'efficacité et la qualité des fonctionnaires de l'État central. Leurs effectifs ont diminué de près de 50 % depuis la réforme administrative de 1998. Cette évolution et une série de relèvements des rémunérations ont renforcé le potentiel global des agents et permis (bien qu'en partie seulement) de les conserver, malgré l'augmentation rapide des salaires et des possibilités professionnelles dans le secteur privé.

Les réformes budgétaires ont amélioré la capacité de l'État central à programmer et à contrôler les recettes et les charges; il s'agit notamment de la création d'un compte unique du Trésor et de budgets ministériels officiels, à la place du système traditionnel dans lequel beaucoup de ministères recevaient des fonds dont ils avaient largement la maîtrise. En 2001, les comptes extrabudgétaires, qui étaient contrôlés moins rigoureusement que les autres, représentaient plus du quart des rentrées de l'État et plus de 4 % du PIB; depuis cette date, ils ont été progressivement réintégrés au budget officiel (OCDE, 2008a).

L'amélioration de l'organisation et des moyens des administrations infranationales a été bien moindre qu'au niveau central. Le fait que l'application aux échelons inférieurs des réformes lancées par l'État central demande du temps n'est qu'une explication partielle. Il n'y a pas eu de révision fondamentale des rapports officiels entre les différents échelons publics depuis la réforme fiscale de 1994, qui visait surtout à redistribuer les recettes. À quelques exceptions importantes près, les principaux aspects de ces rapports, notamment

l'autorité des collectivités locales sur les services de l'État situés dans leurs circonscriptions, n'ont pas sensiblement évolué depuis le début des réformes. Les problèmes de manque de clarté, de doubles emplois et d'incohérence des priorités dans la répartition des compétences, parmi et entre les organes administratifs centraux et infranationaux, se sont aggravés au fur et à mesure que le pays s'est développé et que les politiques économiques sont devenues plus complexes. L'écart important entre les charges assignées aux collectivités locales et les ressources dont elles disposent est désormais un obstacle sérieux aux objectifs nationaux de politique publique dans un certain nombre de domaines. Comme on l'explique dans la section suivante, la nécessité de réformer les relations budgétaires entre les échelons administratifs est de plus en plus manifeste.

### **Renforcement du système de régulation financière et extension des réformes**

Le développement du système financier chinois montre comment les progrès de l'appareil réglementaire peuvent donner une forte impulsion à de plus vastes réformes. Pendant la plus grande partie de la décennie 1990, la réglementation financière a été handicapée par la division entre plusieurs instances, financières et non financières, chargées de missions se chevauchant et parfois contradictoires. C'était particulièrement vrai des marchés de capitaux : la Commission chinoise de réglementation des titres (CCRT), les autorités boursières de Shanghai et de Shenzhen ainsi que les pouvoirs locaux partageaient la responsabilité de la réglementation des marchés d'actions; ces entités s'occupaient aussi de divers aspects de la réglementation des marchés obligataires au même titre que la Commission d'État sur la planification du développement, la Banque populaire de Chine et le ministère des Finances. Toute cette réglementation, de nature surtout autoritaire, obéissait dans certains domaines à des impératifs de politique industrielle et à d'autres considérations d'ordre non prudentiel.

Les réformes se sont beaucoup inspirées des expériences étrangères et ont bénéficié de la participation chinoise dans plusieurs instances financières internationales pendant la décennie écoulée; il en est résulté de grands progrès du système de régulation financière, maintenant doté de moyens et d'instruments améliorés. En soulignant les risques majeurs pour la stabilité économique que créent les distorsions du système, la crise financière asiatique de 1997 a donné un nouvel élan aux réformes financières chinoises. Toutes les institutions collectant des dépôts ainsi que les sociétés de fiducie et les fonds de placement sont maintenant supervisés par la Commission chinoise de réglementation bancaire (CCRB). La CCRT a la responsabilité principale de la réglementation applicable aux marchés boursiers, aux instruments négociés et aux participants, notamment les maisons de titres. La Commission chinoise de réglementation des assurances (CCRA) contrôle le secteur des assurances. Certains vestiges de l'ancien système demeurent, notamment sur le marché obligataire où il y a division des transactions entre le segment interbancaire et les bourses, et où la Commission d'État pour le développement et la réforme a encore autorité sur les émissions de titres des sociétés non cotées. Mais, dans l'ensemble, la répartition des responsabilités est nettement plus claire et cohérente qu'il y a dix ans.

Les stratégies et les instruments réglementaires sont devenus plus sophistiqués, et probablement aussi plus conformes que dans tout autre secteur aux normes et aux meilleures pratiques internationales. On a délaissé le contrôle détaillé des placements, des produits et des opérations des institutions financières; on met maintenant l'accent sur la définition et le respect de normes prudentielles de base, tout en s'assurant que les institutions ont les incitations et les mécanismes de gouvernance interne convenant à ces

normes. Dans le secteur des assurances, par exemple, la régulation traditionnelle au moyen des modèles de contrats et des prescriptions de tarifs a été largement remplacée par la notification préalable. Les autorités ont beaucoup eu recours à la conditionnalité pour promouvoir les réformes, notamment en faisant dépendre l'autorisation de se lancer dans de nouvelles activités des progrès de leur application par les institutions financières.

Les progrès de la régulation financière ont beaucoup contribué à l'accélération et à l'élargissement des réformes pendant les cinq dernières années. L'amélioration des capacités réglementaires a été indispensable à la recapitalisation et à la restructuration des métiers de titres de 2003 à 2007; elle a aussi permis de définir une stratégie d'ensemble pour reconstruire le système de crédit rural (OCDE, 2008a). Les normes et les pratiques des institutions financières s'alignent de plus en plus sur les références internationales. Toutes les banques à réseau national et presque toutes les banques commerciales urbaines ont adopté des systèmes de classement des prêts et des règles de fonds propres à peu près conformes aux normes de la BRI, et cette discipline s'étend aux institutions de crédit rural.

Le renforcement des capacités réglementaires a constitué une condition préalable à la diversification graduelle des portefeuilles, des produits et des métiers des institutions financières, qui est indispensable à leur développement et à la maîtrise du risque systémique. L'aptitude des régulateurs à faire adopter par les institutions financières des normes prudentielles plus rigoureuses, à les faire respecter et à contenir les abus conditionnera la portée et le moment d'une libéralisation supplémentaire du compte de capital.

### **Les instruments de la politique monétaire**

Depuis la fin des années 90, les autorités monétaires chinoises ont mis en place des outils de contrôle basés sur le marché, afin d'influer sur la demande nominale et le PIB au moyen de variations des agrégats monétaires et des taux d'intérêt, et non de contrôles administratifs du crédit. Le point de départ a été la suppression de la planification du crédit et la réorganisation régionale de la BPC, (en partie) pour resserrer le contrôle des succursales locales qui entravaient auparavant le réglage monétaire. Ces mesures ont été suivies de la libéralisation progressive des taux d'intérêt : libre formation des taux du marché interbancaire, élargissement par étapes de la fourchette autorisée des taux débiteurs et abolition complète en 2004 de leur plafonnement.

Le marché interbancaire, élément essentiel du mécanisme de transmission de la politique monétaire, s'est remarquablement développé. Presque toutes les institutions financières, y compris les banques étrangères y ont maintenant directement accès. Les accords de rachat et les autres outils de base sont bien rodés, et on commence à introduire les produits dérivés pour perfectionner la gestion des risques. La croissance du marché a permis aux opérations d'ouverture des marchés de la Banque centrale, qui ont débuté à la fin de la décennie 1990, de devenir le principal moyen opérationnel pour contrôler les réserves des banques commerciales. La BPC reste officiellement subordonnée au Conseil des affaires d'État, qui doit approuver les modifications du taux de ses concours; mais, depuis 2004, elle peut appliquer un supplément sans autorisation et avec une grande autonomie de fait pour déterminer ce taux (Green, 2005; Geiger, 2008). La politique monétaire, devenue de plus en plus sophistiquée, comporte des objectifs de croissance monétaire et d'autres attributs analogues à ceux employés dans les économies plus avancées. Elle est aussi plus transparente : la BPC publie un compte rendu trimestriel détaillé de ses actions dans son *Rapport de politique monétaire*.

Pendant la plus grande partie de la décennie précédente, la transmission de la politique monétaire a été affaiblie par les difficultés financières des banques, qui ont limité l'incidence de l'action de la Banque centrale sur le marché monétaire et les taux d'intérêt; en outre, la libéralisation incomplète du secteur des entreprises a restreint la sensibilité des dépenses aux taux d'intérêt. Mais ces obstacles se sont atténués au fur et à mesure que la situation financière des banques s'est améliorée, que le secteur privé s'est développé et que la gestion des entreprises publiques s'est rapprochée des principes du marché (Green, 2005).

Au total, on dispose maintenant du cadre et des instruments permettant de conduire une politique monétaire similaire à celle des économies plus avancées. Mais ils ne semblent pas avoir été intégralement employés pendant l'expansion actuelle. En principe, quand la surchauffe apparaît, la Banque centrale doit ajuster ses moyens d'action pour freiner la croissance du crédit et susciter une hausse en termes réels des conditions du crédit bancaire et des autres taux d'intérêt. Or, si les taux officiels ont été modifiés à plusieurs reprises depuis 2003, le relèvement global a été modeste et inférieur à la montée de l'inflation.

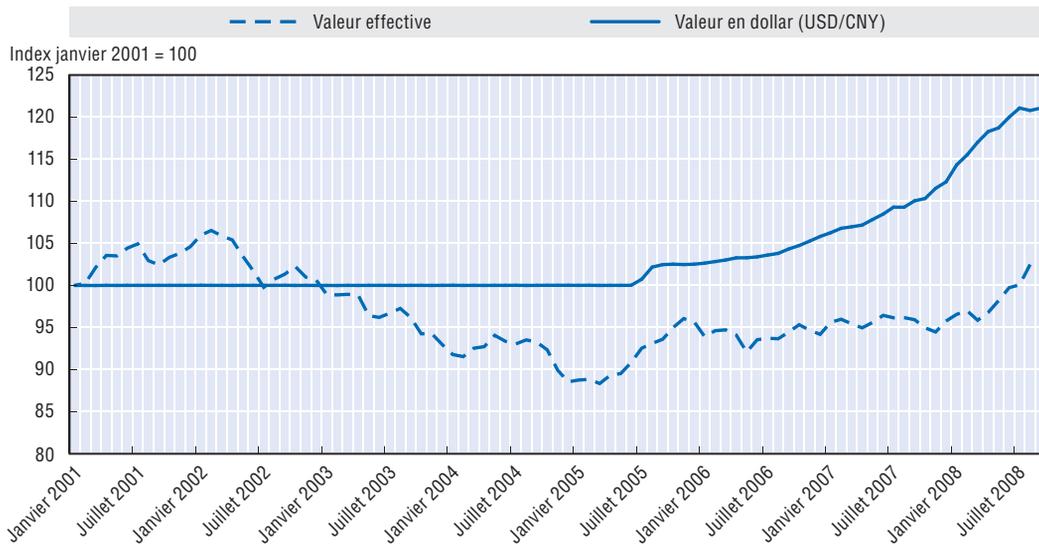
Au cours de cette période, la politique monétaire a été confrontée à un gonflement massif des réserves bancaires lié à l'excédent, important et croissant, de la balance des paiements. Malgré un contrôle étendu des mouvements de capitaux, cet excédent découle largement d'entrées non déclarées, probablement motivées en partie par l'anticipation d'une réévaluation du RMB. En l'absence de cette dernière, l'actuel régime de change ne permet pas au RMB d'augmenter assez pour contenir l'excédent, sans parler de le réduire. Les autorités monétaires ont très bien réussi à maîtriser les réserves bancaires, en plaçant des bons de la Banque centrale et en majorant les réserves obligatoires, mais certains signes montrent que la stérilisation se complique<sup>44</sup> (Green, 2005). La réticence à faire un usage plus actif des taux d'intérêt s'explique sans doute par la crainte d'accroître les entrées de capitaux. Ainsi, le peu de souplesse du régime de change semble pour le moins compliquer la tâche de la politique monétaire (Goodfriend et Prasad, 2007).

### ***Le régime de change doit être assoupli***

La réforme du régime de change de juillet 2005 a créé les conditions préalables à une plus grande flexibilité, mais a été dépassée par l'évolution des marchés mondiaux. Elle prévoyait une réévaluation immédiate de 2 % contre le dollar américain et le remplacement du rattachement de fait à cette monnaie par un panier de devises importantes, dont la composition exacte n'a pas été divulguée<sup>45</sup>. La réforme avait pour objectif un ajustement graduel de la valeur de la monnaie nationale en vue d'un meilleur équilibre des paiements courants et de la balance générale des paiements.

Entre cette date et septembre 2008, le RMB a gagné quelque 21 % contre le dollar et le rythme d'appréciation s'est quelque peu accéléré depuis le début de 2007, tandis que la fourchette quotidienne autorisée de fluctuation vis-à-vis du dollar a été élargie<sup>46</sup>. Toutefois, du fait de la dépréciation continue du dollar à l'égard de l'euro et du yen, le taux de change effectif du RMB a beaucoup moins augmenté – il a gagné 10.7 % depuis juillet 2005 et retrouvé à peu près son niveau de 2003. Son appréciation n'a empêché ni le gonflement de l'excédent courant jusqu'à plus de 11 % du PIB en 2007, ni la hausse continue de l'excédent de la balance des paiements. Certes, comme on l'a indiqué auparavant, les autorités ont pu garder la maîtrise des réserves et des prêts bancaires; néanmoins, de plus en plus de signes montrent que les importantes entrées de capitaux ont contribué à la spéculation dans l'immobilier et en bourse, et qu'elles gênent sans doute l'utilisation des taux d'intérêt pour prévenir une surchauffe.

Graphique 1.6. Taux de change RMB/dollar et taux de change effectif



Source : Banque des règlements internationaux.

Cette situation souligne la nécessité de donner dès que possible plus de souplesse au régime de change. Cela supposera au moins de faire du panier de devises la référence véritable de la politique officielle, au lieu du système de parité glissante contre le dollar actuellement en vigueur. Il faudra augmenter les limites de variation à court terme contre différentes devises, notamment le dollar, pour permettre des fluctuations significatives du taux de change effectif du RMB vis-à-vis du panier. Cela nécessitera des ajustements techniques significatifs des opérations officielles sur le marché des changes, mais, compte tenu de son très important développement récent, il devrait être en mesure de s'adapter à cette flexibilité accrue.

Une libéralisation supplémentaire du compte de capital serait utile, en donnant plus d'efficacité au marché des changes et en facilitant ainsi le passage à un libre flottement comparable à celui qui existe pour les autres grandes devises (OCDE, 2008a). Depuis la crise asiatique de 1997, en particulier, les autorités chinoises font preuve d'une prudence compréhensible à l'égard de la libéralisation des transactions du compte de capital; elles ont le souci que ces transactions ne dépassent pas la capacité des institutions et des marchés financiers à gérer leurs risques. L'adoption, en 2001, du dispositif à l'intention des investisseurs institutionnels étrangers agréés (QFII) et celle, en 2006, du dispositif à l'intention des investisseurs institutionnels nationaux agréés (QDII) sont des étapes significatives; elles ont consisté respectivement à ouvrir le marché des capitaux chinois aux étrangers et à permettre aux investisseurs nationaux de diversifier leurs portefeuilles en acquérant des actifs étrangers<sup>47</sup>. Néanmoins, le compte de capital de la balance des paiements fait encore l'objet de contrôles assez stricts, même comparativement à d'autres économies émergentes, comme l'Inde, dont le système financier se développe aussi.

L'actuelle crise financière mondiale a encore souligné la nécessité de poursuivre avec prudence la libéralisation progressive du compte de capital. Mais un certain nombre d'éléments laissent penser qu'elle pourrait être accentuée, voire accélérée, sans risque indu, et que cela contribuerait au développement du système financier et à la réalisation d'un régime de change flexible. D'abord, les facteurs macroéconomiques qui, au regard de

l'expérience internationale, conditionnent absolument la libéralisation existant depuis un certain temps : solde budgétaire soutenable, inflation faible, dette publique externe modérée, réserves officielles de change confortables (en l'occurrence, elles sont plus que suffisantes). Ensuite, grâce aux réformes intervenues, les institutions financières sont maintenant mieux à même d'évaluer et de gérer les risques, tandis que les régulateurs sont plus aptes à les surveiller. Enfin, comme on l'a constaté dans d'autres pays, le contrôle des mouvements de capitaux est inévitablement contourné et tend à perdre de son efficacité au fil du temps. Une libéralisation plus rapide réduirait les incitations à la fraude et à la communication d'informations erronées; elle pourrait peut-être aussi permettre aux autorités de mieux faire respecter les limites qui subsisteraient ainsi que de mieux suivre l'exposition de l'économie interne au risque de change et à d'autres aléas externes<sup>48</sup>.

### Réforme réglementaire : les problèmes qui restent à résoudre

De nouvelles réformes seront nécessaires dans tous les domaines évoqués précédemment, mais leur objectif sera probablement quelque peu différent de celles réalisées depuis dix ans. Comme beaucoup des mesures fondamentales ont été prises, les réformes futures mettront sans doute l'accent sur l'achèvement du cadre mis en place et sur le renforcement de l'application; elles pourraient porter principalement sur la justice, la concurrence et les autres politiques intéressant l'ensemble de l'économie, plutôt que sur des secteurs particuliers. Dans certains domaines, les résultats ultimes des réformes dépendront en partie de la réponse donnée à deux questions d'ordre politique : le rôle du parti dans les entreprises et institutions publiques; la portée et les modalités de la participation des citoyens à l'élaboration des politiques.

Dans cette nouvelle phase de transformation, la qualité de la réglementation sera de plus en plus la principale préoccupation. La réforme est en train de devenir un processus dynamique, qui exige non seulement de nouvelles mesures, mais aussi la modification et parfois la suppression des politiques en vigueur, parallèlement aux progrès de l'économie. L'intégration de plusieurs principes fondamentaux au système réglementaire conditionne le succès. Comme on l'a expliqué au chapitre 2, il doit être transparent et se prêter à la consultation des intéressés pour assurer l'application effective des règles et minimiser les conséquences négatives imprévues. La formulation des règles doit s'appuyer sur des outils efficaces, afin qu'elles ne soient pas trop pesantes ou inutilement discriminatoires. Ces outils sont particulièrement importants là où les objectifs réglementaires spécifiques doivent être mis en balance avec d'autres considérations de politique publique. Enfin, l'efficacité réglementaire nécessite une coordination cohérente entre les agences administratives concernées, en particulier au niveau gouvernemental, pour obtenir une division du travail appropriée, une bonne communication entre les acteurs réglementaires et la responsabilité.

Le reste de cette partie évoque les principaux problèmes que les réformes économiques doivent encore résoudre dans trois grands domaines; il faut :

- des réformes pour préciser la place de l'État dans l'économie ainsi que les rôles respectifs de l'État, des entreprises privées nationales et des entreprises privées étrangères ;
- des réformes pour renforcer davantage les institutions et instruments réglementaires ;
- des mesures pour étendre le champ d'application des réformes aux échelons administratifs inférieurs et à d'autres segments où il y a eu moins de changements.

### **Réduire encore le secteur des entreprises publiques**

Bien que beaucoup plus réduit qu'il y a dix ans, le périmètre des entreprises publiques reste plus important que ce qui serait justifié par de stricts critères économiques. La Chine est pratiquement le seul pays où l'État domine tous les compartiments importants du secteur financier. Les entreprises publiques restent prépondérantes dans la construction automobile, la sidérurgie et d'autres branches de la métallurgie, industries dont elles se sont largement retirées dans la plupart des autres pays, au motif que la propriété publique ne s'impose pas et est moins efficace que la propriété privée. La présence persistante des entreprises publiques chinoises dans ces secteurs s'explique, au moins partiellement, par la conduite, depuis les années 1980, de politiques calquées sur les tentatives antérieures du Japon et de la Corée pour créer des « champions nationaux ». Mais elles ont abouti au mieux à de maigres résultats, notamment parce que l'intégration internationale des marchés de produits et de capitaux ainsi que le changement d'organisation de l'activité à l'échelle mondiale ont beaucoup diminué le bénéfice potentiel de ce type d'initiatives (Nolan, 2002). De plus, tout besoin d'une intervention de l'État qui pourrait avoir existé antérieurement devient moindre, car les réformes de la gouvernance des entreprises et du système financier, entre autres, améliorent le fonctionnement du secteur productif.

Un retrait progressif des entreprises publiques des secteurs concurrentiels pourrait améliorer sensiblement les performances de ces derniers, et donc bénéficier à l'ensemble de l'économie. Cette conclusion s'appuie sur des données tangibles démontrant que les entreprises privées ont une productivité et une rentabilité supérieures à celles des entreprises publiques, et aussi que la privatisation de celles-ci tend à les rendre plus efficaces (Dougherty et Herd, 2005; OCDE, 2005b). En limitant leur présence à la sécurité nationale ou à d'autres secteurs dans lesquels elle est vraiment essentielle à la réalisation d'objectifs nationaux, on réduirait le risque qu'elles ne redeviennent une lourde charge pour les finances publiques, comme on l'a vu dans d'autres économies.

La nécessité de réduire la place des entités publiques est particulièrement manifeste dans le secteur financier où existe un contraste, frappant et croissant, entre le quasi monopole de la propriété publique des acteurs et la prééminence des entreprises privées dans le secteur réel. En outre, la banque, l'assurance et les autres principales professions financières sont dominées par de très grandes institutions publiques, traditionnellement très liées à l'État central<sup>49</sup>. Au sein du système bancaire, la part de marché des banques commerciales publiques (BCP) ne recule que très progressivement. Comme elles en constituent la partie la moins efficace, leur domination fait baisser la productivité de l'ensemble. Certes, les réformes ont sensiblement amélioré les incitations commerciales des banques et leur aptitude à évaluer le risque de crédit; peu à peu, elles limitent aussi l'inclination traditionnelle des grands établissements à prêter aux entreprises publiques<sup>50</sup>. Néanmoins, il y a lieu de se demander si, dans sa forme actuelle, le système peut devenir aussi efficace que dans d'autres pays ou répondre adéquatement aux besoins d'un secteur privé en croissance. Ici encore, l'expérience internationale n'est pas encourageante. De nombreux faits laissent penser que, comparativement aux banques privées, les banques publiques tendent à fonctionner de façon moins efficiente, à moins bien répartir le crédit et à être plus susceptibles de connaître des difficultés financières (Hope et Hu, 2005; LaPorta, Lopez-de-Silanes et Shleifer, 2002; Arun et Taylor, 2002).

Sous l'effet d'encouragements de l'État, du développement des marchés boursiers et d'autres réformes, le capital des entreprises publiques s'est notablement diversifié et les

investisseurs privés minoritaires ont pris une place plus importante dans des domaines encore dominés par l'État, dont le secteur financier. Mais, en Chine, les actionnaires minoritaires ont en général peu d'influence sur les décisions des entreprises, bien que l'on ait adopté récemment des réformes pour leur donner plus de poids. Les investisseurs privés ont pu acquérir des intérêts de contrôle dans un nombre croissant de sociétés publiques cotées et la suppression des actions non négociables devrait aboutir au développement d'un marché plus actif pour le contrôle des sociétés. Néanmoins, il est peu probable que la prépondérance de l'État diminue rapidement, surtout dans le secteur financier, en l'absence d'un engagement explicite de retrait pris par le gouvernement ainsi que de mesures spécifiques et d'un calendrier pour le réaliser.

Une contraction du secteur des entreprises publiques permettrait aussi d'améliorer l'exercice de la fonction d'actionnaire de l'État et de limiter l'intervention dans les décisions de gestion d'agences administratives ainsi que de responsables du gouvernement et du parti. La SASAC pourrait exercer plus efficacement sa supervision si elle était responsable d'entreprises publiques moins nombreuses et aux activités moins diverses. Il serait aussi plus facile de limiter sa mission à l'exercice des attributions d'actionnaire et de transférer ses responsabilités réglementaires à d'autres agences.

### **Élargir l'accès des entreprises étrangères au secteur des services**

Dans le cadre des engagements à l'égard de l'OMC, la Chine a beaucoup ouvert le secteur des services, mais une libéralisation supplémentaire de l'accès des entreprises et investisseurs étrangers pourrait être très bénéfique. Elle permettrait de réduire la domination des entreprises publiques, d'intensifier la concurrence, de faciliter les transferts de technologie et de savoir-faire ainsi que d'améliorer la variété et la qualité des services offerts<sup>51</sup>. La participation étrangère peut être particulièrement fructueuse là où le développement est en retard sur les besoins de l'économie<sup>52</sup>. Les investissements étrangers sont tout à fait nécessaires, et parfois activement recherchés, pour contribuer à financer les investissements massifs dans l'énergie, l'eau et d'autres secteurs à forte intensité d'infrastructures.

De nombreux pays, dont la Chine, ont tenté de protéger leur secteur des services de l'arrivée d'entreprises étrangères; on craignait que celles-ci nuisent à leurs homologues chinoises et les empêchent d'atteindre leur compétitivité potentielle (argument des « industries naissantes »). Mais l'expérience montre que ces inquiétudes, sans être complètement injustifiées, sont au moins exagérées. Les entreprises nationales ont en général l'avantage très important de connaître le marché, les clients et la culture locale des affaires. Si les entreprises étrangères peuvent réaliser initialement des percées significatives sur les segments très rentables exigeant une technologie avancée ou d'autres formes d'expertise, leur avantage est susceptible de s'amenuiser au fur et à mesure que les entreprises nationales développent leurs capacités. L'expérience de la Chine dans le domaine bancaire le confirme. Avant l'adhésion à l'OMC, beaucoup craignaient une forte pénétration des banques étrangères sur le marché intérieur, qui accentuerait les difficultés d'établissements locaux déjà fragiles. En fait, leurs parts de marché augmentent faiblement depuis 2001 et restent très limitées, alors que les banques chinoises se portent beaucoup mieux, se sont étendues et ont amélioré leurs produits.

Les prestataires de services étrangers se heurtent à trois types de barrières à l'entrée sur le marché intérieur : les restrictions concernant leur statut et le plafonnement de la participation qu'ils peuvent détenir dans une entreprise chinoise; la limitation de leur champ d'intervention géographique et de la gamme d'activités autorisées; d'autres obligations, telles

que celle d'un capital minimum, non imposées aux concurrents nationaux ou imposées à un moindre degré. Ces restrictions ont été nettement assouplies depuis l'entrée à l'OMC. Désormais, les banques et les compagnies d'assurance non vie étrangères bénéficient presque du traitement national, bien que leurs investissements dans leurs homologues chinoises soient encore plafonnés. Les maisons de titres et les fonds de placement étrangers ne peuvent toujours pas établir de filiales à 100 %, tandis que leur part du capital d'une coentreprise ou d'une société chinoise reste limitée. Les sociétés étrangères qui participent au secteur des télécommunications et de l'électricité font l'objet de restrictions similaires sur leurs prises de participation; en outre, elles sont confinées respectivement aux services à valeur ajoutée et à la production d'électricité. Ces contraintes ne limitent pas seulement la part de marché des prestataires étrangers, mais aussi l'étendue et la sophistication des services qu'ils offrent. En effet, ils sont souvent réticents à transférer de la technologie ou de l'expertise dans des entreprises qu'ils ne contrôlent pas totalement.

Comme l'indiquent les chapitres 3, 5 et 7, les investisseurs étrangers font aussi généralement face à davantage d'incertitudes et de risques que les entreprises nationales pour les raisons suivantes : manque de transparence des lois et des règlements, traitement discriminatoire des collectivités locales, doutes sur le respect du droit, faible protection de la propriété intellectuelle. En outre, les taux de rendement autorisés dans les secteurs monopolistiques réglementés sont souvent insuffisants pour compenser les risques plus élevés. Réduire ces obstacles est également important pour augmenter la participation étrangère en qualité et en quantité; cela exigera de nouvelles réformes d'envergure visant à améliorer les capacités réglementaires.

### **Réformer la fixation des prix – mesure indispensable dans les services collectifs et urgente dans l'énergie**

La mise en place de mécanismes efficaces de fixation des prix dans les secteurs réglementés se heurte à de grandes difficultés. Le système doit permettre un rendement de l'investissement suffisant pour garantir un accroissement de la capacité correspondant à la demande. Les objectifs de développement durable exigent que les prix pour les utilisateurs finaux reflètent intégralement le coût social du service fourni. Les mécanismes de fixation des prix doivent également créer des incitations suffisantes à l'amélioration de l'efficacité et à l'innovation. Les distorsions de prix peuvent avoir un coût élevé, sous forme de répartition inefficace des ressources et de freinage du développement d'un secteur. Le poids de l'énergie, de l'eau et des autres services collectifs dans le budget des ménages rend encore plus difficile l'établissement d'une tarification efficace; en effet, les tentatives d'utiliser la régulation des prix, de préférence à d'autres moyens, pour garantir l'accessibilité et l'équité peuvent nuire à la réalisation des autres objectifs.

La Chine a évolué vers un mode de tarification plus efficace des services collectifs, mais de façon inégale et incomplète. Si la plupart des résidents des villes paient maintenant l'eau en fonction de la consommation, les tarifs sont généralement inférieurs au niveau correspondant à un recouvrement intégral des coûts. Quand l'assainissement des eaux est tarifé, il l'est généralement à tous les usagers sans considération de leur consommation; de plus, beaucoup de villes ne le font pas payer. Dans l'agriculture, l'insuffisance du prix de l'eau relativement à son coût a encouragé la surconsommation et la pollution, contribuant à des pénuries dans certaines zones urbaines. Ainsi, selon les termes du chapitre 5, « ... il est nécessaire de réviser le système de tarification pour mieux tenir compte de la rareté des ressources en eau, tout en préservant l'accès des pauvres aux services essentiels. Il faut

parvenir au recouvrement intégral des coûts pour améliorer l'intégration du marché et inciter à une utilisation soutenable de l'eau ».

La réforme est la plus urgente dans le secteur de l'énergie, où les prix réglementés n'ont pas suivi l'évolution des coûts, ce qui cause des problèmes sérieux et récurrents. La tarification déficiente est un facteur important des pénuries périodiques – comme de 2003 à 2006 – les investissements n'étant pas suffisants pour suivre la hausse de la demande. L'établissement en 2002 d'un système de tarification double, dans lequel les centrales de la nouvelle génération tarifent au coût marginal, devrait assurer un meilleur rendement des nouveaux investissements. En Chine, les prix moyens de l'électricité à usage industriel sont élevés comparativement à l'OCDE et à de nombreux autres pays en développement (Rosen et Hauser, 2007). Mais les prix de détail, par exemple ceux de l'essence et des sources d'énergie utilisées par les ménages, sont généralement inférieurs à ceux des pays de l'OCDE et insuffisants pour promouvoir une conservation adéquate et un usage efficace<sup>53</sup> (Rosen et Hauser, 2007; voir aussi AIE, 2006).

L'administration des prix de détail de l'électricité, de l'essence et des autres sources d'énergie a été rendue de plus en plus difficile par la montée des prix mondiaux; il en est résulté des changements fréquents de politique. Au début de 2007, les autorités ont gelé les tarifs de l'énergie au stade du détail, pour tenter de freiner l'inflation, tout en autorisant les prix de gros du pétrole et du charbon à suivre librement les fluctuations du marché. Il a donc fallu augmenter les subventions pour couvrir les pertes du raffinage. Au milieu de 2008, il y a eu un changement d'orientation : les prix de détail de l'énergie ont été majorés, alors que le prix du charbon utilisé par les centrales thermiques a été bloqué et les exportations interdites. Ces changements de politique ne contribuent pas à la prévisibilité du marché nécessaire pour assurer des investissements adéquats en matière de capacité de production et de conservation.

Bien que les autorités se soient engagées à libéraliser finalement les tarifs de l'énergie, elles n'ont pas donné un calendrier précis. Pour l'électricité, l'impératif est d'établir une tarification pour les utilisateurs finaux qui reflète les coûts de toutes les composantes de la chaîne allant de l'extraction et du raffinage jusqu'à la distribution aux utilisateurs finaux (AIE, 2006). La réforme des prix a été liée à l'introduction de la concurrence dans la production, mais des mesures préliminaires sont sans doute nécessaires afin qu'une tarification plus souple évite les difficultés qui sont apparues<sup>54</sup>. Un régime de change plus flexible, qui permettrait une appréciation plus rapide du RMB, pourrait, en réduisant les coûts, mieux faire accepter la libéralisation des prix de détail de l'énergie.

Pour rendre la tarification plus efficace, comme pour maximiser les avantages de la participation du privé et le soutien des objectifs environnementaux, il faut encore modifier le cadre juridique ainsi que renforcer les institutions et procédures réglementaires. On ressent de plus en plus le besoin d'une grande loi sur les télécommunications qui serve de fondement à la poursuite du développement de ce secteur (Li, 2008). Le chapitre 5 insiste sur la nécessité d'améliorer le cadre réglementaire de la distribution et de l'assainissement de l'eau, afin de clarifier les responsabilités et de mieux coordonner les nombreuses agences nationales et locales. Il faut achever la séparation entre régulation et approvisionnement : les collectivités locales doivent se charger de la première et céder leurs participations dans les entreprises prestataires. La qualité de l'eau (de même que d'autres préoccupations relatives à l'environnement) doit être mieux intégrée à la politique

économique générale, par exemple en mettant au point une gestion intégrée des bassins fluviaux définissant clairement les responsabilités locales.

Il convient en particulier de renforcer le cadre légal et réglementaire du secteur de l'électricité. La loi régissant l'électricité devrait être actualisée pour conforter le rôle de principal régulateur de la Commission nationale de régulation de l'électricité (CNRE) et pour intégrer explicitement à sa mission des aspects relatifs à l'environnement (AIE, 2006). Les attributions de la Commission d'État pour le développement et la réforme (CEDR) en matière de tarification de l'électricité risquent d'entraîner des conflits avec d'autres objectifs et de politiser la procédure, en raison de ses grandes responsabilités en matière de réforme économique et de ses liens étroits avec les autorités gouvernementales. Le fait que la CEDR soit actuellement obligée de négocier les tarifs régionaux avec les collectivités locales est un facteur supplémentaire de conflit. Il faudrait au moins concentrer l'autorité réglementaire en ce domaine dans les mains de la CNRE, en lui donnant clairement pour mission d'établir en priorité une tarification en fonction des coûts. Le rôle de la CEDR devrait se limiter à fixer les règles et critères de base de la tarification dans ce cadre.

Il est tout aussi important d'améliorer les procédures et les instruments réglementaires. Dans l'électricité comme dans les autres secteurs, on doit faire la transparence sur la méthodologie et les raisons de la tarification, pour que le principe de référence aux coûts soit observé objectivement et équitablement, au lieu d'être dilué dans d'autres considérations. Il convient de mettre au point des sauvegardes juridiques, mais aussi institutionnelles, pour empêcher les entreprises assujetties d'intervenir dans les décisions du régulateur sectoriel (« capture »).

L'analyse d'impact réglementaire et la politique de concurrence sont particulièrement nécessaires dans les secteurs anciennement monopolistiques, compte tenu de l'interdépendance monopole-concurrence ainsi que de la nécessité de trouver un équilibre entre des objectifs concurrents. Ainsi, les outils de l'analyse d'impact réglementaire peuvent être très utiles pour concevoir des règles efficaces en terme de coût, destinées à limiter la pollution et à promouvoir d'autres objectifs environnementaux. Les moyens de la politique de concurrence seront probablement indispensables pour l'instaurer dans le secteur de l'électricité (cf. encadré 1.6) ainsi que pour définir les règles de tarification et

#### **Encadré 1.6. L'utilité des outils de la politique de concurrence : l'exemple de la production d'électricité**

En Chine, la loi de 2002 sur l'électricité prévoit l'instauration finale de la concurrence dans la production électrique sur six marchés régionaux, dont aucun producteur ne pourra détenir plus de 20 %. Mais, comme on l'indique au chapitre 7, le marché réel sera souvent plus petit que la région en raison de la dispersion du réseau de transmission. La limite générale de 20 % risque donc de ne pas suffire à empêcher la domination d'une seule entreprise sur certains marchés. De plus, la faible élasticité de la demande et de l'offre (quand les capacités sont presque saturées) d'électricité rend très rentable une collusion des fournisseurs et pourrait entraîner de fortes fluctuations des prix de marché.

Il faudra donc employer les outils de la politique de concurrence pour évaluer la situation des différents marchés, déterminer si une véritable concurrence existe et détecter les pratiques anticoncurrentielles. On devra peut-être aussi s'en servir pour fixer des règles de tarification qui préservent les incitations à investir et à gérer efficacement, tout en limitant les variations trop perturbatrices des prix.

d'accès dans les télécommunications. Les deux types d'instruments peuvent servir à perfectionner les partenariats public-privé dans le domaine de l'eau et dans d'autres secteurs, en vue de maximiser les incitations à opérer efficacement et de répartir équitablement les risques entre les partenaires.

### **Renforcer l'État de droit, ce qui dépasse le problème de l'exécution**

En définitive, le succès des réformes et de l'amélioration du système réglementaire dépendra de l'établissement de fondements plus solides et plus étendus pour la suprématie de la loi. Les directives administratives peuvent seulement assurer que les fonctionnaires appliquent la loi et les règlements selon des modalités conformes à leurs intentions. Pour contenir la corruption et ses effets nocifs sur la crédibilité du gouvernement en tant que gestionnaire de l'économie dans l'intérêt public, il faut en définitive que la population soit davantage convaincue que les lois seront exécutées et leur violation effectivement sanctionnée. Pour que la suprématie de la loi s'établisse, on doit la faire respecter plus efficacement et – chose tout aussi importante – s'assurer que les textes soient clairs et bien compris, tout en réduisant les incitations et les occasions de les enfreindre.

Le chapitre 2 évoque deux aspects de la procédure législative qui font obstacle à la suprématie du droit. En premier lieu, les lois de catégorie supérieure, notamment celles adoptées par l'assemblée nationale du peuple, traitent généralement les grands principes et objectifs; mais elles sont souvent vagues sur les questions concrètes, laissant les ministères et d'autres organes inférieurs préciser les détails par décrets et autres actes réglementaires. Cette pratique a les avantages de la souplesse, en permettant d'adapter les textes à l'évolution des circonstances; néanmoins, compte tenu de l'absence de mécanismes pour limiter le pouvoir discrétionnaire des organes inférieurs, elle peut dénaturer l'objectif originel d'une loi et en rendre l'application incohérente. En second lieu, la Chine est régie par une pléthore de lois, décrets et autres textes réglementaires établis non seulement par l'État central, les collectivités locales et leurs agences, mais aussi par des instances inférieures de l'assemblée du peuple et du parti, au statut souvent obscur. Le résultat est qu'il est parfois difficile de déterminer le texte qui doit prévaloir dans des circonstances spécifiques.

Une réforme du système judiciaire est manifestement indispensable pour renforcer le règne du droit. L'imprévisibilité, la discrimination et les délais de la procédure judiciaire sont parmi les principales préoccupations des investisseurs étrangers en Chine; le problème est presque aussi grave pour les entreprises et les particuliers chinois. Une autre considération importante intervient : dans les années à venir, on aura le plus grand besoin du système judiciaire pour interpréter les lois sur la concurrence, les droits de propriété et d'autres sujets qui conditionnent la poursuite du développement économique. Ainsi, le chapitre 3 souligne plusieurs aspects de la loi antimonopole (LAM) qui devront être testés et précisés par les tribunaux. Plusieurs nouveaux textes, comme la loi amendée sur les titres et la loi LAM, donnent plus de possibilités aux particuliers et aux entreprises de déclencher des poursuites civiles contre les pratiques prohibées, y compris d'agences publiques. Ils sont en partie à l'origine de l'augmentation spectaculaire du nombre de litiges portés devant les tribunaux, passé d'une moyenne annuelle de 7 millions de 2000 à 2005 à 10 millions au premier semestre de 2007 (Wan, 2007).

L'aptitude du système judiciaire à relever ces défis est sérieusement limitée par la faiblesse de ses moyens propres et par les contraintes extérieures. Les responsables ont pris des mesures pour atténuer le premier type de problème, notamment par la formation,

une meilleure sélection et une amélioration du niveau d'éducation et de professionnalisme des magistrats. Des dispositions ont aussi été prises en faveur d'une transparence accrue des procédures et décisions judiciaires.

La principale difficulté consiste à établir une réelle indépendance de la justice, de sorte qu'elle ne soit pas exposée à des interventions indues de responsables administratifs ou politiques. Le fait que les collectivités locales soient encore responsables du financement des tribunaux de leur circonscription ainsi que de la nomination et de la certification des magistrats est significatif à cet égard. Un magistrat qui prend une décision incorrecte ne s'expose pas seulement à une annulation en appel, mais à une sanction administrative; c'est en partie pour cette raison que les juges des tribunaux inférieurs ont tendance à consulter ceux des échelons supérieurs avant de prendre des décisions difficiles (OCDE, 2005b). Les délibérations font l'objet d'interventions de l'État et du parti, notamment dans les affaires complexes qui intéressent plusieurs juridictions; c'est aussi le cas en l'absence de loi applicable ou lorsque la législation existante va à l'encontre de la politique du parti (Hung, 2005). C'est pourquoi la proportion d'affaires civiles et commerciales concernant des administrations est très faible au regard des critères internationaux : quelques points de pourcentage (OCDE, 2005b; Hung, 2005). Au demeurant, la loi ne donne pas clairement aux tribunaux l'autorité juridique d'annuler les décisions des pouvoirs publics<sup>55</sup>. Pour que les juridictions facilitent l'application des réformes réglementaires et autres, au lieu de la gêner, il faut absolument qu'un changement de la législation définisse leur compétence sur ce plan et empêche l'immixtion des responsables du gouvernement et du parti.

Le succès de la lutte contre les abus administratifs et la corruption dépend autant de la limitation des occasions et des incitations à agir de la sorte que de la répression. Un nombre excessif de demandes et de procédures obligatoires facilite ces pratiques. Les possibilités d'abus augmentent encore quand la réglementation est incohérente ou obscure et sa mise en œuvre non transparente, car cela donne plus de pouvoir discrétionnaire aux fonctionnaires et ne permet pas de déterminer aisément si leurs décisions sont justifiées. L'existence de contradictions dans les règles ou les missions encourage aussi les infractions en forçant les fonctionnaires à choisir d'appliquer la loi, mais sans répondre aux demandes de leurs supérieurs, ou de se mettre en marge de la loi et de leur donner satisfaction. C'est pourquoi des réformes améliorant la cohérence et l'efficacité de la réglementation sont essentielles pour qu'elle soit appliquée avec plus d'honnêteté et de rigueur.

### ***Une politique de concurrence et d'autres instruments visant à améliorer le système réglementaire***

La profonde transformation de la régulation qui se produit actuellement en Chine pose d'importants problèmes; il s'agit de s'assurer que les règles régissant différents domaines soient cohérentes, efficaces dans la poursuite de leurs objectifs spécifiques, qu'elles se renforcent mutuellement dans la réalisation des priorités de politique publique et puissent s'adapter à l'évolution des circonstances. C'est vrai partout, mais surtout dans les secteurs comme les monopoles naturels où l'on doit trouver un équilibre entre de nombreux éléments – par exemple la concurrence, l'efficacité, la sécurité nationale et l'équité – et où la réforme réglementaire est au stade initial. Dans une économie de marché, on ne peut obtenir par des règles administratives que les politiques réglementaires convergent et se confortent mutuellement, comme c'était le cas dans le système planifié. Au lieu de cela, on a besoin d'outils et de critères bien définis pour établir des mécanismes réglementaires de qualité élevée qui puissent atteindre ces objectifs. Les mécanismes doivent être

objectifs, s'appuyer sur de bons outils d'analyse et des données de qualité, et être gérés activement pour s'assurer qu'ils restent fiables.

Comme il est dit au chapitre 2, la mise en place de tels mécanismes exige de vastes réformes institutionnelles, juridiques et autres, qui demandent beaucoup de temps et dont la nature exacte dépend de l'histoire d'un pays, de son mode de gouvernance ainsi que de sa situation économique et sociale. Les outils doivent non seulement être conçus et adaptés en fonction des spécificités nationales, mais aussi intégrés aux missions et aux procédures des différentes agences. Les réformes des systèmes d'enregistrement administratif et des normes techniques, décrites au chapitre 4, de même que les mesures d'amélioration du cadre des investissements exigées pour l'adhésion de la Chine à l'OMC, marquent le début de l'intégration officielle de l'efficacité, de la concurrence et d'autres objectifs fondamentaux au système réglementaire; mais l'effort global ne fait que commencer.

Comme dans d'autres domaines, les mesures prises en Chine pour élever la qualité de la réglementation pourraient bénéficier des expériences d'autres pays et des instruments qu'ils utilisent. L'analyse d'impact réglementaire, qui peut être considérée comme l'extension et la généralisation de la traditionnelle analyse coûts-avantages est devenue le principal outil de la réforme réglementaire dans la zone de l'OCDE, et son usage s'est beaucoup étendu ces dernières années (Jacobs, 2006). Cette méthode a pour objectif d'évaluer les avantages, les coûts et les autres effets des réglementations publiques. Elle donne une base empirique pour déterminer si l'intervention publique est appropriée dans un domaine donné et, en ce cas, de choisir le moyen le plus efficace de réaliser les objectifs en question. Ainsi, elle permet non seulement d'améliorer la réglementation sur des points particuliers, mais aussi la coordination réglementaire au sein des pouvoirs publics; elle fait aussi progresser la transparence et l'application des règles. L'analyse d'impact réglementaire n'est pas une méthodologie unique; elle englobe un ensemble de principes et d'instruments que les pays de l'OCDE ont adaptés et appliqués dans divers domaines selon leurs priorités. Elle concerne à la fois l'analyse des politiques réglementaires et l'efficacité de leur communication aux responsables. Bien que ses modalités varient beaucoup selon les pays de l'OCDE, une série de « meilleures pratiques » se sont dégagées : elles soulignent la nécessité de bien répartir les responsabilités de l'AIR, de trouver les moyens de recueillir les données nécessaires, de cibler les analyses d'AIR là où elles seront le plus efficaces, d'informer la population de la procédure d'AIR et de l'y faire participer (voir chapitre 2). On s'intéresse de plus en plus à la mise au point d'indicateurs objectifs pour mesurer les effets de la réglementation et guider les décisions de politique publique.

Les chapitres sur l'ouverture du marché et la concurrence font ressortir les avantages potentiels d'une utilisation de la politique de concurrence pour élever la qualité réglementaire. Cette politique, à laquelle les pays de l'OCDE recourent de plus en plus, comporte un ensemble de principes et d'instruments complémentaires qui peuvent être intégrés dans la procédure plus large d'AIR. Elle a pour principe de base que la réglementation doit toujours chercher à obtenir le degré de concurrence le plus élevé compatible avec d'autres objectifs sociaux (OCDE, 2002, chapitre 12). Dans l'OCDE, l'intérêt de la politique de concurrence a été renforcé par la mise au point d'une série d'instruments spécifiques pour la mesurer dans les différents secteurs (OCDE, 2007a) et pour évaluer l'effet sur elle d'autres solutions; c'est un moyen de déceler les règles inutilement restrictives et de concevoir des solutions de remplacement pour atteindre le même objectif avec moins de contraintes<sup>56</sup>. Ces principes ont été appliqués à un grand nombre de domaines, notamment aux réformes portant sur la santé, l'électricité, l'eau, l'environnement, les

échanges extérieurs et les investissements étrangers. La politique de concurrence ne traite pas seulement des problèmes comme les barrières à l'entrée; elle concerne aussi les conséquences et les coûts pour la concurrence d'autres règles, visant par exemple la publicité et les normes de sécurité.

Ni la politique de concurrence, ni l'AIR n'ont pour but d'imposer aux décisions de politique publique un cadre rigide ou mécanique. Leur rôle est de fournir des guides empiriques d'aide à la décision au moyen du processus d'élaboration des politiques, de la consultation d'experts, du consensus social et par d'autres voies traditionnelles (OCDE, 2002, chapitre 11). Parmi les pays de l'OCDE, l'AIR et la politique de la concurrence diffèrent beaucoup par leur domaine d'application (et de non-application), par les priorités qu'elles doivent équilibrer et par les méthodes employées. Les institutions et les modes de mise en œuvre de l'AIR diffèrent aussi grandement en fonction des spécificités nationales. Plusieurs pays de l'OCDE ont mis en place des instances spécialisées pour superviser l'application de l'AIR, alors que d'autres ont conféré cette responsabilité soit aux agences existantes chargées du budget ou de la gestion publique, soit à un organe du cabinet.

### ***Réformer en profondeur les rapports entre les différents échelons publics***

Presque tous les chapitres de cet examen citent les distorsions des rapports entre les échelons publics comme de sérieux obstacles à l'efficacité de la politique réglementaire. Les interventions des collectivités locales en faveur d'activités ou de travailleurs de leur ressort continuent à beaucoup gêner l'exécution effective des lois et des règlements sur les pratiques anticoncurrentielles et la protection de la propriété intellectuelle. L'insuffisance de moyens financiers a désorganisé le système de santé dans les régions rurales. L'application des obligations relatives à l'environnement est entravée par la répartition imprécise des responsabilités entre l'État central et les collectivités locales ainsi que par les conflits entre administrations ayant des missions différentes. D'autres études de l'OCDE ont signalé des problèmes similaires dans des domaines comme l'éducation, la collecte de statistiques, le recouvrement de l'impôt et la mise en œuvre de la réglementation du travail (OCDE, 2006; OCDE, 2005a, chapitres 5, 6 et 11).

La source de ces problèmes est l'existence de faiblesses majeures de l'organisation des rapports entre les différents échelons publics, qui ont été aggravées par la décentralisation du pouvoir de décision inhérente au développement du marché. Bien que la Chine soit juridiquement un État unitaire, la division des responsabilités publiques est à la fois très grande et inégale : la formulation des politiques incombe largement au gouvernement central, alors que les collectivités locales sont en grande partie ou intégralement responsables de l'exécution des dépenses et d'autres mesures, mais souvent dépourvues de ressources ou de pouvoirs suffisants pour agir efficacement. Cette situation a non seulement pour effet d'affaiblir la capacité d'application effective des politiques réglementaires et autres, mais aussi de fausser les incitations. Le déséquilibre entre les obligations des collectivités locales et leurs moyens les encourage à pratiquer le protectionnisme local ainsi qu'à recourir à des prélèvements non prévus par la loi pour compenser l'insuffisance des recettes légales. La conjonction de l'insuffisance d'attributions légales des collectivités locales et d'un pouvoir de fait excessif, dû à la faiblesse des contrôles et des mécanismes de responsabilité, fausse encore plus les incitations. Il est manifestement nécessaire de procéder à des réformes de la législation et de l'administration pour renforcer la responsabilité et le contrôle verticaux; néanmoins, elles seront probablement d'une

efficacité limitée si l'on ne supprime pas les incitations négatives créées par le déséquilibre entre les moyens et les missions.

Une refonte complète des relations budgétaires entre les différents échelons administratifs conditionne la solution de ces problèmes. Il convient d'harmoniser à tous les niveaux des pouvoirs publics les obligations de dépenses avec les ressources budgétaires permettant de les effectuer<sup>57</sup>. Cela suppose tout d'abord de modifier la répartition des charges et des recettes entre l'État central et les provinces; mais il faut aussi, pour les raisons indiqués précédemment, effectuer ce redéploiement au sein même des provinces. On doit renforcer les dispositions légales et réglementaires pour garantir que les missions assignées par l'État central ou les échelons supérieurs des provinces s'accompagnent de moyens adéquats. Les règles d'attribution des responsabilités et des ressources budgétaires entre les différents niveaux de la hiérarchie administrative des provinces – qui sont très variables – doivent être mieux définies et harmonisées dans tout le pays. Donner aux collectivités locales une plus grande latitude pour fixer certains impôts locaux (par exemple la taxe foncière), contribuerait peut-être aussi à réduire l'insuffisance de recettes (OCDE, 2006; OCDE, 2005b).

La situation économique des régions chinoises étant très diverse, aucun mécanisme national d'harmonisation des charges et des recettes ne suffira à établir un équilibre adéquat dans les administrations infranationales. De substantiels transferts seront sans doute encore nécessaires, à la fois entre l'État central et les provinces et à l'intérieur de celles-ci, mais il faut sérieusement simplifier et rationaliser l'actuel système, peu cohérent, de multiples transferts ponctuels. Il convient aussi de bien cibler les transferts là où ils sont le plus nécessaires et le mieux conçus pour inciter les administrations à appliquer les politiques publiques. Ainsi, ceux liés à l'augmentation d'impôts locaux, institués à l'origine pour améliorer le recouvrement, sont moins nécessaires maintenant que l'on a développé les moyens dont disposent les autorités fiscales; on pourrait les remplacer progressivement par d'autres types d'aides. Une utilisation accrue de subventions à vocation générale donnerait aux collectivités locales plus de souplesse pour adapter leurs services aux besoins des administrés.

Des réformes s'imposent aussi pour rationaliser les rapports entre les administrations infranationales et rendre ces dernières plus efficaces. Leurs effectifs restent trop nombreux au regard de leurs responsabilités (en partie à cause du recrutement de travailleurs licenciés par les entreprises publiques) et doivent être encore réduits. Une redéfinition, dans le sens d'une dimension plus optimale, des compétences des districts et des bourgs, dont beaucoup sont petits, pourrait générer des gains d'efficacité significatifs en les rapprochant de l'échelle optimale (OCDE, 2006).

Il faut aussi mieux inciter les fonctionnaires locaux à appliquer les politiques nationales et leurs missions. Malgré certains changements récents, le système d'évaluation des responsables locaux continue à trop privilégier la croissance globale et les dépenses d'infrastructures, au détriment de l'éducation, de la santé et d'autres services. Un perfectionnement du système s'impose sans doute pour mieux prendre en compte ces domaines actuellement négligés. Mais, en définitive, la qualité de l'administration locale dépend de mécanismes de remontée de l'information émanant des administrés et de responsabilisation à leur égard. Les mesures prises pour rendre plus transparentes les décisions des collectivités locales et les expériences d'élection de leurs responsables sont

de premiers pas en ce sens. Néanmoins, il faudra beaucoup plus pour améliorer la responsabilité des collectivités locales et leur réactivité aux besoins.

### **Étendre la sécurité sociale en commençant par le secteur urbain**

Comme on l'a dit auparavant, la sécurité sociale doit être encore réformée pour mieux intégrer les marchés du travail ainsi que pour assurer un minimum de protection et un revenu aux personnes âgées. À long terme, le principal problème est de mettre en place un système national qui couvre finalement l'ensemble de la population active. Le premier objectif, qui pourrait être réalisé à moyen terme, est d'étendre la couverture au secteur informel de la main-d'œuvre urbaine et aux entreprises individuelles, dont la participation est actuellement facultative. C'est particulièrement nécessaire pour garantir une pension de retraite et d'autres prestations aux migrants venant des régions rurales, qui constituent l'essentiel des travailleurs urbains informels. À moyen terme, on pourrait aussi faire bénéficier le secteur rural de l'indemnisation du chômage et de l'assurance contre les risques professionnels. Toutefois, le développement d'un système de retraite pour les ruraux est forcément un but à plus longue échéance, qui pourra seulement être atteint lorsque leurs revenus atteindront les niveaux permettant de le financer. En milieu rural, les personnes âgées devront probablement compter longtemps encore sur l'aide de la famille, la valeur de la terre et l'épargne personnelle comme principales ressources.

Si l'extension de la couverture est nécessaire, elle ne suffit pas à établir un système national de prestations sociales. Certes, l'État central a fixé des fourchettes de cotisations et de droits, basées sur le coût de la vie et les taux de salaires locaux; néanmoins, la séparation des caisses d'assurance, au niveau national et local, entraîne d'importantes différences de montant des charges et des prestations. Le regroupement de l'administration des prestations à l'échelon provincial – que le gouvernement encourage – est une mesure minimum nécessaire pour harmoniser les systèmes. Il est tout aussi important de rendre les droits à la retraite « portables » entre les villes et les régions. On devrait au moins diminuer, et de préférence supprimer, la durée minimum des versements individuels à la caisse de retraite d'une zone donnée nécessaire à l'acquisition de droits (elle est actuellement de dix ans). Il faut établir, dès que possible, des règles facilitant le transfert de cotisations de retraite et de droits entre organismes au sein des villes, puis en adopter de similaires pour les transferts entre villes.

La mise en place d'un système national de sécurité sociale pose de nombreux problèmes spécifiques aux institutions et aux procédures réglementaires. Au fur et à mesure qu'il sera étendu au secteur informel, on devra développer le réseau des directions du travail et de leurs services chargés des prestations sociales; il faudra aussi diffuser des informations en rapport aux salariés et aux employeurs. Il sera sans doute nécessaire de renforcer les moyens d'exécution pour assurer le paiement des cotisations ainsi que le respect des normes du travail; et cela notamment parce que les entreprises du secteur informel sont en général plus petites que les autres et opèrent depuis longtemps hors du cadre légal (OCDE, 2005a, chapitre 11).

Le développement du système des retraites représente aussi un défi pour les régulateurs financiers. Le rendement des cotisations a été faible, en grande partie parce que les placements étaient limités aux dépôts en banque et à d'autres actifs sûrs, mais peu rentables; il devra augmenter pour pouvoir financer des pensions de retraite convenables. Les régulateurs ont élargi l'éventail des investissements autorisés aux fonds mutuels de placement et aux compagnies d'assurance, en vue d'améliorer le profil risque/rendement

de l'épargne retraite. Cela doit amener à formuler et à faire respecter des normes et des règles prudentielles qui garantissent une gestion appropriée des risques et empêchent les abus. Pousser plus loin la diversification en autorisant les institutions à détenir des actifs étrangers, ce qui pourrait sensiblement améliorer leur profil risque-rendement, posera de nouveaux problèmes aux régulateurs.

### **Réformer impérativement le système de santé**

A la suite de la crise du SRAS, la santé a été placée au premier rang des priorités du 11<sup>e</sup> plan quinquennal, qui prévoit une vaste réforme pour assurer l'égalité d'accès et l'amélioration du rapport coût-efficacité des prestations. La réalisation du premier objectif dans les zones urbaines exigera d'étendre au secteur informel le système d'assurance santé, financé par les employeurs, des travailleurs du secteur non étatique. Pour s'assurer que les travailleurs éligibles soient effectivement couverts et que les cotisations soient réglées, il faudra améliorer la conformité et regrouper la gestion des prestations au niveau provincial. Le rétablissement de l'assurance santé en milieu rural nécessite à la fois un effort budgétaire public et la reconstitution d'une organisation cohérente. L'expérimentation en 2003 d'un nouveau système de coopératives médicales rurales dans plusieurs provinces du sud est un premier pas vers ces objectifs. Les autorités ont fait connaître leur intention de l'établir à l'échelle nationale avant la fin de 2008. Depuis 2002, la part des dépenses de santé dans le budget total augmente, la plus grande part consistant en transferts aux zones rurales. Une forte hausse des crédits budgétaires sera sans doute encore nécessaire pour étendre à l'ensemble du pays le système de coopératives rurales.

La création en Chine d'un système de santé efficace sera une tâche particulièrement lourde, en raison de l'échec des réformes précédentes et de la quasi-absence de changement des structures depuis les années 80. Les hôpitaux et les autres prestataires sont pour la plupart des entités du secteur public, caractérisées par un mode de propriété et de contrôle opaque, une responsabilité et une transparence limitées, des missions se chevauchant et contradictoires ainsi que des incitations négatives typiques des services publics chinois. Les installations médicales sont possédées ou contrôlées par un ensemble d'administrations, d'universités et d'autres institutions, qui font elles-mêmes l'objet d'une supervision mal coordonnée. Il en résulte que les instances médicales ne sont responsables ni au titre d'une mission publique, ni vis-à-vis du marché, et sont souvent gérées au bénéfice de leur personnel et de la direction (Hougaard *et al.*, 2008). Une restructuration complète du secteur est nécessaire pour donner clairement aux établissements médicaux le statut d'entités publiques à but non lucratif ou d'entreprises privées à vocation bénéficiaire, selon les cas, en précisant les objectifs et les sources de financement autorisées. Permettre à des entreprises privées d'offrir des services médicaux, contrairement à la situation actuelle, contribuerait à atténuer la pénurie de ressources dans le secteur et à renforcer la concurrence.

Il convient aussi de restructurer le système actuel de régulation de la santé, qui est fragmenté. La responsabilité principale doit être conférée au ministère de la santé publique et sa compétence étendue à l'ensemble du pays. Il faut clarifier la répartition des attributions entre le ministère et les instances réglementaires subsidiaires à tous les échelons publics. Ces instances subsidiaires, telles que les autorités de santé locale, doivent cesser de participer aux prestations dans les hôpitaux ou dans d'autres établissements.

Une régulation efficace de la santé exige un dosage de mécanismes de marché et autres. L'expérience de l'OCDE montre que la concurrence entre les hôpitaux peut améliorer le

rapport coût-efficacité, mais seulement si plusieurs conditions sont remplies. Il faut structurer la rémunération des assureurs de façon à inciter les hôpitaux à traiter efficacement autant de patients qu'ils le peuvent pour une somme donnée, et non suivre des formules de type couverture complémentaire ou autres, qui n'incitent pas à l'efficacité. Il convient d'autoriser la contractualisation sélective, de créer la concurrence entre les prestataires et de bien informer les acheteurs des différentes solutions qui s'offrent à eux. L'établissement de références basées sur les pratiques meilleures ou médianes peut aider à concevoir les modes de rémunération. On doit supprimer les restrictions superflues à l'utilisation du personnel médical, qui empêchent de recourir aux ressources les moins coûteuses pour un traitement donné. Il ressort aussi de l'expérience internationale que les hôpitaux et les autres prestataires emploient les médicaments avec un meilleur rapport coût-efficacité quand ils opèrent indépendamment des pharmacies plutôt qu'avec elles, comme c'est le cas en Chine.

Il faudra beaucoup d'expériences, d'erreurs et de révisions pour créer un système de santé efficace, assurant un équilibre approprié entre équité et maîtrise des coûts. Les efforts pour y parvenir seront plus efficaces s'ils s'appuient sur des outils analytiques, objectifs et à fondement empirique. Ainsi, l'évolution du marché va probablement susciter des fusions et des restructurations entre les prestataires actuels, qui peuvent accroître l'efficacité, mais risquent aussi de limiter la concurrence. Les instruments de la politique de concurrence peuvent permettre de surveiller la situation et, le cas échéant, de signaler la nécessité d'interventions pour s'opposer à de nouvelles pratiques anticoncurrentielles. L'analyse d'impact de la réglementation peut aussi contribuer à la conception de mesures visant à aider les personnes défavorisées à se soigner, sans encourager une surconsommation ou des dépenses superflues.

### **Améliorer le contexte des affaires et l'intégration économique**

Malgré une apparence de succès, les politiques suivies antérieurement par la Chine pour développer les zones côtières ne constituent pas un bon modèle pour le développement des régions de l'intérieur et de l'économie rurale. Les privilèges fiscaux accordés aux provinces côtières pendant les années 80 et 90 servaient surtout à compenser les contraintes imposées par la planification centralisée à l'essor des marchés et des entreprises. L'économie de marché étant maintenant bien établie, le progrès des régions de l'intérieur dépend de l'amélioration du contexte des affaires et de l'intégration des zones les plus pauvres au reste de l'économie.

Les politiques de développement des régions doivent être adaptées à leur situation spécifique, mais on peut tirer de l'expérience de l'OCDE plusieurs enseignements sur ce qu'il faut éviter (encadré 1.7) et sur les mesures qui ont le plus de chance de réussir. La principale conclusion positive est qu'il faut exploiter et augmenter les avantages comparatifs régionaux, afin de maximiser les bénéfices pour l'ensemble de l'économie (OCDE, 2005c). Les politiques régionales de la Chine évoluent en ce sens. En 2004, on a présenté un schéma général qui comporte une stratégie globale pour chaque grande région. Parallèlement à la poursuite du programme de développement économique de l'ouest, il recommande de restructurer et de revitaliser l'ancien noyau industriel du nord-est, tout en mettant davantage l'accent sur des mesures ciblées pour soutenir le décollage des provinces du centre auxquelles les politiques régionales antérieures avaient accordé moins d'attention (OCDE, 2005b).

**Encadré 1.7. Les pièges du développement régional : l'expérience de l'OCDE**

La plupart des pays de l'OCDE pratiquent depuis longtemps des politiques de développement des régions défavorisées, par exemple dans les Appalaches aux États-Unis et dans le sud de l'Italie (« Mezzogiorno »). Elles ont obtenu, dans le meilleur des cas, des succès limités, tandis que des stratégies qui furent populaires à un certain moment ont montré certains inconvénients (OCDE, 2003, chapitre 21).

- Le recours à d'importants transferts de l'État aux régions tend à gaspiller des ressources et est peu efficace, quand il y a de sévères distorsions dans le contexte des affaires ou une coordination inadéquate.
- Les investissements en infrastructures effectués sans évaluation appropriée de la demande future sont souvent inefficaces.
- Les stratégies de création de pôles de croissance, bien qu'en vogue à une certaine époque, n'ont pas donné de très bons résultats en pratique.
- Il faut concentrer les ressources budgétaires sur la promotion du développement, plutôt que de soutenir ou de protéger des secteurs en déclin.
- Les politiques publiques doivent tenir compte des particularités de la région où elles sont appliquées, au lieu de reproduire simplement les mesures mises en œuvre dans les régions plus avancées. Ainsi, alors que l'on met l'accent sur l'innovation dans les provinces côtières, il est peut-être prématuré de le faire dans les provinces moins développées, où le problème principal est de favoriser la création d'entreprises employant beaucoup de main-d'œuvre.

Les investissements en infrastructures pour établir les moyens de transport, de communication et les autres conditions du développement de l'activité sont essentiels, surtout à l'ouest du pays, mais ne suffisent pas. Comme on l'a noté dans les deux parties précédentes, les réglementations excessives et inefficaces ainsi que les incertitudes en matière de discrimination et de protection de la propriété sont beaucoup plus répandues dans les provinces du centre et de l'ouest que sur la côte; en général, elles font plus que compenser aux yeux des investisseurs nationaux et étrangers l'avantage de salaires plus bas. Elles freinent aussi le développement des entreprises locales. Par ailleurs, le développement des provinces de l'intérieur est gêné par l'insuffisance de main-d'œuvre qualifiée et par la difficulté de conserver ou d'attirer un personnel à haut niveau d'éducation. L'amélioration du contexte des affaires, avec notamment un progrès de l'éducation et de la formation, de l'environnement et des équipements collectifs, est donc tout aussi importante et pourrait beaucoup bénéficier aux villes, actuellement en retard, de ces régions<sup>58</sup>.

En définitive, la hausse du niveau de vie de la population rurale exigera la migration d'une bonne partie d'entre elle vers les emplois urbains mieux rémunérés et la création d'entreprises à forte productivité dans le milieu rural lui-même pour employer ceux qui resteront. L'extension de l'urbanisation se produira probablement dans les villes petites et moyennes, dont certaines données laissent penser qu'elles sont inférieures à la dimension optimale (OCDE, 2005b). Pour que cela se produise, le monde rural devra être bien mieux intégré qu'actuellement à l'économie générale. Une suppression progressive du système d'enregistrement des ménages (hukou), et, si c'est nécessaire, une aide de l'État central pour aider les villes à absorber la migration rurale constitueraient de premières mesures utiles en ce sens. Il faut sans doute aussi procéder à des réformes pour donner aux

migrants âgés une sécurité adéquate, soit par le système de retraite, soit par des droits plus clairs sur les terres de leurs anciens villages.

Le succès du développement régional dépendra des réformes, évoquées antérieurement, visant à améliorer la gouvernance ainsi qu'à renforcer les institutions et les procédures réglementaires. Il n'y aura pas d'amélioration du contexte des affaires sans progrès substantiels de l'efficacité des collectivités locales et de leur responsabilité à l'égard des administrés, et en l'absence d'institutions et d'outils réglementaires plus efficaces. Une organisation plus rationnelle et souple des rapports budgétaires entre les différents échelons publics conditionne les avancées de l'éducation et de la santé en milieu rural, tandis que les villes en croissance rapide doivent se doter des ressources nécessaires pour accueillir les migrants ruraux. Le développement régional exige avant tout une excellente coordination entre les échelons publics et entre les agences sur le plan local. Elle sera d'autant plus difficile à réaliser qu'elle appelle sans doute une coopération, par exemple entre les autorités des villes et des districts ainsi qu'entre les services de l'État dans les provinces, qui ne leur a jamais été demandée dans le passé (OCDE, 2005c).

## Conclusions

Trente années de réformes ont transformé la Chine. Elle est passée d'un système économique autarcique de planification centralisée, dans lequel la majorité de la population vivait en état de pauvreté absolue, à une économie de marché à croissance exceptionnellement rapide, avec une forte amélioration du niveau de vie et un rôle majeur dans le monde. Le processus de transformation, bien qu'inhabituel dans son déroulement, a reposé en définitive sur les principes qui ont permis le développement d'autres pays. Dans la première phase, les réformes ont été très importantes, même si elles ont évité les bouleversements économiques et sociaux qui ont résulté ailleurs de transitions plus soudaines. Tout en maintenant la domination du socialisme, les réformes des années 80 ont créé les conditions d'une expansion ultérieure du secteur privé et de l'intégration de la Chine à l'économie internationale. La deuxième phase des réformes a d'abord consisté à remédier aux sévères déséquilibres apparus pendant la première; mais cela a permis d'effectuer les changements juridiques et institutionnels nécessaires à la poursuite du développement de l'économie de marché. La dernière décennie a été particulièrement bénéfique, en établissant un cadre légal et réglementaire presque complet pour soutenir la croissance future.

Le pragmatisme a joué un grand rôle dans le succès, en particulier la volonté d'apporter en temps utile des corrections aux réformes, si c'était nécessaire, sans abandonner les objectifs de base et sans cesser de favoriser progressivement un rôle accru du secteur privé. Autre élément important : la conception des réformes s'est inspirée largement et à bon escient des expériences étrangères. Leur portée s'est progressivement élargie et elles sont devenues plus sophistiquées; on a constitué une « infrastructure » d'organes réformateurs et de savoir-faire qui constituera un actif important à l'avenir.

La majorité des grandes décisions stratégiques sur la nature de l'économie ont déjà été prises. La prééminence de l'économie privée, son rôle moteur dans le développement et la protection de la propriété privée sont maintenant fermement établies. Les entreprises publiques fonctionneront comme des entités commerciales et, dans la plupart des secteurs, la concurrence s'exercera sur un pied d'égalité entre sociétés publiques, privées et étrangères. L'économie réelle et, en définitive, le système financier s'intégreront de plus

en plus aux marchés mondiaux. La modernisation des organes réglementaires en fait des institutions qui influent sur l'économie en fixant et en appliquant des règles régissant les marchés et leurs participants, au lieu d'intervenir directement. L'État conservera probablement un plus grand rôle économique que c'est actuellement le cas dans les pays de l'OCDE, mais il pourrait encore se réduire. Pourtant, on n'a pas encore résolu la question fondamentale du rôle du parti dans les entreprises d'État et dans certaines instances réglementaires.

Si les aspects fondamentaux des réformes ont généralement été réalisés, un grand travail de finition reste à accomplir. Les marchés ainsi que le cadre légal et réglementaire permettant le développement des entreprises sont bien établis. La libéralisation des échanges et des investissements étrangers dépasse celle réalisée dans beaucoup d'autres pays en développement. L'État central est désormais mieux organisé pour poursuivre les réformes. On a mis en place les institutions et les dispositifs réglementaires de base pour le système de prestations sociales et le secteur financier. Les instruments de la politique monétaire et budgétaire sont très bien développés.

Des défis majeurs demeurent. Le desserrement des contraintes sur la politique monétaire pour éviter un nouveau cycle expansion-récession, en donnant plus de souplesse au taux de change, et la réforme de la tarification de l'énergie sont particulièrement importants à court terme. À moyen terme, trois ensembles de réformes conditionneront les progrès dans de nombreux domaines, notamment la santé, l'éducation et l'environnement. Le premier est l'extension et le renforcement du règne du droit au moyen de réformes judiciaires et autres. Le second est l'allègement continu de la réglementation pour améliorer le contexte des affaires, surtout dans les provinces de l'intérieur. Le troisième est une vaste réforme des rapports entre les échelons publics pour harmoniser les ressources et les obligations, mieux définir les responsabilités et améliorer l'exercice de la responsabilité entre les organes à tous les niveaux. Ces réformes sont aussi indispensables pour réaliser l'objectif à long terme d'un système de sécurité sociale couvrant l'ensemble des personnes âgées ainsi que pour réduire les écarts de développement et de niveau de vie entre régions et entre zones urbaines et rurales.

La réforme réglementaire est maintenant devenue l'aspect central de l'entreprise de transformation. Les changements économiques dépendent beaucoup moins de grandes décisions stratégiques, prises au plus haut niveau, et davantage de l'application de mesures formulées par les instances réglementaires et d'autres agences de tous niveaux. Ces mesures devront être continuellement réexaminées et révisées à la lumière de l'expérience et du développement de l'économie. Le succès de la dynamique des réformes dépendra d'abord du renforcement, et parfois de la création, d'instances efficaces chargées de missions cohérentes, d'une claire division des responsabilités entre les organes et de l'indépendance nécessaire à l'exercice de leurs fonctions. Ensuite, la réussite des réformes exigera l'intégration de principes sains aux mécanismes réglementaires et autres processus de politique publique : la transparence, la responsabilité vis-à-vis des parties prenantes et la minimisation des formalités. Enfin, il faudra concevoir et incorporer aux mécanismes réglementaires des instruments objectifs et empiriques permettant d'apprécier les coûts et les avantages de règles différentes pour accomplir des objectifs spécifiques ainsi que pour équilibrer ceux de concurrence, d'efficacité, d'équité, de respect de l'environnement, etc. Les efforts entrepris dans ces trois domaines constitueront sans doute un aspect majeur des réformes chinoises dans les années à venir.

## Notes

1. Les entreprises faisaient partie de services des collectivités locales, placés théoriquement sous tutelle nationale et soumis au plan. En raison de la dispersion géographique de l'industrie, les PME étaient beaucoup plus nombreuses et de bien plus petite taille qu'en URSS et dans les économies socialistes européennes.
2. La rétention dans l'économie rurale d'une proportion croissante de la production agricole a permis aux entreprises rurales de se diversifier vers des activités de transformation à fort contenu de main-d'œuvre beaucoup plus conformes qu'auparavant à leur avantage comparatif (Naughton, 2007).
3. La part de la main-d'œuvre rurale employée dans l'agriculture tomba de 94 % en 1980 à 82 % en 1985; parallèlement, la proportion des agriculteurs dans l'emploi total passa de 70 % à 61 %. Voir Goodhart et Xu, 1996.
4. En pratique, une partie de la production ayant dépassé le quota devait être vendue à un prix « guidé », au sein d'une fourchette fixée par l'État, le solde étant écoulé au prix du marché libre. En 1985, un tiers environ de la production excédant le quota (et à peu près la même proportion des produits vendus sur les marchés de détail) était vendu dans le cadre de la fourchette, alors que les deux tiers restants étaient commercialisés sur le marché libre. Voir Oppers, 1997, p. 26.
5. Toutefois, comme de nombreux analystes l'ont signalé, une bonne partie des entrées d'IDE provenait d'investisseurs chinois, dont les capitaux transitaient par Hong-Kong, Chine et Taiwan pour profiter des avantages fiscaux et autres accordés aux entreprises à participation étrangère.
6. En 1988, l'assemblée populaire nationale a approuvé une loi « provisoire » sur les entreprises privées, qui autorise officiellement leur existence et protège en principe leurs droits. L'amendement constitutionnel adopté à la première réunion de la septième assemblée, le 12 avril 1988, prévoit également que « l'économie privée peut exister et se développer dans le cadre de la loi; elle complète l'économie publique socialiste; l'État protège les droits et les bénéfices légaux de l'économie privée, dont il assure le contrôle et la gestion ». Mais ces déclarations n'ont été suivies que beaucoup plus tard d'une législation d'application.
7. Dans les zones urbaines chinoises, le passage d'un employeur à un autre était extrêmement rare contrairement à l'URSS et aux pays socialistes européens. Voir Naughton, 2007.
8. Les EBV étaient confrontées à des contraintes budgétaires plus fortes. Mais les pressions exercées par les collectivités locales sur les banques pour qu'elles leur prêtent les ont encouragées à s'endetter et ont affaibli leurs incitations, à un moindre degré toutefois que pour les entreprises publiques.
9. Les pics de plus en plus élevés de l'inflation mesurée pendant ces périodes sont exagérés par la proportion croissante du commerce de détail exonérée des contrôles de prix.
10. Toutefois, la poussée de l'inflation pendant le troisième cycle conjoncturel a vraiment causé un large mécontentement, en raison du retard des salaires nominaux sur le coût de la vie, et entraîné un ralentissement temporaire des réformes, voire parfois une interruption.
11. La réforme attribue les trois quarts de la TVA (principale ressource publique) à l'État central et un quart aux collectivités locales; les trois cinquièmes de l'impôt sur les sociétés (qui ne frappe pas les entreprises publiques appartenant à l'État central) et de l'impôt sur le revenu vont à l'État central et le solde aux collectivités locales. Le produit des droits de douane et celui des impôts sur les entreprises publiques rattachées à l'État central et sur les institutions financières est versé exclusivement à l'État central; les collectivités locales reçoivent la totalité des impôts sur les entreprises publiques qui leur appartiennent, des impôts sur le foncier urbain et le logement ainsi que de diverses taxes au titre de l'utilisation des sols. Voir OCDE, 2006.
12. Selon l'analyse de l'OCDE (2005), la croissance de la productivité totale des facteurs est passée d'un taux annuel de 5.6 % de 1983 à 1988 à 3.4 % de 1988 à 1993. Cette variation s'explique surtout par l'évolution des gains de productivité générés par les transferts sectoriels : leur rythme annuel a fléchi de 2.2 % de 1982 à 1988 à 0.8 % de 1988 à 1993; ils sont devenus négatifs de 1993 à 1998 (-0.3 % en moyenne).
13. La Banque populaire de Chine n'a commencé à publier des estimations officielles des créances douteuses des banques qu'au début de la décennie actuelle. Les premières, dont le chiffre indiqué dans le texte, reposaient sur un classement traditionnel des prêts selon des critères rétrospectifs, largement connu sous-estimer beaucoup le montant réel. À partir de 2003, ces estimations sont basées sur le nouveau système de classement introduit à la fin des années 90, qui est à peu près conforme aux normes internationales.

14. De nombreux analystes ont soutenu que la croissance s'était beaucoup plus ralentie et avait peut-être été inférieure aux deux tiers des chiffres officiels pour 1997-2001 (Rawski, 2001). Pourtant, les chiffres révisés de progression du PIB réel, basés sur le recensement industriel de 2003 et incluant la première enquête complète dans le secteur des services, sont à peu près conformes à ceux qui avaient été indiqués à l'origine pour cette période.
15. « La population flottante de la Chine dépasse 140 millions de personnes », *Quotidien du peuple* (information anglaise en ligne), 27 juillet 2005.
16. On a également promulgué en 1995 une nouvelle loi sur la Banque centrale, qui a conféré à la BPC la responsabilité principale de la réglementation de la monnaie et du crédit. La loi sur les banques commerciales était censée mettre fin à l'activité de crédit non commerciale des BCP; mais, en pratique, elles ont continué à prêter aux entreprises publiques déjà défaillantes sur leurs emprunts passés, pour assurer le maintien de l'emploi. Ce dirigisme non officiel du crédit est devenu moins nécessaire, au fur et à mesure que l'on a mis au point d'autres moyens d'aider les travailleurs en sureffectif des entreprises publiques et que le système d'assurance sociale s'est développé.
17. Au moins au début, la privatisation n'était pas un objectif explicite, en raison de son caractère politiquement et socialement sensible. Certaines des entreprises publiques que l'on a « laissé partir » ont pris le statut collectif, même si ce fut le plus souvent transitoire.
18. La baisse s'est poursuivie et, en 2006, on comptait moins de 15 000 entreprises publiques, soit à peu près la moitié de leur nombre en 2001. La transformation a entraîné l'apparition de nouveaux modes de propriété hybrides, comme les entreprises d'État et les entreprises collectives à régime de propriété mixte, ce qui a beaucoup compliqué le classement statistique selon le régime de propriété.
19. La loi de 1995 a aussi prévu la séparation des sociétés de fiducie et de placement acquises par les banques, qu'elles avaient utilisées pour spéculer à la bourse et dans l'immobilier.
20. L'idée était que la loi sur les banques commerciales et la création d'établissements publics spécialisés libéreraient les BCP de l'obligation d'accorder des prêts liés à la politique économique. En pratique, elles ont été obligées de continuer à prêter à des entreprises publiques non viables.
21. De 2002 à 2006, les entrées d'IDE ont représenté en moyenne 7.4 % de l'investissement intérieur brut et leur rythme moyen de progression a été inférieur à celui de l'investissement brut total. Les exportations chinoises ayant un fort contenu d'importations, la contribution des exportations nettes à la croissance du PIB réel est inférieure à ce que pourrait laisser penser le ratio exportations/PIB. Les exportations nettes ont été à l'origine d'un peu moins un cinquième de la hausse du PIB en 2004 et 2006, mais leur contribution a été supérieure (un tiers environ) en 2005.
22. Selon des études récentes, le potentiel de croissance est de l'ordre de 8 à 10 % par an; l'écart entre croissance potentielle et effective s'est donc certainement réduit depuis 2006. Voir OCDE, 2005b.
23. Toutefois, les analyses officielles de la sous-évaluation éventuelle de la devise chinoise n'ont pas donné de résultats clairs. On se reportera, par exemple, aux estimations examinées dans Dunaway et Li (2005), qui portent sur la période 2000-04 et vont de l'absence de sous-évaluation à une sous-évaluation de près de 50 %. Mais celles qui sont basées sur des méthodologies similaires et des données plus récentes conforteraient probablement la présomption de sous-évaluation.
24. La mobilité des capitaux entre les régions chinoises a été strictement limitée pendant la plus grande partie de la période de réforme : le contrôle du crédit bancaire au cours de la première moitié de cette phase empêchait le transfert des fonds collectés auprès des épargnants dans une région vers les autres, surtout celles de l'intérieur. En milieu rural, le financement était assuré par des institutions distinctes de celles qui servaient les zones urbaines et la plus grande partie de l'industrie; l'isolement a été accentué à la fin des années 90, quand les BCP ont cessé de prêter dans les zones rurales.
25. Toutefois, Boyreau et Wei (2004) donnent des preuves d'un possible recul de la mobilité des capitaux.
26. Mais le chapitre 3 habilite l'autorité de concurrence à saisir l'agence placée au-dessus de celle qui a commis l'infraction, car ses homologues locales, qui sont administrativement subordonnées aux collectivités locales, ont tendance à ne pas le faire.
27. La principale préoccupation est que des opérations effectuées en dehors de Chine et ne faisant intervenir aucune entité appartenant à des chinois puissent quand même déclencher une enquête. Voir China : New Merger Notification Thresholds Under The AML Published, Jones Day, [www.mondaq.com/article.asp?articleid=64738](http://www.mondaq.com/article.asp?articleid=64738).

28. La Commission d'État s'occupe des ententes sur les prix, des prix d'éviction et des autres abus en matière de prix, alors que le ministère est chargé d'examiner les fusions. L'administration d'État a une large compétence en matière de monopoles et autres pratiques faussant la concurrence.
29. La loi de 1994 exigeait un minimum de deux personnes pour former une société à responsabilité limitée et de 50 actionnaires pour une société anonyme. L'autorisation de créer des sociétés unipersonnelles a été controversée, car on craignait que certains utilisent la protection qu'elles offrent pour ne pas avoir à répondre d'abus. Afin de réduire ce risque, la nouvelle loi n'autorise la création que d'une seule société unipersonnelle à responsabilité limitée par personne. Les exigences de capital minimum prévues par la loi de 1999 étaient extrêmement élevées au vu des normes internationales : de 11 à 55 fois le PIB par habitant de 2005 pour les SARL, selon leur secteur, et plus de 1 000 fois ce chiffre pour les sociétés anonymes. Le nouveau texte réduit de moitié le capital minimum des sociétés anonymes (de 10 millions à 5 millions CNY) et fixe pour les SARL un montant minimum uniforme de 30 000 CNY, soit quelque 1.5 fois le PIB par habitant.
30. La nouvelle loi sur les sociétés permet notamment de faire porter le total des droits de vote d'un actionnaire (par exemple égal au nombre d'administrateurs à choisir) sur un seul candidat (« vote cumulatif »). Ce système, qui donne aux actionnaires minoritaires plus de possibilités d'élire au moins un membre de chaque conseil, a été adopté par un certain nombre de pays de l'OCDE (Wang et Huang, 2006).
31. L'ancienne loi ne permettait pas de rembourser les créanciers ou de liquider les actifs de la société avant le règlement des salaires, impôts et cotisations sociales impayés. Cela bloquait souvent la procédure.
32. La loi réaffirme que l'État est propriétaire exclusif de la totalité des sols non détenus par les entreprises collectives agricoles, des ressources naturelles, des principales infrastructures et des fréquences radioélectriques, alors que les entreprises collectives sont propriétaires légales de toutes les terres agricoles. L'interdiction de la modification unilatérale des contrats d'exploitation des terres vise les abus qui se sont produits périodiquement, quand des collectivités locales ou des dirigeants d'entreprises agricoles collectives ont cédé les droits d'usage des terrains à des intérêts commerciaux ou autres, sans demander la permission des agriculteurs ayant légalement la jouissance de ces droits ou sans les dédommager.
33. Pendant les années 1990, le niveau moyen des tarifs douaniers chinois a beaucoup baissé du fait de l'exemption des intrants importés (pour les entreprises à participation étrangère). L'accord avec l'OMC a prévu une nouvelle réduction du tarif moyen sur les produits agricoles de 18.9 % juste avant l'adhésion à 15 % en 2005, et de celui sur les produits industriels, de 14.8 % à 8.9 %. (Voir OCDE, 2002, annexe 1).
34. La suppression progressive de l'accord multifibres était conditionnée par l'autorisation donnée par la Chine à ses partenaires de soumettre ses exportations à des contingents, dans l'hypothèse d'un « afflux » représentant un risque inacceptable pour l'industrie du pays importateur. Les États-Unis ont utilisé cette disposition à l'encontre des importations de vêtements de nuit chinois et plusieurs autres pays européens l'ont aussi invoquée. Au total, comparativement aux accords commerciaux antérieurs, les engagements d'ouverture du marché intérieur pris par la Chine semblent importants au regard des concessions obtenues en échange.
35. Green et al., 2006, citent des preuves de hausse de la qualité des intrants de main-d'œuvre dans les exportations chinoises vers les pays de l'OCDE.
36. « China, India most favourable for business investment : Survey », MSN Network News, 2008, sur le site Internet <http://news.in.msn.com/international/article.aspx?cp-documentid=1603104>.
37. La réduction des formalités administratives et l'amélioration de la transparence étaient déjà bien engagées à Shanghaï et dans les principales villes côtières du sud avant l'adhésion de la Chine à l'OMC; cela semble avoir incité l'État central à suivre la même voie. Voir OCDE, 2000.
38. La gouvernance des sociétés en Chine suit le modèle dual adopté par l'Allemagne et quelques autres pays d'Europe continentale. Dans ce système, le conseil d'administration supervise les dirigeants, tandis qu'un conseil de surveillance distinct, comprenant des représentants des salariés et parfois d'autres parties prenantes, supervise le conseil d'administration. En pratique, comme plusieurs observateurs l'ont fait remarquer (OCDE, 2002), le rôle du conseil de surveillance en Chine est quelque peu ambigu et il arrive que ses fonctions fassent double emploi avec celles du conseil d'administration.
39. « Les deux tiers des entreprises publiques chinoises deviennent des sociétés anonymes », Xinhua News Services, 26 août 2008. Voir [www.bigmiao.com/Business/Industries/200808/1211.html](http://www.bigmiao.com/Business/Industries/200808/1211.html).

40. Jusqu'en 2001, les nouvelles cotations étaient attribuées administrativement et on donnait la préférence aux entreprises publiques de certains secteurs et de certaines régions. L'autorité a ensuite été déléguée à une commission des cotations, composée d'experts extérieurs et s'appuyant (surtout) sur des indicateurs objectifs de la performance et de la qualité de l'entreprise. Ce changement a suscité une plus grande « concurrence » pour se faire coter. On a vu apparaître une longue liste de sociétés autorisées à être cotées, mais en attente, et les autorités semblent continuer à donner la préférence à celles des secteurs prioritaires pour l'introduction en bourse (voir OCDE, 2008a).
41. La plupart des données sur les effets de la cotation en bourse datent de la deuxième moitié des années 1990 et du début de la décennie actuelle; il est donc possible qu'elles ne rendent pas compte des avantages qui ne se manifestent qu'à plus longue échéance.
42. La réforme prévoit que les détenteurs d'actions de l'État dans les sociétés cotées doivent dédommager ceux d'actions négociables, qui ont dû approuver le plan. À la fin de 2007, la plupart des sociétés cotées avaient adopté leur dispositif de conversion. Mais les titres ne sont devenus que progressivement négociables, car les autorités ont imposé aux actionnaires importants un délai de trois ans avant la cession des leurs. L'objectif est d'amortir l'incidence sur les prix du marché et de prévenir les réactions défavorables des investisseurs qui avaient fait échouer deux tentatives antérieures de réformes, en 1999 et en 2001 (OCDE, 2008a; Beltratti et Bortolotti, 2006).
43. Les trois premières réformes – effectuées en 1982-83, 1988 et 1993 – étaient centrées sur le redimensionnement, la séparation entre ministères de l'État et entreprises publiques ainsi que sur le renforcement de l'autorité des organes responsables d'aspects généraux de l'économie (« ministères à vocation générale »). La réforme de 1993 a aussi institué la fonction publique. En 1998, le gouvernement a entrepris une réorganisation plus profonde : réduction de 49 à 30 du nombre de ministères de l'État et forte diminution du personnel administratif, avec les projets d'abaisser en plusieurs années les effectifs de l'État central de 50 % et ceux des collectivités locales de 20-30 %.
44. Les autorités ont eu recours de façon croissante aux « recommandations » sur les crédits bancaires. Celles-ci ont un objectif prudentiel – mettre les banques en garde contre des prêts excessifs à l'immobilier et à d'autres secteurs qui risquent de surinvestir – mais, en pratique, elles semblent avoir servi à restreindre l'ensemble des concours bancaires.
45. Le régime de change précédent était enregistré officiellement auprès du Fonds monétaire international comme un flottement administré, mais en pratique le RMB était resté ancré sur le dollar depuis 1995 au taux de 8.27. Le nouveau régime ressemble à celui adopté par Singapour après la crise financière asiatique de 1997. Peu après l'annonce des autorités chinoises, la Malaisie a adopté un système similaire (Ogawa et Sakane, 2006).
46. Le RMB s'est apprécié de 0.7 % en moyenne mensuelle en 2007-08, au lieu de 0.3 % de juillet 2005 à la fin de 2006.
47. La participation à chaque programme est limitée aux institutions agréées qui remplissent les conditions réglementaires exigées. Le programme QFII a été géré assez prudemment : la limite globale, fixée initialement à 10 milliards USD, a été portée à 30 milliards USD à la fin de 2007. Les critères favorisent les compagnies d'assurance et les fonds de placement par rapport aux banques et aux maisons de titres, afin de favoriser les investissements à plus long terme; jusqu'à une date récente, le rapatriement des fonds investis était assujéti à un délai de plusieurs années. Le programme QDII s'est rapidement développé depuis son lancement; au milieu de 2008, 70 institutions chinoises y participaient et l'investissement total s'élevait à quelque 30 milliards USD. De plus, les autorités ont récemment relevé le montant de RMB que les personnes physiques peuvent convertir en devises étrangères pour le placement sur certains marchés boursiers étrangers ainsi qu'à des fins d'éducation et autres motifs personnels. Pour plus de précisions, voir OCDE, 2008a.
48. OCDE, 2008 donne des recommandations plus précises sur les nouvelles mesures qui pourraient être prises.
49. Les BCP représentent actuellement un peu plus de 50 % des actifs totaux des banques commerciales, au lieu de 58 % environ en 2003. La domination des grandes institutions devrait être accentuée par la création de la Banque d'épargne postale, en 2007, et par la transformation projetée de la Banque chinoise de développement en banque commerciale. Une grande société d'État contrôle près de la moitié du marché de l'assurance-vie et non-vie. La restructuration des métiers de titres a également augmenté la concentration au profit de plusieurs grandes sociétés publiques.
50. Les prêts de plusieurs BCP aux entreprises privées chinoises ont sensiblement augmenté. Selon leurs rapports annuels, ceux octroyés par la Banque industrielle et commerciale de Chine et par la

- Banque chinoise de construction s'élevaient respectivement à 15.1 % et 17.2 % du total de leurs concours aux entreprises, contre 11.5 % et 11.8 % en 2005.
51. Leigh et Podpiera, 2006 ainsi que Ferri, 2003 citent des faits démontrant que la participation de banques étrangères améliore les capacités des banques nationales et alimente le développement du marché bancaire.
  52. Ainsi, les autorités ont récemment annoncé des projets visant à encourager les sociétés étrangères de réassurance à entrer sur le marché chinois, ce qui est indispensable à l'apparition de produits d'assurance contre les risques très importants découlant de catastrophes naturelles ou d'autres calamités; or, ce marché est resté sous-développé en partie à cause de la domination, imposée par l'État, d'une seule compagnie d'assurance publique.
  53. Voir, par exemple, « Reform of the energy pricing crucial », [www.10thnpc.org.cn/english/GS-e/236930.htm](http://www.10thnpc.org.cn/english/GS-e/236930.htm). Le rapport de l'AIE (2006) note : « ... le problème essentiel est que le cadre actuel [de tarification] n'encourage pas les investissements visant l'efficacité énergétique au stade de l'utilisateur final comme solution de remplacement des investissements dans l'offre » (p. 94).
  54. Comme l'indique le rapport de l'AIE, la réforme des prix ne doit pas attendre l'instauration de la concurrence, même s'il faudra alors adapter les mesures adoptées initialement.
  55. Ce point est illustré par une affaire intervenue en 2003, dans laquelle un magistrat local a rendu un jugement contre une administration locale, ce qui a suscité un conflit avec ses supérieurs au niveau provincial et une controverse très suivie dans la presse chinoise (« A judge test China's courts, making history », *New York Times*, 28 novembre 2005).
  56. Le « Manuel d'évaluation de la concurrence », publié en 2007 par l'OCDE, décrit des méthodes et des outils analytiques spécifiques, tout en donnant plusieurs exemples concrets de leurs modalités possibles d'application.
  57. Cela nécessitera la conjonction de deux mesures : faire prendre davantage en charge certaines dépenses par l'État central et les échelons supérieurs des provinces; attribuer plus de ressources budgétaires aux échelons inférieurs. Mais l'expérience internationale montre qu'il y a diverses façons de répartir rationnellement les charges et les recettes entre les pouvoirs publics, et que le choix du meilleur système dépend beaucoup de l'histoire d'un pays, de son organisation constitutionnelle et juridique ainsi que d'autres facteurs.
  58. Selon l'enquête la plus récente de la Banque mondiale sur le cadre des investissements dans les villes chinoises, en portant le niveau de l'éducation, de la formation technique, du système de santé et de la qualité de l'environnement du quintile inférieur des villes à celui des villes les plus avancées, on pourrait accroître de 25 % la productivité des entreprises dans les premières (Banque mondiale, 2006).

## Bibliographie

- Arun, T.G. et J.D. Taylor (2002), *Corporate Governance of Banks in Developing Countries: Concepts and issues*, Société financière internationale.
- Beltratti, Andrea et Bernardo Bortolotti (2006), *The non-tradeable share reform in the Chinese Market*, *Nota di Lavoro*, November.
- Bai, C., Y. Du, C. Tao, et S. Tong (2003), « Local Protectionism and Regional Specialisation: Evidence from China's Industries », William Davidson Institute (University of Michigan, Ann Arbor), *Working Papers*, n° 55, avril.
- Batisse, C. et S. Poncet (2004), « Protectionism and Industry Location in Chinese Provinces », *Journal of Chinese Business and Economic Studies*, 2:2, mai.
- Berger, Allen N, Iftexhar Hasan, et Ming Ming Zhou (2006), *Bank Ownership and Efficiency in China: What Will Happen in the World's Largest Nation?*, juin.
- Boyreau, G. et S. Wei (2004), « Can China Grow Faster? An Analysis of the Fragmentation of its Domestic Capital Market », *International Monetary Fund Working Papers*, n° 04/76, mai.
- Brandt, L. et C. Holz (2006), « Spatial Price Differences in China: Estimates and Implications », *Economic Development and Cultural Change*.
- Brandt, L. et T. Rawski (2005), « Chinese Industry after 25 Years of Reform », in L. Brandt, T. Rawski and G. Lin, editors, *China's Economy : Retrospect and Prospect*, Asia Program Special Report, n° 129, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, DC.

- Brandt, S., M. Garris, E. Okeke et J. Rosenfeld (2006), « Access to Care in Rural China: A Policy Discussion », paper prepared for the International Development Programme, Gerald R. Ford School of Public Policy, University of Michigan, avril.
- Brooks, R. et R. Tao (2003), « China's Labour Market Performance and Challenges, International Monetary Fund », *Working Paper*, n° 03/210.
- CFA Institute for Financial Market Integrity (2007), « China Corporate Governance Survey ».
- Chambre de commerce américaine en Chine (2008), « White Paper: American Business in China », *Industry Issues*.
- Dougherty, S. et R. Herd (2005), « Fast Falling Barriers and Growing Concentration: The Emergence of a Private Economy in China », *Document de travail du département économique de l'OCDE*, n° 471, décembre.
- Dunaway, S. et X. Li (2005), China's « Equilibrium » Real Exchange Rate, *International Monetary Fund Working Papers*, n° 05/202.
- Fan, C. 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.
- Fleischer, B. et D. Yang (2004), « China's Labour Market, Stanford Centre for International Development », *Working Paper*, n° 203, janvier.
- García-Herrero, Alicia et Daniel Santabarbara (2008), *Is the Chinese Banking System Benefitting from Foreign Investors?*, mai.
- Geiger, M. (2008), Instruments of Monetary Policy in China and their Effectiveness: 1994-2006, *United Nations Conference on Trade and Development Working Papers*, n° 187, février.
- Giles, J., A. Park et J. Zhang (2005), « What is China's True Unemployment Rate », *China Economic Review*, 16:2.
- Goodfriend, M. et E. Prasad (2007), « Monetary Policy Implementation in China », *Bank for International Settlement Papers*, n° 31.
- Goodhart, C. et C. Xu (1996), « The Rise of China as an Economic Power », *Discussion Papers*, n° 299, London School of Economics Centre for Economic Performance, juillet.
- Green, S. (2003), « Eight Myths and Some Reasons to be Optimistic », China Project of the Royal Institute of International Affairs, Cambridge University.
- Green, S. (2005), « Making Monetary Policy Work in China: A Report from the Money Market Front Line », *Stanford Centre for International Development Working Papers*, n° 245, juillet.
- Greene, M. N. Dihal, P. Kowalski, et D. Lippoldt (2006), « China's Trade and Growth : Impact on OECD Countries », *Document de travail de l'OCDE sur la politique commerciale*, n° 44, novembre.
- Heytens, P. et H. Zebregs (2003), « How fast can China Grow? », in *China: Competing in the global economy*, W. Tseng et M. Rodleuer, éd., Fond monétaire international.
- Hope, Nicholas et Fred Hu (2005), « Can Foreign Entry Transform China's Banking System? » *Stanford Institute for Economic Policy, Research Policy Brief*, novembre.
- Hope, N. et L. Lau (2004), « China's Transition to the Market: Status and Challenges », *Stanford Centre for International Development Working Papers*, n° 210, mars.
- Hougaard, J., L. Osterdaal, et Y. Yu (2008), « The Chinese Health Care System: Structure, Problems and Challenges », *Discussion Papers*, n° 08-01, Department of Economics, Université de Copenhague.
- Hu, R. (2007), « Governance of State Controlled Listed Companies in China: The Current Situation and Policy Suggestions », presentation to the *Third OECD-China Policy Dialog on Corporate Governance*, Shanghai, mars.
- Hung, V. (2005), « Judicial Reform in China: Lessons from Shanghai », *Carnegie Papers*, n° 55, Carnegie Endowment for International Peace, avril.
- International Energy Agency (2006), *China's Power Sector Reforms: Where to Next?*
- Jacobs, S.H. (2006), *Current Trends in Regulatory Impact Analysis: The Challenges of Mainlining RIA into Policy Making*, Jacobs and Associates, mai.
- Kanamori, T. et Z. Zhao (2004), *Private Sector Development in the People's Republic of China*, Asian Development Bank Institute, septembre.

- La Porta, R., F. Lopez-de-Silanes, et A. Shleifer (2002), « Government Ownership of Banks », *Journal of Finance*, p. 57.
- Lardy, N. (1998), *China's Unfinished Economic Revolution*, The Brookings Institution.
- Laurens, B. et R. Maino (2007), « China: Strengthening Monetary Policy Implementation », *International Monetary Fund Working Papers*, n° 07/14, janvier.
- Li, G. (2008), « Moving Towards Unsustainability: A Study of the China Telecommunications Regulation », *International Journal of Private Law*, 1:1-2.
- Li, S., B. Yu, et B. Chen (2003), « Research on Measures Objects and Degrees of Local Protection in Chinese Domestic Market: An Analysis Based on Sample Survey », document présenté à la 4<sup>e</sup> Conférence internationale sur l'économie de la Chine, Université de Hong-Kong.
- Liu, Q. (2006), « Corporate Governance Practices in China: Current Practices, Economic Effects and Institutional Developments », *CESifo Economic Studies*, 52:2.
- Molnar, M. (2005), « China Embraces Globalisation: Strengthening Integration in Trade and Investment », exposé à la conférence de 2005 de la LACEA à l'Université américaine de Paris, 29 octobre.
- Naughton, B. (1995), *Growing out of the Plan: Chinese Economic Reform 1978-93*, Cambridge University Press.
- Naughton, Barry (2007), *The Chinese Economy: Transitions and Growth*, MIT Press.
- Naughton, Barry (2008), « SASAC and Rising Corporate Power in China », *China Leadership Monitor*, n° 24, printemps.
- Nolan, P. (2002), « China and the Global Business Revolution », *Cambridge Journal of Economics*, vol. 26.
- OCDE (1997), *L'analyse de l'impact de la réglementation : Meilleures pratiques dans les pays de l'OCDE*, éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2001), *La Chine dans l'économie mondiale : Réussir la réforme des entreprises en Chine*, éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2002), *La Chine dans l'économie mondiale : Les enjeux de politique économique intérieure*, chapitres 1 (Agriculture), 7 (Banque), 11 (Réformes réglementaires), 16 (Politique du marché du travail et des prestations sociales), 21 (Développement régional) et annexes I et II, éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2005a), *La Chine dans l'économie mondiale : la gouvernance en Chine*, éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2005b), *Études économiques de l'OCDE : Chine*, éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2005c), « Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques », Paris.
- OCDE (2005c), *Promouvoir la compétitivité des régions : stratégies et gouvernance*, éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *Dépenses publiques en Chine : Relever le défi de l'efficacité et de l'équité*, éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2007a), « Manuel pour l'évaluation de la concurrence », Paris.
- OCDE (2007b), *Conclusions and Recommendations from the Third OECD-China Dialogue on Corporate Governance*, Shanghai, mars.
- OCDE (2007c), *Examens environnementaux de l'OCDE : Chine*, éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2008), « China's Progress on Financial Reforms: An Update », préparé par le département économique de l'OCDE, Paris.
- Oppers, S. (1997), « Macroeconomic Cycles in China », *International Monetary Fund Working Paper*, n° 97/135, octobre.
- Ravillon, M. et S. Chen (2004), « China's (Uneven) Progress against Poverty », *World Bank Policy Research Working Papers*, n° 3408, septembre.
- Rawski, T. (2001), « What is Happening to China's GDP Statistics », *China Economic Review*, 12:4.
- Rodrick, D. (2006), « What's so Special about China's Exports », *Faculty Research Working Paper*, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, janvier.
- Rosen, D. et D. Hauser (2007), « Chinas Energy: A Guide for the Perplexed, China Balance Sheet Paper », Center for Strategic and International Studies and the Peterson Institute for International Economics, mai.
- Salditt, F., P. Whitford, et W. Adema (2007), « Pension reform in China: Progress and prospects », *OECD Social, Employment, and Migration Working Papers 2007/8*.

- Shi, C. (2007), « Recent Ownership Reform of Central State Owned Enterprises in China: Taking One Step at a Time », *University of New South Wales Law Journal*, 30:3.
- Wan, E. (2007), « Judicial Reform in China: Latest Developments and Potential Challenges », notes de références pour la 22<sup>e</sup> lecture dans la série : *Lecture Series of the Americas*, Organisation des États américains, disponible sur [www.der.oas.org/Catedra/Reform %20in %20China.doc](http://www.der.oas.org/Catedra/Reform%20in%20China.doc).
- Wang, B. et H. Huang (2006), « China's New Companies and Securities Laws: An Overview and Assessment », *Australian Journal of Corporate Law*, 19:2.
- World Bank (2006), *Governance, Investment Climate, and Harmonious Society: Competitiveness Enhancements for 120 Cities in China*, rapport n° 37 759-CN, Banque mondiale, Bureau de Beijing (2008), *Quarterly Update of China's Economy*, juin.
- World Bank (2008), *Doing Business 2008: China*, Washington, DC.
- Zhang, C. (2006), *China's new bankruptcy law: An introductory note*, Banque mondiale.
- Zheng, J., A. Bigsten, et A. Hu (2007), « Can China's Growth be Sustained: A Productivity Perspective, World Development », dossier spécial sur la loi, la finance et le développement économique en Chine.

## PARTIE II

# Questions thématiques



## PARTIE II

### Chapitre 2

# La gouvernance réglementaire

*Dans toute la zone de l'OCDE, la libéralisation des marchés intérieurs et du commerce international, conjuguée à l'introduction d'outils de gestion réglementaire, a profondément modifié le rôle de l'État dans l'économie. La République populaire de Chine connaît une évolution similaire depuis la fin des années 90. Même si la transformation en est encore à ses débuts, l'État central a commencé à établir un système qui donne aux responsables de nouveaux moyens de formuler et de faire appliquer la réglementation économique. Ce chapitre décrit comment la Chine s'est progressivement dotée des capacités de légiférer sur le plan économique, et de guider ainsi la dynamique du marché en utilisant des agences régulatrices, des commissions et des procédures administratives qui établissent une distanciation entre l'État et le marché. L'objectif est de nourrir le débat sur le développement de la gouvernance réglementaire en Chine et sur la pertinence des conceptions adoptées par les pays de l'OCDE en ce domaine. Le chapitre soulève une série de questions auxquelles il convient de réfléchir pour déterminer les choix réglementaires qui s'offrent à ce pays.*

## Introduction

Dans l'ensemble de la zone OCDE, la libéralisation du marché intérieur et du commerce international, couplée à l'introduction d'outils de gestion réglementaire, a été liée à une révision profonde du rôle de l'État dans l'économie. Des experts ont qualifié cette tendance de « montée de l'État régulateur » (Majone, 1994; Moran, 2002). Les pays membres de l'OCDE, qui recouraient auparavant à des stratégies industrielles pour influencer sur les secteurs économiques importants, ont progressivement confié à des instances réglementaires indépendantes la supervision du développement et du fonctionnement des marchés. Un aspect essentiel de ce changement a été la création d'une série d'institutions – instances de supervision, agences réglementaires, juridictions administratives et commissions de médiation – chargées de gérer les marchés nouvellement libéralisés (Thatcher, 2005). Ces organes spécialisés ont mis au point un ensemble d'instruments, dans le but de concevoir des politiques fondées sur les faits et de faire respecter la réglementation économique.

On observe une tendance similaire en Chine depuis la fin des années 90. Même si ce processus est encore dans sa phase initiale, mais il y a des signes tangibles que l'État central a commencé à mettre en place un système réglementaire qui donne aux autorités de nouveaux outils pour imposer et faire appliquer des règles économiques. La Chine s'est dotée graduellement des moyens de formuler une réglementation économique et de guider ainsi la dynamique des marchés au moyen d'agences réglementaires, de commissions et de procédures administratives qui créent un rapport distancié entre l'État et le marché. Ce nouveau système diffère de l'ère antérieure, pendant laquelle le parti et le gouvernement dirigeaient l'économie par des interventions directes, par l'autorité et le contrôle ainsi que par la propriété publique des plus grandes entreprises. Cela marque une transition fondamentale dans la délimitation des frontières entre le marché et l'État en Chine (Cheng, 2007; Pearson, 2005).

## Lancement de réformes administratives à la fin des années 90

Au cours des vingt années de transformations inspirées du marché commençant en 1978, la Chine a connu six vagues de réformes administratives. En dépit de la contraction initiale des effectifs qui les caractérisait généralement, elles ont toujours eu pour résultat à long terme une nouvelle expansion de la bureaucratie. En 1997, le Conseil des affaires d'État était composé de 40 ministères et commissions dotés de 36 000 collaborateurs. Chaque ministère économique et industriel avait autorité sur 80 000 à 100 000 employés, affectés à des « organismes publics » qui étaient surtout de nature professionnelle et semi-administrative. Au total, quelque 38.6 millions de personnes émergeaient au budget de l'État, dont 8 millions de fonctionnaires et plus de 30 millions de salariés des organismes publics (Lu, 2008). La pression montait en faveur de coupes dans cette vaste bureaucratie, au fur et à mesure que les réformes libérales prenaient de l'ampleur.

Alors que l'ancrage des premières réformes avait pris beaucoup de temps, leur rythme s'est sensiblement accéléré en 1998, tant en matière de réduction des effectifs que de changements institutionnels. Elles étaient motivées par la nécessité de disposer d'une fonction publique efficace, capable de diriger la modernisation économique, et privilégiaient la rationalisation des missions ministérielles, la centralisation du contrôle administratif ainsi que la prise en compte du mérite dans les décisions de recrutement et de promotion (Chow, 2005; Lan, 1998).

### **Les réformes de 1998 visaient à rationaliser et à centraliser l'autorité administrative**

Le programme de restructuration de l'État lancé en 1998 a ramené de 40 à 29 le nombre de ministères centraux et réduit le personnel de près de moitié. La simplification s'est poursuivie au sein des ministères avec la suppression de plus de 200 directions (Yang, 2004). La réorganisation a été la plus poussée dans les ministères industriels, largement hérités de la planification centralisée, qui continuaient à contrôler et à superviser les entreprises publiques. Beaucoup d'entre eux ont été rationalisés sous l'égide de la Commission d'État de l'économie et du commerce (CEEC). Cette mesure a revêtu une importance particulière, car l'ancienne structure donnait à chaque ministère un droit de veto officieux sur la politique économique, source de fréquents blocages (Shirk, 1993).

Les réformes de 1998 ont aussi instauré un certain nombre d'instances réglementaires « supérieures ». Il s'agit notamment de la Commission d'État du développement et du plan (CEDP), chargée de réguler plusieurs industries d'infrastructures, et de la CEEC, responsable de la programmation industrielle et des investissements.

Le programme de rationalisation et d'intégration avait clairement pour objectif d'unifier l'autorité administrative et de limiter la tendance répandue au morcellement bureaucratique. Mais la réorganisation institutionnelle s'est accompagnée aussi d'une mutation de la philosophie économique. Certes, les unités administratives responsables de l'industrie, au sein de la CEDP et de la CEEC, sont restées chargées de formuler et d'appliquer des politiques et des règles sectorielles. Mais elles ont perdu le pouvoir de superviser directement les entreprises publiques et d'intervenir dans leur gestion.

La réforme institutionnelle s'est étendue aux échelons inférieurs des pouvoirs publics. Comparativement à la réorganisation de l'État central en 1998, l'allègement des administrations provinciales et infra-provinciales a été à la fois plus marqué et plus difficile à mettre en œuvre (Yang, 2004). Même le plus petit bourg avait une structure administrative – avec toute une gamme d'agences et d'organes – qui reproduisait dans une large mesure celle de l'État central. À partir de 1999, le gouvernement a commencé à promouvoir officiellement une réforme des collectivités locales calquée sur les changements opérés au niveau national. Les projets locaux ont suivi les lignes directrices venues d'en haut, l'essentiel de la rationalisation administrative correspondant à la reconfiguration de l'État central. Les services chargés de l'industrie et du commerce aux échelons publics inférieurs ont été réduits et intégrés aux commissions économiques provinciales.

### **Nouvelle vague de réformes en 2003**

Après les réformes de 1998, un problème majeur s'est posé, rendu encore plus aigu par la suppression des administrations industrielles et le démembrement des entreprises publiques : comment instaurer un État régulateur relativement neutre, tout en continuant à exercer un contrôle approprié et efficace de la multitude d'entreprises publiques ? La profusion d'institutions officielles et *ad hoc* supervisant les grandes entreprises publiques

suscitait des demandes de simplification. Au printemps 2003, le Conseil des affaires d'État a annoncé un nouveau train de réformes administratives, dont l'essentiel portait sur les institutions économiques, surtout celles chargées d'atténuer les conflits d'intérêts institutionnels et d'améliorer la cohérence de l'appareil d'État. Parallèlement, on a conféré un statut plus élevé ou indépendant aux organes réglementaires chargés des banques, de l'alimentation, des médicaments, de l'énergie et de la sécurité sur les lieux de travail.

La partie la plus importante de la réforme de 2003 a été le démembrement de la CEEC, qui avait compté parmi les principales institutions de gouvernance économique au sein du Conseil des affaires d'État. Les services de la CEEC chargés des entreprises publiques ont été transférés à une nouvelle structure, la Commission de supervision et d'administration des actifs publics (*State-owned Asset Supervision and Administration Commission – SASAC*). C'est une agence de rang ministériel, dépendant directement du Conseil des affaires d'État, qui a pour mission la restructuration stratégique des entreprises publiques et la séparation complète entre l'actionnariat d'État, l'entreprise et la gestion. Elle est habilitée à rédiger des lois et des règlements portant sur la gestion des actifs publics ainsi qu'à guider et à superviser ses homologues locales, qui surveillent les entreprises possédées ou contrôlées par les collectivités locales.

Alors que la CEEC est pour l'essentiel devenue la SASAC, ses grandes fonctions de politique et de régulation (planification et stratégie industrielles, opérations et contrôle économiques, suivi des investissements de rénovation technique, orientation macroéconomique des entreprises de tous statuts, promotion des PME, programmation de l'importation et de l'exportation de matières premières) ont été restituées à la Commission d'État du développement et du plan, rebaptisée Commission d'État du développement et de la réforme (CEDR). Cette dernière a été instituée dans le but d'assurer la cohérence de la conception et de l'application de la politique économique. La SASAC s'occupant des entreprises publiques, la Commission d'État du développement et de la réforme doit désormais exercer ses fonctions de politique et de régulation de façon plus impartiale, c'est-à-dire formuler des mesures et des stratégies destinées à l'ensemble de l'économie. En supprimant de sa dénomination le terme « plan », on souligne que la gestion de l'économie s'appuie davantage sur des mécanismes de marché que sur des autorisations, des permis et des interventions microéconomiques.

L'administration des échanges extérieurs est un autre domaine où subsiste la segmentation réglementaire. La réforme de 2003 a fusionné le ministère du Commerce extérieur avec certains services de la CEEC et de l'ancienne CEDP (réglementation du commerce intérieur, exécution du plan pour l'importation et l'exportation de matières premières et produits essentiels, dont des produits agricoles) pour créer un nouveau ministère du Commerce. On a ainsi unifié la conception de la réglementation des échanges et facilité le respect par la Chine des obligations découlant de son appartenance à l'OMC.

### **L'apparition de régulateurs « indépendants »**

Les efforts pour moderniser les moyens d'action des administrations étant bien engagés, le Conseil des affaires d'État s'est consacré à la création de nouvelles instances réglementaires. À partir de 1992, la Chine a institué des commissions réglementaires régissant les principaux secteurs économiques : la Commission chinoise de réglementation des valeurs mobilières en 1992; le ministère des industries de l'information en 1997; la Commission chinoise de réglementation de l'assurance en 1998; l'administration générale de l'aviation civile en 2002; la Commission d'État de régulation de l'électricité en 2003; la

Commission chinoise de réglementation des banques en 2003. Plusieurs experts ont fait remarquer que la mise en place de ces nouvelles commissions régulatrices avait été influencée par les réformes réglementaires opérées dans un certain nombre de pays de l'OCDE<sup>1</sup>.

Sur les marchés bien établis comme dans les économies en transition, la référence en matière de nouvelles agences réglementaires est l'existence d'un régulateur indépendant. Les raisons d'en établir un sont bien connues<sup>2</sup>. Le principal avantage attendu d'un dispositif institutionnel fondé sur ces agences est de protéger le marché de l'intervention d'intérêts politiques et privés. En instituant des régulateurs indépendants, on se donne aussi la possibilité d'améliorer grandement l'efficacité de la régulation. Les régulateurs indépendants représentent aussi une évolution institutionnelle nécessaire pour bien marquer la séparation des fonctions de décideur politique et de propriétaire d'actifs productifs exercées par l'État. Cet aspect est particulièrement important en Chine, pays qui a choisi de conserver d'importants intérêts publics dans un certain nombre de secteurs.

### **Les réformes de 2008 ont établi plusieurs « super ministères »**

La réforme institutionnelle la plus récente, lancée en mars 2008, a entraîné la création de cinq « super ministères » : le ministère des Industries de l'Information, le ministère des Ressources humaines et de la Sécurité sociale, le ministère de la Protection de l'Environnement, le ministère du Logement et de la Construction urbaine et rurale, le ministère des Transports, à quoi s'ajoute une Commission de l'énergie ayant rang ministériel. On a regroupé plusieurs agences pour constituer ces nouveaux « super ministères ». La réorganisation a touché 15 directions ministérielles et ramené le nombre de ministères et de commissions du Conseil des affaires d'État de 28 à 27.

Outre les regroupements de services, la réforme reflète plusieurs réorientations qui pourraient s'avérer importantes. Elle a, par exemple, rehaussé le statut de l'administration d'État pour la protection de l'environnement, qui devient un ministère. De même, elle a placé l'Administration d'État de l'alimentation et des médicaments sous la tutelle du ministère de la Santé, pour bien affirmer la responsabilité de ce dernier en ces deux domaines. Enfin, la Chine a institué une Commission nationale de l'énergie, instance interministérielle de consultation et de coordination, et un office d'État pour l'énergie, qui dépendra de la CNDR. De plus, il est demandé à cette dernière de se concentrer sur la macrorégulation et de mettre fin à la microgestion économique ainsi qu'à l'examen et à l'autorisation de projets d'investissement spécifiques.

Il est trop tôt pour procéder à une évaluation générale de la réforme, dont l'incidence sur l'efficacité de l'État n'apparaîtra clairement qu'au terme de la réorganisation. Mais on peut, semble-t-il, conclure que les réformes effectuées de 1998 à 2008 ont remodelé les structures administratives. On en a la preuve manifeste avec la suppression des ministères industriels – qui furent au cœur de l'économie planifiée – et avec la création d'agences régulatrices. L'adaptation de l'organisation étatique et des fonctions qui y sont associées, conjuguée à l'évolution des rapports entre l'État et les entreprises publiques, devrait contribuer à délimiter les frontières de l'État et du marché.

### **Les crises et les pressions internationales ont également déterminé la politique réglementaire**

Les crises inattendues, qui retiennent souvent l'attention internationale, ont aussi contribué à faire évoluer le système réglementaire chinois. Ainsi, l'épidémie de SRAS a

suscité un réexamen et une réforme de l'organisation sanitaire dans le sens d'une plus grande transparence et responsabilité.

Au printemps de 2007, la crise des produits alimentaires et d'autres exportations chinoises de mauvaise qualité a amené le gouvernement central à prendre de nouvelles mesures pour améliorer la sécurité des produits, en particulier l'alimentation et les médicaments. Un ensemble de nouvelles règles a été édicté, à la suite de réunions de haut niveau sur le thème de la qualité et de la sécurité des produits, organisées à Pékin à la fin du mois de juillet 2007<sup>3</sup>. Cette crise a peut-être été à l'origine de la création, en 2008, d'un nouveau ministère de la Santé, qui a pris le contrôle de l'administration d'État pour l'alimentation et les médicaments – instance réglementaire qui avait été vivement critiquée, pendant les deux années précédentes, pour sa corruption et son inaction (US-China Business Council, 2008).

Enfin, la contamination d'un certain nombre de produits alimentaires par de la mélanine chimique, à la fin de 2008, a suscité de nouveaux appels en faveur d'une réglementation de la sécurité alimentaire. À la suite de ces incidents, la Chine a conclu avec l'UE, un nouvel accord qui accroît l'échange d'informations sur les produits défectueux, améliore la traçabilité des articles dangereux et développe la coopération pour les retirer de la circulation<sup>4</sup>.

## Les réalités bureaucratiques limitent l'ampleur des changements

La Chine a réalisé une avancée remarquable en créant au cours des 30 dernières années un système réglementaire moderne, parti pratiquement de rien. En même temps, la refonte de la gouvernance économique s'est heurtée à de sérieuses difficultés. En dépit des nombreux changements apportés au dispositif institutionnel officiel, le système politique chinois est loin de converger avec le modèle réglementaire dominant dans un grand nombre de pays de l'OCDE. Les agences réglementaires sont confrontées à de nombreux obstacles bureaucratiques et institutionnels, qui gênent encore la réforme de la gouvernance réglementaire dans ce pays.

### **La résistance des instances réglementaires supérieures**

Malgré les pouvoirs conférés aux agences réglementaires chargées des principaux secteurs d'infrastructures, plusieurs institutions centrales continuent à fonctionner et se sont à certains égards renforcées dans la période récente (Lin, 2003; Yang, 2004). Les agences à vocation large, qui ont guidé beaucoup des réformes orientées vers l'économie de marché, ne doivent pas être considérées comme antilibérales. Cependant, le maintien de leur présence dans le système contribue à l'importance donnée à des objectifs – éventuellement régressifs dans une optique libérale – comme la protection des actifs publics, la création de champions nationaux et certaines politiques sociales. En outre, leur toute puissance empêche souvent les nouveaux régulateurs d'établir leur autorité et d'agir indépendamment.

Plusieurs organisations puissantes, situées au sommet du parti et de l'État, s'occupent de questions réglementaires. La plus importante est peut-être la Commission nationale du développement et de la réforme (CNDR)<sup>5</sup>. En 2003, elle a assis son autorité dans le domaine de la régulation industrielle et est devenue la principale institution centrale de l'État responsable de la gestion macroéconomique. Deux de ses attributions essentielles consistaient à approuver les grands projets d'investissements proposés par les entreprises

publiques et à superviser la tarification dans les secteurs d'infrastructures. Dans les économies de marché, ces fonctions sont généralement exercées par les entreprises et les régulateurs. La dernière étape des réformes administratives a privé la CNDR d'une partie de la responsabilité de la régulation industrielle, mais lui a donné de nouvelles attributions en matière de politique de l'énergie. La nouvelle Commission nationale de l'énergie, logée au sein de la CNDR, cumulera certaines des fonctions actuelles de politique et de réglementation intéressant la gestion du secteur. Cette réorganisation ayant laissé de côté d'autres agences, comme la Commission d'État de régulation de l'électricité, la formulation de la politique de l'énergie risque de continuer à être gênée par des conflits bureaucratiques internes.

Le ministère des Industries de l'Information, nouvellement créé, jouera sans doute un rôle significatif en ce qui concerne la régulation des industries majeures ainsi que l'examen et l'autorisation des nouveaux investissements et projets. Les entreprises des secteurs de l'énergie, des transports et de la santé, entre autres ressentiront probablement les effets de cette réorganisation. On ne voit pas clairement comment les fonctions d'examen et d'autorisation du ministère s'harmoniseront avec les attributions réglementaires d'autres organes de l'État, par exemple la Commission nationale de l'énergie, le ministère des transports et celui de la santé.

En définitive, le parti communiste chinois conserve encore un rôle important d'orientation stratégique et de supervision à l'égard de la réforme économique. L'Office de la Commission d'État pour la réforme du secteur public est un organe puissant au sein du comité central du parti et de l'appareil d'État. Lu (2008) fait observer que son action reste peu connue des non initiés, en raison de la nature de sa mission principale : la réforme et la restructuration du gouvernement et des autres institutions publiques. Il décide de l'autorité, des fonctions, des effectifs et de l'organisation de toutes les grandes agences réglementaires. Quand des conflits de compétence surviennent entre les différentes instances administratives, il est habituellement chargé de les arbitrer. En outre, la politique du parti est conçue par de « petits groupes dirigeants » (*lingdao xiaozu*), qui sont des structures communes au parti et à l'État composées de hauts responsables d'un secteur donné. Ces petits groupes dirigeants suivent les secteurs de la finance, des télécommunications, de l'électricité et beaucoup d'autres encore. Ainsi, en s'appuyant sur ces entités et sur son pouvoir de nomination, le parti garde largement le contrôle des secteurs les plus stratégiques (Chan, 2003).

### **Un cadre institutionnel morcelé**

En Chine, les institutions réglementaires orientées sur le marché ont été édifiées à partir d'une machine bureaucratique vaste et solidement implantée. La création de la quasi-totalité d'entre elles a exigé un redéploiement de la répartition des attributions au sein de l'appareil d'État. S'il est relativement facile de conférer des pouvoirs réglementaires à une nouvelle organisation, il est plus délicat d'en priver celles qui exerçaient auparavant une autorité substantielle et conservent des intérêts. Les divers programmes de réorganisation de l'État ont abouti à un morcellement du cadre institutionnel de formulation des politiques publiques. La pratique de négociations et de marchandages prolongés entre les différents acteurs de la bureaucratie est inhérente au système, plus encore que dans d'autres structures relativement segmentées de certains pays de l'OCDE (Eisner, 2000; Lieberthal, 1992). L'un des principaux résultats de cette dispersion est que de nombreuses agences administratives participent à l'élaboration des politiques<sup>6</sup>.

Le fait que les anciennes bureaucraties, si elles ne sont pas supprimées, continuent à s'intéresser à la politique réglementaire pose problème. Dans le cas de la Chine, le statut ambigu, et finalement modeste, des agences réglementaires indépendantes aggrave la situation. Beaucoup d'entre elles occupent dans le système politique une place similaire aux institutions qui ne sont pas dotées d'une autorité officielle. Les trois régulateurs des services financiers et celui du secteur de l'électricité sont des *shiyè danwei*, expression souvent traduite par le terme « institutions »<sup>7</sup>. La répartition légale imprécise des rôles et responsabilités entre les nouveaux régulateurs continue à limiter leur autorité, et donc leur efficacité<sup>8</sup>.

### **L'indépendance des agences**

Pour apprécier le statut des agences réglementaires chinoises, il faut s'interroger sur le sens du terme « indépendance » et sur ce qu'il suppose. Dans les pays de l'OCDE, il se réfère aux institutions qui opèrent sans être influencées par des entités publiques ou privées. En Chine, les régulateurs doivent leur nomination à l'élite politico-bureaucratique, ce qui limite sans doute les possibilités de liberté de jugement et d'action (Minogue, 2006, p. 75). Ainsi, l'idéal d'une régulation indépendante dans ce pays repose probablement sur une conception simpliste, sachant que la gouvernance économique ne peut être isolée de considérations politiques prépondérantes (Minogue et Carino, 2006, p. 8). Le seul fait de créer des institutions hors de la sphère étatique ne suffit pas à réduire les impératifs de la politique ou à rendre les décisions réglementaires moins profondément politiques qu'elles ne le sont déjà.

À l'évidence, le gouvernement chinois a vraiment reconnu la nécessité de se réformer – c'est-à-dire d'entreprendre une restructuration administrative importante et la mise en place d'institutions sur le modèle de nombreux pays de l'OCDE. La transformation du système administratif et la création de nouvelles institutions de l'État régulateur sont allées de pair avec la privatisation de l'économie et avec les tentatives de séparer radicalement les entreprises publiques de leurs anciens dirigeants de l'appareil d'État. Mais les efforts faits pour ajouter de nouvelles institutions, procédures et idées, et même pour éliminer certains des anciens obstacles, n'ont pas abouti à une transformation en un système entièrement nouveau de gouvernance économique. Au lieu de cela, la nouvelle organisation a été, dans une large mesure, greffée sur d'autres parties du système, qui s'avèrent beaucoup moins adaptables. Dans une optique institutionnelle, l'extrême fragmentation du mode de décision, caractérisée par de longues négociations entre les administrations concernées, demeure une réalité de la vie politique, au même titre que l'attention portée à la hiérarchie officielle de l'État et à la place que chaque unité y occupe. Les réformateurs qui conçoivent le nouveau mode de gouvernance économique de la Chine sont confrontés à un problème classique : comment conférer aux nouvelles institutions réglementaires une autorité que revendiquent de puissants concurrents ?

### **L'organisation institutionnelle du pouvoir réglementaire**

Il existe en Chine un ensemble complexe d'organes et d'agences qui disposent de l'autorité légale ou du pouvoir de fait de fixer des règles ayant, à des degrés divers, un caractère contraignant. Les sources officielles du système réglementaire chinois sont principalement énoncées par la constitution, la loi sur la législation et le règlement du Conseil des affaires d'État relatif aux procédures de promulgation des règles administratives. L'Assemblée populaire nationale (APN) et sa Commission permanente se situent au sommet

de l'édifice réglementaire. Toutes deux ont le pouvoir d'adopter la législation primaire, qui l'emporte sur toute autre forme d'instrument juridique, sauf la constitution. Le Conseil des affaires d'État a le droit d'édicter des règlements visant à faire appliquer des objectifs constitutionnels et législatifs. Les assemblées populaires locales – à l'échelon des provinces ou de certaines grandes villes – sont habilitées à formuler une « réglementation locale » traitant des problèmes à ce niveau. Toutes les règles précitées ont le statut officiel de lois dans le système juridique chinois et les juridictions peuvent théoriquement en assurer le respect (Peerenboom, 2002; Yang, 2004).

À côté de la structure officielle exposée ci-dessus, plusieurs autres organes et agences ont le droit de fixer des règles. Les agences exécutives du Conseil des affaires d'État, les agences administratives aux échelons infranationaux et les assemblées populaires locales (en dessous du niveau provincial) formulent un ensemble de règles, d'avis et d'instructions que l'on pourrait qualifier de réglementation « tertiaire » (Keller, 1994). La constitution et les autres textes applicables indiquent clairement que la réglementation tertiaire est subordonnée à celle de nature supérieure. Mais il n'existe aucun mécanisme permettant d'obliger une instance créatrice de droit à respecter les limites de compétence, géographique et thématique, ou de résoudre les conflits qui, dès lors, se produisent régulièrement (Clarke, 2008)<sup>9</sup>.

On pourrait penser que le système judiciaire est idéalement placé pour se prononcer sur les règles conflictuelles et les revendications excessives de compétence. Or, ce n'est pas le cas en Chine. Certes, les juridictions chinoises devraient, conformément à la constitution, trouver et appliquer la règle de source supérieure, et non la règle inférieure qui la contredit; mais la constitution leur interdit d'annuler une loi. Cette disposition est généralement interprétée comme obligeant une juridiction à confirmer la validité de la règle inférieure, au moins lorsqu'elle émane de l'échelon administratif qui contrôle cette juridiction. Les tribunaux doivent donc demander à un organe législatif plus élevé de résoudre le conflit ou trancher en faveur de la règle inférieure. La dépendance des juridictions à l'égard des autorités locales est un autre aspect important du système réglementaire chinois qui s'oppose à une application cohérente du droit.

## Les attributions des différents échelons publics

Les rapports entre les autorités publiques centrales et infranationales posent un problème sérieux aux réformes économiques chinoises. La plupart des grandes mesures de réforme ont mis en jeu ces rapports, qui sont d'une importance cruciale pour leur succès. La réforme réglementaire ne fait pas exception et constitue un aspect essentiel de l'évolution des relations entre l'État central et les administrations infranationales. D'ailleurs, on peut considérer la réforme réglementaire lancée à la fin des années 90 comme un moyen de résoudre les problèmes causés par la décentralisation, laquelle avait pourtant connu des succès dans la première phase des changements.

La Chine dispose d'un système de gouvernance à cinq niveaux : province, préfecture, district, bourg et village. Les autorités des provinces sont au-dessus de celles des préfectures et ainsi de suite. Le gouvernement chinois est également divisé selon un mode globalement fonctionnel. Le Conseil des affaires d'État se situe au sommet de la hiérarchie. On trouve ensuite des agences (commissions et ministères), qui dominent une hiérarchie fonctionnelle d'unités administratives présentes à chaque échelon territorial des pouvoirs publics. Ainsi, les agences centrales peuvent disposer de services fonctionnels dans les provinces, les préfectures, les districts, les bourgs et les villages.

### **Une organisation intrinsèquement propice aux conflits**

Les conflits sont inhérents à la nature du système : la hiérarchie verticale des unités administratives s'oppose à l'autorité horizontale des collectivités territoriales situées au même niveau qu'une unité fonctionnelle. Le système administratif chinois est marqué depuis longtemps par des différends entre le pouvoir central (*tiao-tiao*) et la structure verticale, d'une part, l'autorité territoriale (*kuai-kuai*) et la structure horizontale, d'autre part<sup>10</sup>. Leurs rapports sont un élément caractéristique et essentiel de l'efficacité du régime réglementaire.

Deux types de relations politiques distinguent aussi l'organisation administrative chinoise : celles qui sont régies par des actes juridiques contraignants et celles qui sont basées sur des instructions non contraignantes. En Chine, toutes les entités politiques entretiennent le deuxième type de relation avec un certain nombre d'autres entités. Mais elles n'ont le premier type de relation qu'avec une seule, leur « supérieure » direct. Les rapports fondés sur des actes de nature obligatoire sont qualifiés de « hiérarchiques » (*lingdao guanxi*), alors que les autres sont considérés comme « professionnels » (*yewu guanxi*). En théorie, l'autorité centralisée veille à l'application sans encombre et uniforme des actes administratifs d'origine supérieure. Mais le leadership de l'autorité territoriale donne aux collectivités locales une certaine indépendance à l'égard des influences externes, rend le processus décisionnel plus sensible à la situation sur place et facilite la coordination entre les directions fonctionnelles.

### **Les premières réformes et la primauté de l'autorité territoriale sur l'autorité centrale**

Bien que les situations locales aient été très variables, l'autorité territoriale a pris un ascendant sur l'autorité centrale au cours des vingt premières années de la transformation économique<sup>11</sup>. Les premières réformes ont entraîné une grande décentralisation du système politique : il était fréquent que le rapport hiérarchique existe, non avec les supérieurs au sein de l'administration, mais avec les autorités locales de même niveau administratif (Lierberthal et Oksenberg, 1988). La délégation aux collectivités locales du pouvoir de décision économique et politique était largement motivée par la volonté de créer les conditions nécessaires à l'enracinement des marchés. Parallèlement, la décentralisation a aussi suscité un protectionnisme local poussé et affaibli les normes nationales d'exécution des politiques publiques<sup>12</sup>.

Pour remédier à ces difficultés, on a eu recours à de nouvelles méthodes consistant à centraliser partiellement un certain nombre d'administrations clés. Cette tendance, apparue à la fin des années 90, visait à réglementer et à discipliner la gestion de l'économie par les agents des collectivités locales et plus généralement l'application des politiques publiques (voir tableau 2.1). Dans le cadre de cette « gestion centralisée » (*chuzhi guanli*), les différents services de ces administrations ne dépendent plus de leurs supérieurs au sein des collectivités locales; ils sont placés sous le contrôle direct de leur hiérarchie fonctionnelle et n'ont que des rapports consultatifs avec leurs anciens chefs locaux. En outre, cette centralisation ne constitue pas une mesure temporaire, à la différence des ajustements macroéconomiques opérés antérieurement.

Mertha (2005) qualifie cette tendance de « centralisation douce »; en effet, si ces administrations sont centralisées de l'échelon du bourg et du district à celui de la province, beaucoup ne le sont pas entre le centre et la province. Il s'avère donc que les principaux bénéficiaires de ce passage à une gestion centralisée sont les provinces, parce que les

Tableau 2.1. **La centralisation des institutions réglementaires**

Nom de l'agence	Gestion centralisée	Type d'intégration et fonction	Depuis
Administration d'État pour l'industrie et le commerce	Oui	Unités infra-provinciales par province	1999
Services et produits financiers (assurance, banque et bourse)	Oui	Toutes dotées d'offices régionaux	1998
Sécurité et qualité des produits (AQSIQ)	Oui	Unités infraprovinciales par province	2000
Protection de l'environnement (APE/MPE)	Non	Offices régionaux, suivi et surveillance	2006
Foncier public	Oui	Unités infraprovinciales par province, offices régionaux	2004
Statistiques	Oui	Toutes les équipes d'enquête, recueil et compilation des statistiques	2004
Produits alimentaires et médicaments (AEAM)	Oui	Unités infraprovinciales par province	2000
Sécurité professionnelle (AESP)	Partielle	Réglementation de la sécurité dans les houillères	2005
Santé publique (MSP)	Non		
Contrôle d'État	Non		

Source : Lu, 2008.

mécanismes institutionnels d'affectation du personnel et des ressources budgétaires sont concentrés à leur niveau. Ce système a eu pour effet d'atténuer dans une certaine mesure le localisme, en transférant certaines compétences des collectivités locales aux administrations nouvellement centralisées; mais il a aussi contribué à ce que les provinces ainsi renforcées soient parfois à la pointe d'une sorte de fédéralisme. Mertha (2005) soutient aussi que l'expérience de centralisation douce lancée par Pékin, bien que partiellement réussie, n'a pas atteint ses objectifs et que la transformation reste donc imparfaite et incomplète.

## Les outils de la qualité réglementaire

La Chine a réalisé une remarquable amélioration du système légal et réglementaire, qui était presque inexistant en 1978. La quasi-totalité du cadre réglementaire s'articule officiellement sur un solide ensemble de lois et de règlements. Le système a connu un développement sans précédent, dont témoigne la promulgation d'un grand nombre de textes de droit commercial et civil, à l'échelon national et local. L'accent mis pendant cette période sur la production législative a donné plus d'autorité et de moyens à l'Assemblée populaire nationale (APN); mais de nombreuses incohérences et ambiguïtés ont nui à l'ensemble de l'édifice réglementaire. La répartition fluctuante de l'autorité entre l'APN, le Conseil des affaires d'État et les assemblées populaires aux échelons infranationaux (surtout à celui des provinces) a eu pour conséquence de faire participer à la production réglementaire de nombreuses agences, qui sont entrées en conflit à de multiples stades de la procédure d'élaboration des textes.

### La loi sur la législation

Au début des années 90, la direction politique chinoise s'est trouvée confrontée à l'éventualité que le désordre réglementaire fasse échouer les réformes économiques. Elle a alors commencé à envisager l'adoption d'un texte qui donne une définition plus claire et uniforme de la hiérarchie normative<sup>13</sup>. La loi sur la législation représente une tentative importante pour établir en Chine un système législatif ordonné et ouvert<sup>14</sup>. Cette loi, qui traite les questions de fond et de forme de la procédure réglementaire, constitue un instrument fondamental de la qualité de la production juridique. Sur un plan général, elle

institue une procédure plus ouverte et consultative. Chose importante : elle autorise, sans toutefois le requérir, le recours à des auditions publiques en tant que mécanisme permettant de faire participer davantage les citoyens à l'élaboration des lois. Son dépôt a coïncidé avec une période dynamique dans l'évolution vers l'État de droit en Chine<sup>15</sup>.

Pour assurer une application efficace, la loi sur la législation a dû traiter diverses questions difficiles et sensibles. Il s'agit de la division verticale du pouvoir législatif entre l'État central et les autorités locales, de sa répartition horizontale entre l'Assemblée populaire nationale et le Conseil des affaires d'État, des rapports entre les lois et les règlements formulés par des autorités concurrentes, du pouvoir de contrôle des lois et des règlements administratifs, de l'interprétation des textes et des procédures législatives.

L'apparition en Chine d'un système quasi fédéraliste constitue un problème de gouvernance essentiel. Il se manifeste par la division du pouvoir législatif entre les assemblées et les exécutifs centraux et locaux. L'importance du pouvoir discrétionnaire au stade local a entraîné un protectionnisme généralisé, avec ce qu'il comporte d'abus du système juridique, de corruption et d'application inégale du droit.

La loi sur la législation a visé directement la division du pouvoir entre l'APN et les assemblées infranationales, lesquelles étaient déterminées à protéger les droits de leurs mandants. Elle énonce clairement les grands domaines dans lequel l'État central jouit d'une compétence normative exclusive. Cette disposition s'est heurtée à la résistance des autorités provinciales, qui ont soutenu qu'il fallait aussi définir les attributions des collectivités locales. Sur ce point, la loi a officialisé la pratique, établie de longue date, d'élaboration d'une « législation préalable » (*xianxing lifa*). Elle permet aux autorités locales de réglementer dans les domaines où le centre ne l'a pas encore fait, à condition que cette réglementation devienne caduque quand les autorités nationales légifèrent. Tant l'APN que les collectivités locales ont semblé en faveur de cet arrangement, parce qu'il facilite des expériences locales servant souvent de guide à la législation nationale.

### **Amélioration progressive de la transparence réglementaire**

La Chine a fait des progrès croissants en matière de transparence réglementaire et d'accès aux informations administratives. C'est un résultat remarquable, compte tenu d'un héritage de 2 000 ans de secret administratif, bien antérieur au régime communiste actuel (Horsley, 2006). L'impossibilité d'obtenir des informations a été particulièrement marquée pendant la période de planification centralisée; à cette époque, le gouvernement monopolisait la production et la diffusion de toutes les formes d'informations, y compris dans le domaine de la loi et du règlement. Mais, à partir de la fin des années 70, les dirigeants ont commencé à prendre conscience de la nécessité d'une ouverture dans l'intérêt du développement économique. Au terme des années 90, les programmes visant à promouvoir la transparence réglementaire s'étaient multipliés; ils demandaient aux agences administratives de tout niveau de donner de plus en plus de renseignements sur leurs fonctions et leurs activités, et aussi d'offrir des services sur Internet. Cette tendance a été officialisée dans les engagements pris par la Chine pour adhérer à l'OMC, qui ont prévu un accès aisé des entreprises nationales et étrangères aux règles et obligations relatives aux échanges.

En 2001, le Conseil des affaires d'État a édicté le *Règlement sur les procédures de formulation des règles administratives*, dans le but d'en normaliser et d'en améliorer les modalités. La loi délègue au Conseil et à ses organes administratifs le droit d'établir et de

réviser des règles. L'objectif est d'améliorer l'analyse, de concentrer les activités en fonction des spécialisations ainsi que de renforcer la coordination et le contrôle. L'une des mesures les plus récentes prises par le Conseil des affaires d'État a été la formulation en 2004 de *Principes directeurs pour améliorer l'administration conformément à la législation*. On a voulu ainsi créer un cadre pour poursuivre l'édification d'une société fondée sur le droit. Outre les règles précitées, chaque agence dotée d'une compétence réglementaire a ses propres lignes directrices applicables à la rédaction de textes normatifs<sup>16</sup>. Ces dispositions internes, qui se réfèrent au *Règlement sur les procédures de formulation des règles administratives*, sont intégrées aux obligations propres à tous les services à vocation réglementaire. Les procédures énoncent les principes fondamentaux de la transparence réglementaire.

### **La procédure de consultation publique**

À l'heure actuelle, la consultation publique n'est pas légalement garantie. Néanmoins, des dispositions sur ce point figurent dans l'*Ordonnance relative aux procédures de formulation des règles administratives* et dans le *Règlement sur les procédures de formulation des règles administratives*. On peut en trouver d'analogues dans les règles de certaines administrations et collectivités locales régissant l'élaboration des textes normatifs<sup>17</sup>.

La plupart de ces dispositions donnent à la population locale le droit de demander à être consultée pendant la phase d'autorisation et de rédaction d'une réglementation locale. Toutefois, cette exigence est absente des textes administratifs régissant les procédures de fixation de règles par les ministères et les commissions d'État. Au cours de la période de rédaction, les principaux modes de consultation sont les symposiums, les débats au sein de groupes et les auditions. Quand il s'agit de sujets concernant les intérêts immédiats des citoyens ou sur lesquels les opinions divergent beaucoup, il est obligatoire d'organiser une audition et d'en publier les résultats.

Le *Règlement sur les procédures de formulation des règles administratives* prévoit quatre obligations applicables à la procédure d'organisation d'une audition :

- L'audition doit être ouverte à tous. L'entité qui établit la règle doit publier la date, le lieu et l'objet de l'audition 30 jours à l'avance.
- Les administrations, organisations et citoyens intéressés qui participent à l'audition ont le droit de poser des questions et d'exprimer des opinions relatives à la réglementation en préparation.
- Au cours de l'audition, un relevé exact des avis exprimés par les intervenants et des raisons invoquées doit être établi.
- L'entité qui prépare la réglementation doit étudier avec soin les opinions exprimées pendant l'audition. Le texte de la réglementation transmis à l'autorité chargée de l'approuver doit rendre compte des éventuelles opinions contraires exprimées au cours de l'audition, de leurs motifs et de la manière dont on est parvenu à résoudre ces désaccords.

Le *Règlement sur la formulation des règles administratives* prévoit l'obligation de transcrire l'opinion des parties intéressées pendant la phase d'élaboration des règles administratives et locales. On doit faire appel à des experts pour qu'ils se prononcent sur les aspects professionnels ou techniques en rapport avec la rédaction des textes. Pendant la période d'examen, l'organe chargé de l'enquête doit vérifier si l'organe qui élabore la réglementation a bien tenu compte dans son projet des opinions des diverses organisations, institutions et

personnes. En l'absence de « transcription de l'audition » ou « des différents avis », l'organe enquêteur doit décider « un report ou un renvoi à l'entité ayant rédigé le texte ».

Les progrès des règles en la matière montrent que le gouvernement chinois a conscience de la nécessité et de l'importance de l'ouverture à la population. Toutefois, les textes actuels ne donnent pas toutes les garanties. Il n'existe pas de norme officielle pour déterminer si une question réglementaire est importante ou met en jeu les intérêts immédiats d'un citoyen. L'organe réglementaire a toute latitude pour décider d'organiser ou non une audition et pour fixer les modalités d'organisation. Les différentes opinions doivent être transcrites dans le projet de réglementation soumis à examen, mais aucune obligation n'est prévue en ce qui concerne leur authenticité et leur portée. Il n'y a pas non plus de règles visant les participants à l'audition ou son efficacité. Le système fonctionne simplement pour donner à l'entité qui réglemente des informations utiles à la décision. De plus, certaines clauses non obligatoires confèrent à l'organe enquêteur une discrétion excessive, ce qui peut permettre d'exclure la population des procédures d'élaboration des règles. Or, les administrés ne disposent pas de moyens de recours dans ces situations.

### ***Une initiative majeure pour donner accès aux informations administratives***

Les *Règlements sur l'ouverture de l'information administrative* (Règlements OIA) marquent un tournant vers une plus grande transparence des activités ou informations des pouvoirs publics<sup>18</sup>. Ils donnent une base légale au premier système de diffusion d'informations administratives de portée nationale. De plus, en vertu du régime juridique unitaire de la Chine, ils s'appliquent non seulement aux agences de l'État central, mais à toute la hiérarchie administrative, c'est-à-dire aux provinces, districts et bourgs, ces derniers étant l'échelon public le plus bas du pays.

L'objectif déclaré des règlements OIA est de garantir l'accès aux informations administratives conformément à la loi, de rendre plus transparent le travail des services publics et de promouvoir une administration basée sur le droit, tout en mettant les informations administratives au service de la productivité et des moyens d'existence de la population ainsi que des activités économiques et sociales. Ces règlements donnent des « informations administratives » sujettes à diffusion une définition plus large que certaines dispositions d'application locale : ce sont les « informations, enregistrées ou conservées, que produisent ou obtiennent les agences publiques dans l'exercice de leurs fonctions ». Ils prévoient deux modes d'obtention de ces informations : la diffusion par les agences administratives de leur propre initiative et la communication en réponse à des demandes, dans un délai de 15 à 30 jours ouvrables. Les règlements OIA précisent les types de renseignements que les agences administratives peuvent diffuser spontanément, à titre général et à différents niveaux, ainsi que divers moyens d'informer. Ils recommandent, par exemple, de les rendre publics par la voie de sites Internet officiels (il y en a déjà plus de 10 000 dans l'ensemble du pays), de journaux officiels, de conférences de presse, de radiotélédiffusion, de bulletins d'information électronique communautaire, de salles de lecture des services d'archives, de bibliothèques publiques, de centres communautaires et d'agences administratives.

En outre, les règlements OIA reprennent des dispositions prises antérieurement par des collectivités locales en stipulant de façon assez détaillée les catégories de textes que les agences administratives, à différents niveaux, doivent normalement publier de leur propre initiative, en principe dans un délai de 20 jours ouvrables après leur formulation. Cette conception détaillée de la diffusion de l'information, peu fréquente sur le plan

international, se justifie dans le contexte chinois par l'absence d'une tradition de registres publics et d'autres formes de transparence administrative. Les règlements prévoient la diffusion spontanée par les pouvoirs publics de renseignements portant sur les structures, les fonctions et les procédures administratives ainsi que d'informations touchant aux « intérêts vitaux » de la population et aux sujets que la société doit généralement connaître ou qui nécessitent sa participation.

Les règlements OIA se distinguent aussi des pratiques antérieures de la Chine et de celles de l'OCDE en donnant une définition étroite des informations qui peuvent être demandées aux agences administratives<sup>19</sup>. L'expérience des systèmes assurant la liberté de l'information dans les pays de l'OCDE a démontré qu'il ne fallait pas soumettre les demandes de communication de documents non publiés à la démonstration de leur nécessité ou à d'autres limites. Sachant que l'un des objectifs du dispositif OIA est de réduire la corruption et d'assurer une bonne gouvernance, il importe que les citoyens et les médias chinois puissent utiliser la procédure de demande de renseignements pour comprendre et mieux contrôler les administrations ainsi que pour rendre plus efficaces leurs activités économiques.

### **Un registre central**

La Chine ne dispose pas encore d'un registre central des règles juridiques. Toutefois, elle a mis en place un système de classement uniforme des textes normatifs. Il est obligatoire de transmettre au Conseil des affaires d'État pour classement, dans un délai de trente jours après la date de promulgation, les arrêtés des autorités locales, formulés selon les compétences et les procédures légales, par les instances suivantes : assemblée populaire d'une province, région autonome, municipalité rattachée à l'État central ou d'une grande ville et sa commission permanente; région administrative spéciale (RAS), si l'arrêté est pris conformément à la compétence et à la procédure légales par l'assemblée populaire de la province ou de la ville dans laquelle se trouve la RAS, et par sa commission permanente; assemblée d'une préfecture ou d'un district autonome.

Selon l'article 8 de l'ordonnance relative à l'*Archivage des règlements administratifs*, adoptée par le Conseil des affaires d'État, « les règlements et règles sont classés et enregistrés mensuellement par le Service législatif du Conseil des affaires d'État. Le recueil et la publication de ces règlements et règles dépendent de leur contenu ». De plus, le site Internet de l'Assemblée populaire nationale ([www.npc.gov.cn/zgrdw/home/index.jsp](http://www.npc.gov.cn/zgrdw/home/index.jsp)) comporte une base de données pour ces textes.

### **La qualité de rédaction des textes juridiques**

Malgré une amélioration notable des normes de rédaction des textes juridiques depuis une dizaine d'années, on a toujours tendance à employer en matière de réglementation un style dépourvu de simplicité. La rédaction est souvent caractérisée par des pétitions de principe, des assertions vagues et des clauses passe-partout (Clarke, 200). On utilise de coutume pour la législation de base un style ambigu, fait d'énoncés de principes, qui ne donne fréquemment que de vagues paramètres de la réglementation<sup>20</sup>. Cette conception répond peut-être à une logique. Des textes de loi plus détaillés et des règlements d'application plus précis devraient favoriser le développement économique, en dissipant les incertitudes et en définissant plus clairement les règles des marchés. Mais une législation détaillée limiterait la souplesse dont jouit actuellement le gouvernement

chinois et qui lui donne la possibilité de réagir à la rapidité du changement; les autorités politiques soulignent que cela constitue un avantage important.

Jusqu'à une date très récente, le législateur était en faveur de la souplesse à court terme et des avantages de l'ambiguïté, au détriment des considérations à long terme. C'est particulièrement vrai dans le domaine de la réglementation administrative, où l'adaptabilité est considérée comme bénéfique. Dès lors, l'essentiel de la législation économique chinoise n'a cherché qu'à définir les grandes lignes d'une politique de base, en permettant de résoudre au cas par cas les problèmes éventuels. Depuis peu, soucieuse de contrôler la plus grande partie de la production législative, l'APN met l'accent sur la stabilité (*wendingxing*) du droit pour faire contrepoids aux principes exposés ci-dessus. Mais, dans la mesure où la loi n'est pas très détaillée, elle reste incapable d'assurer la stabilité des règlements administratifs pris pour son application.

Les règlements administratifs sont établis pour assurer la mise en œuvre de la législation de base et préciser les nombreux points qu'elle laisse en suspens. Pourtant, ils comportent presque toujours les caractéristiques précitées, en particulier dans les domaines controversés pour lesquels les rédacteurs ou de puissants groupes d'intérêts ne réussissent pas à s'accorder. Il en va de même des règlements formulés par le Conseil des affaires d'État et des règles de rang inférieur prises par ses organes et par les autorités locales. En matière économique, le style législatif est moins idéologique et plus concret – surtout pour les questions relatives aux échanges et aux investissements – que les textes d'une autre nature; mais ce n'est qu'une question de degré et n'a nullement empêché la législation économique externe de présenter les mêmes caractéristiques.

## Recours administratifs et judiciaires

Le gouvernement chinois a cherché à renforcer les divers mécanismes qui limitent le pouvoir administratif et à donner aux particuliers des voies de recours légales contre les agences qui excèdent leur pouvoir ou en abusent. Il existe actuellement deux procédures pour les litiges impliquant l'État central ou les collectivités locales : la première est un contrôle administratif, qualifié de reconsidération, alors que la seconde est un contrôle judiciaire, appelé contentieux administratif. Bien que toutes deux donnent aux personnes lésées des droits importants pour chercher à obtenir réparation, de nouvelles réformes sont nécessaires pour utiliser pleinement les potentialités de ces mécanismes.

### La « reconsidération administrative »

Il s'agit d'un mode particulier de résolution des litiges, établi par la loi sur la reconsidération administrative (LRA) qui est entrée en vigueur en 1999. Il s'applique à la plupart des actions faisant grief et des textes normatifs de niveau inférieur. Le faisceau de critères ouvrant droit à cette procédure vis-à-vis d'un acte administratif spécifique est le suivant : « les faits sont clairement établis, les motifs de la procédure sont concluants, la procédure est applicable et légitime, la nature de l'action est appropriée »<sup>21</sup>.

Le recours gracieux est un moyen couramment utilisé pour limiter le pouvoir discrétionnaire de l'administration et la conduire à agir conformément à la loi. Il présente plusieurs avantages par rapport au recours juridictionnel. Les instances qui en sont chargées peuvent avoir une meilleure connaissance des problèmes que les juridictions de droit commun, notamment en ce qui concerne les sujets très techniques. Elles sont aussi

susceptibles d'avoir davantage conscience des réalités de l'action publique et de ses aléas. Enfin, le recours gracieux est plus rapide et moins coûteux que l'action contentieuse.

En dépit des possibilités offertes par la procédure de recours gracieux (« reconsidération administrative »), elle n'a pas constitué un moyen très efficace de limiter le pouvoir administratif. Le nombre de procédures engagées est faible par rapport au total des actes administratifs (Yang, 2004). L'efficacité du système a été entravée par plusieurs facteurs : la faible culture juridique de la population, la crainte de représailles des organismes administratifs, le non respect par ces derniers des obligations de procédure – notamment celle d'informer les parties du droit à reconsidération – le souci de ne pas perdre la face, qui incite les agences au règlement à l'amiable avec les parties lésées. Mais il existe aussi des obstacles propres à la reconsidération administrative : les problèmes de compétence, la portée du réexamen, les limites des conditions d'ouverture de la procédure, les défauts de celle-ci et le fait que certains textes normatifs y échappent (Yang, 2004).

À l'instar des tribunaux, les instances responsables de la reconsidération subissent toutes sortes de pressions externes, émanant en premier lieu des autorités locales. En outre, elles font aussi partie des agences qui prennent les décisions administratives à réexaminer. Certains systèmes juridiques des pays de l'OCDE tentent de rendre ces instances plus indépendantes en y nommant des personnes disposant de garanties similaires à celles des magistrats, et dont la promotion et les autres problèmes professionnels sont gérés par une agence administrative différente. Ils exigent aussi que la personne qui a enquêté sur la plainte ne soit pas la même que celle qui instruit le dossier, tout en limitant strictement les contacts entre les fonctionnaires d'une agence et les membres de l'instance de reconsidération. En Chine, ce type de restriction n'existe pas actuellement.

Divers problèmes de procédure limitent aussi l'efficacité de la reconsidération administrative. Le délai de contestation d'une décision est court : 60 jours à partir du moment où la partie lésée en est informée, sauf circonstances exceptionnelles<sup>22</sup>. De plus, la loi LRA fixe très peu d'obligations de procédure. La décision d'organiser une audition appartient à l'instance de reconsidération. S'il y en a une, les parties sont souvent passives et peu au courant de leurs droits à y participer, bien qu'elles puissent se faire assister d'un conseil<sup>23</sup>. La loi LRA prévoit que les demandeurs puissent prendre connaissance des éléments fournis par le défendeur, sauf si des secrets d'État sont en jeu. Toutefois, elle ne leur permet pas expressément de répondre aux arguments avancés par l'agence. L'instance de réexamen peut procéder à des investigations ou entendre les parties intéressées, mais cela est laissé à son appréciation.

Pour développer le rôle du système de reconsidération administrative, les collectivités locales et les services administratifs de diverses régions ont lancé, ces dernières années, un certain nombre d'innovations et de réformes. Elles ont intégré à cette procédure, et appliqué en pratique, des audiences et des auditions publiques ainsi que des mécanismes de conciliation et de consultation d'experts<sup>24</sup>.

### **Le contentieux administratif**

Si une personne ou une entreprise ne souhaite pas entamer une procédure de reconsidération administrative ou si, l'ayant fait, elle n'est pas satisfaite de la décision, il lui reste la possibilité d'introduire un recours administratif auprès de la juridiction

compétente. La loi sur le contentieux administratif (LCA), entrée en vigueur en 1990, prévoit la procédure en ce domaine.

Le contentieux administratif, qui est de portée limitée, ne s'applique qu'aux « actes administratifs concrets »<sup>25</sup>. Le déclenchement de la procédure obéit à deux critères : le contrôle de « légitimité » est la voie normale, tandis que le contrôle de « rationalité » est réservé aux circonstances exceptionnelles. Le contrôle de légitimité détermine surtout si les principaux faits invoqués sont établis et suffisants, si la loi et les règlements sont appliqués comme il convient, s'il y a violation des procédures légales et s'il y a un défaut ou un retard dans l'exercice des fonctions légitimes. Le contrôle de rationalité s'applique à des circonstances particulières : on recherche s'il y a abus de pouvoir ou si la sanction administrative est manifestement inéquitable.

En ce qui concerne la légalité, les juridictions vérifient si les actes administratifs sont conformes à la législation, aux règlements publics, aux règles locales ainsi qu'à celles d'entités autonomes et distinctes. Lorsqu'elles se réfèrent à des réglementations, les juridictions doivent apprécier si leurs dispositions sont légitimes et effectives, et si elles appliquent des normes légitimes et effectives. À la différence des lois et des règlements, les modalités spécifiques d'application et les autres textes normatifs formulés par les agences administratives ne lient pas les juridictions.

Le contentieux administratif a été d'une efficacité globalement limitée, si l'on en juge par le nombre relativement réduit d'affaires par rapport à la prolifération d'actes et de décisions qui pourraient être contestés<sup>26</sup>. Cette situation est imputable, dans une certaine mesure, aux insuffisances de la loi sur le contentieux administratif. Ainsi, en Chine, les conditions requises pour engager une action limitent l'efficacité du contrôle judiciaire. La LCA permet aux parties de lancer une procédure quand leurs « droits et intérêts légitimes » sont enfreints par un acte particulier d'un organe administratif ou de son personnel<sup>27</sup>. Il s'avère que cette condition a été interprétée étroitement pour empêcher les personnes n'ayant qu'un intérêt indirect à l'égard d'un acte de l'attaquer.

Tous les systèmes judiciaires sont confrontés à la question délicate du degré de déférence à témoigner aux administrations. En Chine, les tribunaux n'ont pas le pouvoir d'examiner les actes abstraits (c'est-à-dire les règles administratives d'application générale). Ils peuvent seulement évoquer des actes spécifiques, en ne se prononçant que sur leur légalité et non sur leur opportunité<sup>28</sup>.

Les juridictions chinoises n'ont pas exercé très activement leur pouvoir de contrôle des actes administratifs. La LCA leur permet d'annuler ou de renvoyer pour reconsidération administrative les décisions prises par une agence sans raison matérielle suffisante, par application incorrecte des lois ou des règlements, en violation des procédures légales, en excédant ses pouvoirs ou en abusant<sup>29</sup>. Les termes « excès de pouvoir » ou « abus de pouvoir » peuvent être largement interprétés; d'autres pays l'ont fait en incluant les principes de finalité appropriée, de pertinence, de caractère raisonnable, de respect des droits fondamentaux et de proportionnalité.

## L'analyse d'impact de la réglementation

L'analyse d'impact de la réglementation (AIR) est un outil fondamental de la qualité réglementaire, mais sa définition et son appréhension diffèrent beaucoup. L'OCDE la définit comme « un outil systématique de politique publique, employé pour analyser et mesurer les avantages et les coûts probables d'une réglementation nouvelle ou existante »

### Encadré 2.1. Liste de critères de référence de l'OCDE pour la prise de décision en matière de réglementation

1. **Le problème est-il correctement défini ?** Il convient d'énoncer de façon précise le problème à résoudre. On doit aussi indiquer clairement sa nature et son importance, et expliquer pourquoi il s'est posé (en recherchant les incitations des parties intéressées).
2. **L'intervention des pouvoirs publics est-elle justifiée ?** L'intervention publique doit reposer sur des faits probants qui la justifient manifestement, au regard de la nature du problème posé, de ses avantages et coûts probables (selon une évaluation réaliste de l'efficacité administrative) et des autres mécanismes qui permettraient de résoudre le problème.
3. **La réglementation est-elle la meilleure forme d'intervention publique ?** Le régulateur doit procéder, au stade initial de la procédure, à une comparaison en connaissance de cause de divers instruments de politiques réglementaires et non réglementaires, en tenant compte d'éléments comme les coûts, les avantages, les effets sur la répartition et les obligations administratives.
4. **Quel est le fondement juridique de la réglementation ?** Les procédures réglementaires doivent être organisées de façon à ce que toute décision réglementaire respecte rigoureusement les règles de droit; cela signifie qu'il faut s'assurer, en imputant explicitement les responsabilités, que toute réglementation soit autorisée par les normes de niveau supérieur en vigueur, conforme aux obligations des traités et respecte les principes juridiques applicables, tels que la certitude, la proportionnalité et les obligations de procédure prévues.
5. **Quel est (quels sont) le(s) niveau(x) d'administration approprié(s) pour agir ?** Les responsables de la réglementation doivent choisir le niveau d'administration le plus approprié auquel il convient d'intervenir ou, si plusieurs niveaux sont concernés, concevoir des systèmes efficaces de coordination entre eux.
6. **Les avantages des réglementations en justifient-ils les coûts ?** Les responsables doivent estimer l'ensemble des coûts et avantages escomptés de chaque réglementation proposée et des autres options envisageables, puis communiquer ces estimations aux décideurs sous une forme accessible. Avant de prendre une décision, il convient de s'assurer que les coûts de l'intervention publique soient justifiés par les avantages.
7. **La répartition des effets au sein de la société est-elle transparente ?** Dans la mesure où l'intervention publique influe sur la redistribution des revenus et le principe d'équité, les responsables de la réglementation doivent veiller à ce que la répartition des coûts et des avantages entre les différents groupes concernés soit transparente.
8. **La réglementation est-elle claire, cohérente, compréhensible et accessible aux usagers ?** Les responsables de la réglementation doivent s'assurer qu'elle soit comprise par les usagers potentiels et prendre, à cette fin, les dispositions nécessaires pour en clarifier autant que possible le texte et la structure.
9. **Toutes les parties intéressées ont-elles la possibilité de faire connaître leurs vues ?** Les règles doivent être établies de façon ouverte et transparente, en suivant des procédures permettant une contribution effective et en temps utile des parties intéressées, telles que les entreprises et les syndicats concernés, d'autres groupes d'intérêts ou échelons administratifs.
10. **Comment le respect de la réglementation sera-t-il assuré ?** Les responsables de la réglementation doivent évaluer les incitations des institutions qui appliqueront la réglementation et mettre au point des stratégies réactives permettant d'optimiser leur utilisation.

Source : OCDE, 1995.

(OCDE, 2008:14). Certains ont tendance à n'y voir que le document final qui accompagne un projet de politique réglementaire (Keyworth/Yarrow, 2006) ou une technique souvent associée à l'analyse coûts-avantages. Certes, l'AIR se concrétise par un rapport analytique qui appuie la prise de décision; mais ce concept doit être appréhendé plus largement comme faisant partie intégrante du programme de réforme réglementaire, dans une dimension institutionnelle, organisationnelle et de procédure. L'AIR est un processus de prise de décision fondé sur des faits. Son utilisation devrait aider les gouvernements à rendre leurs politiques plus efficaces, légitimes et prévisibles.

En Chine, l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) reste limitée. Le pays ne dispose pas d'institutions chargées d'appliquer des programmes d'AIR. Toutefois, l'étude de portée nationale qui accompagne l'application de la loi sur les autorisations administratives<sup>30</sup> montre que les conceptions des autorités réglementaires chinoises évoluent dans le sens des AIR.

Bien que l'AIR soit un processus d'assistance aux responsables des politiques publiques, elle ne se substitue pas à leurs décisions. L'OCDE a formulé, en 1995, dix questions fondamentales qui composent sa *Liste de critères de référence de l'AIR* (voir encadré 2.1). Cette liste devrait aider les autorités chinoises à concevoir des réglementations qui soient systématiquement évaluées, pour garantir qu'elles atteignent efficacement les objectifs poursuivis dans un contexte changeant et complexe.

## Actualisation de la réglementation et amélioration du cadre des affaires

### **Les efforts de simplification administrative**

Tous les gouvernements imposent aux entreprises et aux particuliers certaines contraintes réglementaires; mais les administrations chinoises ont hérité de l'ère de la planification centralisée un système élaboré de permis et d'agrèments obligatoires. Le lancement de réformes économiques libérales a donné une bonne occasion de réduire la portée et l'incidence de nombreuses règles sur lesquelles la planification centralisée s'appuyait beaucoup. Pourtant, la Chine conserve l'un des systèmes d'autorisation administrative les plus sophistiqués du monde<sup>31</sup>. Ce système complexe d'octroi d'agrèments et de licences permet aux agences publiques de prendre des décisions que l'on ferait souvent mieux de laisser au marché. En outre, une organisation de ce type donne aux fonctionnaires de nombreuses possibilités de rentes et les incite fortement à s'opposer aux réformes réglementaires.

Les dirigeants chinois ont reconnu qu'il fallait non seulement alléger et rationaliser l'administration, mais aussi en limiter le pouvoir. Un effort de simplification pour réduire le nombre d'agrèments et de licences délivrés par elle a été au cœur de leur stratégie. En Chine, on dit souvent que ces réformes ont cherché à « mettre l'administration en conformité avec la loi » (*yifa xingzheng*); il s'agit de mesures visant à limiter le pouvoir discrétionnaire de la bureaucratie, à en améliorer la transparence et à la transformer en un service public. Cette initiative semble avoir été motivée par un ensemble de facteurs, dont, en priorité, le souci de rendre l'administration plus efficace, de lutter contre la corruption en son sein et de respecter les conditions d'adhésion à l'OMC.

Alors même que la réforme du système d'autorisation administrative s'inscrivait dans le cadre de la refonte générale amorcée en 1998, il y a eu peu de résultats tangibles dans les premiers temps. Mais les autorités, après avoir mené à bien la rationalisation de l'État central, ont lancé en 2001 la réforme des mécanismes d'agrément et de délivrance de licences. En août 2002, le Conseil des affaires d'État a annoncé que ses services avaient

inventorié 4 159 agréments administratifs et obligations de licences<sup>32</sup>. Ils ont recommandé d'en conserver 3 297 et de supprimer les autres. Après avoir étudié ces recommandations, le Conseil des affaires d'État a fait savoir, le 1<sup>er</sup> novembre 2002, que 789 procédures d'autorisation de 56 administrations étaient supprimées. 560 d'entre elles étaient de nature économique, ce qui allait dans le sens des efforts pour renforcer les performances sur ce plan. Quelques mois plus tard, le Conseil a annoncé l'abolition de 406 autres procédures de ce type.

À la suite des initiatives du Conseil des affaires d'État, les différents ministères ont donné le détail des réformes dans leurs domaines de compétence<sup>33</sup>. Comme la plupart des obligations imposées par l'État central ont des équivalents au plan local, les mesures annoncées par le Conseil ont aussi donné un nouvel élan aux efforts des provinces et des communes pour rationaliser les mécanismes d'obtention d'agréments et de licences à l'échelon infranational.

Afin de poursuivre et de consolider ces réformes, les services juridiques du Conseil des affaires d'État ont élaboré la loi sur la délivrance administrative de licences (LDAL), qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2004. Elle représente une démarche systématique pour délimiter les domaines où l'administration délivre des licences ainsi que pour préciser les normes de formulation et de gestion des obligations en la matière. Elle stipule que l'Assemblée populaire nationale et ses homologues provinciales (dans certaines circonstances) ont seules autorité pour fixer les règles de délivrance administrative des licences. Si le Conseil des affaires d'État peut édicter en ce domaine des obligations à caractère provisoire, il doit obtenir en temps utile une sanction législative officielle de l'APN ou de sa Commission permanente. Des dispositions encore plus rigoureuses s'appliquent aux autorités provinciales : elles ne peuvent appliquer des obligations provisoires d'une durée supérieure à un an sans approbation officielle de la législature correspondante, et cette compétence s'exerce seulement dans certaines limites. Une rupture importante a eu lieu par rapport aux pratiques du passé : les agences faisant partir du Conseil des affaires d'État ou des collectivités locales ne peuvent plus imposer leurs propres règles d'octroi de licences<sup>34</sup>.

La loi LDAL pose aussi un ensemble de principes pour la fixation des règles d'autorisation administrative et de délivrance de licences. En général, elle limite l'obligation d'obtenir une licence aux domaines en rapport avec la sécurité nationale, l'ordre public, la gestion macroéconomique, la protection de l'environnement ainsi que la santé et la sécurité des personnes. Elle prévoit certes des exceptions, mais la réglementation des professions, des activités et des personnes morales, comme celle des équipements et des produits, doit être justifiée par l'intérêt public. En vertu de ce principe, une règle minimaliste s'applique : il ne doit pas y avoir d'agrément administratif obligatoire quand les personnes physiques et morales ainsi que les organisations sont en mesure de décider elles-mêmes, quand le marché suffit, quand une association professionnelle ou des intermédiaires peuvent s'autoréguler ou quand l'agence administrative peut effectuer un contrôle *a posteriori* (mode de régulation en cas d'urgence). Compte tenu du contexte d'intervention publique excessive dans les entreprises et la vie des personnes, la loi LDAL favorise la protection de leurs droits et de leurs intérêts. Beaucoup de ses dispositions sont conçues pour promouvoir la transparence, l'équité et la qualité du service.

### **Le développement de l'administration électronique**

L'état de l'administration électronique reflète la transition de la Chine contemporaine vers une « économie socialiste de marché ». La société de l'information n'en est qu'à ses

débuts et la fracture numérique persiste; en d'autres termes, il y a inégalité de diffusion et d'accès aux technologies de l'information et de la communication (TIC). Si la pénétration d'Internet dans les zones urbaines riches progresse rapidement, elle reste très faible par habitant. En dépit de ces insuffisances, le gouvernement chinois a décidé de promouvoir l'administration électronique en ayant conscience de ses rapports avec les réformes plus vastes du droit, des institutions administratives et de la gestion macroéconomique.

La réalisation du programme ambitieux de la Chine en matière d'administration électronique suppose tout d'abord de vaincre un certain nombre d'obstacles au stade de la mise en œuvre; beaucoup d'entre eux constituent des enjeux de portée plus générale pour l'administration chinoise, par exemple l'élaboration d'un cadre juridique et budgétaire ou la collaboration entre les agences. L'OCDE conseille généralement d'utiliser la volonté de réforme par le biais de l'administration électronique qu'affichent les autorités du pays pour inciter à l'action dans un certain nombre de domaines prioritaires.

L'un des objectifs essentiels des autorités chinoises est d'utiliser davantage le guichet unique. Pour y parvenir, les portails de services électroniques ne suffisent pas. Les autorités chinoises doivent étudier comment rationaliser et perfectionner les relations horizontales et verticales au sein de l'administration, afin d'améliorer la coordination et de fournir des services homogènes. Une réforme plus profonde est nécessaire pour que les administrations se concentrent davantage sur le client et partagent des données ainsi que pour éliminer les barrières institutionnelles qui aboutissent à des doubles emplois et à l'incompatibilité de programmes. Outre des principes directeurs, la Chine doit établir des modalités d'application plus détaillée qui précisent les priorités, les procédures et les moyens de s'adapter à un contexte évolutif.

## Conclusion

Ce chapitre a pour objectif de susciter un débat sur l'évolution de la gouvernance réglementaire en Chine et sur la pertinence des conceptions adoptées par les pays de l'OCDE. Pour déterminer les choix qui s'offrent à la Chine en matière réglementaire, on doit examiner de façon plus approfondie un ensemble de questions.

Notre compréhension de la notion même d'« État régulateur » est actuellement modeste, même dans les pays de l'OCDE, et une analyse plus poussée est nécessaire pour améliorer notre connaissance d'éléments comme « la régulation à l'intérieur de l'État ». Le modèle de l'État régulateur peut avoir une pertinence et une utilité directes limitées pour des États comme la Chine. De même, la difficulté d'atteindre l'indépendance en dehors de l'élite politico-bureaucratique compromet la possibilité d'une appréciation et d'une action réglementaire autonomes. En outre, le concept d'agences réglementaires échappant à l'influence de la politique semble une perspective lointaine, étant donné la nature profondément politique de l'élaboration de la réglementation et la domination plus générale de la politique dans la gouvernance réglementaire. Souvent, les analyses traditionnelles des performances des composantes de l'État régulateur ne sont pas aussi solides qu'on pourrait le souhaiter. Outre le professionnalisme requis des nouveaux régulateurs, le plus difficile est peut-être de susciter le sentiment de confiance nécessaire des citoyens et des institutions quant à la légitimité des nouvelles règles.

Une plus grande expérimentation des systèmes réglementaires est donc peut-être nécessaire pour la Chine dans sa progression ainsi qu'une meilleure base de connaissance des systèmes réglementaires chinois et de ce qui fonctionne dans la réalité. Les

propositions de réformes réglementaires pertinentes en Chine devront donc faire en sorte que l'intérêt public ait plus de chances d'être satisfait dans la pratique que les intérêts privés. Il peut être utile que les réformes s'attachent à améliorer les relations et l'efficacité de la régulation à l'intérieur de l'État, en examinant soigneusement les paramètres culturels, historiques et politiques inhérents aux systèmes traditionnels de régulation et de gouvernance chinois. Une meilleure régulation par des moyens indirects est aussi envisageable. Une plus grande transparence des institutions du secteur public ainsi que de leurs décisions et activités créera sans aucun doute des incitations progressives à un changement de comportement. De même, des améliorations de la transparence réelle et un renforcement de la responsabilité à l'égard des citoyens peuvent avoir autant d'effet sur la régulation que les réformes institutionnelles dans l'avenir.

Le défi intellectuel majeur auquel nous devons maintenant faire face est de mieux comprendre la façon dont les pays examinent, révisent et améliorent leurs systèmes réglementaires et apprennent de l'expérience. Une partie de cet apprentissage consistera à apprécier dans quelle mesure la Chine pourrait reprendre les idées issues d'autres pays en les copiant, les imitant, les harmonisant ou les adaptant, par opposition aux solutions réglementaires « autochtones ». En outre, quand il est possible de glaner des idées dans l'expérience internationale, les réformateurs doivent-ils s'inspirer des pratiques les plus courantes (probablement fiables) des gouvernements ? Ou des exceptions bien visibles « à l'avant-garde des meilleures pratiques » et appréciées des milieux internationaux qui préconisent des idées en matière de régulation ? Dans le transfert de modèles réglementaires, des présupposés cruciaux, comme le pouvoir et la légitimité d'un régime démocratique, sont souvent tenus pour acquis. Ils comprennent : un État de droit sur lequel reposent les contrats commerciaux ; un pouvoir judiciaire indépendant faisant respecter les décisions réglementaires ; la voix des consommateurs apportant un retour d'information sur les services essentiels ; un large éventail de mécanismes de transparence et de responsabilité. L'option extrême d'un transfert vers la Chine du modèle régulateur issu des démocraties libérales occidentales pourrait même être un « remède fatal ». Il exposerait à l'accusation de naïveté, en tentant de séparer la politique de la réglementation et en accordant une attention excessive à la notion d'indépendance.

La prudence et l'apprentissage sont ainsi globalement nécessaires dans la formulation des options de la réforme réglementaire, au lieu d'adopter précipitamment des modèles de réforme simplistes. Dans quelle mesure des régimes réglementaires venant d'ailleurs peuvent-ils être utilement adaptés aux systèmes de gouvernance existants dans des pays comme la Chine ? Et les dispositifs réglementaires en vigueur peuvent-ils être améliorés au moyen de solutions « autochtones » ? Ces deux questions restent ouvertes.

## Les options de politique envisageables

### 1. Créer une institution responsable de la qualité globale de la réglementation

L'étude des pays de l'OCDE montre que l'existence d'une institution spécifiquement chargée de la qualité globale de la réglementation, aussi proche que possible du cœur de l'État, peut être un précieux instrument de gouvernance en la matière. Cette institution doit avoir un pouvoir de décision et opérer les arbitrages définitifs concernant les politiques et leur application juridique. La Chine n'en dispose pas actuellement, malgré le grand nombre d'entités qui participent à l'élaboration des lois et des règlements, en particulier pour en vérifier la qualité juridique. À l'heure actuelle, le Bureau des affaires législatives du Conseil

des affaires d'État assume certaines responsabilités dans le domaine de la qualité de la réglementation mais il compte également un certain nombre d'autres fonctions. Le Conseil des affaires d'État pourrait réfléchir au renforcement du Bureau des affaires législatives, ou à la création d'une institution distincte qui, le moment venu, se verrait confier la mission d'assurer la qualité des nouveaux textes normatifs, en tenant compte de leur coût et des effets induits sur la société. L'institution aurait aussi pour fonction d'évaluer périodiquement le coût des réglementations en vigueur et de faire des recommandations au Conseil des affaires d'État en vue de le réduire. Elle pourrait rendre un avis préalable sur la qualité de la réglementation, au moment où les projets de règlements et de lois sont adressés au Conseil des affaires d'État. Pour éviter d'être débordée par une abondance de réglementations nouvelles, elle pourrait sélectionner les mesures à examiner en fonction de leur effet économique. Enfin, elle pourrait encourager le débat public sur les questions de qualité réglementaire et jouer ainsi un rôle pédagogique, notamment à l'égard de l'Assemblée populaire nationale.

### **2. Instituer une pratique effective d'analyse d'impact de la réglementation comme outil stratégique à l'appui de la politique réglementaire**

Dans de nombreux pays de l'OCDE, l'usage effectif et systématique de l'analyse d'impact de la réglementation (AIR) est un moyen essentiel d'assurer la qualité de la réglementation. Si la Chine procède à quelques évaluations préalables, c'est sans coordination et sans prendre systématiquement en compte les coûts et avantages globaux des réglementations, sous l'angle social et économique. On pourrait améliorer cet état de choses en se servant à chaque fois de la procédure d'AIR comme d'un instrument pour rationaliser les pratiques actuelles et garantir une évaluation préalable pertinente et cohérente. Ce progrès permettrait aussi d'améliorer le mécanisme de prise de décision *ex ante*, au moyen d'une démarche économique basée sur les faits. À terme, il conviendrait d'intégrer l'AIR au dispositif juridique qui régit l'élaboration des règles, pour garantir la réalisation d'une véritable analyse d'impact. En réservant l'AIR aux projets importants (peut-être une centaine par an), l'institution compétente en matière de qualité, évoquée ci-dessus, pourrait fixer des critères précis pour distinguer les règles soumises à une obligation d'évaluation et être habilitée à exiger une AIR dans certains cas. Il faudrait pour cela préparer un guide méthodologique et des instruments de formation, tâche qui pourrait être confiée à l'institution responsable de la qualité de la réglementation, par exemple.

### **3. Améliorer l'efficacité de la procédure de consultation, consulter systématiquement des tiers pour accroître la transparence**

De nombreux pays de l'OCDE appliquent une procédure transparente et systématique de consultation publique, qui renforce la qualité du processus de réglementation en garantissant la prise en compte des conséquences sur les particuliers et les entreprises. La Chine a accompli des progrès considérables en matière d'élaboration de procédures de consultation publique, surtout depuis qu'elle est devenue membre de l'OMC. En même temps, il serait possible d'améliorer l'efficacité de la procédure de consultation pratiquée en Chine en adoptant des processus plus transparents et systématiques. On pourrait notamment réfléchir à la nécessité, pour les organismes publics, d'identifier de manière explicite l'éventail des « parties prenantes » avec lesquelles ils devraient coopérer fréquemment au cours de l'élaboration de nouvelles règles. Dans le même ordre d'idées, l'institution responsable de la qualité de la réglementation mentionnée précédemment

pourrait procéder à un contrôle systématique de cette coopération pour s'assurer que les consultations organisées sont suffisantes et s'effectuent convenablement. Cette approche dynamique pourrait grandement aider à faire évoluer les attitudes culturelles dans un sens que les politiques gouvernementales actuelles en matière de gestion et de réforme de la réglementation n'intègrent pas encore, et pourrait largement contribuer à élargir l'appui à la réforme.

#### **4. Poursuivre et accentuer la simplification en prévoyant des clauses de caducité automatique et en introduisant des instruments pour mesurer et suivre le processus de simplification**

La Chine a récemment intensifié ses efforts de simplification administrative. L'expérience de nombreux pays de l'OCDE montre que cette simplification est indispensable pour minimiser le coût de la réglementation. Dans sa démarche, la Chine devrait appréhender la totalité des réglementations existantes pour alléger les coûts. Par ailleurs, les clauses de caducité automatique constituent un instrument important qui pourrait être introduit dans la réglementation chinoise. Cela inverserait la charge de la preuve et obligerait l'administration à réexaminer systématiquement les règles afin d'éviter qu'elles n'expirent à une certaine date. Cette conception est très probablement éloignée de la tradition chinoise, mais un effort de formation mettant l'accent sur les avantages à en attendre pourrait faire avancer les choses. De surcroît, un travail statistique d'évaluation du poids économique de la réglementation – qu'il s'agisse d'une mesure individuelle ou d'un ensemble complexe de règles – pourrait contribuer à orienter l'effort actuel de simplification vers la maximisation des avantages économiques et la fixation d'objectifs clairs pour l'avenir.

#### **5. Améliorer la sécurité juridique en donnant plus de transparence aux procédures d'application des lois**

Le caractère certain et transparent des textes est un élément essentiel de la qualité de la réglementation. Or, si le système réglementaire chinois est juridiquement cohérent, des faiblesses sont apparentes, s'agissant en particulier de la mise en application de la législation et de la réglementation. L'interprétation par des gens de loi constituera une dimension essentielle de la clarification de ces textes. De surcroît, elle devrait être assortie d'un nombre de procédures auxquelles les organismes publics sont parties bien plus important que dans le passé. Des efforts sont actuellement déployés pour améliorer la qualification et la formation des juges et autres intervenants de l'appareil judiciaire, ce qui contribuera à améliorer la mise en application des textes. D'autres efforts n'en sont pas moins nécessaires pour mieux protéger l'appareil judiciaire contre l'influence induite exercée par des fonctionnaires ou des hommes politiques.

#### **6. Clarifier et rationaliser la répartition des compétences entre les échelons publics**

Dans un certain nombre de pays de l'OCDE, la décentralisation a permis de rapprocher la prise de décision des administrés et de placer la procédure réglementaire au niveau le plus approprié. Depuis une vingtaine d'années, la Chine est engagée dans un important effort de décentralisation qui a abouti à un vaste transfert d'attributions aux collectivités locales. Il s'agit à bien des égards d'une évolution positive. Cependant, le chevauchement inextricable de compétences entre les différents échelons administratifs est préjudiciable à l'efficacité réglementaire. Une répartition plus rationnelle du pouvoir réglementaire entre les différentes autorités infranationales clarifierait la situation. En outre, compte tenu des responsabilités croissantes des collectivités locales, elles doivent absolument

prendre davantage conscience de l'importance de la qualité réglementaire. La décentralisation des attributions doit s'accompagner d'obligations claires et effectives en matière de responsabilité, à tous les niveaux de l'appareil administratif et judiciaire.

### **7. Rationaliser l'organisation des régulateurs indépendants**

En Chine, le statut administratif des régulateurs est très hétérogène. Plusieurs d'entre eux ont été concentrés au sein de plusieurs « super-ministères » (par exemple, ceux de l'industrie, de l'énergie, des transports, de l'alimentation et des médicaments, de la protection de l'environnement). En revanche, on n'a pas réuni en un seul ministère les régulateurs des services financiers. Les procédures de consultation entre les régulateurs ayant un rôle économique et l'autorité chargée de la concurrence (qui est divisée en trois agences) ne sont ni systématiques, ni obligatoires. Un groupe d'experts indépendants pourrait peut-être examiner l'architecture institutionnelle de la réglementation axée sur le marché, et déterminer si un nouveau cadre harmonisé renforcerait l'efficacité et la concurrence dans les secteurs réglementés de l'économie.

### **Notes**

1. Voir Aberbach et Christensen (2003). Hasnie (2002) et Kamarck (2002) font observer que le gouvernement chinois a découvert, dans une large mesure, l'organisation institutionnelle des régulateurs indépendants à l'occasion de ses contacts avec des organisations internationales. En outre, il s'est engagé sur l'impartialité de ses régulateurs dans le cadre de l'accord avec l'OMC sur les services. La Chine a décidé « que, pour les services figurant dans son plan d'engagements spécifiques (c'est-à-dire les services financiers et de télécommunication), les autorités réglementaires compétentes seraient distinctes des prestataires des services dont elles auraient la charge, et non responsables à leur égard, sauf en ce qui concerne les services de messagerie et de transport par rail » (OMC, 2001).
2. D'importants travaux de recherche théorique et empirique ont été consacrés aux régulateurs indépendants des industries de réseau. On trouvera des revues dans Laffont et Tirole (1993, 2000), Levy et Spiller (1994) ainsi que Newbery (1999).
3. Dans une initiative qualifiée d' « extraordinaire » par le New York Times (29 juillet 2007), le Premier ministre Wen Jiabao a pris la parole lors de la réunion et répondu directement aux médias internationaux.
4. Information donnée par l'*International Herald Tribune* du 18 novembre 2008.
5. La CNDR est qualifiée officiellement de « petit Conseil des affaires d'État ».
6. DeWoskin (2001) explique qu'en matière de télécommunications, le régulateur officiel – le ministère des industries de l'information – doit en général négocier avec les organes suivants : l'armée de libération, responsable des questions de sécurité de l'information; le ministère des Finances, responsable de la comptabilité; l'Administration d'État chargée de la radio, du cinéma et de la télévision pour la réglementation de l'accès à Internet; les services de renseignement de l'État et le ministère de la Sécurité publique; le ministère du Commerce et l'Administration d'État pour l'industrie et le commerce. Il faut non seulement traiter avec tous ces acteurs, mais aussi avec le « petit groupe dirigeant » des télécommunications, la CNDR, la SASAC et le parti.
7. Lam et Perry (2001) expliquent que, dans la hiérarchie du Conseil des affaires d'État, les *shiyè danwei* sont subordonnés aux « agences administratives » traditionnelles (*xingzheng jiguan*) comme les ministères et les « organisations gouvernementales » (*jigou*).
8. Selon Walter et Howie (2003), le statut de la Commission de réglementation des valeurs mobilières a été clairement distingué, mais au prix d'une longue lutte.
9. Chen (2004) poursuit en faisant remarquer que la commission permanente de l'APN a le droit constitutionnel d'examiner et d'invalidier les règles adoptées par des instances de niveau inférieur, mais qu'elle a été réticente à l'exercer et que très peu de réglementations administratives ou locales ont été annulées.
10. On trouvera une description et une analyse du système *tiao kuai* dans Lieberthal (2004).

11. Lieberthal (2004) fait observer que les chinois disent à ce propos que « *tiao sert kuai* ».
12. La portée du protectionnisme local et ses effets sur l'économie nationale sont quelque peu controversés. Selon Naughton (2003), le protectionnisme local a peu, voire pas du tout, d'incidence sur les échanges intérieurs quand on l'agrège au niveau provincial. En revanche, Mertha (2005) souligne que ce phénomène est généralement perçu comme un véritable problème par les autorités de Pékin, ce qui en fait une préoccupation importante de la politique économique.
13. Paler (2005) propose le concept de « hiérarchie juridique uniforme », en référence au classement des effets des lois et des règlements dans le système unitaire de la Chine. Cette hiérarchie commence par la constitution, suivie des lois nationales (promulguées par l'APN et sa commission permanente), puis des règlements administratifs (promulgués par le Conseil des affaires d'État) et finalement des règlements locaux (édictees par les assemblées populaires provinciales et les agences administratives locales).
14. La loi sur la législation (*lifafa*) a été adoptée par l'APN le 15 mars 2000 et est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2000.
15. Il y a eu de nombreuses études sur l'évolution de la suprématie du droit en Chine; Paler (2005) étudie la loi sur la législation elle-même, Yang (2004) diverses mesures institutionnelles et de lutte contre la corruption; Peerenboom (2002) donne une appréciation globale.
16. Ces procédures réglementaires comprennent : les dispositions de la Commission chinoise de réglementation bancaire relatives à son activité juridique, les mesures concernant la procédure de formulation de règles sur la protection de l'environnement par l'Administration d'État chargée de la protection de l'environnement, le règlement du ministère des industries de l'informatique relatif aux procédures de formulation de règles par ce ministère, les dispositions du ministère des Questions foncières et des Ressources naturelles relatives aux procédures de formulation de règles par ce ministère, le règlement de procédure relatif à l'élaboration de lois sur la circulation par le ministère des Communications, les dispositions de la Commission chinoise de la réglementation de l'assurance relatives aux procédures de formulation de règles par cette commission, etc.
17. Le tableau 2 compare les règles des procédures de consultation publique énoncées par l'ordonnance relative aux procédures de formulation de règles administratives, par le règlement sur les procédures de formulation des règles administratives, par le règlement du ministère des Industries de l'Information relatif aux procédures de formulation de règles et les mesures relatives à la formulation de règles prises par les autorités municipales de Hangzhou.
18. Les règlements OIA ont été promulgués par le Conseil des affaires d'État le 24 avril 2007 et sont entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2008.
19. L'article 13 prévoit que les citoyens, les personnes morales et d'autres organismes peuvent réclamer des informations à une administration qui ne les a pas diffusées de sa propre initiative, « en fonction des besoins spécifiques de leur production, de leurs moyens d'existence, recherche scientifique, etc. »
20. Selon Keller (1994), la Chine a adopté une logique qui se prête à la production de lois intrinsèquement flexibles, de sorte qu'elles puissent être adaptées aux changements inattendus du comportement humain. Ces lois permettent une application très variable, car elles se présentent habituellement sous forme de principes généraux (*you yuanze xing*), dont la mise en œuvre est par nature flexible (*you linghuo xing*).
21. Voir LRA, article 28. On peut trouver une version en langue anglaise de la loi sur le site [www.lehmanlaw.com/resource-centre/laws-and-regulations/administration/administrative-reconsideration-law-of-the-peoples-republic-of-china-1999.html](http://www.lehmanlaw.com/resource-centre/laws-and-regulations/administration/administrative-reconsideration-law-of-the-peoples-republic-of-china-1999.html).
22. LRA, article 9. La LRA ne prévoyait qu'un délai de 15 jours.
23. LRA, article 10. La LRA résulte de la conviction que la reconsidération administrative doit différer du contrôle judiciaire et comporter une procédure plus simple. La commission permanente de l'APN procède à l'examen du projet de loi sur ce sujet (1998).
24. Ainsi, dans la province de Heilongjiang, on applique une procédure de décision en trois étapes pour assurer un traitement objectif et équitable de la reconsidération administrative au moyen d'une gestion collective. Zhou (2005) fait état de plusieurs autres innovations au niveau régional.
25. Les actes administratifs soumis au contrôle du juge sont énumérés à l'article 11, section 1 de la loi LCA. Ils comprennent les actions qui enfreignent les droits d'une personne et les droits de propriété – par exemple une sanction, des mesures obligatoires, le refus d'une licence et une omission.

26. Les statistiques montrent que, de 2000 à 2006, les différents niveaux de juridictions ont jugé recevables 639 736 actions contentieuses contre l'administration. Pendant la même période, elles ont instruit plus de 2 millions d'affaires à caractère non administratif. Voir [www.lawyee.net/News/Legal\\_Hot\\_Display.asp?RID=724](http://www.lawyee.net/News/Legal_Hot_Display.asp?RID=724).
27. Voir LCA, article 2. On peut trouver une version en langue anglaise de la loi LCA sur le site [www.cecc.gov/pages/newLaws/adminLitigationENG.php](http://www.cecc.gov/pages/newLaws/adminLitigationENG.php).
28. Voir LCA, article 5.
29. Voir LCA, article 54.
30. L'Assemblée populaire nationale a adopté la loi sur les autorisations administratives, qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2004. L'objectif de ce texte était d'améliorer encore le contexte des investissements en Chine et de protéger les investisseurs étrangers des pertes résultant de changements de politique, de la corruption et des abus de pouvoir des fonctionnaires locaux.
31. L'enquête 2009 de la Banque mondiale sur la facilité de faire des affaires ([www.doingbusiness.org/Documents/CountryProfiles/CHN.pdf](http://www.doingbusiness.org/Documents/CountryProfiles/CHN.pdf)) indique que le lancement d'une entreprise en Chine exige 14 formalités et prend 40 jours; elle place la Chine au 151<sup>e</sup> rang des 181 pays étudiés. L'obtention d'un permis de construire un entrepôt exige 37 formalités et prend 336 jours, ce qui situe le pays à la 176<sup>e</sup> place du classement (sur 181).
32. Yang (2004) note que 1657 de ces obligations avaient été établies en référence à des lois et à des règlements administratifs, 733 conformément à l'autorité du Comité central du parti et de directives du Conseil des affaires d'État; le reste procédait d'arrêtés et de directives des administrations.
33. Ainsi, à la suite de la suppression par la Commission chinoise de réglementation des valeurs mobilières de 32 obligations d'agrément, les maisons de titres étrangères n'ont plus besoin d'obtenir un accord préalable pour créer des offices de représentation ou pour en nommer les responsables; les sociétés juridiques n'ont plus besoin d'autorisation pour se livrer à des activités relatives au droit des valeurs mobilières; les maisons de titres ne sont plus tenues d'obtenir la permission du régulateur pour souscrire à des obligations privées ou établir des services de conseil en placement.
34. Cela signifie qu'à peu près la moitié des obligations administratives en vigueur devront être soit réautorisées par les législatures, soit modifiées et abolies.

## Bibliographie

- Aberbach, Joel et Tom Christensen (2003), « Translating Theoretical Ideas into Modern State Reform: Economics-Inspired Reforms and Competing Models of Governance », *Administration and Society*, vol. 35, n° 5, pp. 491-509.
- Chan Hon (2003), « The Civil Service under One Country, Two Systems: The Cases of Hong-Kong and the People's Republic of China », *Public Administration Review*, vol. 63, n° 4, pp. 405-17.
- Cheung, Anthony (2005), « The Politics of Administrative Reforms in Asia: Paradigms and Legacies, Paths and Diversities », *Governance*, vol. 18, n° 2, pp. 257-82.
- Chow, Gregory (2005), « The Role of Planning in China's Market Economy », *Journal of Chinese Economic and Business Studies*, vol. 3, n° 3, pp. 193-203.
- Clarke, Donald (2007), « Legislating for a Market Economy in China », *China Quarterly*, n° 191, pp. 567-585.
- Clarke, Donald, Peter Murrell and Susan Whiting (2008), « The Role of Law in China's Economic Development », Thomas Rawski and Loren Brandt (éd.), *China's Great Economic Transformation*, Cambridge University Press, pp. 375-428.
- DeWoskin, Kenneth (2001), « The WTO and the Telecommunications Sector in China », *China Quarterly*, n° 167, pp. 630-54.
- Eisner, Mark (2000), *Regulatory Politics in Transition*, 2<sup>e</sup> édition, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Hasnie Suheil (2002), « Technical Assistance to the People's Republic of China for Establishing the National Electricity Regulatory Commission », [www.adb.org/Documents/TARs/PRC/R200\\_02.pdf](http://www.adb.org/Documents/TARs/PRC/R200_02.pdf).
- Horsley, Jamie (2006), « Public Participation and the Democratization of Chinese Governance », Yang Zhong et Shipin Hua (éd.), *Political Civilization and Modernization: The Political Context of China's Reform*, World Scientific Press.

- Kamarck, Elaine (2002), *Globalization and Public Administration Reform* in Joseph Nye, Jr. et John Donahue (éd.), in *Governance in a Globalizing World*, Brookings Institution Press, pp. 229-52.
- Laffont, Jean-Jacques et Tirole, Jean (1993), *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, MIT Press.
- Laffont, Jean-Jacques et Tirole, Jean (2000), *Competition in Telecommunications*, MIT Press.
- Lam Tao-Chiu et Chan Hon (1996), « China's New Civil Service: What the Emperor is Wearing and Why », *Public Administration Review*, vol. 56, n° 5, pp. 479-86.
- Lam Tao-Chiu et John Perry (2001), « Reforming the Shadow of the State: Institutional Constraints and the Service Organizations » in Peter Lee et Carlos (éd.), *Remaking China's Public Management*, Quorum Books.
- Lan Zhiyong (1999), « The 1998 Administrative Reform in China: Issues, Challenges, and Prospects », *Asian Journal of Public Administration*, vol. 21, n° 1, pp. 29-54.
- Levy, Brian et Pablo Spiller (1994), « The Institutional Foundations of Regulatory Commitment: A Comparative Analysis of Telecommunications Regulation », *Journal of Law, Economics and Organization*, vol. 10, n° 2, pp. 201-46.
- Lieberthal, Kenneth (2004), *Governing China: from Revolution through Reform*, second revised edition, W.W. Norton.
- Lieberthal, Kenneth (1992), « Fragmented Authoritarianism: Model and its Limitations », in Kenneth Lieberthal, Kenneth et David Lampton (éd.), *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China*, University of California Press.
- Lieberthal, Kenneth et Michel Oksenberg (1988), *Policy Making in China: Leaders, Structures, and Processes*, Princeton University Press.
- Lin, Sen (2003), « A New Pattern of Decentralization in China: the Increase of Provincial Powers in Economic Legislation », *China Information*, vol. 7, n° 3, pp. 487-508.
- Lu, Xiaobo (2009), « From Player to Referee: the Emergence of Regulatory State in China », book manuscript, forthcoming.
- Majone, Giandomenico (1994), « The Rise of the Regulatory State in Europe », *West European Politics*, vol. 17, n° 3, pp. 77-101.
- Mertha, Andrew (2005), « China's 'Soft' Centralization: Shifting Tiao/Kuai Authority Relations since 1998 », *China Quarterly*, n° 184, pp. 791-810.
- Minogue, Martin (2004), « Public Management and Regulatory Governance: Problems of Policy Transfer to Developing Countries », in Paul Cook, Colin Kirkpatrick, Martin Minogue et David Parker (éd.), *Leading Issues in Regulation, Competition and Development*, Edward Elgar, pp. 165-181.
- Minogue, Martin et Ledivina Carino (2006), « Introduction: Regulatory Governance in Developing Countries », in Martin Minogue et Ledivina Carino (éd.), *Regulatory Governance in Developing Countries*, CRC Series on Competition, Regulation and Development, Edward Elgar, pp. 3-16.
- Minogue, Martin (2006), « Apples and Oranges: Comparing International Experiences in Regulatory Reform », in Martin Minogue et Ledivina Carino (éd.), *Regulatory Governance in Developing Countries*, CRC Series on Competition, Regulation and Development, Edward Elgar, pp. 61-81.
- Moran, Michael (2002), « Understanding the Regulatory State », *British Journal of Political Science*, vol. 32, n° 2, pp. 391-412.
- Naughton, Barry (1995), *Growing out of the Plan: Chinese Economic Reform, 1978-1993*, Cambridge University Press.
- Naughton, Barry (2003), « How much can regional integration do to unify China's markets? » in Nicholas Hope, Dennis Young et Mu Yang Li (éd.), *How Far across the River? Chinese Policy Reform at the Millennium*, Stanford University Press, pp. 204-232.
- Naughton, Barry (2007), *The Chinese Economy: Transition and Growth*, MIT Press.
- Newbery, David (1999), *Privatization, Restructuring and Regulation of Network Industries*, MIT Press.
- OCDE (2002), *La Chine dans l'économie mondiale : Les enjeux de politique économique intérieure*, Éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *La gouvernance en Chine*, Éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *Examens de l'OCDE des politiques de l'investissement : Chine 2006: Politiques ouvertes envers les fusions et acquisitions*, Éditions de l'OCDE, Paris.

- Paler, Laura (2005), « China's Legislation Law and the Making of a More Orderly and Representative Legislative System », *The China Quarterly*, n° 182, pp. 301-318.
- Pearson, Margaret (2004), « China's WTO Implementation in Comparative Perspective: Lessons from the Literatures on Trade Policy and Regulation », *Review of International Affairs*, vol. 3, n° 4, pp. 567-83.
- Pearson, Margaret (2005), « The Business of Governing Business in China: Institutions and Norms of the Emerging Regulatory State », *World Politics*, vol. 57, n° 2, pp. 296-322.
- Pearson, Margaret (2007), « Governing the Chinese Economy: Regulatory Reform in the Service of the State », *Public Administration Review*, vol. 67, n° 4, pp. 718-730.
- Peerenboom, Randall (2002), *China's Long March toward the Rule of Law*, Cambridge University Press.
- Shirk, Susan (1993), *The Political Logic of Economic Reform in China*, University of California Press.
- Thatcher, Mark (2002), « Delegation to Independent Regulatory Agencies », *West European Politics*, vol. 25, n° 1, pp. 25-47.
- US-China Business Council (2008), « Government Restructuring Update: Key Ministries Complete Reorganization », [www.uschina.org/index/browse.php?cat=166](http://www.uschina.org/index/browse.php?cat=166).
- Walter, Carl et Fraser Howie (2003), *Privatizing China: The Stock Markets and their Role in Corporate Reform*, John Wiley & Sons (Asia).
- World Trade Organization (2001), Report of the Working Party on the Accession of China, WTO, available at [www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan002144.pdf](http://www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan002144.pdf).
- Yang Dali (2004), *Remaking the Chinese Leviathan: Market Transition and the Politics of Governance in China*, Stanford University Press.

## PARTIE II

### Chapitre 3

# Les défis de la transition pour le droit et la politique de concurrence

*En République populaire de Chine, les conditions d'exercice d'une concurrence vigoureuse ont été rétablies après une interruption d'une trentaine d'années dans le cadre de l'expérience de planification centralisée. La transition a commencé dans les années 70 par l'encouragement à l'initiative sur les marchés locaux, qui a entraîné une vive concurrence entre les entreprises des bourgs et des villages comme entre les régions. L'ouverture aux marchés extérieurs a déstabilisé les monopoles. Dans les années 1990, la concurrence est devenue bien ancrée; les réformes se sont alors attachées à créer les lois et les institutions nécessaires au fonctionnement d'une économie de marché à l'échelle nationale. En août 2007, la Chine a adopté une législation générale sur la concurrence qui est entrée en vigueur un an plus tard. La loi antimonopole s'inspire des pratiques internationales habituelles en matière de restrictions horizontales et verticales, d'abus de position dominante et de fusions. À l'instar du droit de la concurrence appliqué dans de nombreux pays, elle poursuit plusieurs objectifs de politique publique. De nombreuses précisions, telles que les seuils de notification des fusions, doivent encore être données par des règlements et des principes directeurs, mais aussi par la jurisprudence. La Chine est en train d'achever la restructuration des industries lourdes héritées de la planification. Aux défis du passage à une économie de marché succèdent ceux du développement ainsi que les problèmes habituels de la réforme réglementaire pour fournir des infrastructures et des services publics dans le cadre du marché. La complexité des rapports entre les échelons nationaux et locaux des pouvoirs publics rend encore plus difficile de limiter les interventions officielles qui tentent de protéger des intérêts particuliers en freinant la concurrence et en favorisant certaines entreprises.*

## Introduction

En République populaire de Chine, les conditions d'une forte concurrence ont été restaurées après qu'elle a été interrompue par une expérience de planification centralisée d'une trentaine d'années. La transition a commencé dans les années 70 par la reconnaissance et l'encouragement de l'initiative sur les marchés locaux, qui a suscité une concurrence vigoureuse entre les entreprises des bourgs et des villages ainsi qu'entre les régions. L'ouverture aux marchés extérieurs a déstabilisé les monopoles. Une fois la concurrence bien établie, dans la décennie 1990, les réformateurs se sont consacrés à la mise en place des lois et des institutions nécessaires au fonctionnement d'une économie de marché à l'échelle nationale. Les textes adoptés visaient la concurrence déloyale, les pratiques abusives en matière de prix (fixation concertée, prix d'éviction et discrimination) et la collusion dans les procédures d'offre. Ces lois et la réglementation des fusions faisant intervenir des investisseurs étrangers ont été appliquées par trois institutions qui correspondent à trois éléments de la politique de concurrence : la lutte contre les abus et les pratiques déloyales, le contrôle des prix monopolistiques et celui des fusions d'entreprises.

En août 2007, après plus de dix ans de débats et de nombreux échanges de vue avec des experts du monde entier, la Chine a adopté une loi générale sur la concurrence. La dernière loi antimonopole suit les pratiques internationales habituelles à l'égard des accords restrictifs horizontaux et verticaux ainsi que des abus de position dominante et des fusions. Un chapitre distinct traite l'important problème du monopole administratif. À l'instar du droit de la concurrence de nombreux pays, la loi antimonopole poursuit plusieurs objectifs de politique économique. Un certain nombre de points de détail, comme les seuils de notification des fusions, restent à déterminer par des règlements et des principes directeurs, et aussi au vu de l'expérience d'application de la loi. Celle-ci est entrée en vigueur en août 2008.

La Chine est en train de mener à son terme la restructuration des industries lourdes héritées de l'économie planifiée. Après les problèmes de la transition vers une économie de marché se posent ceux du développement, de la réforme réglementaire comme de la fourniture d'infrastructures et de services publics dans un cadre libéral. La limitation des interventions administratives tentant de protéger des intérêts particuliers, en freinant la concurrence et en favorisant certains participants, est gênée par la complexité des rapports entre les échelons nationaux et locaux des pouvoirs publics.

## Les fondements de la politique de concurrence

La concurrence et les échanges sur les marchés sont désormais des caractéristiques bien ancrées de l'économie chinoise. Le dispositif institutionnel de médiation des différends sur le marché, dans le respect des intérêts publics, a évolué au fur et à mesure que le pays a remis en place, au cours des 30 dernières années, une économie fondée sur l'entreprise. La nouvelle politique de concurrence reprend nombre des éléments habituels du droit et des institutions modernes en ce domaine; mais l'essentiel des normes de la

législation de base et de ses mécanismes d'application est tout à fait représentatif des traditions gouvernementales de la Chine.

### **Le contexte et l'histoire**

Les résultats actuels de la croissance chinoise découlent d'une longue expérience des institutions de marché. L'agriculture traditionnelle de ce pays comportait un tissu serré de marchés. Il y avait des institutions sophistiquées : des procédures et des contrats commerciaux formalisés, de grandes organisations et associations, des banques transférant des fonds dans l'ensemble du pays, des procédures de droit écrit et coutumier pour résoudre les litiges commerciaux. Il existait des marchés concurrentiels pour les terres, la main-d'œuvre et la plupart des produits. Toutefois, la production était dispersée et l'accumulation de capital inefficace. L'État intervenait parfois sur le marché pour empêcher la formation de monopoles, mais se finançait lui-même par des recettes tirées de monopoles. Le développement industriel moderne a commencé pendant la génération qui a suivi l'effondrement de la dynastie des Qing en 1911, surtout dans le nord-est et dans les zones portuaires prévues par les traités, où le commerce extérieur était concentré. Malgré un ralentissement pendant les troubles des années 1930 et 1940, l'économie a progressé au cours de la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle, sur la base de l'organisation et des comportements traditionnels en matière commerciale et entrepreneuriale.

Les traditions, également très anciennes, à propos de la nature et du rôle de l'État expliquent le profil des réformes depuis les années 90. Le modèle de gouvernement de la Chine depuis plus de 2 000 ans consiste en une supervision exercée par des experts agissant au centre d'un État unifié, et inspirée d'une théorie sociale qui met l'accent sur l'harmonie; l'application des décisions est déléguée à des fonctionnaires locaux. Ce modèle de pouvoir et de société est fondé sur le respect et la réciprocité autant que sur l'autorité et la sanction. La négociation et le contact ont plus d'importance que la répartition et la séparation des attributions. On préfère généralement les accords au cas par cas à l'uniformité officielle. En outre, l'adaptation aux circonstances caractérise les rapports évolutifs entre l'autorité centrale et les dirigeants régionaux. La définition précise de catégories juridiques et de domaines de compétence apparaît moins importante que l'indication d'une orientation générale de la politique et la souplesse de son application aux situations particulières.

Avant l'ère de la planification centralisée, lancée dans les années 50, la Chine avait développé une économie de marché moderne étoffée, mais avec une intervention publique substantielle. Celle-ci s'étant accrue pendant la guerre civile, l'État contrôlait déjà 90 % de la production de fer et d'acier ainsi que l'essentiel des secteurs de la banque, des transports et de l'énergie en 1949, date de la prise de pouvoir par le parti communiste. La plupart des membres des agences de planification sont restés en place pour élaborer les plans du régime communiste.

La planification centralisée a contrôlé l'économie pendant 22 ans. La mise en place de ce système a duré sept ans; elle a commencé en 1949 et culminé en 1956, date de la transformation des commerces en coopératives et de la quasi-suppression de la propriété privée. Au cours de la période de planification, des services tels que le commerce de détail ont beaucoup diminué, car on décourageait la production de biens de consommation. Le système a abouti à la pénurie, parce que le secteur agricole ne pouvait ou ne voulait pas produire suffisamment. Les besoins n'étaient pas satisfaits en raison du sous-développement et de l'accaparement des ressources au service de l'industrie. Le changement s'est amorcé

dans l'agriculture, sous forme d'un projet pilote de sous-traitance de la production à des paysans, lancé dans la province d'Anhui au début de la décennie 1960. En 1973, d'autres mesures ont été prises dans le sens d'un retour au système libéral. C'est en 1978 que le comité central a décidé une sérieuse réorientation vers l'économie de marché. Depuis 1979, on a supprimé presque tous les vestiges institutionnels de l'économie planifiée : la fixation artificielle des prix, la répartition autoritaire des intrants et des produits, le financement de l'État par les entreprises publiques.

La réforme a débuté dans l'économie rurale et agricole par une restauration de l'organisation traditionnelle des petites entreprises individuelles et de bourgs. L'objectif était de créer des marchés, de diversifier le mode de propriété et de stimuler la concurrence. On a donné aux particuliers plus de latitude pour exploiter les occasions économiques et entreprendre. En 1983, la quasi totalité de la production agricole était régie par des contrats. Les exploitations individuelles se sont avérées très productives, ce qui a mis fin à la pénurie alimentaire, tout en exigeant moins de main-d'œuvre que l'agriculture collectivisée. Si ces premières réformes n'ont pas éliminé les entités publiques ou les distorsions du marché, l'assouplissement des contrôles a permis de redéployer les ressources en réponse aux nouvelles possibilités.

L'industrialisation rurale a catalysé la création d'une économie de marché. L'apparition des entreprises collectives de bourgs et de villages (EBV) a créé une concurrence et un contexte de marché qui ont forcé les entreprises publiques à devenir plus efficaces. Bien que possédées collectivement, les EBV sont nées en dehors du plan; elles ont travaillé avec des prix de facteurs plus conformes aux ressources en main-d'œuvre et en capital de la Chine que les prix subventionnés. Elles ont pu partager des rentes monopolistiques, sous la protection de l'inefficacité des entreprises publiques, tout en évoluant vers des créneaux prometteurs et inoccupés, surtout pour les produits de consommation. Les institutions publiques locales les ont encouragées au moyen d'une fiscalité faible, de garanties financières et de crédits. Les modes d'organisation, tels que le degré d'appropriation privée, variaient selon les régions, les expérimentations sur ce point soutenant la croissance et servant d'exemples. Les régions et leurs entreprises étaient en concurrence et confrontées à de sévères contraintes budgétaires, ce qui les obligeait à l'efficacité. Le mode de propriété a évolué : les EBV sont devenues privées à partir du milieu des années 90, période de resserrement du crédit et d'intensification de la concurrence. Ces entreprises de petite dimension ont souvent essayé, selon des modalités similaires à l'organisation traditionnelle des activités en Chine.

Dans la première phase de réforme, allant de 1978 à 1996, le plan et le marché ont coexisté en tant que mécanismes de coordination. Il n'y a pas eu de « big bang » unique, mais un processus d'évolution institutionnelle. En cantonnant la portée du plan, on a permis à l'économie de marché de se développer en dehors de lui. Pour favoriser les initiatives des entreprises, les directives du plan ont été transformées en contrats de performance. Pour encourager la concurrence, on a autorisé l'entrée de nouvelles entreprises à propriété collective ou d'autres firmes publiques. Au niveau sectoriel, le mode de fixation des prix a été assoupli et guidé par le marché, tandis que la plupart des prix à la consommation étaient progressivement libéralisés. La réforme de la gestion a promu la rentabilité, davantage que la privatisation en soi. On a d'abord opéré des changements dans les activités étrangères au cœur du plan, telles que l'exportation. La stabilité macroéconomique a été préservée au moyen des outils de planification encore disponibles, plutôt que par les instruments monétaires et budgétaires de type libéral; on a favorisé l'épargne privée pour

financer les investissements. La réduction de la place occupée par les monopoles d'État a encouragé l'entrée de nouveaux participants; la conjonction de ces entrées et de la libéralisation des prix a intensifié la concurrence, laquelle a comprimé les marges bénéficiaires et obligé les gestionnaires du secteur public à réagir à la pression du marché.

Au milieu de la décennie 1990, le système de planification avait en grande partie disparu; l'attention s'est alors portée sur l'amélioration des règles et des institutions constituant le fondement de l'économie de marché dans les domaines de la banque, de la fiscalité, de la gouvernance des entreprises et du commerce international. Dans la première étape des réformes, la décentralisation avait permis d'expérimenter la création de marchés; dans la deuxième, en revanche, il fallait renforcer l'autorité centrale pour imposer une réglementation non discriminatoire, qui serve de base à un marché plus vaste et plus libre et permette de collecter des impôts en remplacement des prélèvements sur les entreprises publiques. Afin de responsabiliser la gestion publique, une loi sur le contentieux administratif a été adoptée en 1990. Elle a été suivie d'une loi sur les sociétés en 1993 et de la mise en place d'une instance de réglementation des valeurs mobilières en 1999. Les réformes du commerce extérieur ont culminé avec l'adhésion à l'OMC en 2001. Le périmètre du secteur public s'est réduit de même que les bénéfices des entreprises d'État, dont le renflouement et la réorganisation sont devenus une préoccupation primordiale du gouvernement.

Le passage du plan au marché a fait évoluer les institutions. Dans une première période de cinq ans, allant de 1993 à 1998, la Commission d'État chargée du plan (CEP) a continué d'appliquer le double système de fixation des prix; le ministère du Commerce extérieur et de la Coopération économique (MOFTEC) et la Commission d'État de l'économie et du commerce (CEEC) ont été mis en place pour développer le commerce international et le cadre institutionnel du marché intérieur; le Bureau d'administration industrielle et commerciale a été créé pour superviser la conduite des entreprises. On a commencé à transformer les divisions industrielles des ministères en associations professionnelles. Pendant les cinq années suivantes (1998-2003), la CEP est devenue la Commission d'État du développement et du plan (CEDP), qui s'est occupée plus de politique macroéconomique et de développement à long terme que de surveillance des marchés et des investissements. La CEEC a été renforcée et chargée de la politique industrielle et du développement à court terme. L'Office de normalisation et de régularisation de l'économie de marché a reçu pour mission d'organiser un système de crédit, de contrôler les industries alimentaires et pharmaceutiques, de protéger la propriété intellectuelle, de lutter contre les pratiques commerciales frauduleuses et de supprimer les barrières régionales au commerce intérieur. Dans le dernier quinquennat (2003-07), la CEEC a été dissoute et ses responsabilités attribuées à d'autres organes, notamment le ministère du Commerce (MOFCOM) qui a succédé au MOFTEC; la CEDP est devenue la Commission nationale du développement et de la réforme (CNDR), désormais architecte principal de la politique économique et sociale.

En 2003, on a institué la Commission de supervision et d'administration des actifs publics (« State Asset Supervision and Administration Commission » – SASAC) pour détenir et gérer les participations que l'État central conserve dans des sociétés. Beaucoup d'entreprises publiques étant liées aux autorités locales, certaines de ces dernières ont créé des versions locales de la SASAC. Celle-ci contrôle peu d'entreprises, mais il s'agit d'acteurs importants des secteurs du pétrole, de la métallurgie, de l'énergie électrique, de la défense et des télécommunications.

Au milieu de la décennie 1990, voire avant, une économie de marché opérationnelle avait remplacé le système planifié. Au cours de cette décennie, des centaines de milliers d'entreprises se sont transformées, dans le cadre de la nouvelle loi sur les sociétés, en SARL ou en sociétés anonymes. Au début de la même décennie, la Chine s'est ouverte aux capitaux étrangers, qu'elle a reconnus comme une source de technologie (et elle a attiré des technologies se faisant concurrence, plutôt que d'accorder des monopoles). En 2000, on comptait plus de 350 000 entreprises à participation étrangère, qui représentaient un montant d'investissements directs supérieur à 350 milliards USD. Le flot d'investissements de sociétés multinationales dans les secteurs à technologie moyenne et élevée a contribué à lier étroitement la Chine aux réseaux mondiaux de fabrication de produits à technologie avancée. L'OMC a scellé et codifié les engagements de protection des droits de la propriété intellectuelle exigés par ces transferts de technologie. Le contrôle des prix a été levé progressivement, en commençant par les articles transformés, les produits agricoles et les autres productions extérieures au plan. En 2002, le marché déterminait les prix de plus de 90 % du commerce de détail et des achats de produits agricoles, comme de près de 90 % des équipements.

Le degré de concurrence est variable dans l'économie intérieure. La rivalité est forte dans beaucoup de secteurs et, au vu de certains des indicateurs habituels, les marchés de produits semblent raisonnablement concurrentiels. Au niveau national, la concentration industrielle est relativement faible et le nombre de nouveaux entrants est substantiel. Mais ces mesures de la concentration peuvent être trompeuses. La limitation des infrastructures de transport, le protectionnisme local et d'autres obstacles à l'intégration géographique créent des possibilités de pouvoir de marché qui n'apparaissent pas dans les données sur la concentration nationale.

En outre, les politiques nationales en matière de concurrence sont hétérogènes. Des autorités régionales protègent les intérêts professionnels locaux et des ministères favorisent les champions nationaux. Les mesures anticoncurrentielles prises par des autorités et des entreprises infranationales liées entre elles, pour empêcher la concurrence en provenance d'autres parties du pays et favoriser les fournisseurs locaux, suscitent des difficultés depuis les premières étapes de la transition. La complexité des structures d'administration locale aggrave le problème et en complique la solution. À l'échelon infranational, on trouve 23 provinces, cinq régions autonomes et quatre municipalités directement liées à l'État central, à quoi s'ajoutent les deux régions administratives spéciales d'Hong-Kong, Chine et de Macao. Ces unités sont elles-mêmes subdivisées en trois autres niveaux d'autorité publique. Certaines collectivités locales ont soit accordé des avantages concurrentiels à des entreprises affiliées à leurs services ou aux ministères, soit créé des entités qui conjuguent fonctions administratives et activité commerciale. Elles tentent d'empêcher la concurrence en interdisant les produits étrangers – c'est-à-dire ceux qui proviennent d'autres parties de la Chine – ou en les dissuadant d'entrer sur le marché local; il arrive aussi qu'elles s'opposent à l'expédition de produits locaux dans d'autres régions. Les mesures prises vont de l'imposition de droits discriminatoires à celles d'amendes sur les vendeurs en infraction ou au refus de leur délivrer des licences; on va parfois jusqu'à mettre en place des postes de contrôle pour faire respecter ces mesures en interceptant et en confisquant les marchandises interdites. Les autorités locales ont tenté de protéger les entreprises de leur ressort en utilisant des moyens comme les cotisations obligatoires à un fonds quelconque ou des règles exigeant l'emploi exclusif d'intrants de fabrication locale, par exemple les engrais.

### Encadré 3.1. Politique de concurrence et politique réglementaire

Outre la question générale de savoir si la politique réglementaire est en harmonie avec la conception et les finalités de la politique de concurrence, il y a interaction sur quatre points particuliers :

- La réglementation peut être *en contradiction avec* la politique de concurrence. Il arrive qu'elle incite, ou même oblige, à un comportement ou à des conditions qui contreviendraient normalement au droit de la concurrence. Ainsi, la réglementation peut permettre une fixation coordonnée des prix, interdire la publicité ou d'autres moyens de concurrence ou encore demander une division territoriale des marchés. Il y a d'autres exemples : la législation interdisant de vendre en dessous du prix coûtant, qui vise à favoriser la concurrence, mais est souvent interprétée en sens contraire; toute la gamme de règles qui restreignent la concurrence plus que c'est nécessaire pour atteindre les objectifs recherchés. Quand ces règles sont modifiées ou supprimées, les entreprises concernées doivent modifier leurs habitudes ou leurs attentes.
- La réglementation peut *remplacer* la politique de concurrence. Quand, en particulier, un monopole apparaît inévitable, la réglementation s'efforce parfois d'influer directement sur le pouvoir de marché en fixant les prix ainsi qu'en contrôlant l'entrée et l'accès au marché. L'évolution de la technologie et d'autres institutions, rendant les monopoles moins inévitables, est susceptible de faire reconsidérer l'hypothèse de base qui a justifié la réglementation; à savoir que la politique et les autorités de concurrence ne parviendraient pas à empêcher l'apparition d'un monopole et l'exercice d'un pouvoir de marché.
- La réglementation peut *reproduire* la politique de concurrence. Il arrive que les régulateurs tentent de prévenir la coordination ou l'abus de position dominante dans un secteur, tout comme la politique de concurrence. Ainsi, la réglementation peut fixer des normes de concurrence loyale ou d'appel d'offres qui garantissent leur caractère concurrentiel. Mais des régulateurs différents peuvent appliquer des normes également différentes; en outre, l'évolution des institutions réglementaires montre parfois que des politiques qui semblaient similaires n'ont pas donné les mêmes résultats.
- La réglementation peut *utiliser* les méthodes de la politique de concurrence. On peut concevoir des instruments destinés à réaliser les objectifs réglementaires de façon à tirer parti des incitations du marché et de la dynamique concurrentielle. Une coordination est éventuellement nécessaire pour s'assurer que ces instruments fonctionnent comme on le souhaite, dans le cadre des obligations fixées par le droit de la concurrence.

Les ministères ont ordonné ou encouragé des fusions pour intégrer les petites entreprises locales au sein d'entités d'échelle nationale. Le but est généralement d'améliorer l'efficacité et la compétitivité internationale. Le plan de travail du gouvernement pour 2006 demandait de favoriser les concentrations et les rationalisations dans les secteurs à capacité excédentaire. Ceux qui sont considérés comme nécessitant particulièrement une restructuration, en raison d'une infériorité technologique, de capacités excédentaires ou d'une gestion dépassée, comprennent la sidérurgie, la fabrication de ciment, la chimie, les charbonnages, la production d'électricité, la construction automobile et l'industrie textile. Le Conseil des affaires d'État s'est prononcé en faveur de la création, pendant le plan quinquennal actuel, de plusieurs grandes entreprises sidérurgiques ayant chacune une capacité supérieure à 30 millions de tonnes; et cela en grande partie au moyen de fusions ou d'acquisitions impulsées par le marché. Le Conseil préconise d'autres réorganisations,

en s'engageant à soutenir les firmes qui réussissent et à fermer les autres; là aussi, il souligne l'importance de fusions guidées par le marché. La SASAC estime que quatre secteurs doivent rester propriété de l'État : la sécurité nationale, les monopoles naturels, les « biens ou services publics importants » et les ressources naturelles, à quoi s'ajoutent les principales entreprises de quelques industries prioritaires. Cette prise de position ne correspond pas à l'autre objectif de la SASAC, qui est d'améliorer la gouvernance pour maximiser la valeur des actifs. La CNDR, à l'instar de la SASAC, soutient les champions nationaux et guide l'adaptation structurelle de secteurs clés, comme l'automobile et la sidérurgie, au moyen d'une politique industrielle visant à améliorer la compétitivité des entreprises publiques dominantes. Elle a, par exemple, favorisé la rationalisation de l'industrie du ciment en fixant l'objectif de ramener le nombre d'entreprises de plus de 5 000 à quelque 3 500, dont 10 champions nationaux capables de participer à la concurrence internationale; elle a aussi distingué 30 producteurs devant être soutenus par les collectivités locales. Les administrations régionales favorisent les regroupements dans d'autres branches, telles que la sidérurgie.

### **Évolution du droit de la concurrence**

La première réglementation chinoise de la concurrence, formulée en 1980 par le Conseil des affaires d'État, a pris la forme des dispositions provisoires de promotion et de protection de la concurrence dans l'économie socialiste; on les qualifie plus brièvement de « Dix articles sur la concurrence ». Dans les premiers temps du retour à une économie de marché, les Dix articles ont déjà désigné explicitement les principaux problèmes. Ils se sont prononcés contre les monopoles officiels et les privilèges exclusifs, sauf autorisation de l'État. Ils ont demandé aux administrations responsables de l'industrie, des transports, des finances et du commerce de supprimer les règles faisant obstacle à la concurrence. Soulignant aussi l'importance de mettre fin aux barrières régionales et administratives, ils ont ordonné qu'aucune région ne puisse empêcher l'accès à son marché ou interdire la vente de produits originaires d'autres régions; mais ils ont laissé aux régions elles-mêmes le soin d'appliquer ces principes. En 1984, une décision du Comité central du parti et du Conseil des affaires d'État, visant les avantages concurrentiels anormaux et la corruption imputables à des actions officielles et à des opérations d'initiés, a interdit aux organes dirigeants du parti et du gouvernement d'« abuser de leurs pouvoirs pour lancer des activités, créer des entreprises, rechercher des bénéficiaires personnels et porter atteinte aux intérêts du peuple en violation des règles du parti et de l'État ». En 1987 et 1989, la Commission d'État de restructuration économique et la Commission d'État chargée du plan ont signalé les risques pour la concurrence des concentrations industrielles; elles ont demandé de ne pas créer de monopoles au sein d'un secteur et d'encourager la concurrence entre groupes d'entreprises d'une même industrie, dans l'intérêt du progrès technologique et de l'efficacité économique; elles ont aussi réclamé que les fusions réalisent des économies d'échelle sans compromettre la concurrence. Une autre circulaire a été adoptée en novembre 1990 pour tenter d'empêcher la fermeture des marchés régionaux.

Le droit officiel de la concurrence a commencé à prendre forme à la fin des années 80. En août 1987, le Conseil des affaires d'État a mis en place un groupe chargé d'établir un projet de loi antimonopole. Des règles provisoires contre les monopoles et la concurrence déloyale ont été formulées en 1988. En septembre 1993, la Commission permanente de la huitième Assemblée populaire nationale a promulgué la loi contre la concurrence déloyale (LCCD). Mais, à ce moment, les règles provisoires visant les monopoles n'ont pas été incorporées à

la loi. Les experts et le législateur doutaient qu'il soit nécessaire de légiférer sur les monopoles à ce stade de développement du pays. En effet, les entreprises étaient encore de taille relativement réduite au regard des économies d'échelle réalisables et relativement aux grandes sociétés multinationales; on pensait que les concentrations horizontales étaient rares en Chine ou même désirables dans un but d'efficacité. Le débat sur une législation plus étoffée en matière de concurrence s'est poursuivi. En mai 1994, le gouvernement a établi un groupe de travail chargé de préparer une loi antimonopole. Il était composé principalement de représentants de l'Administration d'État de l'économie et du commerce (CEEC) et de l'Administration d'État de l'industrie et du commerce (AEIC). En formulant son projet, le groupe a consulté des experts chinois et d'organisations internationales, dont l'OCDE, ainsi que plusieurs agences étrangères chargées de la concurrence. En 1994, puis de nouveau en 1998, un projet de loi contre les monopoles figurait au programme des travaux de la Commission permanente de l'Assemblée populaire nationale, mais aucun des deux n'a été adopté. Un projet complet, composé de huit chapitres et de 56 articles, est sorti en 1999. Il comportait la plupart des dispositions de la loi sur la concurrence qui été adoptée en 2007.

Pendant les années où l'on a débattu une législation générale sur la concurrence, d'autres lois et réglementations ont été adoptées pour traiter les problèmes en ce domaine. La loi sur les prix, entrée en vigueur en 1998, interdit les ententes visant à les contrôler. Elle prohibe aussi les pratiques abusives en matière de prix et organise le contrôle de ceux de certains produits. La loi sur les procédures d'offre, promulguée en 1999, interdit les manœuvres collusoires et prévoit des sanctions plus sévères que la loi LCCD. En 2003, on a pris des dispositions provisoires qui définissent plus précisément les pratiques de collusion dans la fixation des tarifs et les prix d'éviction. Ces règles, ainsi que des mesures provisoires similaires portant sur le contrôle des fusions et acquisitions faisant intervenir des investisseurs étrangers, ont précédé l'adoption de la loi générale sur la concurrence.

En 2004, le Conseil des affaires d'État a inscrit le projet de loi sur la concurrence au programme de ses travaux. Il a été examiné, en 2006 et 2007, par la Commission permanente de l'Assemblée populaire nationale (CPAPN). Le débat a notamment porté sur le traitement des secteurs dominés par les entreprises publiques comme la banque, l'assurance, l'énergie, les télécommunications, le tabac, le pétrole et les chemins de fer. Au cours de la phase finale de l'examen, en 2007, le projet a été révisé sur les points suivants : on a ajusté les pouvoirs relatifs de l'autorité chargée de faire respecter la concurrence et des régulateurs sectoriels; précisé que l'estimation de la part de marché montrant l'existence d'une position dominante pouvait être contestée; augmenté les amendes pour accords restrictifs et abus de position dominante; mieux défini le rôle de l'autorité de concurrence dans la lutte contre les pratiques anticoncurrentielles des administrations. À la dernière minute, la CPAPN a ajouté une disposition dirigée spécialement contre les abus des associations professionnelles. Elle a adopté la loi antimonopole (LAM), le 30 août 2007, par un vote presque unanime (150 sur 153). Cette loi est entrée en vigueur en août 2008.

### **Les objectifs de la politique de concurrence**

La loi antimonopole est motivée par quatre objectifs de politique publique : « maintenir une concurrence loyale sur le marché, améliorer l'efficacité économique, protéger les intérêts des consommateurs et l'intérêt public, promouvoir un développement sain de l'économie de marché socialiste » (art. 1)<sup>1</sup>. Les règles de concurrence doivent convenir à l'économie de marché socialiste et l'État doit perfectionner la gestion macroéconomique pour faire en

sorte que le système soit unifié, ouvert, concurrentiel et ordonné (art. 4). Les objectifs de politique des textes qui ont ouvert la voie à la loi LAM sont similaires. La loi sur les prix cherche à renforcer leur rôle dans la répartition des ressources, à les stabiliser, à protéger les intérêts des consommateurs et des entreprises ainsi qu'à promouvoir un développement sain de l'économie de marché socialiste; elle stipule aussi que l'État doit favoriser une concurrence loyale, ouverte et légitime (loi sur les prix, art. 1, 4). La finalité déclarée de la loi de 1993 contre la concurrence déloyale (LCCD) est de « préserver un développement sain de l'économie de marché socialiste, d'encourager et de protéger la loyauté de la concurrence, de prohiber les actes de concurrence déloyale, de défendre les droits et intérêts légitimes des opérateurs et des consommateurs » (LCCD, art. 1). Le texte cite en dernier, et non en premier, l'objectif d'un développement sain de l'économie de marché socialiste. En outre, la loi LAM mentionne pour la première fois l'objectif d'amélioration de l'efficacité, ce qui indique que son application pourrait s'inspirer des conceptions modernes, d'inspiration économique, de la politique de concurrence. La législation chinoise intègre désormais tous les éléments du débat, existant de longue date, sur la hiérarchie et la cohérence des buts de politique économique : équité, efficacité, intérêts des consommateurs, intérêt public et développement.

Lorsque la Chine s'est orientée vers une économie de marché socialiste, les dirigeants l'ont décrite en soulignant bien l'importance d'une répartition judicieuse et d'une dynamique de l'efficacité. Jiang Zemin exposa, dans un discours d'octobre 1992, les principes guidant une économie de marché socialiste (Wang, 2006):

La finalité du système d'économie de marché socialiste, que la Chine va établir, est de laisser s'exercer pleinement le rôle fondamental du marché dans l'allocation des ressources, sous le contrôle global de l'État socialiste; de s'assurer que les activités économiques s'effectuent conformément à la loi de la valeur et s'adaptent à l'évolution du rapport entre l'offre et la demande; d'utiliser le levier des prix et le mécanisme de la concurrence pour allouer les ressources là où elles peuvent produire les meilleurs résultats économiques; d'appliquer aux entreprises le système de sélection des meilleures et d'élimination des moins bonnes, pour les mettre sous pression et les dynamiser; de favoriser l'adaptation en temps utile de la production et de la demande, en tirant parti de la sensibilité du marché aux divers signaux économiques (Wang, 2006).

### Questions de fond : le contenu de la loi sur la concurrence

La nouvelle loi chinoise contre les monopoles est un texte à caractère exhaustif régissant la concurrence. Elle reprend et révisé plusieurs lois et règlements antérieurs, tout en instaurant de nouvelles règles d'application générale sur des sujets importants comme le contrôle des fusions. Les accords monopolistiques sont traités au chapitre 2 (qui aborde distinctement les ententes horizontales et verticales), l'abus de position dominante au chapitre III, les fusions au chapitre IV, le monopole administratif au chapitre V, les pouvoirs et procédures d'enquête au chapitre VI, les sanctions et les réparations au chapitre VII. D'autres lois et règles visaient déjà plusieurs de ces thèmes; beaucoup restent évidemment en vigueur.

#### Accords horizontaux

La loi LAM consacre une section distincte au contrôle des accords entre concurrents (article 13). Cinq types d'accords horizontaux sont spécifiquement prohibés : la fixation et la modification des prix, la limitation de la production ou des ventes, la répartition de

### Encadré 3.2. Les instruments de la politique de concurrence

Les lois générales sur la concurrence abordent en général les problèmes de pouvoir monopolistique sous trois angles : les relations et les accords entre des entreprises indépendantes par ailleurs, les actions d'une entreprise en particulier et les fusions de firmes indépendantes. Aux fins d'analyse, le premier élément – les accords – est souvent subdivisé en deux catégories : les accords « horizontaux » entre firmes ayant la même activité et les accords « verticaux » entre firmes situées à différents stades de la production ou de la distribution. Le deuxième élément est qualifié de « **monopolisation** » par certaines lois et « **d'abus de position dominante** » par d'autres; les systèmes juridiques qui utilisent d'autres dénominations ont prévu des traitements quelque peu différents du problème posé par le pouvoir économique d'une seule entreprise. Le troisième élément, souvent appelé « **fusions** » ou « **concentrations** », comprend en général d'autres types de rapprochements structurels comme l'acquisition de participations ou d'actifs, les coentreprises, les participations croisées et l'interpénétration des organes de direction.

Des **accords** peuvent permettre à un groupe d'entreprises d'agir ensemble pour obtenir certains attributs d'un monopole : majorer les prix, limiter la production et empêcher l'entrée sur le marché ou l'innovation. Les accords **horizontaux** les plus dommageables sont ceux qui font obstacle à la dynamique fondamentale de la concurrence, des prix et la production. La plupart des lois modernes sur la concurrence sanctionnent sévèrement les accords explicites pour fixer les prix, limiter la production, fausser les procédures d'offre ou diviser les marchés. Afin de faire respecter les ententes anticoncurrentielles, leurs adhérents peuvent aussi user de tactiques visant à empêcher une concurrence nouvelle ou à contraindre les entreprises qui refusent de s'exécuter; ainsi, le législateur s'efforce également de prévenir et de punir les boycotts. La coopération horizontale sur d'autres points, tels que les normes des produits, la recherche et la qualité, a éventuellement un effet sur la concurrence, mais il peut être positif ou négatif selon la situation du marché. C'est pourquoi le législateur traite généralement les accords de cette nature en évaluant une large gamme d'avantages et d'inconvénients possibles ou en tentant de concevoir des règles plus précises pour distinguer et exempter les comportements bénéfiques.

Les **accords verticaux** ont pour but de contrôler la distribution. Les motifs de préoccupation sont les mêmes : ces ententes risquent de faire augmenter les prix, d'abaisser la quantité (ou la qualité) ou d'empêcher l'entrée sur le marché et l'innovation. Les effets sur la concurrence des accords verticaux étant plus complexes que ceux des accords horizontaux, le traitement juridique de leurs diverses modalités est encore plus variable. L'un des principaux types d'ententes porte sur les prix de revente : des accords verticaux peuvent contrôler le niveau minimum ou maximum des prix. Dans certains cas, ils peuvent avoir pour résultat de freiner les activités commerciales abusives des distributeurs, mais, dans d'autres, ils dupliquent ou font appliquer un cartel horizontal. Les accords qui octroient des droits ou des territoires de vente exclusifs peuvent soit inciter à davantage d'efforts pour commercialiser le produit du fournisseur, soit protéger les distributeurs de la concurrence ou encore empêcher l'entrée d'autres fournisseurs. En fonction des circonstances, les ententes portant sur des combinaisons de produits, qui obligent, par exemple, les distributeurs à offrir toute une gamme de produits ou à lier différents produits, peuvent soit faciliter, soit décourager l'introduction de nouveaux articles. Le franchisage consiste souvent en un ensemble complexe d'accords verticaux, dont l'incidence sur la concurrence peut être importante : un contrat de franchise peut comporter des dispositions sur la concurrence au sein de zones géographiques, sur l'exclusivité de la vente de certains produits et sur des droits de la propriété intellectuelle, tels que les marques de fabrique.

### Encadré 3.2. **Les instruments de la politique de concurrence** (suite)

L'**abus de position dominante** ou la **monopolisation** concerne surtout le comportement et les caractéristiques d'entreprises individuelles. Un véritable monopole, qui ne fait face à aucune concurrence ou menace de concurrence, pratique des prix plus élevés, pour une production de quantité ou de qualité moindre. Il est aussi peu susceptible d'introduire des méthodes plus efficaces ou des produits innovants. Les lois antimonopole sont généralement dirigées contre les tactiques d'exclusion par lesquelles des entreprises peuvent essayer d'obtenir ou de protéger une position monopolistique. Les lois contre l'abus de position dominante, qui traitent les mêmes problèmes, peuvent aussi viser l'exercice effectif d'un pouvoir de marché. Ainsi, selon certaines d'entre elles, la fixation de prix prohibitifs peut constituer une violation de la loi.

Le **contrôle des fusions** a pour but de prévenir la constitution, au moyen d'acquisitions ou d'autres alliances structurelles, d'entreprises qui soient incitées à exercer un pouvoir de marché et capables de le faire. Dans certains cas, la vérification de la légalité s'opère sur la base des textes visant l'abus de position dominante ou les restrictions de la concurrence; dans d'autres, on se fonde sur un test distinct, défini juridiquement comme l'effet probable sur la concurrence en général. La procédure d'analyse appliquée habituellement demande de caractériser les produits en concurrence, les entreprises qui peuvent se faire concurrence ainsi que leurs parts relatives et leur importance stratégique sur les marchés de produits. La probabilité de nouvelles entrées et l'existence d'obstacles s'y opposant effectivement représentent un facteur important. Dans la plupart des systèmes, on pratique une certaine forme de vérification de la part de marché, afin d'orienter des investigations supplémentaires ou en tant que présomption de légalité. Les fusions intervenant sur des marchés particulièrement concentrés ou qui créent des entreprises ayant des parts de marché particulièrement élevées sont considérées comme de nature à influencer sur la concurrence. Enfin, la plupart des systèmes prévoient des procédures de notification préalable d'opérations très importantes aux autorités de concurrence ainsi que des modalités spéciales d'enquête rapide pour permettre de recenser et de résoudre les problèmes avant la réalisation effective d'une restructuration.

marchés ou de matériaux, les restrictions portant sur l'usage de technologies, équipements ou produits nouveaux et le refus de traiter (par exemple des accords de boycott collectif). D'autres formes d'ententes peuvent aussi être interdites si l'autorité chargée de faire respecter la concurrence le décide. La définition générale des « accords monopolistiques » prohibés par la loi LAM est assez large pour inclure les décisions de groupes et les actions concertées. Les sanctions contre les accords horizontaux visés par la loi LAM sont les suivantes : injonction de cesser le comportement prohibé, amendes d'un montant de 1 à 10 % du chiffre d'affaires annuel, confiscation des gains résultant de la violation et sanctions pénales. Si l'accord n'a pas été effectivement appliqué, les parties peuvent néanmoins encourir une amende allant jusqu'à 500 000 CNY. Les sanctions peuvent être réduites ou même supprimées pour l'une des parties à l'accord si elle en informe l'autorité de concurrence et donne des preuves solides (art. 46). Ainsi, les règles de la loi LAM en matière de sanctions appuient l'adoption d'un programme de clémence pour faciliter son respect dans le cas de cartels horizontaux.

La loi LAM prévoit des exemptions de la prohibition des accords monopolistiques, horizontaux ou verticaux. Six critères peuvent justifier l'exemption : le progrès de la technologie, de la recherche ou du développement de nouveaux produits; l'amélioration de

la qualité des produits, la réduction des coûts, l'augmentation de l'efficacité, l'unification des spécifications ou des normes, la spécialisation; l'amélioration de l'efficacité et de la compétitivité des petites et moyennes entreprises; les actions d'intérêt public dans des domaines comme les économies d'énergie, la protection de l'environnement et l'aide contre les catastrophes; la limitation d'un excès d'offre en période de crise; les intérêts légitimes en matière de commerce extérieur et de coopération économique. En outre, pour être exempté, l'accord ne doit pas restreindre substantiellement la concurrence sur le marché concerné et les avantages doivent être partagés par les consommateurs (art. 15). Toutefois, ces deux dernières réserves ne s'appliquent pas aux exemptions relevant du commerce extérieur et de la coopération économique. Il incombe aux parties de démontrer que leur accord satisfait aux critères d'exemption. La procédure de décision relative aux exemptions n'est pas spécifiée. Il faudra que des principes directeurs ou des règles précisent bien, en particulier pour les demandes d'exemption des cartels dirigés contre une crise économique, qu'elles seront seulement accordées pour une période restreinte et dans des circonstances limitées.

On ne perçoit pas clairement si l'interdiction des accords horizontaux formulée par la loi LAM est une règle *en soi*, auquel cas sa mise en jeu n'est pas subordonnée à la démonstration d'un effet spécifique. Le champ d'application de l'interdiction pourrait dépendre de la définition de ce qui est interdit. La définition des « accords monopolistiques » prohibés les décrit comme des accords qui éliminent ou restreignent la concurrence. Cette mention des effets sur la concurrence pourrait être interprétée comme une autre condition préalable de constitution d'une infraction. On pourrait aussi y voir une caractérisation de l'incidence probable des formes d'accords qui sont prohibées, et donc une indication pour distinguer les autres accords horizontaux qui doivent être interdits. La définition n'est pas nuancée par une condition telle que le « caractère substantiel ». Pour éviter l'interdiction systématique et inefficace de tous les accords qui limitent d'une manière ou d'une autre la concurrence, on pourrait adopter une conception basée sur le caractère raisonnable ou la proportionnalité, qui serait mise en œuvre en pratique ou intégrée à des principes directeurs, sinon au texte même de la loi. Mais la lutte contre ce qui constitue le principal problème de concurrence dans les économies développées – les accords horizontaux injustifiables pour fixer les prix – serait plus efficace s'ils étaient intrinsèquement prohibés.

D'autres lois interdisent les cartels horizontaux et la collusion en matière de procédures d'offre. La loi de 1997 sur les prix interdit les manœuvres collusoires pour contrôler les prix de marché (loi sur les prix, art. 14(1)). Les sanctions prévues sont la confiscation des gains illicites, des amendes allant jusqu'à cinq fois le montant de ces gains, un avertissement ou l'ordre de changer de comportement et même le retrait de la licence professionnelle (loi sur les prix, art. 40). Les règles d'application de la loi sur les prix, adoptées en 2003 sous forme de *Dispositions provisoires sur la prohibition de la fixation de prix monopolistiques* de la CNDR et récemment sous forme de règlements du Conseil des affaires d'État, décrivent plus précisément ce que la loi interdit : les accords, décisions ou pratiques concertées qui fixent ou modifient les prix ou qui limitent la production pour contrôler les prix. La loi sur les prix prohibe aussi la collusion en vue de contrôler les prix dans le cadre d'offres ou d'adjudications et contient un terme général applicable aux autres comportements visant à contrôler les prix. Outre l'interdiction du contrôle des prix au moyen d'accords privés, ce texte prévoit les modalités du contrôle officiel des prix de produits et services essentiels (loi sur les prix, art. 18).

La loi LCCD interdit la collusion dans les procédures d'offre. Ces procédures sont alors nulles et les soumissionnaires qui se livrent à la collusion sont passibles d'amendes allant de 10 000 CNY à 200 000 CNY (LCCD, art. 15, 27) (C'est le seul type d'entente horizontale visé par la loi LCCD). La loi sur les procédures d'offre, qui prohibe aussi la collusion, prévoit des sanctions plus sévères que la loi LCCD : confiscation des gains illicites, amende de 5 à 10 % du montant du projet, exclusion des appels d'offres futurs, retrait de licence professionnelle, sanctions pénales et dédommagement des parties lésées (loi sur les procédures d'offre, art. 32, 53). La collusion en ce domaine peut aussi tomber sous le coup du code pénal, qui la sanctionne d'une amende et d'une peine de prison d'un maximum de trois ans (code pénal, art. 32, 53). L'exécution de cette loi a donné lieu à des peines particulièrement sévères. En 2004, deux fonctionnaires convaincus de collusion et de corruption, en liaison avec la réorganisation d'entreprises publiques, ont été condamnés à 13 ans de prison.

Jusqu'à présent, on n'a pas appliqué avec autant de vigueur la législation visant d'autres types d'accords de fixation de prix. On dispose d'informations sur des pratiques de cette nature concernant des produits allant des nouilles de riz au transport aérien. Quelques exemples tirés des années 90 sont souvent cités : un accord entre des grands magasins d'État de Nankin pour mettre fin à la guerre des prix des appareils de conditionnement d'air; un accord sur les redevances entre prestataires de services de bippers; deux accords concernant les machines à laver, l'un entre producteurs à propos des prix et des conditions de vente aux détaillants, l'autre entre grands magasins sur les prix de vente au public. Malgré l'adoption de la loi sur les prix, on a continué à entendre parler d'accords similaires, par exemple une entente nouée en 1999 pour restreindre la production de caméras vidéo et les maintenir à un prix élevé ainsi qu'une entente conclue à Nankin sur les appareils de conditionnement d'air, cette fois entre fabricants.

Un début de durcissement de la politique s'est manifesté à l'occasion d'une « alliance sur les prix », de courte durée, entre neuf fabricants de téléviseurs. Au terme d'une guerre des prix de cinq ans, ils organisèrent une réunion pour s'accorder sur les normes et la recherche, mais aussi sur des prix minimums et une diminution de la production. Les participants ignoraient manifestement qu'ils violaient la loi sur les prix. L'un d'entre eux soutint que, le prix convenu ne couvrant que les coûts de production, toute tarification inférieure devait être considérée comme une concurrence déloyale. Un fonctionnaire du ministère des industries de l'information salua la réunion comme un signe de la maturité, de la saine évolution et de l'autodiscipline du secteur. Mais la Commission d'État du développement et du plan (CEDP, prédécesseur de la CNDR qui fait maintenant appliquer la loi sur les prix) promit d'enquêter, tout en déclarant que cela ressemblait à un monopole déguisé. Quelques semaines plus tard, le ministère, s'alignant sur la CEDP, reprocha au secteur que son accord sur les prix était contraire à la loi. Aucune procédure officielle ne fut engagée, car l'accord prit rapidement fin : l'une des parties avait commencé à vendre en dessous du prix minimum le lendemain de la réunion.

Dans le passé, les appels de responsables officiels à l'« autodiscipline » aboutissaient parfois à des résultats équivalents à ceux de la collusion. En 1998, la Commission d'État de l'économie et du commerce formula des *Opinions sur l'autodiscipline des prix de certains produits industriels*, selon lesquelles cette autodiscipline était nécessaire pour mettre fin aux guerres de prix et à une concurrence désordonnée. On demanda aux fabricants de 20 catégories de produits, tels que le verre plat, le ciment, les automobiles, les véhicules agricoles et les générateurs d'électricité, d'observer des prix minimums. Des associations

professionnelles fixèrent des prix minimums, qu'elles pouvaient faire respecter en infligeant des amendes à leurs adhérents. Dans un cas, une entreprise acquitta une amende de 800 000 CNY (majorée d'une « redevance d'inspection » de 153 000 CNY), pour avoir vendu en dessous du tarif minimum; cette amende pour violation d'un accord de fixation des prix est supérieure à celle que l'AEIC pourrait infliger pour collusion dans un appel d'offres.

Les associations professionnelles font maintenant l'objet d'une disposition spéciale de la loi LAM, ajoutée en dernière lecture. Elles ne « doivent pas inciter » leurs membres à adopter une attitude anticoncurrentielle prohibée par le chapitre sur les « accords monopolistiques » (art. 16). L'introduction de ce nouvel article souligne l'importance du sujet. Il n'était pourtant pas nécessaire que le projet de loi comble une lacune du droit (à moins que l'article 11, qui demande aux associations de renforcer l'autodiscipline de leurs membres en matière de conformité au droit de la concurrence n'indique une forme de traitement particulier). La définition générale des accords monopolistiques prohibés par l'article 13 devrait être assez large pour s'appliquer aux ententes anticoncurrentielles résultant de la décision d'une association professionnelle.

Les ententes visibles et officielles pour fixer les prix devraient se raréfier, au fur et à mesure que la répression se durcira avec l'appui de la nouvelle loi antimonopole. Mais il n'est pas évident que ce texte entraîne des sanctions plus sévères. En théorie, l'amende pour violation de la loi sur les prix pourrait dépasser celle pour violation de la loi LAM, puisque la première loi ne prévoit pas de plafond et permet d'infliger une amende d'un montant égal à cinq fois les gains illicites. Les sanctions prévues comprennent même le retrait de la licence professionnelle du contrevenant. Toutefois, selon les informations récentes dont on dispose, les procédures se concluent généralement par des avertissements ou des ordres de régularisation, et non par des amendes. La loi LAM prévoit des sanctions de caractère pénal, ce qui dépasse en sévérité la loi sur les prix. Ses règlements d'application pourraient donner plus de précisions sur les conditions d'imposition d'amendes assez élevées pour dissuader les infractions.

### **Accords verticaux**

Une autre section distincte de la loi LAM vise les accords verticaux, c'est-à-dire ceux « entre contreparties » (art. 14). Seuls deux types d'accords sont expressément prohibés : la fixation des prix de vente à des tiers et les restrictions portant sur les prix minimums de revente à des tiers. L'autorité de concurrence peut aussi estimer que d'autres formes d'ententes constituent des « accords monopolistiques » en vertu de la loi. Les modalités d'application de la loi LAM aux recommandations de prix, au plafonnement des prix de revente, à l'exclusivité de distribution et d'approvisionnement, au franchisage et à d'autres accords concernant la distribution seront déterminées par l'autorité chargée de l'exécution. C'est sans doute aussi elle qui décidera si l'interdiction du contrôle des prix de revente sera considérée comme une règle *en soi* ou *si*, conformément à la tendance dans d'autres pays, on prendra en considération les effets nets sur la concurrence au sein du marché concerné. L'exemption de la prohibition des « accords monopolistiques » verticaux est régie par la partie de la loi qui prévoit des exemptions pour les accords horizontaux; ce sont donc les mêmes normes et présomptions qui s'appliqueraient.

Les règles déjà en vigueur ont anticipé le traitement par la loi LAM des accords verticaux. Les *Mesures administratives pour la loyauté des transactions entre les détaillants et les fournisseurs* interdisent les ententes qui obligent à des prix de revente fixés, aux ventes

### Encadré 3.3. Collusion classique

On a eu connaissance de plusieurs accords de fixation des prix au cours de l'été 2007, au moment où la Commission permanente de l'Assemblée populaire nationale finalisait la loi LAM. Cette publicité explique probablement l'adjonction d'un article visant spécifiquement les accords de fixation des prix initiés par des associations professionnelles.

**Nouilles** : entre la fin de 2006 et juillet 2007, l'association chinoise des nouilles instantanées a organisé trois réunions pour évoquer des hausses de prix. Elle est parvenue à un accord sur la portée et la date de la majoration des prix de trois catégories de produits et le projet a été publié dans la revue professionnelle du secteur. L'annonce d'une hausse, en juillet 2007, a entraîné un afflux de consommateurs désireux d'acheter avant sa mise en œuvre. Certains se sont plaints à la CNDR, qui a ouvert une enquête. Au début, l'association n'a pas communiqué tous les documents concernant ses réunions et fait une déclaration aux médias qui niait le caractère collusoire des hausses. Mais la CNDR a établi que les réunions ayant abouti aux augmentations contrevenaient à la loi sur les prix et à ses règlements d'application, en faisant sérieusement obstacle à la formation des prix sur le marché, restreignaient le jeu normal de la concurrence et portaient préjudice à l'intérêt des consommateurs. A titre de réparation, elle a ordonné à l'association d'annuler le projet de hausse des prix et de s'expliquer publiquement sur sa conduite. La CNDR a aussi demandé à la totalité des associations professionnelles et des entreprises de tirer la leçon de cette affaire et de ne plus pratiquer la collusion en matière de prix. Elle a invité les médias et la population à prendre garde aux prix et à signaler les comportements suspects en utilisant sa ligne téléphonique spéciale pour la régulation des prix, « 12385 ».

**Lavage de voitures** : en août 2007, une branche locale du service de surveillance des prix, située dans la province de Hubei, a reçu des plaintes à propos de hausse des prix des laveurs de voitures. Deux d'entre eux avaient proposé une majoration des tarifs à neuf autres. Le lendemain, deux réunions avaient eu lieu pour en débattre, dont la deuxième, qui rassemblait 16 prestataires, avait convenu un calendrier des hausses et les moyens de le faire respecter. Chaque participant déposait un montant égal au prix de 50 lavages de voitures (ou 100 lavages de motos), qu'il perdrait s'il ne respectait pas les prix de cartel. L'unité locale de surveillance des prix a lancé une enquête immédiatement après réception des plaintes. Trois jours seulement après l'accord et la hausse, elle a organisé elle-même une réunion avec les membres du cartel pour les informer que leur accord était illégal. Ils ont accepté d'annuler la hausse et de ne plus pratiquer la collusion sur les prix à l'avenir. L'administration a admis que les tarifs pourraient varier en fonction du service et être modifiés pour s'aligner sur ceux de services similaires dans les districts voisins.

**Restaurants** : un autre service local de surveillance des prix, situé dans la province de Zhejiang, a réagi à des articles de presse signalant que la l'association locale des restaurateurs envisageait un relèvement des prix de 20 %. L'association n'avait évidemment pas mis l'accord par écrit. L'enquête a abouti à un avertissement. L'association a promis de respecter la loi à l'avenir, tout en prenant des mesures pour faire face à l'augmentation des coûts et maintenir la « stabilité » des prix du secteur.

Source : CNDR.

liées ou à l'exclusivité de la distribution. Ces règles ont été formulées conjointement, en 2006, par le MOFCOM, l'AIEC, la CNDR et deux autres agences de niveau ministériel. Elles s'appliquent aussi à d'autres sujets classiques de différends dans les rapports avec la distribution, comme le respect des délais de paiement, les retours et l'appui promotionnel. Leur respect est assuré par les services locaux correspondant aux administrations nationales

qui les ont formulées. Les sanctions en cas de violation de ces règles sont des ordres de régularisation et des amendes d'un montant allant jusqu'à trois fois le gain ou la perte illicite, dans la limite d'un plafond de 30 000 CNY. Pour éviter les infractions, la réglementation encourage les parties à utiliser des contrats-types recommandés par les administrations de l'industrie et du commerce (art. 5). Elle ne prévoit pas de test des « effets sur la concurrence », d'exemption ou d'application du principe de raison.

### **Abus de position dominante**

La loi LAM interdit l'abus de position dominante. L'une des dispositions générales d'introduction de ce texte stipule que les entreprises en position dominante ne doivent pas utiliser cette situation pour supprimer ou limiter la concurrence (art. 6). Le chapitre III, consacré à l'abus de position dominante, commence par énumérer six catégories d'abus spécifiquement prohibés : l'exploitation, qui consiste à faire payer aux clients des prix anormalement élevés ou à régler aux fournisseurs des prix anormalement bas ; la vente en dessous du prix coûtant ; le refus de traiter ; l'exigence d'exclusivité de commercialisation ; l'imposition de ventes liées ou de conditions déraisonnables ; celle de prix ou de conditions discriminatoires (art. 17). Les interdictions jouent sous réserve que la conduite incriminée soit « sans justification », mais cette réserve ne s'applique pas à l'exploitation. L'autorité chargée de faire exécuter la loi peut déterminer si un autre comportement constitue un abus prohibé.

On définit la position dominante comme celle qui permet de contrôler les prix, la production et la situation d'un marché pertinent ou l'entrée sur ce marché (art. 17). Pour distinguer une position dominante, il faut donc définir préalablement un marché pertinent. Les facteurs à prendre en compte pour déterminer si l'entreprise est dominante sont les suivants : sa part de marché, sa capacité financière et technique, le degré auquel d'autres entreprises en dépendent et la difficulté de pénétrer sur le marché pertinent (art. 18). La constatation d'une position dominante peut se référer à la part de marché et à la structure de celui-ci. Pour une seule entreprise, il peut y avoir présomption de domination quand la part de marché dépasse 50 %. Dans un marché pertinent où la concentration de deux entreprises excède 67 % ou celle de trois entreprises 75 %, toute entreprise détenant une part de marché supérieure à 10 % peut être présumée en position dominante. Ces seuils constituant des présomptions réfutables, une entreprise peut échapper aux poursuites en démontrant qu'elle n'a pas le pouvoir de contrôler les prix, la production, l'entrée ou la situation du marché. En cas de domination conjointe, le seuil de 10 % est une marge de tolérance ; la loi LAM permet aussi à l'autorité chargée de l'exécuter de montrer qu'une entreprise est en position dominante sur le fondement de critères qui l'établissent, même si sa part de marché est inférieure au niveau déclenchant la présomption. Des principes directeurs d'application, expliquant les facteurs à retenir pour appliquer la présomption, permettraient d'éviter un usage trop mécanique des critères figurant dans la loi.

La loi sur les prix vise aussi l'exploitation, la prédation et la discrimination en matière de prix. Elle interdit de vendre en dessous du prix coûtant, dans l'intention d'éliminer les concurrents et de monopoliser le marché. Elle prohibe la fixation de prix discriminatoires et exorbitants, qu'il y ait ou non intention d'éliminer la concurrence. Les sanctions prévues sont l'ordre de cesser l'infraction, la confiscation des gains illicites, une amende allant jusqu'à cinq fois leur montant ou le retrait de la licence professionnelle du contrevenant (loi sur les prix, art. 14, 40). La CNDR, qui exécute la loi sur les prix, a formulé en 2003 des *Dispositions provisoires sur la prévention des prix monopolistiques*, pour préciser les

interdictions et les inscrire dans un cadre de politique de concurrence en introduisant l'élément de position dominante. Selon ces dispositions, une entreprise n'a pas le droit d'utiliser sa « prédominance sur le marché » pour se livrer à l'exploitation, à la prédation ou à la discrimination. La prédominance est déterminée par la part du marché pertinent, la facilité de substitution d'autres produits ou d'entrée de nouveaux fournisseurs. Les *Principes directeurs concernant la vente à un prix inférieur au coût*, formulés en 1999 par le prédécesseur de la CNDR, précisent en quoi consiste une vente à un « prix inférieur au coût » selon la loi sur les prix. La référence est le coût de production et d'exploitation (loi sur les prix, art. 8), ce qui suppose une vérification fondée sur les coûts variables; on peut néanmoins considérer le coût moyen et l'importance de la réduction de prix pour établir le point de référence, si le coût variable est difficile à calculer. La constitution de l'infraction dépend de l'intention d'éliminer les concurrents et de monopoliser le marché; la tarification en dessous du coût est autorisée pour les ventes normales de liquidation, c'est-à-dire pour se débarrasser de stocks excessifs, d'articles saisonniers et périssables ou en cas de faillite, de transfert ou de fermeture d'une entreprise.

La loi LCCD prohibe aussi les ventes en dessous des coûts et les ventes liées (LCCD, art. 11, 12). Pour qu'elle s'applique, il n'est pas nécessaire de démontrer que l'entreprise occupe une position dominante. Toutefois, l'interdiction de vendre à un prix inférieur au coût n'est pas une règle *en soi*. Elle suppose un élément intentionnel – l'élimination des concurrents – et prévoit des exceptions, par exemple pour se défaire d'articles périssables, de stocks en excédent et de marchandises saisonnières ou en cas de liquidation d'une entreprise (LCCD, art. 11). Ces dispositions de la loi LCCD, qui est exécutée par l'AEIC, sont analogues aux *Principes directeurs concernant la vente à prix inférieur au coût*, formulés en 1999 dans le cadre de la loi sur les prix, laquelle est exécutée par la CNDR.

L'abus des droits de la propriété intellectuelle dans le but de supprimer ou de restreindre la concurrence pourrait violer la loi LAM (art. 55). Des procédures privées engagées à propos de licences de technologie et de compatibilité ont visé la monopolisation; en l'absence de législation générale sur l'abus de position dominante, leur fondement était la concurrence déloyale ou l'infraction à la loi sur les contrats. Un contrat qui monopolise une technologie, empêche le progrès technique ou entrave les performances des autres sur ce plan est nul et non avenu (loi sur les contrats, art. 329). Un contrat prévoyant un transfert de technologie peut contrôler la portée de son utilisation, à condition de ne pas restreindre la concurrence et le développement technologiques (loi sur les contrats, art. 343).

La loi LAM ne prévoit pas d'exemption à l'interdiction de l'abus de position dominante. La réserve selon laquelle la conduite incriminée doit être « sans justification » devrait inciter les autorités à apprécier l'effet net sur la concurrence, au lieu d'appliquer les interdictions à la lettre et avec formalisme. Mais elle pourrait aussi suggérer de mettre en balance les effets anticoncurrentiels avec d'autres objectifs ou politiques. Les principes directeurs d'exécution pourraient préciser ce qui serait considéré comme une justification adéquate d'un comportement normalement prohibé.

Il reste à organiser en pratique l'application de la loi LAM aux industries de réseau et aux services publics. Dans les secteurs où la loi autorise des droits exclusifs ou des monopoles, l'État doit protéger les prérogatives justifiées des entreprises, mais aussi sauvegarder les intérêts légitimes des consommateurs et promouvoir le progrès technique. Les entreprises ne sauraient utiliser leur droit d'exclusivité ou leur situation monopolistique au détriment des consommateurs (art. 7). Il ne semble pas que cette partie de la loi LAM

exempte de l'interdiction générale de l'abus de position dominante, car elle prévoit aussi que les entreprises concernées exercent leur activité dans le respect de la loi.

La loi LCCD vise certains aspects de l'abus d'une position de monopole par les services publics. Elle leur interdit ainsi qu'aux monopoles légaux de forcer la clientèle à acheter (LCCD, art. 6). Cette disposition a été prise en réaction à une série d'abus des fournisseurs de télécommunications, d'électricité, d'eau et de gaz, consistant à conditionner le service à l'acquisition par les clients de téléphones, boîtes de distribution, compteurs ou appareils de chauffage désignés – généralement commercialisés par des filiales et plus coûteux que les mêmes produits disponibles sur le marché. Les règles fixées en 1993 par l'AEIC pour préciser cette partie de la loi LCCD, intitulées *Dispositions interdisant aux services publics de restreindre la concurrence*, intègrent le concept de position dominante. Les entreprises des secteurs de l'eau, de l'électricité, du gaz, des services postaux, des télécommunications et des transports n'ont pas le droit « d'utiliser leur position dominante pour empêcher les autres opérateurs professionnels d'exercer une concurrence loyale et nuire aux intérêts légitimes des consommateurs ». La liste non exhaustive des comportements prohibés comporte la vente forcée, la vente liée, le refus de traiter et la fixation de prix excessifs. Les sanctions en cas d'infraction sont l'ordre de cesser la pratique incriminée et des amendes allant jusqu'à trois fois le montant du gain illicite. Les clients et les consommateurs peuvent réclamer aux services publics un dédommagement du fait de ces infractions; en revanche, les poursuites judiciaires pour obtenir des dommages et intérêts au titre de la plupart des infractions à la loi LCCD sont réservées aux entreprises.

La réforme réglementaire s'applique généralement à des secteurs dans lesquels des monopoles établis de longue date et des entreprises publiques font face à une concurrence nouvelle; ils pourraient donner des occasions de tester la mise en œuvre de la loi LAM. Dans les télécommunications, la restructuration a fait apparaître sept opérateurs, mais les deux sociétés de téléphonie mobile, China Mobile et China Unicom, appartiennent à l'État et sont très contrôlées par le ministère des Industries de l'Information et ses services locaux. Il y a eu des plaintes visant des prix trop élevés, des ventes liées et l'exclusivité de commercialisation. Dans le domaine de la santé, les pharmacies publiques des hôpitaux vendent la plupart des médicaments prescrits; cela a suscité des plaintes au motif que l'exclusivité, les ventes liées et la collusion dans les procédures d'offre empêchent la concurrence des pharmacies d'officine. La Chine a peut-être besoin de fixer des règles spéciales visant les stratégies anticoncurrentielles des entreprises publiques, parce que leur statut et leurs liens avec l'État les incitent à fausser la concurrence avec les entités privées et leur en donnent la possibilité.

### **Fusions**

La loi LAM établit un cadre général d'application de la politique de concurrence aux fusions et acquisitions. Elle porte sur les fusions et les acquisitions de participations ou d'actifs qui entraînent un changement de contrôle ainsi que sur les prises de contrôle et l'obtention d'une « influence décisive » par contrat ou par d'autres moyens. Une opération peut être interdite si elle risque d'éliminer ou de limiter la concurrence; le critère matériel général n'est donc pas lié au concept de position dominante. Les facteurs à prendre en compte sont le pouvoir de marché, la part de marché, la concentration sur le marché pertinent, les effets sur l'entrée et le progrès technologique, ceux sur les consommateurs et d'autres entreprises, enfin l'incidence sur le développement économique national. Une opération peut être autorisée si les parties démontrent qu'elle conduira à un renforcement

de la concurrence, compensant l'incidence négative sur celle-ci, ou qu'elle servira d'une autre manière l'intérêt public (art. 28). Les dispositions introductives de la loi LAM se réfèrent aussi aux fusions : elles stipulent que les entreprises ont le droit de réaliser des fusions qui aboutissent à des économies d'échelle et intensifient la concurrence (art. 5). En répétant cet argument dans l'énoncé des objectifs de politique publique de la loi et de ses principes généraux, ce texte indique clairement que le contrôle des fusions prendra en considération les gains d'efficacité invoqués.

Les règles sur les fusions actuellement en vigueur ne s'appliquent qu'aux prises de contrôle d'entreprises chinoises par des investisseurs étrangers. Les *Dispositions sur les fusions et acquisitions d'entreprises nationales par des investisseurs étrangers* ont été formulées conjointement, en 2006, par six ministères et instances responsables des réserves officielles de change, de la réglementation des valeurs mobilières, de la fiscalité, des participations publiques et de la politique de concurrence. Elles font suite à des règles provisoires adoptées en 2003. L'un des objectifs est de maintenir une concurrence équitable et l'un des principes de base est que la prise de contrôle par une entreprise étrangère ne doit pas entraîner une trop grande concentration ou bien supprimer ou limiter la concurrence. C'est pourquoi le chapitre 5 des *Dispositions* prévoit un contrôle antitrust pour déterminer si l'opération risque d'entraîner une concentration excessive, de gêner la concurrence ou de nuire à l'intérêt des consommateurs. Les autres objectifs et finalités sont la promotion des investissements étrangers, l'introduction de technologies et de modes de gestion avancés, la protection de l'emploi et de la sécurité économique nationale. L'accord du MOFCOM est donc obligatoire pour toute acquisition transférant le contrôle d'une société chinoise d'un secteur clé, qui a une incidence effective ou potentielle sur la sécurité économique nationale, ou d'une société à marque réputée ou établie de longue date. Une opération peut être dispensée de la procédure d'examen si elle renforce la concurrence sur le marché, si l'entreprise faisant l'objet de la prise de contrôle est déficitaire, si la prise de contrôle préserve des emplois, si elle renforce la compétitivité internationale par un transfert de technologie et de mode de gestion ou si elle améliore l'environnement. En 2007, le MOFCOM a formulé des principes directeurs de notification visant à préciser les modalités de la procédure, comme le délai de dépôt des dossiers et leur contenu. On conseille aux parties de contacter le MOFCOM avant d'effectuer une notification officielle, pour examiner si elle sera nécessaire et pour commencer à clarifier des questions telles que les marchés concernés.

La loi LAM exige la notification préalable et le Conseil des affaires d'État précisera les obligations à respecter sur ce plan. Les premières rédactions de la loi prévoyaient des seuils spécifiques de notification : chiffre d'affaires global agrégé de toutes les parties de 12 milliards CNY et chiffre d'affaires de 800 millions CNY pour la seule partie située en Chine. Le texte finalement adopté n'a retenu ni ces seuils, ni les dispositions des versions antérieures qui basaient la notification sur la part de marché. La fixation des seuils et des modalités de notification par voie de règlements pris par le gouvernement, plutôt que par la loi elle-même, donnera plus de souplesse.

Les règles qui régissent actuellement la prise de contrôle par une entreprise étrangère peuvent exiger une notification en fonction de divers critères. Quand l'opération a lieu en Chine, la notification est obligatoire si l'une des parties prenantes réalise dans ce pays un chiffre d'affaires annuel supérieur à 1.5 milliard CNY, si la partie étrangère a acquis plus de 10 entreprises nationales, si une partie contrôle plus de 20 % du marché chinois ou si la partie résultant de la prise de contrôle est appelée à détenir plus de 25 % du marché

chinois. Dans le cas d'une opération effectuée hors de Chine, la notification est obligatoire si la partie étrangère possède 3 milliards CNY d'actifs en Chine, y réalise un chiffre d'affaires annuel de plus de 1.5 milliard CNY, contrôle (avec ses filiales) plus de 20 % du marché chinois ou plus de 25 % après la prise de contrôle. La notification d'une prise de contrôle réalisée à l'étranger est également obligatoire si, à la suite de cette opération, il y a en Chine plus de 15 entreprises à participation étrangère dans le secteur concerné. Une prise de contrôle qui ne correspond à aucun de ces trois seuils pourrait néanmoins devoir être notifiée; ce sera le cas si le MOFCOM ou l'AEIC décident, à la demande d'un concurrent, d'une administration ou d'une association de nationalité chinoise, qu'elle porte sur une très grande part du marché ou présente des aspects majeurs qui auraient une incidence sérieuse sur la concurrence. La notification peut être faite au MOFCOM ou à l'AEIC et l'un ou l'autre peut procéder à l'examen.

La procédure d'examen en deux étapes prévue par la loi LAM sera soumise à des délais précis. L'autorité compétente dispose de 30 jours, à dater de la notification, pour décider d'effectuer un examen plus approfondi. Si elle ne le fait pas, l'opération est censée avoir été autorisée. Ce délai de 30 jours ne peut être prolongé. Si on procède à un nouvel examen, il doit être terminé dans un délai de 90 jours. Il est possible de prolonger ce délai de 60 jours si les parties l'acceptent, si leurs documents sont incomplets ou si la situation a sensiblement changé depuis la notification. Au terme de la période d'examen, l'opération est censée avoir été approuvée, sauf si l'autorité compétente a décidé de l'interdire ou d'imposer des conditions. Les décisions de rejet sont publiées. Les sanctions prévues en cas de violation des obligations de la loi LAM comprennent une amende d'un montant maximum de 500 000 CNY, l'injonction de désinvestir et d'autres mesures destinées à rétablir la situation antérieure du marché (art. 47). Les règles qui s'appliquent actuellement aux opérations étrangères prévoient aussi un examen en deux étapes. Il y a une période initiale d'attente de 30 jours ouvrables, au terme de laquelle l'opération est automatiquement autorisée, sauf avis de prolongement pour un deuxième examen. Cette deuxième phase d'examen doit alors être achevée dans un autre délai de 90 jours ouvrables. Si le MOFCOM et l'AEIC estiment que les motifs de fond d'un rejet pourraient être réunis, dans le cas d'une opération ayant lieu en Chine, ils organisent une audition.

Les acquisitions d'entreprises chinoises par des investisseurs étrangers, et d'autres formes de concentrations auxquelles participent des investisseurs étrangers qui concernent la sécurité nationale, font l'objet d'un examen sous l'angle de la concurrence et de la sécurité nationale (art. 31). Les règles applicables aux prises de contrôle par des entités étrangères exigent désormais de solliciter l'accord du MOFCOM si une société étrangère a l'intention de prendre la direction d'une entreprise située dans un secteur clé ou qui possède des marques chinoises réputées ou historiques; il en va de même si l'opération est susceptible d'avoir une incidence sur la sécurité économique nationale.

Les régulateurs sectoriels peuvent aussi exercer des responsabilités en matière d'examen des fusions. Ainsi, les acquisitions opérées dans les activités financières peuvent être soumises à l'autorisation des régulateurs du système financier ou des assurances. Dans l'aviation civile, les règles régissant les fusions et les restructurations exigent l'approbation du régulateur ou de sa représentation locale. Ces règles, fixées en 2005, visent à promouvoir une concurrence loyale et ordonnée ainsi qu'à empêcher la formation de monopoles; mais elles ne contiennent pas de critère de concurrence, si ce n'est l'invocation de celle-ci dans l'énoncé de leurs finalités. Elles prévoient une brève procédure

d'examen dans un délai de 20 jours ouvrables, avec une possibilité de prolongation de 10 jours ouvrables.

Même en l'absence d'un dispositif officiel de contrôle des fusions internes, les grandes opérations de concentration peuvent retenir l'attention des autorités. En 2006, deux grands distributeurs d'équipement ménager et d'électronique ont annoncé une fusion, créant une chaîne nationale de 800 points de vente. Certains fabricants ont exprimé l'inquiétude que la nouvelle entreprise dispose d'un pouvoir de négociation excessif en matière de prix et de promotion. Les représentants des producteurs et des consommateurs ont donné leur point de vue lors d'une audition au MOFCOM, à laquelle les parties à la fusion n'étaient pas conviées. Mais la poursuite de l'opération a été autorisée.

### **Monopole administratif**

La loi LAM contient de nombreuses dispositions sur les abus du pouvoir administratif. Selon l'un des principes généraux énoncé dans la première partie de la loi, les agences et autres organismes auxquels la loi ou les règlements confèrent des responsabilités d'administration publique ne doivent pas abuser de leurs pouvoirs pour éliminer ou entraver la concurrence (art. 8). Le chapitre 15 précise la nature des actes qu'ils n'ont pas le droit d'effectuer. Ils ne peuvent donner l'exclusivité, en ordonnant directement ou indirectement de ne traiter qu'avec des fournisseurs spécifiques (art. 32). Ils ne peuvent faire obstacle au commerce interrégional en fixant des prix élevés ou des normes plus strictes pour les produits originaires d'autres régions, en leur imposant des normes techniques ou d'inspection différentes et des charges particulières, en les assujettissant à des obligations spéciales pour l'obtention de permis ou en entravant le commerce au moyen de points de contrôle (art. 33). Ils ne peuvent empêcher ou dissuader les entreprises extérieures à la région de participer aux appels d'offres (art. 34). Ils ne peuvent décourager les investissements d'entreprises d'autres régions en exerçant de façon discriminatoire des fonctions comme l'autorisation d'ouverture d'agences (art. 35). Ils ne peuvent abuser de leur pouvoir en ordonnant à des entreprises d'agir de façon contraire à la loi LAM (art. 36). Enfin, ils ne peuvent adopter des règles qui éliminent ou limitent la concurrence (art. 37). La loi contre la concurrence déloyale interdit aussi deux aspects du monopole administratif : l'obligation de traiter avec des entreprises désignées et l'application de restrictions aux importations venant d'autres régions ou aux exportations de produits locaux (LCCD, art. 7). La longue liste de pratiques prohibées qui figure dans la loi LAM étend le champ des interdictions. Le chapitre 5 lui-même ne contient pas de dispositions de portée générale visant les pratiques administratives anticoncurrentielles non spécifiquement citées; mais la prohibition générale des abus administratifs de l'article 8 pourrait constituer une base suffisante pour poursuivre.

La réparation de ces abus est de nature administrative. Si une agence ou un organisme public abuse de son pouvoir administratif pour entraver la concurrence, il incombe à l'instance hiérarchique supérieure de remédier à cette situation et de sanctionner les responsables. L'autorité antimonopole peut porter l'abus à la connaissance de cette instance et proposer une action (art. 51). Pour que la recommandation soit suivie d'effet, elle doit émaner d'une autorité antimonopole d'un échelon supérieur à celui où l'abus se produit et être adressée à un niveau hiérarchique plus élevé. Lorsqu'un service administratif ou un fonctionnaire local est à l'origine du problème, il ne serait pas réaliste d'attendre qu'une autorité antimonopole de même niveau hiérarchique intervienne pour y mettre fin. Les premières versions de la loi donnaient à l'autorité chargée de son exécution

le pouvoir d'ordonner aux administrations de modifier leur comportement et même celui de saisir une juridiction pénale; cela peut convenir quand l'abus est en liaison avec une collusion dans une procédure d'offre, des pots-de-vin ou d'autres formes de corruption. Les mesures administratives de redressement requises par la loi LAM sont similaires à celles déjà prévues dans la loi LCCD, à la différence que cette dernière ne permet pas à l'autorité antimonopole de recommander une action à l'instance hiérarchique située au-dessus du service fautif (LCCD, art. 30). La loi LCCD autorise l'exercice de voies d'exécution contre l'opérateur qui bénéficie de l'action officielle prohibée, à défaut de l'agence administrative elle-même. L'autorité de contrôle et d'inspection est habilitée à confisquer les gains illicites d'un « opérateur désigné » qui fait payer des prix excessifs et aussi à infliger une amende de deux à trois fois le montant du gain illicite.

### **Concurrence déloyale et protection des consommateurs**

La loi contre la concurrence déloyale, adoptée en 1993, a constitué la première législation chinoise à caractère général sur la concurrence. Outre les dispositions concernant la collusion dans les procédures d'offre, la prédation, la discrimination et les ventes liées, elle porte sur les différends qui opposent les entreprises à propos de pratiques déloyales. Elle interdit l'usurpation de marques de fabrique et d'appellations commerciales, l'imitation du conditionnement ou d'autres certifications d'origine et de qualité, la publicité mensongère, la corruption commerciale, le détournement de secrets commerciaux, le dénigrement de concurrents et les promotions par loterie (sauf si la récompense est inférieure à 5 000 CNY). Les concurrents lésés peuvent lancer des poursuites pour obtenir des dommages et intérêts. Récemment, des poursuites ont été engagées contre des pratiques comme l'imitation de la marque de fabrique Starbucks et le dénigrement sur un moteur de recherche Internet. Dans la première affaire, le tribunal a accordé des dommages et intérêts, et enjoint au contrevenant de s'excuser publiquement; dans la deuxième, le tribunal n'a pu trouver un texte juridique régissant les moteurs de recherche et a rejeté la plainte.

L'action publique de l'AEIC et des administrations régionales est importante, surtout dans les affaires de contrefaçon, de publicité trompeuse et de corruption commerciale. Au cours des neuf premiers mois de 2007, l'AEIC et les administrations locales ont enquêté sur plus de 5 000 affaires de corruption commerciale. Les sanctions varient selon les pratiques incriminées. Pour la plupart des infractions de concurrence déloyale, la peine maximum est une amende de 200 000 CNY, sauf pour les ventes avec loterie, le plafond étant alors de 100 000 CNY. Pour la contrefaçon de produits et les autres fraudes sur les marques de fabrique, le contrevenant peut être sanctionné d'une amende de trois fois le montant du gain résultant de la fraude et se voir retirer sa licence professionnelle. Des sanctions pénales peuvent aussi s'appliquer. En matière de corruption commerciale, le contrevenant s'expose à une amende maximum de 200 000 CNY et à un retrait de licence; ici encore, la loi pénale peut s'appliquer.

La loi sur la protection des droits et des intérêts et des consommateurs a également été adoptée en 1993. Elle sanctionne rigoureusement les responsables de biens et services défectueux, vise les contrats à termes inéquitables et prévoit des dommages et intérêts « exemplaires ». Les plaintes individuelles peuvent donner lieu à une enquête administrative de l'AEIC, à la médiation d'une association de consommateurs, à un arbitrage ou à des poursuites civiles. L'AEIC a mis en place une ligne téléphonique spéciale (« 12 315 ») à l'intention des plaignants. L'effet a été considérable : en 2006, près de 50 millions de demandes ont été traitées par cette voie.

## Questions institutionnelles : structures et voies d'exécution

Trois organes ont la responsabilité principale de l'exécution des lois et règlements sur la concurrence : l'Administration d'État pour l'industrie et le commerce (AEIC), la Commission nationale du développement et de réforme (CNDR) et le ministère du Commerce (MOFCOM). La loi LAM autorise le Conseil des affaires d'État à constituer une commission et une autorité d'exécution antimonopole dépendant de lui avant août 2008, date de son entrée en vigueur. En faisant respecter cette loi, les trois organes jouent le même rôle que lorsqu'ils appliquaient le dispositif légal et réglementaire antérieur sur la concurrence.

L'AEIC est responsable de nombreux aspects de la surveillance des marchés, tels que l'enregistrement des entreprises, la concurrence, la protection des consommateurs, les pratiques de marketing, la publicité et les marques de fabrique. Dans l'organisation gouvernementale, l'AEIC dépend directement du Conseil des affaires d'État, qui nomme son ministre et quatre vice-ministres. En 2001, elle est passée du statut de vice-ministère à celui de ministère. Son Bureau de la concurrence est chargé de formuler ainsi que de faire respecter les règles et les pratiques destinées à empêcher la formation de monopoles et la concurrence déloyale. Il diligente aussi des enquêtes sur les pratiques monopolistiques, la concurrence déloyale, la contrebande et la vente des produits de la contrebande. L'Office de lutte contre la concurrence déloyale fixe les règles applicables aux pratiques commerciales prohibées, tandis que l'Office antimonopole édicte les règles visant les agissements qui restreignent la concurrence; ces services de conception des politiques, situés à la tête de l'AEIC, sont de petite taille, car l'exécution incombe aux fonctionnaires locaux. Les directions de la concurrence à l'échelon des provinces, des préfectures et des districts sont chargées de la surveillance et des enquêtes dans les domaines visés par la loi LCCD. Au sein de ces administrations locales, les nombreuses fonctions de l'AEIC sont exercées par des centaines de milliers de fonctionnaires, dont plus de 60 000 s'occupent de sujets relatifs à la loi LCCD.

Le MOFCOM est responsable de l'évolution du marché intérieur et du commerce international. Ses attributions englobent la supervision des associations professionnelles, la création et le développement de marchés en zone rurale, la normalisation des marchés de produits en zone urbaine, la réforme de secteurs particuliers comme la distribution, la coopération commerciale internationale et la résolution des différends commerciaux. Certaines d'entre elles relevaient auparavant du ministère du Commerce extérieur et de la Coopération économique (MOFTEC) et de la Commission d'État de l'économie et du commerce (CEEC), d'autres de l'ancienne Commission d'État chargée du plan. Les questions en rapport avec la politique de concurrence sont traitées par la direction juridique du MOFCOM, qui a créé un service d'enquête antimonopole en novembre 2004. La principale fonction du MOFCOM en matière d'exécution du droit de la concurrence est le contrôle des fusions.

La CNDR est la principale agence de politique chargée de la politique de développement économique et social, sous l'autorité du Conseil des affaires d'État. Elle compte 26 directions et quelque 900 collaborateurs. Elle a succédé à la Commission d'État chargée du plan. Celle-ci, créée en 1952, reçut en 1998 la dénomination de Commission d'État du développement et du plan; fusionnée en 2003 avec l'Office du Conseil des affaires d'État pour la restructuration du système économique et intégrée à la CEEC, elle a été transformée en ce qui est maintenant la Commission nationale du développement et de la réforme (CNDR). La direction du contrôle des prix de la CNDR administre la loi sur les prix et les *Dispositions sur les prix*

*monopolistiques*. Elle enquête et prend des mesures contre les infractions : non respect des prix fixés par la réglementation, collusion, exploitation et prédation en matière de prix. Pour sa part, la direction des prix de la CNDR est responsable de la prévision, de la programmation des politiques et des enquêtes sur le coût des principaux produits agricoles; elle est aussi chargée de fixer les prix de produits importants ainsi que les prix et redevances relevant de l'État central. Il existe également des services d'administration des prix à l'échelon des provinces, des villes et des districts.

Le dispositif institutionnel d'exécution de la loi LAM incombe au Conseil des affaires d'État. Les versions préliminaires de cette loi, datant de 1999 et de 2002, envisageaient la création d'une instance antimonopole subordonnée au Conseil. Le projet de 2004 prévoyait la mise en place d'une autorité commerciale compétente, rattachée au MOFCOM. Les projets d'avril et de juillet 2005, rejoignant le modèle de 1999 et 2002, proposaient une autorité antimonopole de niveau ministériel, dotée de larges pouvoirs d'enquête et de décision. Mais le projet de novembre 2005 n'a pas retenu le modèle d'une instance unique de niveau ministériel ou indépendante. La loi LAM mentionne l'autorité investie par le Conseil des affaires d'État de fonctions d'exécution de la loi antimonopole et l'autorité d'exécution antimonopole subordonnée au Conseil des affaires d'État, qui sera responsable de l'application de la loi (art. 10). Le législateur s'est donc prononcé en faveur du maintien de la division des responsabilités, le MOFCOM, l'AEIC et la CNDR ayant autorité pour faire exécuter des aspects particuliers de la loi LAM. Le Conseil des affaires d'État a agi en ce sens. Le MOFCOM continue à s'occuper des fusions, la CNDR des cartels et l'AEIC des aspects de la lutte contre les monopoles concernant la distribution et l'abus de position dominante ainsi que de l'examen de certaines fusions. L'autorité antimonopole, quelle qu'en soit la forme, est un organe placé sous l'autorité du Conseil des affaires d'État, c'est-à-dire du gouvernement central.

Une Commission antimonopole du Conseil des affaires d'État aura pour mission d'organiser, de coordonner et de guider les activités en ce domaine (art. 9). Ses attributions seront la recherche, la formulation de la politique, les enquêtes et les évaluations sur les conditions générales de concurrence, la rédaction et la promulgation de principes directeurs, la coordination de la mise en œuvre. L'institution d'une Commission antimonopole pour coordonner l'application de la loi préfigure une division tripartite de l'autorité d'exécution : en effet, elle ne se justifierait pas s'il y avait un seul organe d'exécution à superviser. Elle surveillera aussi les relations entre l'autorité chargée d'appliquer la loi LAM et les régulateurs sectoriels dont les fonctions et les responsabilités influent sur la concurrence.

La mise en œuvre à l'échelon local sera également importante. Les versions préliminaires de la loi LAM auraient créé des branches provinciales de l'autorité nationale d'exécution. Le texte finalement adopté stipule que cette autorité, quelle qu'en soit la forme, pourra déléguer ses fonctions aux organes correspondant des administrations infranationales.

### **Application du droit de la concurrence**

On trouve au chapitre VI de la loi LAM les dispositions relatives aux pouvoirs et aux procédures d'exécution. L'enquête sur un accord monopolistique ou sur un abus de position dominante peut être déclenchée à l'initiative de l'autorité d'exécution ou à la suite d'une plainte. L'entité impliquée a le droit de faire connaître son point de vue et de se défendre elle-même. Si elle s'engage à effacer les effets de son comportement, l'autorité

peut suspendre l'enquête en attendant la réalisation des conditions convenues. Elle surveillera le respect des engagements pris. Elle est habilitée à mettre fin à l'enquête (sans décision officielle) et à réduire ou à annuler les sanctions, à condition que les engagements soient tenus. Elle peut aussi relancer la procédure si les parties ne tiennent pas leurs engagements, si les faits justifiant la suspension de l'enquête changent substantiellement ou si les parties ont présenté des informations incomplètes ou trompeuses.

Le pouvoir d'enquêter s'appuie sur des sanctions financières. La non communication d'informations ou de documents dans le cadre d'une enquête, la destruction de preuves ou d'autres formes d'obstruction sont passibles d'amendes, dont le montant maximum est de 200 000 CNY pour une entreprise et de 20 000 CNY pour un particulier. Dans les affaires graves, l'amende peut aller jusqu'à 1 million CNY pour une entreprise et 100 000 CNY pour un particulier; entreprises et particuliers peuvent aussi faire l'objet de poursuites pénales (art. 52).

Les violations importantes des interdictions de loi LAM sont sanctionnées par des injonctions, des amendes et la confiscation des gains qui en résultent. Le montant maximum de l'amende s'élève à 10 % du chiffre d'affaires réalisé sur le marché concerné pendant l'année la plus récente et le montant minimum à 1 % (art. 46, 47). Les facteurs à prendre en considération pour fixer le montant de l'amende sont la nature, la portée et la durée de l'infraction (art. 49). Si un accord restreignant la concurrence n'est pas effectivement appliqué, l'amende maximum est 500 000 CNY (art. 46). Si une partie à l'accord restrictif en informe l'autorité responsable et donne des preuves solides, son amende peut être réduite ou même supprimée (art. 46). Cette souplesse permettra d'appliquer un programme de clémence destiné à faciliter l'application de la loi aux cartels.

Les tribunaux populaires ont un pouvoir de contrôle des mesures d'exécution et se prononcent sur les demandes de réparation des parties lésées. La loi sur le contentieux administratif donne des précisions sur le contrôle judiciaire. En général, la procédure contentieuse sur des points de droit et de fait, dans des domaines comme le respect du droit de la concurrence, commence auprès de l'un des 400 tribunaux populaires à l'échelon local et on peut faire appel devant la juridiction immédiatement supérieure. Or, un recours administratif gracieux est une condition préalable avant de contester devant une juridiction la décision d'approuver ou de refuser une fusion. On peut aussi exercer un recours administratif gracieux concernant d'autres sujets, mais, dans ce cas, ce n'est évidemment pas une condition préalable au lancement d'une procédure judiciaire (art. 53).

Les parties lésées par un accord monopolistique ou un abus de position dominante peuvent recevoir des dommages et intérêts par la voie d'un procès au civil. La loi LAM n'indique pas si la constatation préalable d'une infraction par l'autorité d'exécution est nécessaire pour pouvoir poursuivre. De même, la loi LCCD autorise les entreprises victimes d'actes de concurrence déloyale à rechercher un dédommagement au moyen d'une action civile. S'il s'avère difficile de démontrer le préjudice effectif découlant de la pratique déloyale, le plaignant peut récupérer les gains réalisés par le défendeur du fait de l'infraction (LCCD, art. 20). Dans le cadre de cette procédure, les dispositions de la loi sur les contrats à propos des effets sur la concurrence ont été invoquées dans une affaire concernant des licences d'usage de la propriété intellectuelle.

Les lois locales et régionales en matière de concurrence portent parfois sur les mêmes sujets que la législation nationale. En 1994, les autorités municipales de Pékin ont adopté leur propre loi sur la concurrence déloyale peu après le vote de la loi nationale; 20 autres autorités locales, à Shanghai, Wuhan et ailleurs, ont aussi adopté des lois et règlements

similaires. La fixation concertée des prix a été spécifiquement interdite pour la première fois par les règlements d'application de la loi LCCD pris par la province de Guangdong. Les règles de la zone économique spéciale d'Hainan visant la concurrence déloyale prohibent dans des termes plus rigoureux que ceux de la loi LCCD la division du marché, le boycott des achats ou des ventes, la fixation concertée des prix, la limitation de la production et la collusion dans les procédures d'offre.

### **Questions internationales**

Le « test des effets internationaux » est intégré à la loi LCCD et les interdictions stipulées s'appliquent à un comportement, ayant lieu en dehors de la Chine, qui élimine ou limite la concurrence sur le marché intérieur chinois (art. 2). La plupart des dispositions de la loi s'appliquent dans les mêmes conditions aux entreprises nationales et étrangères. Il y a une exception : c'est l'obligation de procéder à un examen supplémentaire, au titre de la sécurité nationale, en cas d'acquisition d'entreprises chinoises par des investisseurs étrangers et dans les autres circonstances où une concentration de capital étranger suscite des préoccupations de sécurité nationale (art. 31). Un rapport établi par l'AEIC en 2004 appelait à un renforcement du droit de la concurrence pour se protéger des stratégies anticoncurrentielles de grandes sociétés étrangères. Cette opinion s'inspirait peut-être de conseils comme ceux donnés par (OCDE, 2002a), selon lesquels l'absence d'une loi générale sur la concurrence exposait l'économie chinoise aux abus anticoncurrentiels de firmes étrangères. Si l'autorité antimonopole estime que des entreprises étrangères font peser une menace particulièrement sérieuse sur la concurrence, elles peuvent être soumises à une surveillance plus étroite.

Des accords de coopération ont été conclus avec la Russie en 1996 et le Kazakhstan en 1999. Ils prévoient l'échange de renseignements, quand c'est possible, en matière d'enquêtes sur les monopoles, la concurrence déloyale et les violations des droits des consommateurs. Ces accords désignent l'AEIC comme instance responsable de la coopération au sein du gouvernement chinois.

### **Ressources, actions et priorités implicites**

La plupart des problèmes d'application de la loi LCCD qui se posent à l'AEIC sont en rapport avec les marques de fabrique et les pratiques de marketing induisant en erreur. L'essentiel des procédures relatives à la concurrence a concerné des restrictions imposées par les services publics. De 1995 à 2002, l'AEIC a traité quelque 3 400 cas d'abus des services publics ainsi que quelque 900 affaires concernant la collusion dans des adjudications, 650 les ventes liées, 350 les monopoles administratifs et 250 les ventes en dessous du prix coûtant. La CNDR insiste sur les effets pour le consommateur de ses actions de répression en matière de prix, dont la plupart portent sur des présentations inexactes, des frais injustifiés et la non-observation de prix réglementés, plutôt que sur la fixation concertée ou les pratiques de prix d'éviction. Un numéro de téléphone spécial existe depuis 5 ans pour permettre aux consommateurs de se plaindre. En 2006, les contrôleurs des prix ont reçu plus de 500 000 plaintes et ont enquêté sur à peu près 10 % d'entre elles. Les mesures de répression ont permis le remboursement aux consommateurs de 190 millions CNY (et le recouvrement par le Trésor de 110 millions CNY). Les réclamations les plus nombreuses, représentant les deux tiers du total en 2006, ont visé les prix dans l'éducation, les transports, la santé, l'immobilier et les télécommunications. L'AEIC et le MOFCOM ont tous deux affecté à l'examen des fusions une douzaine de collaborateurs de leurs services

centraux. Le nombre des opérations examinées a été jusqu'à présent limité, mais il est en augmentation. Alors que l'on a compté seulement neuf notifications en 2001, il y en a eu 61 pendant les six premiers mois de 2006.

## Les limites de la politique de concurrence et de son exécution

### Exclusions

La loi LAM ne comporte pas de clauses d'exclusion générale des affaires relevant de la compétence d'autres régulateurs. En revanche, la loi LCCD renvoie à d'autres lois et règlements en cas de conflit. En présence d'actes pour lesquels les dispositions légales et réglementaires stipulent que d'autres administrations doivent exercer le contrôle, ces dispositions s'appliquent et non la loi LCCD (LCCD, art. 3). Dans les premières versions de la loi LAM, il y avait une clause identique à celle de la loi LCCD, qui excluait les affaires tombant sous le coup d'autres textes législatifs ou réglementaires, mais elle a été retirée du texte final. Le projet de loi LAM de 1999 proposait un autre moyen de traiter les domaines où des conflits de compétence étaient susceptibles de survenir : il prévoyait une période de transition de 5 ans, pendant laquelle la loi générale sur la concurrence ne s'appliquerait pas aux monopoles naturels ou aux services publics comme la poste, les chemins de fer, l'électricité, le gaz et l'eau, à condition que la conduite en cause soit permise par les autorités réglementaires compétentes dépendant du Conseil des affaires d'État. L'idée d'une période de transition n'est pas réapparue dans le projet de 2002 et ne figure pas dans la loi LAM finalement adoptée.

Le problème de la conciliation des interdictions générales de la loi LAM avec les exigences d'autres programmes réglementaires et politiques publiques est visé par son article 7. Les différentes traductions non officielles de cet article varient sur des points de détail éventuellement significatifs. Il stipule que l'État protège les activités professionnelles légitimes des entreprises publiques qui sont importantes pour l'économie ou la sécurité nationale, et de celles qui disposent de droits, légalement attribués, d'exclusivité d'exploitation ou de vente. Mais il ajoute que l'État supervise et contrôle leurs activités et leurs prix, pour protéger les intérêts des consommateurs et promouvoir le progrès technologique, et aussi que ces entreprises doivent agir de bonne foi, conformément à la loi, accepter le contrôle public et ne pas utiliser leur situation d'exclusivité ou de domination au détriment des consommateurs. Ce texte, qui protège les « activités professionnelles légitimes » de ces entreprises, tout en leur demandant de respecter la loi et de ne pas nuire aux consommateurs, est à l'évidence un compromis entre politique industrielle et politique de concurrence. Il ne crée apparemment pas une exclusion de la loi LAM; il semble plutôt préfigurer des instructions autorisées sur les modalités d'application de cette loi, dictant aux entreprises publiques ce que doit être leur comportement. La mise en œuvre permettra de mesurer son effet réel.

En règle générale, les problèmes d'incompatibilité entre les différentes normes juridiques pourraient être résolues par référence à leur hiérarchie. Les lois LAM et LCCD, en leur qualité de textes adoptés par l'Assemblée populaire nationale, l'emporteraient normalement sur les règlements administratifs édictés par le Conseil des affaires d'État, comme sur les règles arrêtées par les ministères et les commissions ou sur les actes pris par les collectivités locales. Le concept de défense de l'action de l'État est implicitement rejeté, car la loi LAM interdit à une entité administrative d'adopter un comportement qui la violerait (art. 36).

La seule exclusion sectorielle de la loi LAM est l'agriculture. Elle ne s'applique pas aux alliances ou actions concertées d'agriculteurs et d'organisations économiques se livrant à la production, à la transformation, à la vente, au transport et au stockage de produits agricoles (art. 56). C'est une exclusion fréquemment prévue pour encourager la coopération entre petits producteurs. Le préjudice qui en résulte éventuellement pour la concurrence dépend de la dimension que peuvent prendre les organisations coopératives, de leur possible participation à la transformation de produits à grande échelle, de l'importance de leurs parts de marché et de la manière dont elles traitent les candidats à l'entrée et les anciens membres.

### **Régulation sectorielle et politique de concurrence**

Les règles qui régissent le secteur des télécommunications reconnaissent l'importance de la concurrence. Adoptées en 2000, elles prévoient la séparation entre fonctions étatiques et gestion des entreprises, interdisent les monopoles, encouragent la concurrence et facilitent le développement l'ouverture, l'équité et l'honnêteté (Règles des télécommunications, art. 4). Plusieurs obligations spécifiques favorisent et protègent la concurrence. Les grandes entreprises du secteur n'ont pas le droit de refuser les demandes de connexion au réseau. Les règles interdisent les prix d'éviction et les subventions croisées non justifiées. Les clients peuvent choisir leurs fournisseurs et la vente forcée est prohibée. Ces règles sont administrées par le ministère des industries de l'information et par les directions du même nom à l'échelon provincial. La législation portant sur ce secteur est toujours en cours de rédaction.

Dans le domaine de l'électricité, on a commencé à réformer au milieu des années 80 en permettant à des parties autres que l'État central d'investir dans la production. La loi sur l'énergie électrique, adoptée en décembre 1995, régit les conditions d'entrée, de fonctionnement et de tarification. En 1997, la compagnie publique d'électricité a reçu la plupart des actifs du ministère de l'électricité; en 2002, elle a été scindée en deux sociétés de transmission et cinq groupes de production. La séparation entre production, d'une part, transmission et distribution, d'autre part, était une condition préalable importante à l'exercice de la concurrence au stade du gros et du détail. Toutefois, d'importants aspects de la réglementation du fonctionnement du réseau et de la tarification restent à résoudre. Ainsi, en raison du contrôle des collectivités locales sur la distribution, la préférence est souvent donnée aux centrales qu'elles possèdent. Or, il arrive qu'elles soient petites et peu efficaces, alors que de nouvelles centrales plus efficaces et contrôlant mieux la pollution peuvent rester inutilisées. La Commission d'État chargée de réguler l'électricité, établie en 2002, et les commissions de l'électricité, placées au-dessus de l'échelon des districts, supervisent et administrent le secteur. La CNDR a des fonctions de politique, de réglementation et d'administration, telles que la conception des plans de développement et l'autorisation des projets. La tarification concurrentielle de l'électricité a été expérimentée à Shanghai et dans cinq autres provinces, mais le programme pilote couvrait moins de 10 % de l'électricité produite dans ces zones. Jusqu'à présent, les investisseurs du secteur bénéficiaient de la sécurité procurée par des contrats de vente basés sur une tarification de type « cost plus ». Les réformes envisagées de la tarification au stade du détail comprennent un mécanisme d'ajustement des prix réglés par l'utilisateur final en fonction de l'augmentation du coût du pétrole. On prévoit une nouvelle réforme du système de tarification, dans le long terme, pour que les prix reflètent intégralement les coûts, et pour donner aux consommateurs et aux investisseurs des signaux en temps opportun et de nature adéquate. La politique de réforme des prix vise à permettre au marché de gros de déterminer les tarifs au

stade de la production, tandis que l'État réglementera ceux de la transmission et de la distribution ainsi que les prix relatifs acquittés par les opérateurs finaux.

Le service postal constitue un monopole public, régi par la loi postale adoptée en 1986. La distribution du courrier et les services connexes présentant les mêmes caractéristiques sont le monopole des entreprises postales publiques, sauf si le Conseil des affaires d'État prévoit des exceptions. Le Bureau de la poste d'État et l'AEIC supervisent et administrent la loi postale et les services correspondants. Le service postal a fait l'objet de plusieurs plaintes visant des ventes forcées anticoncurrentielles. Il y a toute une gamme de pratiques discutables : spécifications qui obligent en fait à utiliser des emballages vendus par la Poste de Chine et des enveloppes fabriquées par ses filiales, obligations imposées à la clientèle d'ouvrir des comptes d'épargne postale ou d'utiliser des cartes de paiement émises par une banque particulière.

### **Monopole administratif et défense de la concurrence**

Le principal problème de monopole administratif est le protectionnisme régional. Dans les années 80, première phase des réformes, l'apparition et l'expansion rapide des entreprises de bourg et de village a entraîné des capacités de production excédentaires. Beaucoup de ces entreprises étaient en dessous de la taille minimum d'efficacité ou tributaires de ventes à d'autres régions pour faire des bénéfices. Les régions et leurs firmes se sont trouvées en position de concurrence. Pour protéger leurs entreprises en difficulté et préserver les emplois, de nombreuses collectivités locales ont établi des barrières aux échanges, telles que des postes douaniers, et soutenu des tactiques d'exclusion allant de prix d'éviction jusqu'aux pneus crevés. Depuis 1993, la loi LCCD interdit les obstacles manifestes et les règles d'exclusivité, tandis que l'AEIC a réussi dans une certaine mesure à éliminer ces « blocus régionaux ».

Mais le protectionnisme régional anticoncurrentiel peut revêtir des formes plus subtiles. Ainsi, la discrimination en matière de taxes, de normes, d'inspection et de licences peut aussi entraver notablement le commerce et la concurrence. Les autorités locales se sont quelquefois opposées à des fusions qui auraient mis fin à l'identité distincte d'entreprises locales ou ont empêchées celles-ci d'abandonner des activités improductives par voie de faillite ou de fusion. En intervenant dans les restructurations pour protéger des intérêts professionnels, elles compromettent les objectifs de réduction des capacités excédentaires et de réalisation d'économies d'échelle favorables à l'efficacité. L'interdiction générale formulée par la loi LAM et l'existence d'une liste détaillée de pratiques prohibées étendront le contrôle des autorités aux abus et obstacles indirects et complexes. L'article 34, qui interdit la discrimination, pourrait servir de base à l'autorité antimonopole pour annuler les décisions protectionnistes locales en matière de fusions. À défaut, il pourrait être utile de trouver un autre moyen de s'assurer que les autorités nationales antimonopole soient habilitées à examiner et à approuver ou rejeter les fusions qui sont inférieures aux seuils de notification et d'autorisation fixés par le chapitre IV.

Des observateurs, dont l'OCDE, ont estimé que la faiblesse des sanctions prévues par la loi LCCD expliquait la persistance des barrières régionales au commerce. La délégation de l'exécution aux échelons locaux constitue peut-être un problème encore plus sérieux. Les fonctionnaires locaux chargés d'exécuter la loi sont employés par l'administration qui se livre à l'abus. S'ils constatent une infraction, ils ont seulement le pouvoir d'informer un échelon supérieur de l'entité en infraction. Dans ces conditions, les entreprises sont peu incitées à déposer plainte et les fonctionnaires chargés de faire exécuter la loi sont

également peu enclins à donner suite aux plaintes qu'ils reçoivent. Certains dispositifs juridiques transitoires permettent à l'autorité de concurrence de contrôler directement les abus administratifs. Ce pouvoir est rarement utilisé, du fait des évidentes difficultés pratiques et politiques qu'il soulève, mais il peut être appréciable, même si on le tient en réserve. Le dispositif le plus ferme qui serait clairement conforme aux principes actuels d'organisation des administrations chinoises consisterait peut-être à donner à l'instance administrative supérieure compétence pour réformer une décision et sanctionner, comme le prévoient les lois LCCD et LAM. En permettant à l'autorité antimonopole de déclencher l'enquête et de recommander une action, on lui donne un rôle positif. Le pouvoir de rendre la recommandation publique pourrait grandement contribuer à l'efficacité de la procédure.

Le rôle assigné par l'article 5 aux autorités antimonopole est de l'ordre de la sensibilisation; il s'agit de rechercher la modification de règles et de décisions contraires à la concurrence. L'article 37 interdit les règles qui éliminent ou limitent la concurrence; il habilite donc explicitement l'autorité antimonopole à contester les règles qui gênent l'exercice de la concurrence plus qu'il n'est nécessaire pour atteindre leurs autres objectifs, présumés légitimes.

## **Droit et politique de la concurrence dans la transition vers une économie de marché développée**

La transformation de la Chine a commencé par une redynamisation des mécanismes traditionnels du marché dans les campagnes. On a encouragé la petite industrie à évoluer en dehors du plan; parallèlement, des entreprises privées et à participation étrangère sont apparues pour concurrencer les entreprises publiques héritées de la période de planification centralisée. L'entrée de nouveaux acteurs, en créant un marché de produits fortement concurrentiel, a été le facteur externe le plus important du changement de l'industrie chinoise. Les entreprises publiques ont été transformées en sociétés pour améliorer leur efficacité. Mais cette mesure n'a fait que transférer leurs difficultés financières du budget de l'État aux banques publiques et une nouvelle phase de restructuration du système financier a été nécessaire pour se débarrasser des entreprises fantômes. Comme la nouvelle situation de concurrence suscitait des difficultés, l'État a encouragé l'autodiscipline des prix, forme évidente de cartel de crise. Malgré ces hésitations en cours de route, la réforme a réussi à remplacer l'économie dirigée par un marché vigoureux et concurrentiel, sans passer par un big bang qui aurait consisté à rejeter les entreprises publiques et toutes les autres institutions de l'économie planifiée.

Au cours de la première étape des réformes, il était plus important de rétablir la confiance dans l'intégrité des opérations de marché que de maximiser l'efficacité en empêchant les monopoles et la collusion. C'est pourquoi le premier texte relatif à la concurrence a été la loi LCCD. Elle a été suivie de lois visant les abus évidents en matière de prix et d'adjudications. De même, après une trentaine d'années de gestion économique par l'État, on a jugé les problèmes de monopole administratif plus sérieux et plus nocifs que ceux découlant des entreprises monopolistiques. La deuxième étape des réformes, à partir du début des années 90, a mis en place les institutions financières, juridiques et réglementaires indispensables à une économie de marché développée. Les capacités et les qualités de beaucoup de ces nouvelles lois et instances de contrôle restent à établir. La gouvernance des sociétés et la supervision réglementaire étant encore embryonnaires, la principale contrainte pesant sur la gestion des entreprises a été la concurrence sur les marchés de produits (selon une enquête auprès de PDG chinois). Pour être sûr que cette

discipline continue à s'exercer, il faut donner à la politique de concurrence un solide fondement juridique et institutionnel.

La Chine dispose désormais d'une loi générale sur la concurrence. Son économie a atteint le stade où tous les outils de cette politique sont nécessaires pour corriger et dissuader les abus en matière d'exclusion, d'exploitation et de collusion ainsi que pour contrôler la création d'un pouvoir de marché par des concentrations. Le dispositif complet de contrôle et de notification des fusions prévu par la loi LAM est ce qu'elle ajoute de plus important aux textes légaux et réglementaires déjà en vigueur. Cet ajout marque un tournant de la transition. Dans beaucoup de secteurs, on peut encore procéder à des concentrations pour améliorer l'efficacité et réaliser des économies d'échelle. Mais la procédure d'examen des concentrations par la loi LAM reconnaît l'importance de la concurrence pour le progrès de l'efficacité; elle devrait donc autoriser les concentrations, tout en empêchant et en sanctionnant les abus qui priveraient la population de leurs avantages. Certains observateurs chinois ont réclamé une loi sur la concurrence pour protéger les entreprises nationales des concurrentes étrangères. Cette crainte est peut-être la raison pour laquelle la loi LAM prévoit un contrôle, au titre de la sécurité nationale, des acquisitions effectuées par des investisseurs étrangers. En commentant l'obligation similaire prévue par les règles actuelles sur les fusions, l'OCDE a fait remarquer qu'un obstacle supplémentaire de ce type pouvait compromettre sérieusement la stabilité des opérations internationales de fusion et d'acquisition (OCDE, 2006). On continue à expliquer à la population qu'un renforcement du droit de la concurrence serait bénéfique à l'économie. Dans le débat à propos de la loi LAM, certains ont recommandé de ne pas aller trop loin dans l'interdiction des accords horizontaux et soutenu que la fixation concertée des prix était parfois nécessaire pour éviter une concurrence forcenée entre firmes chinoises, protéger la sécurité et la santé, et résister aux autres pays. La longueur même du débat montre à quel point le renforcement de la politique de concurrence constitue une étape importante de la transition. La transparence de la procédure, au cours de laquelle les rédacteurs et le législateur ont sollicité des remarques du public ainsi que d'experts chinois et étrangers, a montré au monde l'évolution du système chinois de gouvernance et les progrès de son économie de marché.

Maintenant que le marché est redevenu le fondement de l'économie, les problèmes de développement – concernant les investissements, les institutions et la sécurité sociale – remplacent ceux de la transition du plan au marché. La Chine est désormais confrontée aux mêmes difficultés que de nombreux autres pays pour intensifier la concurrence dans des secteurs comme les infrastructures, les finances et les ressources primaires; c'est-à-dire aux défis habituels de la réforme réglementaire. Une vigoureuse politique de concurrence peut l'aider à atteindre ses objectifs de développement en transformant les rivalités pour l'obtention de rentes et de privilèges en lutte pour l'efficacité et l'innovation.

Les rapports de l'OCDE sur l'économie et l'organisation réglementaire de la Chine ont souligné l'importance d'un renforcement de la politique de concurrence (OCDE, 2002; OCDE, 2005). En analysant le fonctionnement des marchés, ils ont montré comment certains indicateurs de la concurrence pouvaient masquer les problèmes. Quand l'organisation économique continue à refléter l'ancien objectif d'autosuffisance locale ou quand des obstacles locaux ont empêché le développement de marchés nationaux, les ratios de concentration sous-estiment cette dernière. Certains de ces marchés connaissent des difficultés structurelles. Dans de nombreux secteurs dominés auparavant par l'État, une intégration verticale excessive, due en partie au coût élevé nécessaire pour faire respecter

les contrats, nuit à l'efficacité et décourage l'entrée. Certaines branches industrielles importantes – dont la transformation de produits pétroliers, la fabrication de métaux ferreux et non ferreux, les transports et la chimie de base – ont été relativement fermées à la concurrence. Les rapports de l'OCDE ont fait remarquer qu'une structure de marché caractérisée par une faible concentration nationale et une multiplicité d'entreprises régionales opérant en deçà de l'échelle minimum d'efficacité avait d'importantes conséquences pour la politique de concurrence. Des distorsions comme l'absence de contraintes budgétaires, le protectionnisme régional et les barrières à la sortie contrecarrent les objectifs d'efficacité de la concurrence; mais elles peuvent déclencher des luttes intenses et même une « compétition destructrice » faisant baisser les prix en dessous du coût marginal. En général, les tentatives de collusion pour mettre fin à ces guerres de prix échouent rapidement. Au fur et à mesure que les réformes renforceront les contraintes budgétaires et faciliteront la sortie du marché, les fusions destinées à améliorer l'efficacité réduiront les capacités excédentaires, mais augmenteront aussi la concentration sectorielle. Comme cette situation va favoriser une coordination oligopolistique, et même des pratiques de collusion plus durables d'entreprises privées, il devient plus important pour la Chine de disposer d'une législation générale efficace sur la concurrence.

Les rapports de l'OCDE ont attiré l'attention sur trois mesures importantes que la Chine devrait prendre pour rendre sa politique de concurrence plus efficace. En promulguant une loi générale sur ce sujet, elle a franchi la première étape. La loi LAM intègre des concepts communs au droit moderne de la concurrence dans le monde entier. Toutefois, les priorités et les moyens d'application de ces principes varient souvent, en fonction de la diversité des traditions juridiques et politiques ainsi que des structures et du développement économiques. Ainsi (OCDE, 2002a) note que les pays développés et compétitifs ciblent en priorité les cartels et les fusions anticoncurrentielles, alors que beaucoup de pays en transition se concentrent sur la démonopolisation; dans la situation de la Chine en 2002, la priorité était d'empêcher les pratiques d'exclusion. L'application de principes communs peut également varier, l'hétérogénéité des conditions économiques expliquant les divergences de méthodes entre, par exemple, les règles intrinsèques et les tests de part de marché.

La structure et l'évolution des institutions chargées de faire exécuter la loi dépendent des traditions politiques et des systèmes juridiques, qui peuvent traduire des différences à propos de valeurs autres que l'efficacité économique. Dans la plupart des pays, membres ou non de l'OCDE, le respect des principales règles de la concurrence est assuré par une seule agence. En Chine, où trois instances appliquaient la législation antérieure, le dispositif antimonopole établi par la loi LAM fait appel aux mêmes; en effet, l'AEIC, la CNDR et le MOFCOM sont désignés pour faire exécuter la loi dans leurs trois domaines propres. En principe, une autorité unifiée favorise la cohérence de la politique, alors que la division est source d'inefficacité. Ainsi, la connaissance approfondie d'un marché résultant du contrôle des pratiques de fixation concertée des prix ne pourrait être transmise directement à une instance différente qui contrôlerait les fusions sur le même marché. L'expérience d'autres pays disposant de plusieurs autorités de concurrence montre que les inefficiences, bien que réelles, ne sont pas insurmontables. On peut encourager l'échange de connaissances en donnant des informations détaillées aux experts ou en organisant leur rotation. De même, les échanges de hauts fonctionnaires peuvent améliorer la cohérence de la politique. En tout état de cause, l'organisation institutionnelle résulte

souvent de choix stratégiques opérés à la suite de longs débats politiques et peut donc être particulièrement difficile à modifier.

L'indépendance et la transparence importent plus pour l'efficacité de l'exécution que l'intégration institutionnelle. Aucun des trois organes chargés de faire respecter le droit de la concurrence n'est structurellement indépendant du gouvernement. Mais il serait difficile de concevoir une indépendance complète dans le système politique chinois. C'est pourquoi la transparence des procédures et des décisions sera importante pour montrer qu'elles reposent plus sur des principes généraux sains que sur des marchandages entre groupes d'intérêts. Beaucoup d'entreprises chinoises appartenant encore à l'État, la politique de concurrence doit minimiser les distorsions du marché qui vont généralement de pair avec le statut public, comme la faiblesse des contraintes budgétaires ainsi que la possibilité d'accorder un traitement préférentiel et l'incitation à le faire. La meilleure assurance d'un traitement neutre des entreprises publiques est de séparer l'action antimonopole des missions de politique et de promotion industrielles. Le fait de prévoir plusieurs moyens institutionnels d'exécution, avec différents domaines d'application et priorités, pourrait aussi atténuer le risque que les autorités poursuivent des objectifs sans rapport entre eux.

La deuxième mesure en faveur d'une politique de concurrence plus efficace recommandée dans OCDE, 2002a est de l'appliquer à la régulation des monopoles d'infrastructures, pour introduire une compétition efficiente là où c'est faisable et pour améliorer la réglementation publique là où cela reste nécessaire. Les principes d'une réglementation proconcurrentielle s'inspirent des expériences des pays membres de l'OCDE et des pays en développement. Ce rapport et d'autres ont aussi formulé des remarques et des recommandations à propos des politiques chinoises en matière d'électricité, de gaz naturel, de télécommunications et de transport ferroviaire. La Chine est en train d'appliquer cette conception à plusieurs secteurs d'infrastructures, notamment l'électricité et les télécommunications.

La troisième mesure représente le défi du futur : adopter et appliquer une politique de concurrence nationale complète. Le fondement du programme de réforme chinois pour établir une économie de marché socialiste est une stratégie forte et implicite en faveur de la réduction des barrières à l'entrée et de la promotion des marchés. Maintenant que la transition vers une économie basée sur l'entreprise est à maturité et qu'une importante organisation institutionnelle est en place, la Chine pourrait bénéficier d'une politique de concurrence plus explicite. Son élément central serait un système de réexamen de la législation et des politiques qui influent sur le comportement du marché; le but serait de déceler et de corriger les contraintes sur l'activité des entreprises qui sont plus rigoureuses qu'il ne le faut pour remédier aux défauts du marché ou réaliser d'autres objectifs de politique. L'OCDE a conçu un cadre analytique convenant à un tel programme. Le manuel de l'OCDE pour l'évaluation de la concurrence fournit une méthodologie générale, en commençant par une liste de contrôle applicable aux lois et règlements qui risquent suffisamment de limiter la concurrence pour exiger une analyse plus approfondie. Il conviendrait d'appliquer un examen complet sous l'angle de la concurrence aux projets de lois et de règlements, lors de leur élaboration, ainsi qu'aux textes légaux et réglementaires en vigueur. Le gouvernement central devrait prendre l'initiative de mettre au point et d'appliquer cette démarche au niveau national. Mais la réglementation régionale et locale est aussi importante et peut assurément constituer une source de distorsions plus graves des marchés. Il faudrait aussi appliquer la méthode retenue à ces échelons des pouvoirs publics, en suivant les instructions données par le gouvernement central. Une politique

#### Encadré 3.4. **Les étapes de la réforme des infrastructures dans le sens de la concurrence**

- Définir les frontières entre le marché et l'État ainsi que les rôles respectifs des entreprises commerciales comme opérateurs et de l'État comme instance de réglementation. L'exercice de la concurrence est difficile lorsque la séparation entre État et secteur commercial est floue, car les concurrents potentiels d'une entreprise détenue par l'État craignent des « règles du jeu faussées » et hésitent à entrer sur le marché. De plus, pareille séparation suppose que les décisions gouvernementales soient explicites pour que l'opérateur commercial puisse les exécuter.
- Mettre en place des organes publics de réglementation qui aient les pouvoirs et les moyens de réglementer les gestionnaires d'infrastructures, de manière à atteindre l'efficacité et d'autres objectifs de la réglementation. Ces entités utiliseront la réglementation pour offrir des incitations aux sociétés commerciales, par exemple en réduisant les obstacles réglementaires, en garantissant un accès juste et efficace aux services essentiels et en veillant à ce que la réglementation soit prévisible. Ainsi, un environnement de marché exige des organes de réglementation qui prennent des décisions neutres, transparentes et non soumises aux pressions ou aux manipulations politiques.
- Mettre en place des systèmes de gouvernance des sociétés permettant de garantir un contrôle adéquat des entreprises gestionnaires d'infrastructures et des incitations appropriées.
- Utiliser les principes de la concurrence pour structurer les secteurs et concevoir les dispositifs réglementaires applicables, afin de garantir l'efficacité et la réalisation des objectifs de service universel.

Source : OCDE, 2002a.

nationale de concurrence n'a pas pour but de la placer au-dessus de toutes les autres priorités sociales et économiques. En vérifiant si les lois et les règlements gênent l'entreprise et l'initiative plus qu'il n'est nécessaire pour atteindre leurs objectifs, cette politique nationale détecterait et modifierait les règles qui freinent la concurrence et la croissance.

#### **Note**

1. Sauf indication contraire, les citations sont tirées d'une traduction non officielle de la loi LAM établie à l'intention du Secrétariat de l'OCDE.

#### **Bibliographie**

- APEC (2007), APEC Competition Policy and Law Database, [www.ftc.gov.tw/EnglishWeb/English.html](http://www.ftc.gov.tw/EnglishWeb/English.html).
- Bush, Nathan (2007), « The PRC Antimonopoly law: Unanswered questions and challenges ahead », *The Antitrust Source*, American Bar Association, [www.antitrustsource.com](http://www.antitrustsource.com), octobre.
- Fairbank, John K. and Merle Goldman (2006), *China: A New History*, Harvard University Press, Cambridge.
- Fox, Eleanor (2007), « An Anti-monopoly law for China – Scaling the walls of protectionist government restraints », *Antitrust Law Journal*.
- IEA (International Energy Agency) (2007), *World Energy Outlook*, IEA, Paris.
- Lin, Ping (2005), « People's Republic of China », in Douglas H. Brooks and Simon J. Evenett, éd., *Competition Policy and Development in Asia*, Palgrave-MacMillan, pp. 71-106.

- Lo, Carlos Wing-Hung (1998), « Socialist Legal Theory in Deng Xiaoping's China », *Columbia Journal of Asian Law*, vol. 11, n° 2, pp. 469-486.
- Maddison, Angus (2007), *L'économie chinoise : Une perspective historique, 960-2030 AD*, Deuxième édition, révisée et mise à jour, éditions de l'OCDE, Paris.
- Naughton, Barry (2007), *The Chinese Economy: Transition and Growth*, MIT Press, Cambridge.
- NDRC (National Development and Reform Commission) (2007), « Analysis of Price Complaints across the Country in 2006 », NDRC, Beijing, [http://jjs.ndrc.gov.cn/gzdt/t20070531\\_138755.htm](http://jjs.ndrc.gov.cn/gzdt/t20070531_138755.htm) (en chinois).
- OCDE (2002), *Railway Reform in China: Promoting Competition*, éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2002a), *La Chine dans l'économie mondiale : les enjeux de politique intérieure*, éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2005a), *La Chine dans l'économie mondiale : la gouvernance en Chine*, éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *Examens de l'OCDE des politiques de l'investissement, Chine, Politiques ouvertes envers les fusions et acquisitions*, éditions de l'OCDE, Paris.
- Owen, Bruce et al. (2004, révisé en 2006), « Antitrust in China: The Problem of Incentive Compatibility », AEI-Brooking Joint Center for Regulatory Studies, <http://aei-brookings.org/admin/authorpdfs/redirect-safely.php?fname=../pdffiles/php7d.pdf>.
- Owen, Bruce, Sun Su and Wentong Zheng (2007), « China's Competition Policy Reforms: The Antimonopoly Law and beyond », John M. Olin Program in Law and Economics Stanford Law School, Working Papers, n° 339, avril, <http://ssrn.com/abstract=978810>.
- SAIC Fair Trading Bureau and CASS International Law Centre (2007), *Selected Anti-monopoly Cases and the Investigation and Analysis of Chinese Administrative Anti-monopoly Enforcement (Fanlongduan Dianxing Anli ji Zhongguo Fanlongduan Zhifa Diaocha)*, Law Press, Beijing.
- Starr, John B. (2001), *Understanding China: A Guide to China's Economy, History, and Political Structure*, Hill and Wang, New York.
- Su, Hua (2007), « Competition Law and Policy in a Transitional China: Transplantation and Localisation », PhD Thesis, Queen Mary, University of London, London.
- Wang, Xiaoye (2002), « The Prospect of Antimonopoly Legislation in China », *Global Studies Law Review*, Washington University, vol. 1, pp. 201-232.
- Wang, Xiaoye (2004), « Issues Surrounding the Drafting of China's Anti-Monopoly Law », *Global Studies Law Review*, Washington University, vol. 3, p. 285.
- Wang, Xiaoye (2004b), « Zur Kodifizierung des chinesischen Antimonopolrechts », *Zeitschrift für Chinesisches Recht*, vol. 2/2004, p. 91.
- Wu, Qianlan (2007), « The Making of a Market Economy in China: Transformation of Government Regulation of Market Development », *European Law Journal*, vol. 13, n° 6, pp. 750-771.
- Xinzhu, Zhang et Vanessa Yanhua Zhang (2007), « The Antimonopoly Law in China: Where do we Stand? », *Competition Policy International*, vol. 3, n° 2, p. 185.

## PARTIE II

### Chapitre 4

# L'amélioration de l'ouverture des marchés par la réforme réglementaire

La République populaire de Chine est une économie importante et en croissance rapide, qui a largement bénéficié du commerce international et des investissements étrangers. Les réformes économiques lancées en 1978 par Deng Xiaoping ont progressivement introduit un secteur marchand au sein d'un système à planification centrale, en s'appuyant sur les échanges et les investissements internationaux. La méthode de réforme au coup par coup, suivie par la Chine au cours des trente dernières années, a donné des résultats significatifs sur le plan de la croissance et de l'intégration au marché mondial. L'adhésion à l'OMC, le 11 décembre 2001, a symbolisé cette intégration en offrant un accès plus sûr et plus prévisible aux marchés tant à la Chine qu'à ses partenaires commerciaux. Elle s'est accompagnée d'obligations d'appliquer une série de réformes visant à consolider les politiques commerciales et économiques libérales. Ces obligations ont joué un rôle important non seulement pour enraciner les changements déjà opérés, mais aussi pour aider les responsables à lancer des réformes internes visant à améliorer la qualité du cadre existant d'économie de marché. En outre, elles continuent à susciter des changements institutionnels et réglementaires de l'ensemble des organes administratifs qui régissent l'économie chinoise. Il devient plus difficile d'établir les conditions politiques internes d'une « deuxième génération » de réformes commerciales s'attaquant aux obstacles à la frontière et à l'intérieur du pays. Ces dernières années, les interventions de politique industrielle et les restrictions aux investissements étrangers ont légèrement augmenté. Ce chapitre retrace l'évolution de la transformation réglementaire dans le domaine des échanges. Il accorde une attention particulière aux modalités de mise en œuvre des règles. Nous utilisons comme principale référence les six « principes d'une réglementation efficace » formulés par l'OCDE. Le chapitre conclut par la présentation d'une série de choix de politique que les autorités chinoises devraient prendre en considération en s'orientant vers un régime commercial tout à fait ouvert et efficace.

## Introduction

La République populaire de Chine (« la Chine ») est une économie de grande dimension et en croissance rapide, qui a beaucoup bénéficié des échanges et des investissements internationaux. Les réformes amorcées en 1978 par Deng Xiaoping ont progressivement introduit un secteur de marché dans un système de planification centralisée; elles se sont aussi appuyées sur le commerce et les investissements internationaux pour soutenir la transformation. Le processus de réforme économique au coup par coup appliqué par la Chine depuis 30 ans est souvent décrit par les responsables au moyen de l'expression « mo zhe shi tou guo he », ce qui signifie « traverser la rivière en cherchant à mettre le pied sur des cailloux »; il a donné des résultats significatifs sur le plan de la croissance et de l'intégration à l'économie mondiale.

L'adhésion à l'OMC, le 11 décembre 2001, a symbolisé l'intégration à l'économie internationale en donnant un accès plus sûr et plus prévisible aux marchés, tant à la Chine qu'à ses partenaires commerciaux. L'entrée à l'OMC s'accompagnait de l'obligation de mettre en œuvre une série de réformes élargissant la portée des politiques économiques et commerciales libérales. Les règles de l'OMC sont importantes pour la Chine, non seulement parce qu'elles enracinent les réformes réalisées, mais parce qu'elles soutiennent les efforts des responsables de la stratégie économique interne pour faire progresser qualitativement la libéralisation du marché. Elles ont été et continuent d'être le fondement des changements institutionnels et réglementaires dans l'ensemble des administrations qui régissent l'économie chinoise.

Il devient plus difficile de réunir les conditions politiques intérieures d'une « deuxième génération » de réformes commerciales portant sur les obstacles réglementaires, externes et internes. Ces dernières années, les interventions de politique industrielle et les restrictions aux investissements étrangers ont légèrement augmenté. Ce chapitre décrit l'évolution de la réforme réglementaire chinoise dans le domaine des échanges. Il accorde une attention particulière aux modalités d'application des règles. On utilise comme référence de base les six « principes d'une réglementation efficiente », définis par l'OCDE. La conclusion présente une série d'options de politique que les autorités chinoises devraient envisager dans le cadre de l'évolution vers un régime d'échanges plus ouvert et efficace.

## Le contexte économique et de politique commerciale

L'ouverture de la Chine aux échanges mondiaux depuis trente ans a été l'un des aspects les plus remarquables de la réforme économique et de la mutation structurelle du pays. Cette évolution a pris la forme d'une transition graduelle et très dirigée. La Chine a engagé le processus d'ouverture progressive de son marché en autorisant des activités de transformation pour l'exportation à petite échelle. À mesure que les industriels ont pris pied sur les marchés mondiaux, ces activités se sont sensiblement développées, favorisées par l'appréciation des monnaies des économies d'Asie voisines. L'accroissement des incitations à fragmenter la production pour utiliser une main-d'œuvre peu payée a

également été à l'origine d'une augmentation des investissements en Chine. Cette économie auparavant fermée est de plus en plus intégrée aux chaînes de production dynamiques d'Asie orientale.

En 1992, date à laquelle la Chine a fait connaître son intention d'établir une « économie de marché socialiste », elle a commencé à diminuer unilatéralement ses tarifs douaniers. Comme le montre le tableau 4.1, l'abaissement des droits de douane au cours des années 90 a été tel que la Chine était sans doute l'une des économies en développement les plus ouvertes lors de son adhésion à l'OMC, en 2001. Le tarif moyen simple a été ramené de 42.07 % en 1992 à 15.88 % en 2001. Après l'accession à l'OMC, il est tombé à 9.82 %. Au-delà de l'ouverture de ses marchés aux partenaires commerciaux, cette réduction a induit d'importants gains d'efficacité et de productivité en Chine.

Tableau 4.1. **Droits de douane légaux, simples et pondérés, de la Chine, 1992-2006**

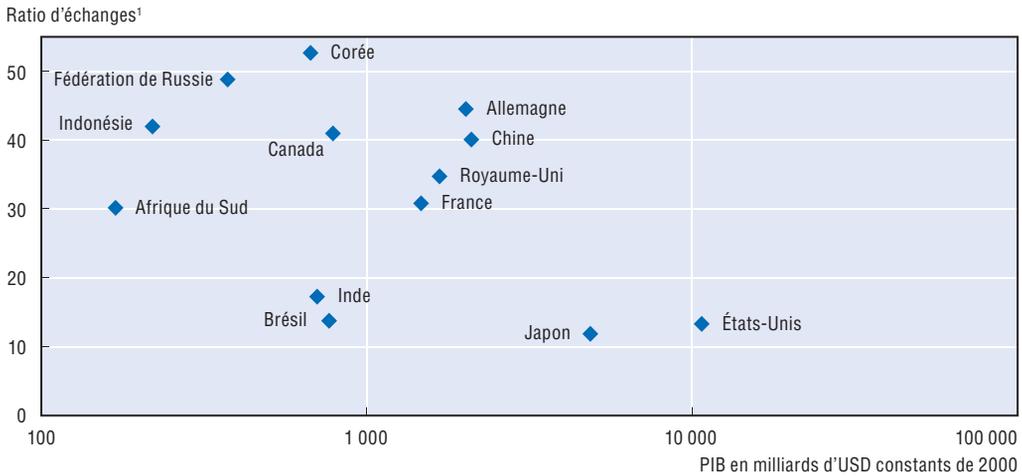
		En %				
		1992	2001	2004	2005	2006
<b>Total des produits</b>	<b>Moyenne simple</b>	<b>42.07</b>	<b>15.88</b>	<b>10.51</b>	<b>9.80</b>	<b>9.82</b>
	<b>Moyenne pondérée</b>	<b>32.17</b>	<b>14.11</b>	<b>5.96</b>	<b>4.90</b>	<b>4.39</b>
Biens d'investissement	Moyenne simple	27.19	13.79	8.26	8.06	7.86
	Moyenne pondérée	26.65	11.73	4.19	3.93	3.18
Biens de consommation	Moyenne simple	64.04	21.02	14.45	13.31	13.38
	Moyenne pondérée	63.76	18.90	12.41	10.02	9.67
Biens intermédiaires	Moyenne simple	35.03	13.39	8.49	7.92	7.92
	Moyenne pondérée	33.59	12.66	7.50	6.54	5.91
Matières premières	Moyenne simple	32.73	14.41	10.50	9.86	10.27
	Moyenne pondérée	8.63	27.13	5.09	2.61	2.99

Source : Base de données UN Trans.

On peut mesurer l'ouverture commerciale de la Chine par le ratio total des importations et des exportations/PIB. Ce ratio est souvent utilisé comme indicateur de l'ouverture d'un pays ou de son intégration à l'économie mondiale; mais il est influencé par divers facteurs endogènes comme la dimension de l'économie, sa distance par rapport aux marchés les plus importants ou les plus dynamiques et les variations de la croissance. En Chine, le ratio échanges/PIB est élevé comparativement à l'OCDE et aux moyennes des BRIIC.

L'expansion des échanges extérieurs de la Chine a été la clé de sa montée en puissance dans l'économie mondiale, avec des taux de croissance annuels trois fois supérieurs au commerce mondial. Le graphique 4.2 montre l'évolution des importations et des exportations chinoises de marchandises, qui est caractérisée par un vif essor depuis l'adhésion à l'OMC en 2001, l'excédent commercial ayant atteint plus de 177 milliards USD en 2006. Le caractère insoutenable de l'excédent de la balance courante a été reconnu officiellement comme un « problème important » par le ministre du Commerce du moment, Bo Xilai, qui a qualifié la réduction de l'excédent commercial de « principale priorité de l'évolution des échanges en 2007 » (Quotidien du peuple, 2007).

Le développement du commerce extérieur de la Chine reflète en partie une plus grande spécialisation de la production asiatique. La Chine s'est imposée en tant que plateforme de transformation et d'assemblage finals pour de gros volumes d'exportations provenant de ses voisins asiatiques membres de l'OCDE, mais destinés aux marchés d'Europe et d'Amérique du Nord. Près de la moitié des exportations chinoises fait partie de

Graphique 4.1. **Ratio d'échanges<sup>1,2</sup> dans les BRIIC et dans certains pays de l'OCDE, 2006<sup>3</sup>**

1. Moyenne des exportations et importations de biens et de services en % du PIB en USD constants de 2000.

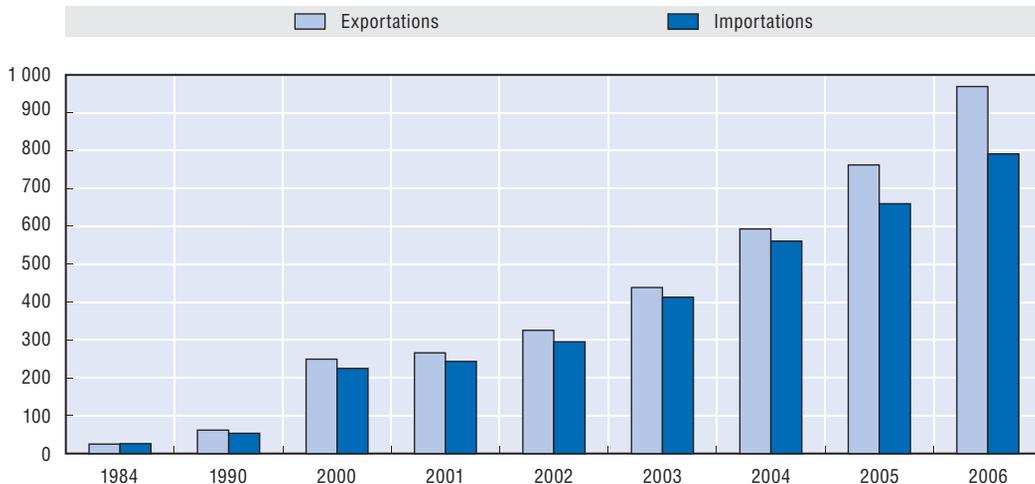
2. Échelle logarithmique sur l'abscisse.

3. 2005 pour le Canada, le Japon et les États-Unis.

Source : Banque mondiale.

Graphique 4.2. **Chine : Évolution du commerce extérieur**

En milliards USD



Source : Base de données UN ComTrade, 2007.

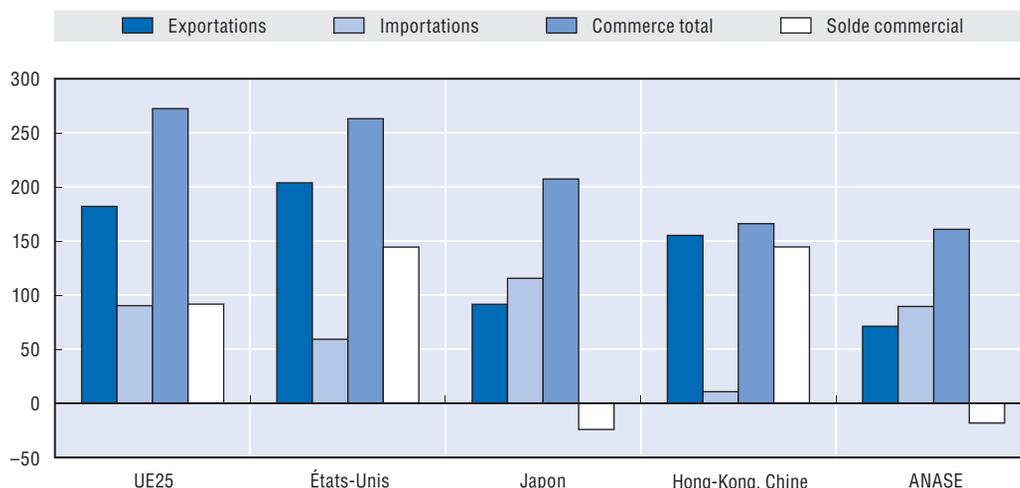
ce système d'échange « triangulaire ». Il en est résulté une évolution des transactions commerciales bilatérales de la Chine, qui se soldent désormais par des excédents croissants avec l'Europe et l'Amérique du Nord, mais par des déficits de plus en plus importants avec de nombreux pays d'Asie (graphique 4.3).

### La réforme des institutions

Dans le cadre de son adhésion à l'OMC, en 2001, et de son intégration croissante au système commercial multilatéral, la Chine s'est engagée à effectuer de nouvelles réformes libérales de sa politique économique et commerciale. Pour les mettre en œuvre, elle a

Graphique 4.3. Principaux partenaires commerciaux de la Chine en 2006

En milliards USD



Note : L'ANASE comprend Brunei, le Cambodge, l'Indonésie, le Laos, la Malaisie, le Myanmar, les Philippines, Singapour, Thaïlande et le Vietnam.

Source : Base de données UN ComTrade, 2007.

procédé à une rationalisation administrative et réorganisé les principales institutions chargées des échanges. Bien que l'instance suprême de l'exécutif – le Conseil des affaires d'État – ait opéré cinq réformes institutionnelles de grande envergure pendant les 20 années précédentes<sup>1</sup>, celle de 2003 a mis en place les structures nécessaires à l'application d'un programme davantage inspiré des principes du marché. En mars 2003, la première session de la 10<sup>e</sup> Assemblée populaire nationale a approuvé un plan de restructuration du Conseil des affaires d'État. Il a consisté à ramener le nombre de ministères de 29 à 28, à en créer deux nouveaux et à réorganiser cinq des anciens. Le résultat a été la constitution de plusieurs grandes agences, dont le ministère du Commerce (MOFCOM). Afin d'unifier la politique commerciale interne et externe, l'ancien ministère du Commerce extérieur et de la Coopération économique et la Commission d'État de l'économie et du commerce ont été supprimés et leurs fonctions transférées au nouveau MOFCOM.

La méthode de transformation progressive de la Chine a été caractérisée par un processus itératif de réformes de la politique économique, puis des institutions qui la mettent en œuvre. Les changements institutionnels actuels indiquent que la Chine oriente de plus en plus son économie interne de façon à faciliter la poursuite de l'intégration au marché mondial. L'organisation étatique chinoise était marquée par la séparation entre les institutions qui s'occupaient de la réglementation interne et celles qui traitaient la réglementation internationale, même dans des domaines identiques. Or, les récentes réformes ont fusionné des institutions auparavant divisées de cette façon, surtout quand elles avaient des fonctions réglementaires similaires. Les regroupements qui ont abouti à la création de l'administration chargée du contrôle de la qualité, de l'inspection et de la quarantaine (AQSIQ), en 2001, et du MOFCOM reflètent cette tendance à la concentration des agences économiques selon une logique fonctionnelle. Ce mouvement, qui correspond à la pratique de nombreux pays de l'OCDE, devrait renforcer la capacité réglementaire de la Chine à participer à l'économie mondiale.

## Le cadre politique : principes fondamentaux

L'objectif général de la réforme n'est pas de déréglementer ou de moins réglementer, mais de perfectionner la réglementation grâce à des institutions réglementaires bien conçues et fonctionnant efficacement. L'OCDE a défini les « principes d'une réglementation efficace » pour guider la politique commerciale et l'évolution de son cadre institutionnel. Ces principes, qui peuvent aussi servir à suivre les progrès de chaque pays, sont les suivants<sup>2</sup> :

- *Transparence et ouverture de la prise de décision.* Les entreprises et les investisseurs étrangers doivent être informés des règles commerciales, nouvelles et révisées, pour pouvoir évaluer exactement les coûts éventuels, les risques et les possibilités commerciales.
- *Non-discrimination,* ce qui signifie l'égalité des chances dans la concurrence entre produits et services analogues, quel que soit le pays d'origine.
- *Absence de restrictions commerciales superflues.* Pour remplir leurs objectifs légitimes, les États doivent recourir à des règles qui ne restreignent pas le commerce au-delà de ce qui est nécessaire.
- *Emploi de mesures internationalement harmonisées.* Pour éviter les coûts supplémentaires résultant de la disparité des normes et des règles techniques entre les pays, il convient d'utiliser des mesures internationalement harmonisées, quand c'est approprié et faisable.
- *Rationalisation des procédures de vérification de la conformité.* On peut atténuer les effets négatifs de la duplication des évaluations de conformité en reconnaissant l'équivalence des règles et les résultats des examens de conformité effectués dans d'autres pays.

## Transparence : égalité d'accès à l'information

La transparence est peut-être l'un des plus importants critères du développement continu d'un contexte propice aux affaires en Chine. L'évolution du cadre légal et réglementaire est l'indice d'une meilleure transparence dans la diffusion de l'information. La transparence réglementaire, c'est-à-dire l'égalité d'accès à la connaissance des lois et des règlements, conditionne une concurrence efficace. Elle est indispensable à tous les participants du marché, mais surtout aux opérateurs étrangers, qui font face à des obstacles supplémentaires comme la barrière linguistique et la spécificité des pratiques professionnelles nationales. La transparence réglementaire a trois aspects principaux : i) l'obtention d'informations sur la réglementation existante, ii) l'ouverture de la procédure au moyen d'une consultation publique avant l'adoption des règles finales, iii) la possibilité pour les participants du marché de déclencher des procédures d'appel appropriées. En outre, la transparence est essentielle à l'exercice de la concurrence internationale dans deux domaines particuliers : iv) les règles techniques et v) les marchés publics.

### Diffusion de l'information

Le premier aspect de la transparence est un accès aisé et ouvert à l'information. Toute entreprise opérant sur le marché doit connaître les règles, procédures et autres dispositions qui touchent à ses intérêts et indiquent les conditions, contraintes et risques qu'elle rencontrera dans son activité. Le fait d'en être pleinement informé atténue l'incertitude sur les obligations applicables, tout en aidant les entreprises à mieux prévoir le coût et le rendement de leur exploitation et de leurs investissements. L'accès à

l'information est particulièrement important pour les entreprises étrangères et les nouveaux venus sur le marché, car les uns comme les autres ignorent souvent la réglementation locale et parfois le contexte économique, politique, social et culturel.

Dans le cadre de ses efforts pour assurer une diffusion transparente de l'information, la Chine s'est engagée à publier et à rendre facilement accessible la totalité des lois, règlements et autres mesures concernant les échanges de biens et de services. Elle a été plus loin que beaucoup d'autres membres de l'OMC sur le plan de la transparence en créant un service des renseignements. Ce service est chargé de répondre aux demandes de clarification des lois et règlements en matière commerciale ainsi que de communiquer l'ensemble de ces textes, en chinois et dans une langue officielle de l'OMC. Depuis 1987, la Chine a adopté plus de 280 textes législatifs et réglementaires relatifs à la transparence (OMC, 2006d, p. 37). Récemment, le gouvernement a pris des mesures d'importance significative, bien que non propres au commerce, pour améliorer la transparence en instituant, le 24 avril 2007, le premier système de communication d'informations officielles à l'échelle nationale, qui a commencé à fonctionner le 1<sup>er</sup> mai 2008; il s'agit des *Règles de la République populaire de Chine sur l'ouverture des informations officielles (Regulations of the People's Republic of China on Open Government Information – Règles OGI)* (J. P. Horsely, J. P., 2007). Les Règles OGI prévoient deux modes d'information officiels. Le premier est la diffusion par les agences administratives de leur propre initiative et le deuxième est la communication en réponse à des demandes de renseignements, dans un délai de 15 à 30 jours ouvrables. Il convient de relever que les Règles OGI ne s'appliqueront pas seulement à l'État central, mais aussi aux échelons administratifs des provinces, des districts et des bourgs. La réussite dépendra toutefois de la qualité et de l'effectivité de l'application.

La loi sur la législation, promulguée en juillet 2000, exige la publication, avant leur entrée en vigueur, de tous les textes législatifs et réglementaires, à l'exception de ceux émanant de l'Assemblée populaire nationale (APN). Cette garantie juridique a été une étape importante du développement de la transparence en matière de publications. On peut trouver les lois et règlements nouveaux de la République populaire de Chine sur son site Internet officiel en chinois, [www.gov.cn](http://www.gov.cn), et ils sont souvent disponibles en anglais sur [www.english.gov.cn](http://www.english.gov.cn). Le Service général du Conseil des affaires d'État a choisi pour la publication de tous les textes en rapport avec le commerce la *Foreign Trade and Economic Cooperation Gazette* (la Gazette), produite par le MOFCOM. Le Conseil a stipulé que cette publication officielle paraîtrait périodiquement et que les particuliers et les entreprises pourraient se la procurer facilement (MOFCOM, 2002a et b). Elle est consultable sur le site Internet officiel du ministère, à l'adresse [www.mofcom.gov.cn](http://www.mofcom.gov.cn).

En mars 2006, le Conseil des affaires d'État a signifié à l'ensemble des entités administratives centrales, provinciales et locales d'adresser au MOFCOM toutes leurs mesures en rapport avec le commerce pour qu'elles soient publiées dans la Gazette (USTR, 2008). Le MOFCOM a tenté de faire de celle-ci la source unique des règles portant sur le commerce et les investissements. Mais des études laissent penser que, même si la plupart des lois et règlements en ces domaines sont publiés sous une forme ou une autre, ils ne sont pas toujours dans la Gazette. Lors de la réunion d'avril 2006 de la Commission mixte État s-Unis-Chine sur le commerce (JCCT), les autorités chinoises ont convenu de faire paraître dans la Gazette l'ensemble des lois, règlements et autres mesures émanant de la totalité des ministères et agences qui concernent le commerce de biens et de services, les droits de la propriété intellectuelle et le régime de change (JCCT, 2006).

Il apparaît qu'en 2007 les autres ministères ont publié de plus en plus de textes légaux et réglementaires dans la *Gazette*. Pourtant, selon une source, beaucoup d'entre eux continuent à ne pas publier leurs dernières mesures et le MOFCOM n'a pas le pouvoir de les y contraindre (USFCS, 2007, p. 116). Même si les informations sont disponibles sur d'autres sources en ligne (comme *www.Chinaonline.com* et *www.sinolaw.com* en anglais ainsi que *www.sohu.com*), le besoin d'un journal officiel exhaustif se fait toujours sentir.

On peut trouver des informations sur l'administration générale des douanes chinoises dans la publication trimestrielle *China Customs*, consultable sur le site Internet *www.customs.gov.cn*. Il y a des renseignements supplémentaires dans le *Chinese Statistical Yearbook*, consultable sur le site *www.stats.gov.cn*. Des données sur la réglementation des changes sont disponibles sur le site de l'administration d'État chargée des changes : *www.safe.gov.cn*, où l'on donne une adresse électronique (*safe-info@mail.safe.gov.cn*) pour poser des questions plus détaillées.

Une politique prévisible et des procédures simplifiées constituent peut-être les deux composantes fondamentales de la transparence. Dans le cadre de la présente étude, l'OCDE a interrogé des entreprises de pays membres sur les obstacles réglementaires spécifiques qu'elles rencontrent en Chine<sup>3</sup>. On leur a posé des questions à propos de la transparence et de la prévisibilité de la législation et de la politique économique. Malgré les progrès de la transparence depuis l'adhésion à l'OMC, l'enquête a montré qu'il subsistait des problèmes pour obtenir des renseignements actualisés sur les mesures en vigueur. Plus de 55 % des répondants ont indiqué que ces problèmes étaient « moyens » ou « sérieux »<sup>4</sup>. Quand on a demandé s'il existait une information sur les changements de la réglementation, près de 59 % des entreprises étrangères ont fait état de difficultés moyennes ou sérieuses<sup>5</sup>.

La Chine a promis fermement de traduire l'ensemble des lois, règlements et autres mesures concernant le commerce dans au moins une des langues officielles de l'OMC (OMC, 2001, pp. 69-70), dans le cadre des engagements pris pour adhérer à cette organisation. À l'heure actuelle, 96 % des institutions de l'État central et la plupart des autorités locales ont lancé leur propre site Internet officiel (OMC, 2006b, p. 12); toutefois, la quantité d'informations disponibles sur ces sites varie sensiblement, surtout à l'échelon local. Selon une étude de l'OCDE publiée en 2005, les officiels chinois ont bien conscience qu'il est possible de consulter leurs sites Internet en dehors du pays. L'étude a constaté que 53.6 % des sites du gouvernement chinois avaient des versions en anglais, 10.4 % des versions en japonais et 22.3 % des versions en caractères chinois traditionnels utilisés à Taiwan et à Hong-Kong, Chine (OCDE, 2005a, p. 155).

### **Mécanismes de consultation**

Le deuxième aspect fondamental de la transparence est l'ouverture de la procédure d'élaboration des règles, en particulier la possibilité donnée à tous les intéressés de participer à des consultations officielles ou officieuses. Ces consultations et l'égalité des conditions pour y participer ont des effets importants sur la qualité et l'applicabilité de la réglementation en général, sur l'efficacité des activités économiques et sur le degré d'ouverture des marchés.

Le gouvernement chinois cherche à encourager les procédures de consultation par des déclarations de hautes personnalités politiques et par une expérimentation limitée. En mars 2006, Wu Bangguo, président de la Commission permanente de l'APN, a réaffirmé la nécessité de la consultation publique dans son rapport annuel de la 10<sup>e</sup> Assemblée

populaire nationale. Il a déclaré que la Chine continuerait à promouvoir les principes démocratiques de sa législation en faisant appel de façon croissante à l'opinion publique. « Nous continuerons à publier les projets de lois, à solliciter des suggestions et à organiser de plus en plus d'auditions publiques sur ce qui intéresse le plus la population » (China News, 2006). On peut citer l'exemple du projet de loi sur les droits de propriété. Apparu dans les médias écrits et sur Internet en juillet 2005, il a fait l'objet de 6 615 suggestions dans les 16 premiers jours (China News, 2005) et a suscité quelques 10 000 remarques jusqu'en mars 2006. L'Assemblée populaire nationale l'a adopté en mars 2007 et il est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2007.

L'examen des dispositions de la législation dans des délais permettant des consultations approfondies avec toutes les parties prenantes est la clé d'un cadre réglementaire prévisible, propice à des investissements importants et à long terme qui maximisent le bien-être général. Certains signes montrent que le processus d'élaboration des règles a gagné en transparence. En autorisant spécifiquement des consultations publiques sur les projets législatifs, la loi sur la législation (2000) a constitué une avancée dans ce domaine de la réforme. Pour consolider les avantages d'une procédure réglementaire transparente, il faudra encore que la consultation de tous les intéressés soit obligatoire et que les projets de loi soient communiqués dans les mêmes conditions avant les consultations. Du fait de la méthode consistant à donner des « indications » ou des « opinions » à certaines parties prenantes (USFCS, 2007, p. 116), la législation est élaborée sans la contribution de toutes. Dans ces conditions, tous les intéressés (et souvent les étrangers) ne sont pas en mesure d'informer le législateur de moyens éventuels d'améliorer les textes. C'est surtout le cas quand on ne communique pas aux entreprises étrangères un projet de loi pour qu'elles l'examinent, alors que les parties prenantes nationales en ont connaissance (USFCS, 2007, p. 116).

La Chine œuvre en faveur de la transparence réglementaire. Une étude récente signale que des entreprises étrangères ont pu adresser des remarques à propos des projets de loi sur les contrats de travail et de loi antimonopole ainsi que sur de nombreuses réglementations sectorielles (Chambre de commerce américaine, 2007, p. 18, et Chambre de commerce de l'Union européenne en Chine, 2007, p. 11). Bien que les entreprises étrangères soient parfois incluses dans les « administrés intéressés », on a tendance à les traiter moins bien que leurs homologues chinoises. L'étude précitée indique aussi que les autorités diffusent souvent les projets à des universitaires, à des particuliers et à certaines sociétés concernées, mais excluent les entreprises étrangères. On donne à celle-ci un résumé plutôt que le texte intégral de la loi, peu d'informations sur les délais de renvoi de remarques écrites et, si ces délais figurent, ils sont beaucoup plus courts que les normes internationales (Chambre de commerce américaine, 2007, p. 18).

On peut citer un exemple récent dans un domaine analogue : les entreprises étrangères n'ont pas été consultées ou n'ont pas reçu le projet de législation portant sur de nouvelles règles de fusions et d'acquisitions internationales (OCDE, 2006a). Le MOFCOM a affiché sur son site Internet en chinois (MOFCOM, 2008) une nouvelle série de Règles d'acquisition d'entreprises nationales par des investisseurs étrangers (Règles 2006), mais un mois seulement leur entrée en vigueur, le 8 septembre 2006. Il n'y a eu apparemment ni notification aux parties prenantes externes, ni possibilité d'adresser des commentaires.

Cette absence de consultation ressort aussi manifestement de l'enquête de l'OCDE sur le contexte des affaires en Chine. On a demandé aux entreprises étrangères si elles jugeaient adéquate la consultation des milieux d'affaires avant l'introduction de nouvelles

lois ou politiques économiques. Selon les résultats, plus de 70 % des entreprises interrogées constataient des problèmes moyens ou sérieux. Quand ils ont été interrogés précisément sur la possibilité d'obtenir des informations concernant la législation des fusions et acquisitions, plus de 56 % des répondants ont fait état de difficultés.

Il y a des exemples de tentatives du gouvernement pour améliorer la consultation des parties intéressées. Le *Règlement provisoire relatif à la transparence administrative* (Règlement provisoire), appliqué par le MOFCOM, est un exemple intéressant déjà mis en œuvre au sein du système réglementaire chinois. Ce texte fait obligation au ministère de communiquer les projets de règles pouvant avoir un effet sur des intérêts privés, donne une période minimum de 10 jours pour recueillir des commentaires et demande de tenir compte de ces derniers en finalisant le projet. Le Règlement provisoire décrit aussi les canaux à utiliser pour diffuser les projets et les délais de publication dans chacun d'entre eux. Il représente peut-être un cas dans lequel l'adhésion à l'OMC a contribué à une réforme réglementaire bénéfique, car il est lié à une initiative prise en 2002 par le Conseil des affaires d'État : l'*Avis sur les modalités de notification, d'enquête et d'examen après l'entrée à l'OMC*, émis par l'Office du Conseil des affaires d'État. Cet avis demandait d'accorder un délai raisonnable pour recueillir des commentaires et des suggestions après la publication et avant l'application des lois, règlements administratifs et autres mesures intéressant le commerce extérieur. Les exceptions concernent la sécurité nationale, le taux de change, la politique monétaire et les dispositions dont la publication gênerait l'exécution.

Le ministère du Commerce a soumis aux commentaires du public plusieurs projets très importants, dont la *loi sur le commerce extérieur* de 2004 amendée. M. Shang Ming, directeur général des services juridiques du MOFCOM, a fait remarquer que le ministère avait largement sollicité les opinions d'experts et d'institutions chinoises pendant la procédure de révision de la *loi sur le commerce extérieur*. Il s'agissait notamment de branches commerciales d'organismes étrangers, d'institutions économiques représentatives et d'entreprises à participation étrangère présentes en Chine<sup>6</sup>. Nombre des remarques d'entités étrangères à propos du projet ont été intégrées à la loi finale. On peut citer un exemple similaire : la procédure de consultation appliquée pendant l'élaboration de la *loi antimonopole* a été louée à la fois pour sa transparence – les projets ont été communiqués aux parties prenantes, notamment étrangères, à toutes les étapes – et parce que les projets subséquents ont tenu compte des commentaires (USFCS, 2006, p. 155).

Le gouvernement chinois prend lui-même des mesures pour veiller à la transparence; un rapport du Conseil des affaires d'État, publié au début de 2006, a présenté une évaluation des sites Internet officiels (CCID Consulting Co., 2006). Cette étude confirme notamment une évolution de la transparence réglementaire dans le sens du Règlement provisoire appliqué par le MOFCOM. Il est dit dans l'étude et dans les informations actualisées figurant dans l'examen de politique commerciale de l'OMC qu'il y avait, à la fin de 2006, des sites Internet officiels dans 73 des 76 agences dépendant du Conseil des affaires d'État, dont des ministères, des institutions, des offices publics et des administrations. À l'échelon local, tous les gouvernements provinciaux et 323 des 333 autorités municipales disposaient de sites Internet (OMC, 2008b, p. 30). L'étude du Conseil a précisé que ces sites permettaient une remontée de l'information au moyen de boîtes à idées, de points de contact avec les fonctionnaires concernés et d'enquêtes publiques d'opinion. Mais on connaît mal la réactivité des autorités à ces retours d'information émanant de la population. D'ailleurs, l'étude a souligné la nécessité de mécanismes permettant d'examiner les

suggestions et les opinions exprimées, puis d'y répondre en temps utile et de façon responsable (OMC, 2008b, p. 30).

### **Procédures de contestation**

La possibilité d'engager des procédures de contestation est un troisième aspect important de la transparence. Pour les acteurs du marché qui sont en désaccord avec l'application de la réglementation en vigueur, il est essentiel de disposer d'un accès approprié à ces procédures. La réglementation est mieux acceptée et plus efficace si les acteurs économiques, nationaux et étrangers, peuvent exercer des recours, quand ils sont confrontés à des obligations réglementaires trop pesantes ou peu claires ou encore à des résultats insatisfaisants. Ces voies de recours peuvent être prévues par la législation officielle ou faire partie de canaux officieux efficaces, permettant de formuler des plaintes et de les faire prospérer, qui soient ouverts aux parties nationales et étrangères. Dans les deux cas, les délais de lancement des recours doivent être clairement définis et on doit pouvoir obtenir des explications adéquates, par exemple quand des demandes sont rejetées.

Les procédures de contestation officielles et explicites restent un instrument important de la transparence, car elles permettent de contrôler et de redresser les interprétations erronées des lois et règlements. Un mécanisme de recours fonctionnant bien permet de préciser le sens de la législation en réduisant l'incertitude qui résulte de l'impossibilité de contester une mauvaise interprétation. Dans un contexte culturel qui donne la préférence à la médiation sur les résultats juridiques de litiges, le système chinois continue à mettre fortement l'accent sur la conciliation. Le fait est qu'aujourd'hui encore plus de la moitié des différends juridiques est résolue de cette façon, bien que l'on ne sache pas vraiment si les contestations d'actes administratifs sont comprises dans ce chiffre (OMC, 2006d, p. 33).

Des mesures ont été prises pour renforcer le rôle de la justice et l'amélioration va probablement se poursuivre étape après étape. La réalisation de progrès substantiels à court terme se heurte à une culture et à une histoire qui laissent la Chine actuelle en proie à un ensemble de difficultés liées : qualification insuffisante des magistrats, corruption répandue et limites significatives à l'indépendance judiciaire (OCDE, 2005a, p. 296). Dans le cadre de ses engagements d'adhésion à l'OMC, la Chine a convenu d'instituer des « tribunaux » compétents pour les recours contre les décisions administratives ainsi que pour l'interprétation des lois et des règlements en rapport avec le commerce (OMC, 2001, pp. 14-15 et 75); mais on ne disposait pas de données sur les activités de ces tribunaux lors de l'établissement du présent rapport (USTR, 2006, p. 159). Le *Rapport du Secrétariat* de l'OMC, établi dans le cadre de l'examen de la politique commerciale chinoise en 2006, indiquait qu'en matière de recours contre des procédures administratives les parties pouvaient saisir des juridictions supérieures. Quand on a fait appel auprès de la juridiction populaire de deuxième instance, la décision est définitive. Dans le seul cas où le procureur compétent estime que la décision constitue une erreur, il y a possibilité d'un nouveau jugement par la même juridiction que précédemment (OMC, 2006d, p. 33).

### **Transparence des règles et normes techniques<sup>7</sup>**

La transparence des règles et normes techniques est un point essentiel pour les entreprises confrontées à des réglementations nationales divergentes des produits. En atténuant l'incertitude à propos des obligations applicables, la transparence facilite l'accès aux marchés nationaux. Les meilleures pratiques en matière de régime réglementaire ne comportent pas seulement la possibilité d'obtenir des informations, mais aussi le caractère

transparent de la procédure de fixation des normes. La possibilité pour toutes les parties prenantes, y compris les étrangères, de contribuer à la procédure aboutit à l'adoption de normes qui permettent de réaliser les objectifs réglementaires de manière efficace. En Chine, des efforts significatifs de restructuration des organismes normalisateurs ont donné plus de cohérence aux rapports entre les institutions et concouru à la transparence dans le domaine des règles et normes techniques.

Avant l'entrée de la Chine à l'OMC, le dispositif réglementaire de fixation des normes et d'évaluation de la conformité était morcelé. Il y avait une multiplicité de mécanismes, de catalogues, de produits, de cotisations et d'obligations techniques, gérés par différents organismes. L'hétérogénéité des règles et normes techniques, source d'opacité, constituait un obstacle au commerce national et international. En prévision de son adhésion à l'OMC, la Chine a entrepris une réorganisation institutionnelle et une réforme réglementaire d'envergure pour améliorer la coordination et la transparence de son cadre de normalisation technique. On a mis en place des mécanismes pour permettre aux sociétés étrangères de trouver les règles applicables à leur activité et de comprendre leurs modalités de mise en œuvre. On a aussi pris des mesures pour remédier à la faible coordination entre les nombreux régulateurs du pays. Les résultats recherchés étaient : l'unification des règles et normes techniques ainsi que des procédures de contrôle de la conformité; la création d'un catalogue de produits et d'une marque de conformité obligatoires; l'harmonisation des cotisations. L'amélioration de la transparence sur le plan systémique devait permettre de réduire l'incertitude réglementaire, au bénéfice des entreprises nationales et étrangères.

En 2001, la Chine a commencé à s'attaquer aux problèmes découlant de la multiplicité d'organismes de fixation des normes et de contrôle de leur respect. En avril, le Conseil des affaires d'État a fusionné l'ancienne administration d'État d'inspection et de quarantaine à l'entrée et à la sortie (CIQ en anglais) et le Bureau du contrôle technique et de qualité (QTSB), pour constituer une nouvelle agence de rang ministériel : l'administration de contrôle de la qualité, d'inspection et de quarantaine (AQSIQ). La fusion avait pour but de mettre fin au traitement discriminatoire des importations et aux obligations de vérifications multiples. L'AQSIQ a un large domaine de compétence. Elle gère la structure de normalisation et d'évaluation de la conformité, fait respecter les obligations de certification et procède à l'inspection de produits à l'entrée et à la sortie du territoire. En outre, elle est chargée de réviser et d'approuver le catalogue de produits soumis à la certification obligatoire en Chine (CCC), qu'elle établit avec l'administration de certification et d'accréditation (CNCA).

Les efforts significatifs de modernisation du système de normes ont fait progresser la cohérence institutionnelle, et donc la transparence. Le processus se poursuit, mais il existe une grande marge d'amélioration de la qualité réglementaire pour exploiter les possibilités créées par les nouvelles relations institutionnelles. La fusion des deux anciennes agences pour créer l'AQSIQ est l'équivalent, dans le domaine de la normalisation, de la création du MOFCOM; l'un comme l'autre sont issus de deux organisations fonctionnellement similaires, qui étaient auparavant autonomes en raison de la division historique du travail entre les agences chargées d'affaires internationales et nationales. Toutefois, le résultat de la fusion des organismes de normalisation est beaucoup plus complexe du fait du grand nombre d'agences, intervenant à différents niveaux administratifs, dont l'AQSIQ doit coordonner l'activité.

À cause des difficultés de coordination, la réorganisation ne donne toujours pas tous les avantages que l'on en attendait. L'impression que le changement institutionnel opéré ne se traduit pas nécessairement au plan opérationnel est très nette dans le cas de la notification à l'OMC des règles techniques et des procédures d'évaluation chinoises. Le MOFCOM a été désigné comme autorité unique pour notifier à l'OMC les normes techniques ainsi que sanitaires et phytosanitaires; et cela en raison du grand nombre de ministères et d'agences habilités à approuver et à promulguer des règles techniques<sup>8</sup>. On a procédé à des réformes institutionnelles, dans le but d'obliger les organismes chinois de normalisation à communiquer au MOFCOM toutes les normes nouvelles. Or, un problème demeure sur ce plan : à l'exception de l'AQSIQ et de l'administration chinoise de normalisation (SAC), les agences spécialisées ne respectent pas l'obligation d'informer le MOFCOM, et donc l'OMC (USFCS, 2006, p.128). Afin de remédier à cette situation, une commission inter-agences a été mise en place en 2003, sous la présidence de l'AQSIQ, avec pour mission de tenter d'améliorer la coordination en matière de communication des nouvelles normes techniques au MOFCOM (USFCS, 2006, p. 128).

Pour que la transparence du processus de fixation des règles procure des avantages, il faut absolument s'assurer que les projets de normes soient assez complets pour être examinés efficacement et prévoir des délais permettant une consultation sérieuse. En Chine, les délais accordés pour formuler des remarques sur les projets de nouvelles normes, après leur notification à l'OMC, ont quelquefois été insuffisants (USTR, 2006, p. 109). La Chine a fait des efforts manifestes en vue de rapprocher son système de normes de la pratique internationale; mais les entreprises étrangères continuent à éprouver des difficultés à entrer dans les organismes privés de normalisation. Quand elles parviennent à devenir membres, elles n'ont pas le droit de vote et doivent verser des cotisations très supérieures à celles des entreprises chinoises. Pour améliorer la transparence des procédures de fixation des normes, il faudra prendre de nouvelles initiatives en faveur de la participation de toutes les parties prenantes.

Afin de pousser plus loin la restructuration et la transparence, la Chine a institué, en mars 2006, un nouvel organe d'accréditation, appelé Service national d'accréditation pour l'évaluation de la conformité (CNAS). De plus, en août 2003, la Chine a remplacé la marque CCIB (China Commodity Inspection Bureau) des produits importés et la marque « Grande muraille » des produits fabriqués dans le pays par la marque « certification chinoise obligatoire » (China Compulsory Certification – CCC). La création du label CCC a été un fait important, car l'objectif était de supprimer la distinction entre les normes obligatoires réservées aux produits à usage interne et celles des produits échangés internationalement. L'existence de la marque CCC devrait donc instaurer une certaine cohérence et assurer une plus grande uniformité des normes de qualité des produits à l'intention des consommateurs chinois. Pour bien tirer parti de l'application de la marque CCC, il convient néanmoins de clarifier la définition des produits pour lesquels cette certification est obligatoire et d'harmoniser les critères de choix de ces produits par les régulateurs (EUCCC, 2007a, p. 12).

### **Transparence des marchés publics**

La transparence des procédures et des pratiques concernant les marchés publics est un autre déterminant crucial de l'ouverture des marchés. Ce domaine n'est pas couvert par les règles de l'OMC, sauf pour les pays membres qui adhèrent à l'accord OMC sur les marchés publics (AMP). Les membres de l'OMC signataires de cet accord sont tenus d'offrir

aux entreprises des autres membres de l'AMP un accès à des conditions non discriminatoires, quand elles soumissionnent pour obtenir des contrats publics supérieurs à un seuil spécifié à l'avance. Les dispositions relatives à la transparence qui doivent s'appliquer lorsqu'un membre de l'OMC devient partie à l'AMP sont peut-être encore plus importantes que l'ouverture des marchés publics internes aux candidats étrangers. Les avantages de la transparence des procédures de marchés publics peuvent être substantiels, sachant que ces marchés représentent 15 à 20 % du PIB dans la plupart des pays (OMC, 2006d, p. 94). Parmi les engagements pris par la Chine lors de son adhésion à l'OMC, il y avait celui de se joindre à l'AMP « dès que possible ». En février 2008, la Chine a fait un pas vers l'adhésion à l'AMP en présentant son premier projet de liste d'engagements spécifiques.

En Chine, les réformes des pratiques en matière de marchés publics remontent au moins jusqu'en 1980 (Chou, 2006a, p. 434)<sup>9</sup>. À partir du milieu de la décennie 1990, le gouvernement a tenté d'aligner les méthodes chinoises sur les pratiques internationales, en se servant des principes directeurs de la Banque mondiale et de la Banque asiatique de développement pour préparer des projets préliminaires de réglementation des marchés publics (USTR, 2006, p. 154). Apparemment en prévision de l'adhésion future de la Chine à l'AMP, on a décrit la *loi sur les marchés publics*, entrée en vigueur en 2003, comme un texte qui « tente de suivre l'esprit de l'AMP et intègre des dispositions de la législation modèle des Nations-Unies sur les marchés publics ». Chose importante, cette loi a supprimé les limites à la participation de fournisseurs étrangers aux marchés publics et interdit toute discrimination déraisonnable à l'égard de fournisseurs quelconques. Il convient de relever que l'article 10 de cette même loi exempte le secteur des services de BTP.

Les règles régissant la publication d'informations sont précises et spécifient les supports médiatiques sur lesquels les entités adjudicatrices doivent communiquer des renseignements détaillés. Le 1<sup>er</sup> juillet 2000, la Commission nationale du développement et de la réforme (CNDR)<sup>10</sup> a indiqué que les médias officiels pour la publication des avis d'appel d'offres étaient le site Internet réservé aux marchés publics du ministère des Finances (MOF) ([www.ccgp.gov.cn](http://www.ccgp.gov.cn)) et plusieurs journaux. Trente et un gouvernements provinciaux ont créé des sites Internet similaires. En 2004, le MOF a publié des mesures précises concernant les règles des procédures d'appel d'offres, de publication de renseignements et de traitement des plaintes. Elles s'appliquent aux marchés publics financés par l'État central d'un montant supérieur à un seuil désigné, qui s'élevait à 1.2 million RMB en 2004. Il est significatif que le MOF et les administrations financières locales fournissent les moyens de faire appel et soient tenus de répondre aux plaintes des entités qui organisent les appels d'offres. Jusqu'à présent, dix affaires de ce type ont été instruites (OMC, 2006d, p. 97). Quand les réponses sont considérées comme insatisfaisantes, on peut déposer un recours gracieux ou engager une action contentieuse devant les tribunaux.

Sauf si un membre a adhéré à l'AMP, les accords de l'OMC n'imposent pas d'obligations concernant le contenu local ou le transfert de technologie en matière de marchés publics (comme ils le font dans les autres domaines du commerce). L'application améliorée d'une discipline analogue aux marchés publics – ou mieux encore l'adhésion à l'AMP – fait manifestement progresser l'ouverture des marchés et les avantages qu'elle procure. Des mesures adoptées en décembre 2007 donnent la préférence aux fournisseurs locaux<sup>11</sup> et des informations provenant de la communauté des affaires laissent penser que l'obtention de certains marchés publics a été conditionnée à des accords de transfert de technologie. Les pratiques de ce type réduisent l'intérêt des marchés publics chinois aux yeux des

fournisseurs les plus efficaces et avancés de biens et de services; ceux-ci contribuent donc moins à la modernisation des installations administratives et des infrastructures nationales. Ouvrir davantage les marchés publics chinois aux fournisseurs de classe mondiale est un très bon moyen de renforcer la capacité de l'État à créer un cadre réglementaire de grande qualité et des infrastructures efficaces pour la croissance. L'adhésion de la Chine à l'AMP représente une occasion manifeste d'utiliser l'accès aux importants marchés publics des membres de l'AMP pour vaincre la résistance interne à des réformes réglementaires allant dans le sens de l'ouverture des marchés publics chinois.

En dépit des efforts du MOF en faveur d'une plus grande transparence, les informations figurant sur le site Internet et les avis d'appel d'offres ne sont disponibles qu'en chinois. C'est donc une discrimination de fait à l'encontre des fournisseurs étrangers qui ne connaissent pas la langue. Quand la Chine adhèrera à l'AMP, si elle le fait, il faudra encourager la communication de renseignements dans l'une des langues officielles de l'OMC (anglais, espagnol ou français). Des sites Internet ont été créés dans les provinces, mais certains ne donnent pas l'information la plus basique. Cette situation limite les possibilités offertes aux fournisseurs, tant nationaux qu'étrangers. Le pouvoir discrétionnaire dont disposent les fonctionnaires locaux de passer des marchés publics est peut-être l'un des problèmes les plus urgents (Xinhua [Online], 2005). Non seulement cela gêne les prévisions de dépenses publiques de l'État, mais c'est une source de corruption.

Le gouvernement chinois est conscient des problèmes posés par les marchés publics. En mai 2006, dans le cadre des efforts de poursuite des réformes financières et de promotion de la transparence administrative, le ministre des finances du moment, Jin Renqing, a annoncé que les autorités avaient l'intention de réprimer la corruption dans ce secteur qui représente 37.5 milliards USD. Le ministère a aussi créé une ligne téléphonique spéciale pour permettre à la population de dénoncer la corruption et les irrégularités (Agence d'information Xinhua, 2006a). Selon une étude, une bonne organisation des marchés publics permettrait de réaliser des économies allant jusqu'à 10 à 14 % des coûts actuels (Chou, 2006b, pp. 542-543). La conjonction de cette perspective et de l'ouverture croissante de l'économie aux échanges et aux investissements étrangers incite actuellement le gouvernement chinois à harmoniser le cadre réglementaire des marchés publics avec les pratiques internationales.

### La non-discrimination : un concept essentiel

La non-discrimination est à la base des deux obligations fondamentales qui régissent le système commercial mondial : le principe de la nation la plus favorisée, en vertu duquel il doit y avoir égalité de traitement des biens et services originaires de tous les pays; le traitement national, qui oblige à traiter les biens et services étrangers de la même façon que leurs équivalents nationaux. Les pays membres de l'OMC doivent respecter ces deux règles. Mais le principe de non-discrimination réglementaire va plus loin. Il vise à garantir que la réglementation interne offre les mêmes possibilités à des biens et services similaires de toutes origines.

Les parties suivantes examinent les progrès de la non-discrimination dans trois domaines du système réglementaire chinois. La première porte sur les investissements des entreprises étrangères ainsi que sur les restrictions à leur entrée et à leurs activités en Chine. La deuxième traite les droits de participer au commerce international, pour lesquels on a constaté des améliorations significatives. La troisième évoque les accords commerciaux préférentiels.

### **Restrictions à l'entrée et aux activités de firmes étrangères**

La libéralisation des échanges et des investissements depuis une trentaine d'années a créé un contexte propice à la vie des affaires et fortement influé sur les entrées d'investissements directs étrangers (IDE). Leur montant est passé de près de 3.5 milliards USD en 1990 à plus de 70 milliards USD en 2006. La Chine est la troisième plus grande destination d'IDE du monde, après les États-Unis et le Royaume-Uni, et le pays en développement qui en reçoit le plus. Toutefois, le montant d'IDE par habitant est minuscule comparativement au Royaume-Uni et aux États-Unis et, selon cette mesure, la Chine ne serait probablement pas le premier bénéficiaire d'IDE parmi les pays en développement (UNCTAD, 2006, pp. 299-301). Cet écart laisse penser qu'il existe une marge de croissance des entrées d'IDE en Chine, surtout si des réformes institutionnelles et réglementaires intégrant les principes d'ouverture du marché font des provinces du centre et de l'ouest des zones plus attractives pour les investissements.

L'une des premières mesures prises par le gouvernement chinois après l'adhésion à l'OMC a été de rééditer, en avril 2002, le Guide des secteurs à investissement étranger de 1997 (*Foreign Investment Catalogue*). Des révisions mineures ont été effectuées deux ans plus tard et un nouveau Guide des investissements étrangers est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2005. Il représente une amélioration sur le plan de la non-discrimination par rapport à la version de 1997. Ce guide distingue quatre catégories d'IDE : les investissements encouragés, permis, limités et prohibés. Les projets qui n'entrent pas dans ces quatre catégories sont généralement considérés comme autorisés. Le nombre d'investissements figurant dans la catégorie « encouragée » est passé de 186 à 262 entre les versions 1997 et 2005 du guide, tandis que les chiffres correspondants dans la catégorie des investissements « prohibés » sont passés de 112 à 75 (OCDE, 2005a, p. 445). En général, les investissements encouragés sont ceux qui utilisent des technologies très avancées et entraînent peu de pollution. Les investissements « limités » et « prohibés » sont ceux qui recourent à des technologies anciennes, surexploitent les ressources naturelles et dégradent l'environnement (OMC, 2006d, p. 53). La catégorie prohibée comprend les investissements qui mettent en danger la sécurité de l'État ou portent atteinte aux intérêts publics et sociaux; nuisent à la santé publique; entraînent l'occupation de grandes surfaces de terres arables; mettent en danger la sécurité de l'armée; utilisent un savoir professionnel chinois unique.

Bien que le gouvernement se soit engagé à plusieurs reprises à ouvrir davantage le marché intérieur aux investissements étrangers, la Chine a pris en 2006 une série de mesures plus restrictives à leur égard. Soucieuse de clarifier le régime des investissements, elle avait formulé en 2003 des *Dispositions provisoires sur les fusions et acquisitions d'entreprises nationales par des investisseurs étrangers* (Dispositions intérimaires). Dans son *Examen de la politique d'investissement de la Chine* (OCDE, 2006a), l'OCDE a conclu de l'analyse des Dispositions provisoires qu'elles constituaient l'ensemble le plus complet de règles sur les fusions et acquisitions transfrontalières. L'OCDE a notamment recommandé un nouvel assouplissement des restrictions aux participations étrangères et davantage de transparence réglementaire. Pourtant, en août 2006, le MOFCOM a introduit le *Règlement sur l'acquisition d'entreprises nationales par des firmes étrangères* (Règlement 2006). Certes, on se félicite que ce règlement ait encore rapproché le régime des fusions-acquisitions transfrontalières des normes internationales et amélioré la transparence des sociétés, mais il a aussi instauré une nouvelle obligation de contrôle (OCDE, 2006c, p. 3). Cette obligation s'applique si l'investisseur étranger obtient le contrôle d'une entreprise chinoise qui i) fait partie d'un secteur d'importance majeure, ii) a ou peut avoir une incidence sur la sécurité économique

nationale et iii) peut entraîner le transfert de marques de fabrique chinoises réputées ou traditionnelles. L'étude de l'OCDE montre bien que les nouvelles mesures de contrôle représentent « une restriction *a posteriori*, susceptible de compromettre sérieusement la stabilité des opérations de fusions-acquisitions transfrontalières » (OCDE, 2006c, p. 3).

Le 9 novembre 2006, la CNDR a annoncé sa politique d'IDE pour le 11<sup>e</sup> plan quinquennal. C'était la première fois que ce document était publié. La CNDR a déclaré : « C'est une importante mesure prise par la Chine pour mettre en place un système stable et transparent de gestion des investissements étrangers ainsi qu'un cadre de politique équitable et prévisible »<sup>12</sup>. Le plan indique un net recentrage des investissements étrangers sur la qualité, de préférence à la quantité, surtout dans les secteurs à forte valeur ajoutée. Il formule aussi une politique industrielle de promotion des régions peu développées de l'ouest, du centre et du nord-est de la Chine, tout en privilégiant certains secteurs et en ciblant de plus hauts niveaux technologiques. Il préconise la protection de l'environnement et un usage efficace des ressources naturelles. Mais certains analystes y voient un moyen de mettre plus d'obstacles aux activités des entreprises étrangères. On lit dans le plan que l'apparition de monopoles à participation étrangère est une menace potentielle pour la sécurité économique de la Chine et que les activités étrangères limitent les possibilités d'innovation indépendante des firmes chinoises (OCDE, 2006c, p. 2). En raison des inquiétudes apparemment suscitées par les acquisitions étrangères d'entreprises chinoises en position dominante dans des secteurs essentiels, la nouvelle politique d'IDE prévoit un renforcement du contrôle des acquisitions sensibles, afin de garantir que les entités qualifiées de « secteurs et entreprises d'importance critique » demeurent sous contrôle chinois (OCDE, 2006c, p. 2).

En 2006, la Chine a également continué d'employer diverses mesures sectorielles qui ont eu pour effet d'imposer de nouvelles restrictions aux investisseurs étrangers. La sidérurgie en fournit un exemple. En 2004 et 2005, le gouvernement chinois a pris des dispositions pour atténuer la surchauffe qui ont désavantagé les entreprises à participation étrangère (EPE). La politique appliquée en 2005 dans la sidérurgie a été plus stricte pour les producteurs à participation étrangère que pour leurs homologues chinois; en outre, certains des premiers l'ont considérée comme imposant *de facto* une obligation de transfert technologique (USTR, 2007, p. 84). Cet exemple, et d'autres dans lesquels on a semblé favoriser fortement les investissements comportant un transfert de technologie, s'écartent de l'esprit des obligations de la Chine dans le cadre de l'accord OMC sur les Mesures concernant les investissements et liées au commerce. Si l'on appliquait également une politique de ce type aux entreprises chinoises, elle ne serait pas considérée comme contraire à la non-discrimination. Néanmoins, elle pourrait être jugée plus restrictive que nécessaire sur le plan commercial.

### **Droits de commerce international**

Avant l'adhésion à l'OMC, la Chine limitait les catégories et le nombre d'entreprises habilitées à participer au commerce international; seules les sociétés chinoises et étrangères qui l'étaient avaient le droit d'importer et d'exporter des marchandises. En 1999, l'ancien ministère du Commerce extérieur et de la Coopération économique a annoncé de nouveaux principes directeurs qui autorisaient toute une gamme d'entreprises chinoises, dont le montant annuel d'exportations dépassait 10 millions USD, à demander des droits d'import-export. Deux années plus tard, cette règle a été étendue pour permettre aux EPE d'exporter leurs produits finis, mais les restrictions sur le droit d'importer ont été maintenues.

Les entreprises étrangères pouvaient seulement importer des équipements et du matériel directement liés à leurs activités de fabrication et de transformation. Les entreprises chinoises et les EPE dépourvues de droits d'import-export devaient recourir à des agents locaux. Dans le cadre de son accord d'adhésion à l'OMC, la Chine s'est engagée à une libéralisation substantielle et, l'année suivante, elle a accordé à plus de 50 000 EPE l'intégralité de ces droits.

En avril 2004, la Commission permanente de l'APN a adopté la *loi sur le commerce extérieur* amendée, qui constitue le cadre juridique du régime chinois des échanges. Cette loi prévoit trois changements majeurs. En premier lieu, elle autorise les entreprises et personnes physiques, étrangères et nationales, à se livrer à des activités de commerce extérieur<sup>13</sup>. Cette disposition permet à toutes les entreprises d'importer et d'exporter sans recourir à des intermédiaires, ce qui facilite l'accès aux marchés internationaux et diminue les coûts de transaction. Du fait de cet amendement, la Chine a appliqué son engagement vis-à-vis de l'OMC sur les droits d'import-export près de six mois avant la date prévue. En second lieu, les opérateurs du commerce extérieur enregistrés légalement peuvent désormais importer et exporter des biens et des technologies sans autorisation administrative. En troisième lieu, un certain pourcentage des droits d'importer et d'exporter des produits spéciaux, comme le pétrole, les céréales et les engrais chimiques, jusqu'alors réservés exclusivement à des entreprises publiques, sera accordé à des sociétés qui n'en avaient pas auparavant. La loi comporte aussi des clauses sur la protection des droits de la propriété intellectuelle, détenus par des entités à la fois nationales et étrangères, ainsi que des dispositions nouvelles permettant aux négociants chinois d'utiliser les mécanismes anti-subsidiation et antidumping de l'OMC pour défendre leurs intérêts. La Chine a beaucoup progressé en matière de respect de ses engagements relatifs aux droits d'import-export; une étude fait toutefois remarquer qu'elle continue à les réserver à l'État dans quelques domaines (par exemple, l'importation de publications étrangères comme les livres, les périodiques et les produits audio et vidéo) (USTR, 2006b, p. 13).

### **Accords préférentiels**

Les accords commerciaux préférentiels (ACP)<sup>14</sup> sont forcément discriminatoires; en effet, ils prévoient en principe des mesures de libéralisation du commerce et des investissements en faveur des parties souscrivant l'accord, qui ne sont pas appliquées également aux autres parties. Ainsi, les ACP s'écartent des principes de la nation la plus favorisée et du traitement national. Un bon moyen d'équilibrer régionalisme et multilatéralisme est de soutenir le principe d'ouverture des marchés en négociant des ACP. C'est important pour minimiser la discrimination vis-à-vis des pays tiers et s'assurer que les ACP procurent un maximum d'avantages. La souscription d'engagements de libéralisation multilatérale au niveau bilatéral ou plurilatéral est une démarche idéale, très rarement suivie (on peut citer le cas du Mexique pour une libéralisation des investissements négociée bilatéralement et appliquée multilatéralement). Mais on peut aussi contribuer à l'ouverture des marchés en prêtant attention à la transparence des ACP, afin que les tiers puissent prévoir exactement l'incidence de ces accords sur leurs échanges.

La Chine a conclu ou est en train de négocier neuf ACP, englobant 27 pays et régions, qui couvrent le quart d'un commerce extérieur total de 344.5 milliards USD en 2005 (Gavin et Tsai, 2006, p. 11). Conformément aux tendances générales des ACP, ceux auxquels participe la Chine contiennent des dispositions allant bien au-delà d'une simple libéralisation commerciale. Il s'agit aussi d'accords qui ne libéralisent pas nécessairement

Tableau 4.2. **Participation de la Chine à des accords, négociations et forums commerciaux**

Accords régionaux	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accord de libre-échange entre l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE) et la Chine (ACFTA) – Brunei Darussalam, Cambodge, Chine, Indonésie, Laos, Malaisie, Myanmar, Philippines, Singapour et Thaïlande.</li> <li>• ANASE+3 – ANASE, Chine, Japon et Corée.</li> <li>• Dialogue Asie-Europe (ASEM) – Chine, Japon, Corée et sept pays de l'ANASE (Brunei, Indonésie, Malaisie, Philippines, Singapour, Thaïlande et Vietnam), 15 États membres de la CE et la Commission européenne.</li> <li>• Accord de Bangkok – Bangladesh, Chine, Inde, Laos, Corée et Sri Lanka</li> </ul>
Accords bilatéraux	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accords de partenariat économique renforcé Chine-Hong-Kong (CEPA)</li> <li>• Chine-Macao, Chine CEPA</li> <li>• Accord de libre échange (ALE) Chine-Chili</li> <li>• Accord commercial préférentiel Chine-Pakistan (ACP)</li> <li>• ALE Chine-Nouvelle-Zélande.</li> <li>• Signature d'un accord-cadre commercial et économique (ACCE) Chine-Australie</li> </ul>
Autres accords éventuels	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lancement de négociations en vue d'un ALE entre Chine et Islande.</li> <li>• Lancement de négociations en vue d'un ALE entre Chine et Pérou.</li> <li>• Lancement de négociations en vue d'un ALE entre Chine et Union douanière d'Afrique australe (SACU) – Angola, Botswana, Chine, République démocratique du Congo (RDC), Lesotho, Malawi, île Maurice, Mozambique, Namibie, Seychelles, Afrique du Sud, Swaziland, Tanzanie, Zambie et Zimbabwe.</li> <li>• Signature d'un accord-cadre sur la coopération en matière d'économie, de commerce, d'investissement et de technologie entre la Chine et le Conseil de coopération du Golfe – EAU, Bahreïn, Chine, Koweït, Oman, Qatar et Arabie Saoudite.</li> <li>• Lancement d'un groupe d'étude mixte Chine-Corée en vue de la possible négociation d'un ALE.</li> <li>• Accord Chine-Inde pour lancer un groupe d'étude mixte sur le renforcement de la coopération commerciale et bilatérale.</li> <li>• Partenariat économique élargi en Asie de l'Est (CEPEA) – ANASE à 10, Chine, Japon, Corée, Inde, Australie et Nouvelle-Zélande.</li> </ul>
Préférences unilatérales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maintien par la Chine d'un régime tarifaire préférentiel en faveur de 39 pays peu développés.</li> </ul>

le commerce lui-même; ils prévoient des mesures de coopération dans divers domaines qui facilitent les échanges entre les parties à l'accord ou organisent une coopération en matière d'assistance technique et de constitution de capacités. La plupart, sinon la totalité d'entre eux, reconnaissent explicitement la Chine comme une économie de marché.

Les ACP conclus par la Chine ont des caractéristiques diverses sur le plan de la géographie, de la conception, du degré de réalisation et de la logique sous-jacente. Cette complexité empêche une analyse approfondie de l'ouverture des marchés dans le cadre de notre étude; mais on va indiquer les principaux aspects de la sélection d'accords présentés au tableau 4.2. La Chine fait partie de l'ACFTA, simple « accord-cadre », mais qui ambitionne une intégration poussée dans un grand nombre de domaines, mentionnés en détail pour l'avenir. On trouve d'ailleurs dans cet accord, de façon inhabituelle, une mesure immédiatement applicable d'élimination des droits de douane sur le commerce de produits agricoles non transformés, secteur généralement négligé par les ACP. Très peu de lignes tarifaires de la nomenclature HS 1-8 sont exclues de l'ACFTA (Tsai, 2006), ce qui a généré une nette progression du commerce agricole entre les membres (Gavin, 2006, p. 11). Les accords bilatéraux de la Chine comprennent les partenariats CEPA avec Hong-Kong, Chine et Macao. Ils ont mis en place des mécanismes institutionnels élaborés, prévu une libéralisation importante des services et éliminé tous les droits de douane sur le commerce à l'intérieur de cette zone en 2006 (OMC, 2006d, p. 48). La Chine a signé avec l'Australie un accord-cadre commercial et économique, qui comporte des mesures de coopération dans une série de secteurs où les partenaires ont un intérêt mutuel. Il y a notamment une clause de coopération pour aider le développement des régions orientales et occidentales de la Chine, ce qui constitue un moyen nouveau de traiter des problèmes économiques internes par un accord bilatéral. Comme les accords-cadres ne contiennent pas eux-mêmes des

mesures substantielles de libéralisation commerciale, la Chine négocie actuellement un accord de libre-échange (ALE) avec l'Australie. En avril 2008, la Nouvelle-Zélande et la Chine ont signé l'ALE bilatéral le plus complet jusqu'à présent. Il est significatif que ce soit le premier passé avec un pays de l'OCDE (ministère des Affaires étrangères et du Commerce de la Nouvelle-Zélande, 2008).

### Les restrictions commerciales superflues

Il ressort des études en la matière que les régulateurs chinois s'efforcent de réduire les restrictions commerciales superflues. Mais les progrès globaux occultent probablement les disparités qualitatives du cadre réglementaire entre les secteurs et les régions de l'économie chinoise. Un bon moyen de donner plus de cohérence à la situation réglementaire nationale serait de procéder à des analyses d'impact de la réglementation (AIR) qui tiendraient compte de l'ouverture des marchés. La procédure consisterait à évaluer la qualité réglementaire des mesures proposées et à envisager d'éventuelles solutions de remplacement, qui permettraient d'atteindre l'objectif final sans créer une gêne administrative inutile pour les entreprises. Certes, la Chine n'a pas encore d'institutions chargées d'appliquer des programmes d'AIR; mais le réexamen de la situation nationale associé à la loi sur les autorisations administratives<sup>15</sup> montre que les conceptions des autorités réglementaires chinoises évoluent dans le sens des AIR.

### Évaluation des effets de la réglementation sur les échanges

Les réglementations inutilement pesantes ont des effets disproportionnés sur l'ouverture des marchés. Il est vrai que ces règles ou les tracasseries administratives ne font parfois pas de distinction entre les entreprises nationales et étrangères, si on les considère selon le point de vue du régulateur; mais elles ont généralement une incidence supérieure sur les importations et les investissements étrangers. C'est parce que les entreprises locales sont avantagées par leur connaissance des coutumes et de la situation sur place. Les grandes entreprises étrangères sont souvent en mesure de surmonter ces obstacles grâce à l'importance de leurs moyens; en revanche, les PME sont particulièrement défavorisées du fait de la limitation de leurs ressources de leurs capacités administratives. L'incidence des tracasseries administratives sur les PME étrangères est aggravée non seulement par leur taille, mais aussi par leur ignorance de la vie des affaires et de la culture réglementaire locales. C'est pourquoi il faut les faire contribuer le plus possible à l'élaboration de la réglementation interne.

Tableau 4.3. **La facilité de faire des affaires dans les BRIICs**

Classement 2008 sur 181 économies

Brésil	Russie	Inde	Indonésie	Chine
125	120	122	129	83

Source : Banque mondiale, *Facilité de faire des affaires*, 2008.

Les dirigeants chinois ont bien conscience que des réglementations inutilement lourdes gênent le commerce et la croissance économique. À l'échelon national, ils ont consenti jusqu'à présent de grands efforts pour alléger les formalités administratives. Le Conseil des affaires d'État a déjà promulgué ou amendé au moins 47 règlements administratifs et en a supprimé 756 qui étaient en vigueur avant 2000. Depuis l'adhésion à

l'OMC, 1 195 des 3 948 règlements prévoyant une autorisation administrative obligatoire ont été abrogés dans le cadre d'un exercice portant sur 65 administrations<sup>16</sup>. Du 1<sup>er</sup> janvier 2006 au 11 septembre 2007, le Conseil a pris 48 règlements administratifs (dont huit amendements) et en a aboli 24. Les autorités de 31 provinces, régions autonomes et municipalités ainsi que celles de 49 grandes villes ont le droit de formuler des règles locales (OMC, 2008b, p. 27). À la fin de 2006, la Chine a gagné 12 places, passant à la 19<sup>e</sup> sur 61 économies, selon une évaluation de la compétitivité nationale effectuée par l'*International Institute of Management Development (IMD)* situé en Suisse (*Quotidien du peuple*, 2006). La Banque mondiale classe aussi les pays en fonction de la facilité de conduite des affaires, appréciée en fonction des réglementations et de leur exécution. Parmi les 181 économies classées en 2008, la Chine a gagné 10 places avec un score de 83. Le tableau 4.3 compare ce score global à ceux de grands pays en développement et en transition (BRIICs, Brésil, Russie, Inde, Indonésie et Chine). Il montre que la Chine devance les autres.

La Chine se heurte à des difficultés sérieuses pour poursuivre les réformes du fait de son étendue géographique, qui a entraîné une inégalité qualitative de la réglementation selon les régions. Cette inégalité d'ouverture des marchés continue de freiner sensiblement les investissements en dehors des provinces côtières les plus riches (USFCS, 2006, p. 154). Il est peu probable que les incitations aux IDE dans les régions centrales et occidentales suffisent à en attirer des montants substantiels. Les statistiques nationales masquent sans doute une grande hétérogénéité de la qualité réglementaire à l'ouest des zones côtières prospères (OCDE, 2005a, pp. 63-64).

Un bon moyen de rapprocher les normes réglementaires, et donc le degré d'ouverture des marchés, serait de procéder à un contrôle systématique de leur qualité dans l'ensemble du pays. Il faudrait que les examens portent sur un grand nombre de secteurs économiques et de régions géographiques. Le Service législatif du Conseil des affaires d'État (*State Council's Office for Legislation Affairs – SCOLA*), comparable aux instances de supervision réglementaire de plusieurs pays de l'OCDE, est bien placé au sein des institutions pour procéder à une réforme méthodique; mais il n'est pas équipé pour mettre en œuvre les examens et les réformes de grande envergure qui permettent aux pays de l'OCDE d'obtenir une qualité réglementaire supérieure en moyenne. SCOLA assure le filtrage entre la législation proposée et l'accord du cabinet; il est le principal responsable de la programmation et de la coordination de la procédure législative. Il réunit les éléments qu'utilisent les ministères et les commissions pour élaborer les textes. Il a aussi pour mission d'apprécier la constitutionnalité de tous les projets de règlements au niveau central et la conformité à la loi sur la législation. Dans l'exercice de ses fonctions, SCOLA modifie la rédaction des projets émanant des ministères et des commissions tout en coordonnant les sources de la législation lorsque c'est nécessaire. C'est lui qui décide en définitive d'adresser les projets de lois au Conseil des affaires d'État. On pourrait le doter des ressources analytiques nécessaires à la conduite d'AIR (cet outil réglementaire est présenté de façon approfondie au chapitre 2 du rapport horizontal) qui évaluent l'incidence économique et commerciale des projets de législation; ce serait une nouvelle étape logique du développement graduel de la capacité du pays à « réguler les régulateurs » et à améliorer non seulement le contenu des lois et des règlements, mais aussi la qualité de leur application.

L'expérience acquise par l'OCDE à l'occasion des examens de la réforme réglementaire incite aussi à penser que la participation du ministère du Commerce au travail de réforme contribue beaucoup à la qualité de l'ouverture du marché assurée par la réglementation interne. En sa qualité de ministère responsable des rapports de la Chine avec l'OMC et avec

ses partenaires commerciaux, le MOFCOM est celui qui connaît le mieux les incidences de la réglementation nationale sur le commerce et les investissements extérieurs. La mise en place, en 2002, d'un mécanisme de contrôle interne chargé de remédier aux incohérences de l'application des lois, sous l'égide de la direction de l'OMC du MOFCOM, montre que ce ministère dispose déjà de quelques moyens de traiter des aspects importants de la qualité réglementaire (USTR, 2006, p. 159). À un certain stade du processus continu de réforme institutionnelle et réglementaire, une synchronisation des actions du MOFCOM et de SCOLA contribuerait certainement à ce que la réforme réglementaire donne un résultat conforme aux grands objectifs des responsables de la politique économique chinoise.

Les pays de l'OCDE pratiquent communément l'AIR pour évaluer l'incidence des projets de lois et de règlements ainsi que pour apprécier systématiquement la qualité des textes en vigueur. L'intérêt d'un bon fonctionnement de la procédure d'AIR pour aboutir à une réglementation efficace est illustré par de nombreux travaux de l'OCDE sur la réforme réglementaire; il a été reconnu, en 1995, par les *Recommandations du Conseil de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle* et réaffirmé, en 2005, par les *Principes directeurs de l'OCDE pour la qualité et la performance de la réglementation*. Même si la conception de l'AIR doit être spécifiquement nationale, la liste de contrôle intégrée APEC-OCDE pour la réforme de la réglementation donne un excellent aperçu général des considérations qui doivent servir de base à toutes les AIR. On peut tirer un enseignement de l'expérience de l'OCDE en matière d'examen de la réforme réglementaire dans les pays membres : intégrer les effets possibles sur le commerce et les investissements extérieurs des règles proposées et existantes, par une coordination des agences commerciales et réglementaires, est un excellent moyen d'améliorer l'ensemble du cadre réglementaire des échanges et des investissements extérieurs. Un renforcement des ressources analytiques de SCOLA et de la coordination avec le MOFCOM permettrait au premier de procéder à des examens de l'ensemble du vaste système réglementaire chinois. Cela faciliterait aussi les efforts pour atténuer l'inégalité de la qualité réglementaire, qui aggrave les disparités économiques entre les régions comme entre les zones rurales et urbaines.

SCOLA n'a pas encore les moyens d'appliquer l'AIR à des examens complets et systématiques des réglementations et de leur mise en œuvre, dans le but d'en assurer la qualité; mais des mesures comme l'application de la *loi sur les autorisations administratives* manifestent l'engagement de la Chine de traiter un aspect significatif de la qualité réglementaire de façon exhaustive et méthodique.

La *loi sur les autorisations administratives* est un signe fort que les régulateurs chinois s'orientent dans la bonne voie. Entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2004, ce texte a pour but de rendre les procédures d'autorisation administrative transparentes et moins propices à la corruption. Il s'applique à toutes, sauf celles en rapport avec la vie privée et le secret professionnel. Il prévoit notamment la publication obligatoires de toutes les autorisations, et aussi la possibilité de s'informer directement auprès des services administratifs de toutes les conditions à remplir pour demander une autorisation et de tous les renseignements en rapport. Il est significatif que l'adoption de la *loi sur les autorisations administratives* ait été accompagnée d'une enquête de portée nationale visant à normaliser les procédures en question et à en améliorer la transparence (USTR, 2006a, p. 38). On dénombré 4 000 types d'activités exigeant une autorisation administrative et, à la suite de trois phases d'enquête successives, près de la moitié (1 795) a été supprimée. L'enquête elle-même a montré qu'un grand nombre de procédures d'autorisation n'avaient aucune base légale (OCDE, 2005a, p. 294). Il est important qu'un autre examen ait été effectué à

l'échelle nationale et ait entraîné des réformes dans les régions situées au centre et à l'ouest, où il était notoire que les normes médiocres de qualité réglementaire dissuadaient les investissements éventuels.

Il n'est pas précisé dans la *loi sur les autorisations administratives* si elle s'applique de façon égale aux entreprises étrangères et nationales. Une clarification sur ce point représenterait un progrès important dans le sens de la qualité réglementaire et de l'ouverture des marchés en Chine.

### **L'exemple des procédures douanières**

En raison de la baisse mondiale des droits de douane, les obligations administratives arbitraires ou trop compliquées dans le domaine douanier sont devenues un point central des négociations commerciales internationales. L'efficacité accrue des procédures douanières réduit les coûts liés aux frais des formalités et – chose plus importante – diminue souvent les délais de passage, source d'inefficiences aggravées par le raccourcissement des cycles de production. La Chine ferait sensiblement progresser l'ouverture des marchés en poursuivant ses efforts d'amélioration du dispositif réglementaire appliqué par l'administration des douanes, surtout pour assurer l'uniformité d'exécution des nouvelles règles.

La croissance rapide du commerce extérieur exerce une forte pression sur les douanes chinoises et leur pose de délicats problèmes. Leur charge de travail a augmenté parallèlement au gonflement du volume des échanges, lequel ne s'est pas accompagné d'une progression suffisante des ressources et des effectifs. Pour y faire face, on a lancé la deuxième phase de la Stratégie de développement d'un système douanier moderne (2004-10) (China Customs, 2008), qui doit simplifier les procédures et les rendre plus efficaces en terme de coût. Cette stratégie est axée sur la création d'un mécanisme de haute technologie visant à conjuguer l'efficacité des contrôles, la simplification des procédures et la facilitation du commerce international grâce à des technologies avancées et à la modernisation. Pour les douanes chinoises, l'objectif est triple : améliorer encore la gestion, prévenir et maîtriser les risques de contrebande et de non-conformité, répondre aux besoins d'une économie en développement rapide.

Le progrès des procédures douanières, sous l'angle de l'ouverture des marchés, se heurte tout d'abord à l'incohérence de leur application. Celle-ci est largement discrétionnaire, surtout en ce qui concerne l'évaluation. Dans le cadre de son adhésion à l'OMC, la Chine a remédié à de nombreuses anomalies de ses règles douanières en prenant, en 2002, les *Mesures pour l'examen et la détermination de la valeur douanière des biens importés*. En matière de royalties et de redevances de licences, on a formulé en 2003 les *Règles de détermination de la valeur douanière des royalties et des redevances de licences en rapport avec des biens importés*, pour mettre fin aux ambiguïtés de la législation antérieure applicable aux importations concernées (notamment les logiciels informatiques et d'autres types de médias numériques). Mais il n'en est pas résulté une application plus uniforme des droits de douane. En fait, les nouvelles règles ont peut-être même aggravé l'incertitude des importateurs. Il est difficile de déterminer dans quelle mesure ce manque de cohérence est imputable à une insuffisance de formation des fonctionnaires des douanes ou à l'obscurité des règles elles-mêmes. Quoi qu'il en soit, les déficiences du contexte réglementaire limitent directement l'ouverture de l'économie chinoise à ces produits innovants.

Tableau 4.4. **L'expérience des entreprises de l'OCDE en matière de procédures douanières chinoises**

En pourcentage

	Pas de problème	Mineurs	Moyens	Sérieux	Très sérieux
Règles générales des procédures douanières <b>claires et transparentes</b> (par ex., information requise sur la documentation)	24	19	41	13	2
Procédures douanières <b>prévisibles et impartiales</b> (par ex. mêmes règles appliquées partout)	19	17	40	18	5
Pressions pour des <b>paiements illicites</b> en liaison avec les procédures douanières	30	15	40	11	2

Source : Enquête de l'OCDE auprès d'entreprises, 2008.

L'enquête de l'OCDE a consisté à interroger les entreprises étrangères sur leur expérience des procédures douanières chinoises (voir tableau 4.4). Questionnées à propos de la clarté des règles, de la prévisibilité et de l'impartialité des procédures et de demandes de paiements illicites, 40 % des entreprises ont fait état de problèmes de gravité moyenne. Les entreprises de l'OCDE ont l'impression qu'il existe une marge d'amélioration des modalités d'application de ces procédures.

### Mesures internationalement harmonisées

Dans le cadre de la réorganisation des normes nationales et du dispositif pour les faire respecter, décrite plus haut dans la partie intitulée *Transparence des règles et normes techniques*, le Conseil des affaires d'État a institué l'administration de normalisation (*Standardisation Administration of China – SAC*). Sous l'autorité de l'AQSIQ, la SAC est chargée d'unifier la gestion des normes de production ainsi que de rendre les normes et règles techniques conformes aux pratiques internationales et aux engagements de la Chine au titre de l'accord OMC sur les obstacles techniques au commerce. Cette administration prépare le programme annuel de normes nationales, puis approuve, enregistre et publie les normes finales. En outre, elle gère et coordonne les commissions chargées de formuler les normes techniques. Plus de 27 000 experts, issus de l'université, de l'industrie et d'autres catégories, œuvrent au sein de 230 commissions techniques et de 360 sous-commissions à la mise au point de normes chinoises.

Les autorités chinoises n'ont pas seulement remanié l'organisation institutionnelle; elles ont aussi formulé un ensemble de réglementations nouvelles et révisées pour respecter les obligations de l'OMC. L'Assemblée populaire nationale a amendé ou est en train d'amender trois importantes lois relatives au commerce. En septembre 2000, la loi de la République populaire de Chine sur la qualité des produits, datant de 1993, a été révisée. Les amendements ont durci les sanctions encourues pour la fabrication et la commercialisation d'articles imités ou inférieurs aux normes. On a donné aux agences chargées de la répression le droit d'ordonner des inspections, d'examiner des documents professionnels et de confisquer les produits de contrefaçon. En octobre 2002, l'APN a modifié la loi sur le contrôle des produits importés ou exportés de 1989. Auparavant, on appliquait le système de certification de la qualité aux produits importés et exportés, alors que le système de certification obligatoire était réservé aux produits écoulés seulement sur le marché national. Les amendements ont instauré un système uniforme de certification nationale.

La troisième loi relative au commerce est la loi de normalisation, qui est entrée en vigueur en 1989 et fait l'objet d'une procédure de révision censée être achevée en 2007. Il

n'était pas certain que le texte révisé serait prêt à cette date à être adressé à l'APN pour qu'elle l'approuve. Le projet révisé devrait améliorer l'adoption de normes internationales, mais pourrait être sensiblement renforcé si l'on garantissait la participation étrangère à la fixation des normes internes. Les meilleures pratiques de l'OCDE et l'expérience actuelle des entreprises étrangères présentes en Chine justifieraient que l'on ajoute une garantie de consultation de ces entreprises, tout en leur donnant des délais suffisants pour permettre une véritable consultation pendant la procédure de préparation des normes internes. L'inclusion d'une disposition de ce type dans la loi de normalisation révisée améliorerait grandement le degré d'ouverture du marché offert par le système chinois de normalisation, atténuerait les tensions avec les partenaires commerciaux et améliorerait le cadre réglementaire du commerce et des investissements dans les régions situées au centre et à l'ouest du pays.

La Chine participe davantage aux organismes internationaux de normalisation par l'intermédiaire de son administration spécialisée (la SAC). On estime qu'il en résulte une harmonisation croissante des pratiques chinoises avec les normes internationales. Sous l'impulsion de l'AQSIQ, la SAC a lancé, en avril 2004, une campagne pour rapprocher encore les normes chinoises des normes internationales. La mission actuelle de la SAC comporte quatre aspects généraux : réexaminer toutes les normes ayant plus de cinq ans; réviser en temps utile celles qui ne conviennent pas à la situation interne; harmoniser les normes internes avec les normes internationales là où c'est approprié; participer activement aux organismes internationaux de normalisation. La SAC a lancé un réexamen de la totalité des 21 000 règles techniques existantes pour déterminer si elles étaient encore valables et conformes aux normes internationales. Elle a conclu que 44.2 % des normes en vigueur restaient valables, que 44.2 % devaient être révisées et 11.6 % supprimées (OMC, 2006d, p. 90). En novembre 2005, la Chine a informé le Comité de l'OMC sur les OTE que, jusqu'en octobre de la même année, elle avait aboli 1 416 normes nationales dans le cadre du réexamen (USTR, 2005, p. 42); mais on ignore le degré d'alignement des normes révisées sur les normes internationales.

Les normes chinoises se divisent en quatre catégories : nationales, sectorielles, locales et propres à des entreprises. Les normes nationales et sectorielles sont soit facultatives, soit impératives. Celles qui sont impératives portent généralement sur la santé publique, la sécurité personnelle, la protection de la propriété et de l'environnement. Les normes volontaires servent de lignes directrices; l'État encourage leur utilisation, mais elles n'ont pas force de loi et ne sont pas régies par des obligations réglementaires. Les obligations techniques, qui doivent être acceptées dans l'ensemble du pays, relèvent du régime facultatif ou impératif. Quand une norme nationale a été approuvée, on doit supprimer toute norme sectorielle ou locale concurrente. Les *normes sectorielles*, au nombre de 29 000 environ, peuvent être adoptées par les ministères centraux compétents et doivent être communiquées à la SAC, qui les enregistre. Elles fixent des obligations applicables dans l'ensemble du pays à une branche industrielle spécifique. De caractère plus professionnel que les normes nationales, elles les complètent. Les *normes locales*, dont le nombre dépasse 13 000, sont fixées par les autorités provinciales, en l'absence de normes nationales et sectorielles, et communiquées à la SAC. Elles définissent les obligations techniques de sécurité et d'hygiène au sein d'une province, d'une région autonome ou d'une commune. Leur champ d'application se limite à la circonscription administrative concernée. Les *normes d'entreprises*, au nombre de quelque 1.32 million, sont formulées par les entreprises elles-mêmes (OMC, 2006d, p. 90). Elles sont conçues comme des principes

directeurs, applicables à la gestion de la fabrication de produits pour lesquels il n'existe pas d'autres normes. Les entreprises sont incitées à établir leurs propres normes, qui sont plus strictes que les normes nationales, sectorielles ou locales<sup>17</sup>.

En novembre 2005, un document officiel, intitulé « Étude sur les stratégies de développement de normes techniques chinoises », a été réalisé par l'Institut national chinois de normalisation, en coopération avec l'AQSIQ, la SAC et le ministère de la Science et de la Technologie (Zhao et Graham, 2006). Le principal thème de l'étude est que la Chine peut, par le développement scientifique, stimuler l'innovation interne et créer des normes nationales et exportables. L'objectif de la Chine pour 2010 est de porter le niveau technique des normes internes à celui des normes internationales, tout en augmentant la part de la technologie chinoise dans les principales normes internationales (Zhao et Graham, 2006, p. 78). L'un des buts déclarés de cette nouvelle conception est l'adoption à grande échelle de normes internationales. Parmi les priorités du 11<sup>e</sup> plan quinquennal (2006-10) figure le développement d'une capacité d'innovation indépendante, surtout en accélérant la croissance des industries à technologie avancée (Zhao et Graham, 2006, p. 78). En mars 2006, la CNDR a publié le « Guide de la restructuration industrielle ».

Selon certains membres de l'OMC, la politique industrielle chinoise a entraîné l'application de normes techniques et de fabrication qui favorisent les produits locaux par rapport aux importations. La fixation de normes peut être un exercice anodin de supervision réglementaire, mais, dans certaines circonstances, elle est effectuée d'une manière qui favorise assurément les entreprises nationales au détriment des étrangères. Les partenaires commerciaux de la Chine se sont inquiétés de l'éventualité que ses régulateurs guident « stratégiquement » la conception des normes d'une large gamme de produits électroniques, dont les disques vidéo, la télévision numérique, les circuits intégrés et les téléphones cellulaires (Linden, 2004). Des normes divergentes peuvent constituer de sérieux obstacles au commerce et augmenter les coûts de mise en conformité supportés par les entreprises étrangères, réduisant ainsi l'ouverture du marché chinois aux échanges et aux investissements que le pays cherche à promouvoir.

### Rationalisation des procédures d'évaluation de la conformité

Les meilleures pratiques de l'OCDE incitent fortement à reconnaître les résultats de l'évaluation de la conformité reposant sur l'accréditation. Cela suppose l'existence de capacités internes d'accréditation adéquates et en particulier la mise en place de mécanismes et d'institutions d'accréditation efficaces. Les organismes nationaux d'accréditation, qui sont généralement supervisés par les autorités publiques, ont pour mission d'inspecter et de reconnaître la compétence et la fiabilité des examens de conformité; ils diffusent les résultats de leur travail d'inspection dans le cadre de réseaux internationaux comme le Forum international de l'accréditation (FIA).

La Chine a sérieusement rationalisé ses institutions chargées de normaliser et d'évaluer la conformité. Sous l'autorité de l'AQSIQ, l'administration de certification et d'accréditation (CNCA en anglais) a pour mission d'unifier le système national d'évaluation de la conformité. Elle organise, oriente, actionne et supervise le système de certification obligatoire des produits<sup>18</sup>. La CNCA désigne les organismes de certification, les laboratoires de test, les organismes d'inspection et ceux qui délivrent les marques de certification; elle publie une liste officielle des produits et des fabricants certifiés; et elle indique aux services locaux de l'AQSIQ ceux qui enfreignent la certification obligatoire. La CNCA est

également habilitée à exempter des produits de la certification obligatoire et à traiter les plaintes ou les recours en la matière. Elle établit et modifie le catalogue de produits publié conjointement avec l'AQSIQ et fixe les règles applicables à la certification des produits qui y figurent (Weeks et Chen, 2003).

En mars 2006, la Chine a institué une nouvelle instance d'accréditation, appelée Service national d'accréditation pour l'évaluation de la conformité. Il est chargé d'accréditer les organismes de certification, les laboratoires, les organismes d'inspection et les autres entités similaires ayant des responsabilités d'évaluation. La Chine compte actuellement plus de 110 organismes de certification accrédités (APEC-PAC News). Bien qu'ils le soient pour décerner la nouvelle marque « Certification chinoise obligatoire » (*China Compulsory Certification – CCC*), les capacités restent limitées comparativement à la demande de tests. La Chine s'est engagée, dans le cadre de l'OMC, à accréditer des organismes d'évaluation de la conformité à contrôle étranger, minoritaire et majoritaire, pour l'application de la nouvelle marque CCC.

Jusqu'à présent, un seul organisme américain d'évaluation de la conformité a été accrédité, en vertu d'un accord avec la Chine, pour effectuer un contrôle de suivi – mais pas les premières inspections – d'usines fabriquant des produits certifiés CCC destinés à être exportés en Chine (USTR, 2008). Des entreprises étrangères recherchant la certification CCC pour leurs produits ont fait savoir qu'elles n'étaient autorisées à passer des tests que dans des laboratoires désignés, ce qui entraînait d'importants retards en raison des limitations de capacités. Selon une étude, la certification CCC est considérée par les entreprises étrangères et nationales comme un obstacle injustifié au commerce, qui impose aux produits une procédure de « double certification » coûteuse et longue (EUCCC, 2007a, p. 12). Dans les deux cas, le renforcement du caractère non discriminatoire de la réglementation améliorerait l'ouverture du marché assurée par le système chinois d'évaluation de la conformité et offrirait aux consommateurs une plus large gamme de produits du monde entier.

La réorganisation récente de la normalisation et des structures d'évaluation de la conformité a amélioré globalement cette dernière. Toutefois, l'insuffisance des capacités, l'opacité des règles de choix des produits devant recevoir la marque CCC, l'application incohérente des règles et la duplication obligatoire des tests continuent à limiter l'efficacité du système chinois d'évaluation de la conformité sous l'angle de l'ouverture du marché au commerce et aux investissements extérieurs. On a mis en place les conditions d'un progrès significatif, mais la réforme des procédures réglementaires doit se poursuivre en accordant une attention particulière aux principes d'ouverture du marché.

### Quelques choix de politique pour l'avenir

En adhérant à l'OMC en 2001, la Chine a solidement ancré la plupart de ses engagements de libéralisation du commerce. L'accent est désormais mis sur la « deuxième génération » des réformes, qui porte sur les obstacles aux échanges rencontrés aux frontières et sur ceux découlant de la réglementation interne. La transparence constitue peut-être l'un des critères les plus importants du développement continu d'un contexte propice aux affaires. On peut discerner dans l'évolution du cadre juridique et réglementaire chinois une transparence accrue, sous forme de diffusion de l'information. La *loi sur la législation* a créé les conditions d'une meilleure transparence du système réglementaire chinois, en exigeant la publication de la législation avant son application et en prévoyant spécifiquement des consultations publiques.

**Progrès de la transparence :**

- La Chine a adopté plus de 280 lois et règlements relatifs à la transparence, dont son premier système de communication d'informations officielles à l'échelle nationale, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2008; il s'agit des *Règles de la République populaire de Chine sur l'ouverture des informations officielles*.
- Le MOFCOM publie la *Foreign Trade and Economic Co-operation Gazette* (la *Gazette*), dans le but de diffuser tous les textes législatifs et réglementaires concernant le commerce. On se doit de féliciter le ministère que la *Gazette* soit presque devenue la source unique de la législation relative au commerce et aux investissements.
- La Chine a sensiblement progressé dans le domaine de l'administration électronique. Les ministères de l'État et les organismes publics ont créé des sites Internet pour communiquer les actes législatifs aux membres de l'OMC, à la communauté des affaires et à l'ensemble de la population. Beaucoup de ces sites donnent aussi des renseignements en anglais. La même transparence se retrouve dans les provinces et aux échelons locaux, car les autorités et de nombreuses villes disposent de sites Internet.
- La transparence des procédures employées maintenant par le MOFCOM illustre les progrès d'une culture réglementaire basée sur la consultation publique; ce ministère prend régulièrement contact avec des entreprises étrangères et chinoises quand il élabore de nouveaux textes législatifs et réglementaires. Il a été souvent relevé que le MOFCOM prévoyait des délais permettant des consultations approfondies et intégrait les remarques pertinentes aux textes définitifs.

**Défis :**

- À l'heure actuelle, la *Gazette* ne contient pas toute la législation relative aux échanges et aux investissements. On trouve les nouveaux textes dans diverses publications, malgré les efforts du MOFCOM pour concentrer l'ensemble de la législation en la matière dans une seule; il en résulte un contexte réglementaire dans lequel les nouvelles lois, y compris celles qui touchent les échanges et les investissements, sont publiées sans que cela améliore nécessairement la transparence.
- L'intégralité des informations sur les lois et les règlements n'est souvent disponible qu'en chinois. Et si ces textes existent en langue anglaise, ils sont rarement aussi complets que les versions chinoises.
- La législation générale relative à la transparence exige certes des consultations publiques, mais ne prévoit ni *notification obligatoire*, ni modes de formulation de remarques conformes aux meilleures pratiques internationales. Les délais de consultation sont souvent insuffisants pour permettre une prise en compte adéquate des remarques dans les textes définitifs.
- Il n'existe pas encore de procédure de recours efficace.

**Recommandations :**

- Conférer au MOFCOM l'autorité lui permettant de recevoir toutes les mesures en rapport avec les échanges et les investissements pour les publier dans la *Gazette*.
- Rendre obligatoire la communication de l'intégralité des textes des projets de législation – et non des résumés – préalablement aux consultations publiques. Cela permettrait des

contributions étrangères, et limiterait donc la possibilité que la législation finale ait des effets imprévus sur l'ouverture des marchés.

- Demander l'octroi de délais de consultation publique suffisants pour permettre de prendre en considération dans les projets finaux de législation nouvelle les commentaires formulés.
- Mettre en place une procédure réglementaire normalisée et générale permettant aux entreprises étrangères d'exercer des recours aboutissant au redressement des interprétations erronées des règles; cela atténuerait l'incertitude réglementaire et accroîtrait la transparence.
- Continuer les efforts pour améliorer les procédures internes de recours et pour veiller à la clarté de la réglementation. Poursuivre absolument la constitution d'un système de recours intégré et efficace pour faire respecter les principes d'ouverture des marchés. Ces actions feraient sensiblement progresser la qualité globale du système réglementaire chinois.

L'économie chinoise s'est progressivement réorientée vers l'extérieur dans le but de développer le commerce et les investissements internationaux. Ce mouvement a beaucoup bénéficié des engagements pris à l'égard de l'OMC, qui ont enraciné les réformes initiales en matière de non-discrimination.

#### **Progrès de la non-discrimination :**

- Les efforts de la Chine pour réduire la discrimination entre les firmes nationales et étrangères sont illustrés par la réorganisation récente des institutions réglementaires; il s'agit notamment de la création du MOFCOM et de l'Administration chargée du contrôle de la qualité, de l'inspection et de la quarantaine (AQSIQ). Les nouvelles institutions ont créé les conditions de progrès de la non-discrimination dans les procédures réglementaires internes et permis d'en réaliser effectivement.
- La libéralisation des échanges et des investissements a rendu plus attractif le cadre des affaires, ce qui a beaucoup stimulé les investissements directs étrangers (IDE). Depuis l'adhésion à l'OMC, de plus en plus d'industries s'ouvrent aux investisseurs étrangers.
- De nombreuses professions de services s'ouvrent de façon croissante aux entités étrangères et privées, tandis que les droits d'importer et d'exporter ont été accordés à la plupart des entreprises.

#### **Défis :**

- Depuis 2006, un certain nombre de mesures explicitement discriminatoires ont été prises, surtout à l'égard des fusions et acquisitions à caractère international; on peut y voir des obstacles à l'activité des entreprises étrangères.
- La Chine continue à mener une politique industrielle interventionniste.

#### **Recommandations :**

- Poursuivre l'amélioration du cadre réglementaire général et sectoriel; continuer à éliminer les restrictions explicitement discriminatoires touchant les exportateurs et les investisseurs étrangers, en particulier le plafonnement des participations étrangères dans certains secteurs; reconsidérer les obligations de contrôle des opérations internationales de fusion et d'acquisition.

- Renforcer la formation des régulateurs aux échelons infranationaux en matière de principes de bonne gestion réglementaire, notamment à propos de l'intérêt de pratiques non discriminatoires. Cela élèverait la qualité générale de l'administration des réglementations et améliorerait en particulier l'ouverture des marchés.
- Mettre en œuvre une stratégie visant à harmoniser la politique et la réglementation fédérales et régionales sur le plan commercial ainsi qu'à assurer une application uniforme dans toute la Chine.
- Reconsidérer la liste des secteurs dans lesquels l'IDE est limité ou interdit.

Même quand on applique la réglementation de façon non discriminatoire, l'ouverture des marchés peut être sous-optimale, si les mesures à l'égard des échanges et des investissements sont plus restrictives qu'il ne le faudrait pour réaliser les objectifs de politique attendus. Les responsables chinois ont bien conscience que des règles inutilement pesantes peuvent freiner les échanges. Des mesures notables de simplification ont été prises au niveau national.

#### **Progrès en matière de restrictions commerciales superflues :**

- Les mesures prises à l'échelon national pour alléger les formalités ou diminuer les tracasseries administratives ont donné jusqu'à présent des résultats significatifs.
- L'application de la *loi sur les autorisations administratives* constitue un exemple important de la manière de traiter le pouvoir discrétionnaire de l'administration et de réduire les règles inutilement restrictives.
- En 2008, la Chine a gagné dix places au classement de la Banque mondiale sur la facilité de faire des affaires et s'est située au dessus des autres grandes économies en développement et en transition.

#### **Défis :**

- Les fonctionnaires continuent à appliquer de façon largement discrétionnaire diverses lois et mesures. Il en résulte une incertitude réglementaire préjudiciable à la confiance des opérateurs qui envisagent des investissements importants et à long terme dans l'économie intérieure.
- Les difficultés subsistent pour faire avancer les réformes au-delà des provinces côtières prospères.
- La Chine n'a pas encore mis en place des institutions procédant à des examens de la qualité réglementaire, tels que les évaluations de l'impact de la réglementation (AIR).
- Les douanes chinoises ont beaucoup de peine à gérer la croissance rapide du commerce extérieur.

#### **Recommandations :**

- Envisager un réexamen similaire à celui qui a accompagné l'adoption de la *loi sur les autorisations administratives* et une clause d'application non discriminatoire dans les secteurs où l'IDE est substantiel ou susceptible de le devenir.
- Envisager, à titre expérimental, de doter le Service législatif du Conseil des affaires d'État des moyens analytiques et financiers de procéder, en coopération avec le MOFCOM, à des AIR portant sur un choix prédéfini de projets de lois à caractère économique.

- Entreprendre un suivi régulier de l'incidence des mesures réglementaires sur le contexte des affaires. Continuer à sensibiliser les autorités, aux différents échelons, et les agences responsables sur l'objectif primordial des mesures réglementaires. Veiller à ce que celles-ci soient appliquées systématiquement, non seulement dans la période immédiatement postérieure à leur adoption, mais aussi à plus long terme.
- Poursuivre la réforme des douanes, notamment en rationalisant et en simplifiant les règles pour éviter des divergences d'interprétation entre fonctionnaires locaux; fournir à l'Administration des douanes un financement, une formation et des équipements techniques adéquats.

L'application par différents pays de normes et de règles diverses à des produits semblables fait supporter aux entreprises qui souhaitent participer au commerce international des charges significatives, et parfois prohibitives. La communauté internationale des affaires réclame fermement et constamment des réformes pour réduire les coûts résultant de divergences réglementaires. On peut y parvenir en favorisant l'alignement des normes nationales sur les normes internationales, lorsque ces dernières répondent effectivement aux objectifs réglementaires internes.

#### **Progrès de l'harmonisation avec les normes internationales :**

- La Chine développe actuellement sa participation aux organismes internationaux qui fixent des normes, comme le Forum international de la normalisation. Il en découle une harmonisation croissante des pratiques chinoises avec les normes internationales.
- La Chine a aligné plus de 30 % de ses normes à caractère national sur les normes internationales. À la suite du réexamen des normes nationales lancé en 2004, un grand nombre d'entre elles ont été supprimées et 44 % désignées pour une révision.
- La loi sur la normalisation est aussi en cours de révision, afin de mieux contribuer à l'harmonisation des normes internes.

#### **Défis :**

- On se demande si la Chine va continuer à établir des normes internes ne correspondant pas aux normes internationales établies.
- On ne sait pas quand la révision de la loi sur la normalisation sera achevée.

#### **Recommandations :**

- Envisager d'intégrer à la version révisée de la loi sur la normalisation la garantie que les entreprises étrangères pourront participer aux procédures de fixation des normes internes.
- Inclure dans la loi sur la normalisation une disposition demandant l'harmonisation avec les normes internationales, pour permettre d'aligner les normes divergentes qui existent à l'échelon national, sectoriel, local et à celui des entreprises. Une telle disposition favoriserait les importations étrangères et l'exportation des produits de fabrication locale.
- Demander que les 44 % de normes nationales que le réexamen récent destine à la révision soient harmonisées internationalement, partout où c'est faisable.
- Développer les capacités nationales à la disposition des organismes de certification accrédités et permettre aux instances étrangères d'évaluation de la conformité d'opérer en Chine quand elles remplissent les conditions requises.

La simplification des procédures d'évaluation de la conformité et le renforcement des moyens en ce domaine ne faciliteront pas seulement les activités des entreprises étrangères; ils sont indispensables pour que les producteurs nationaux continuent à mettre à niveau leurs capacités d'exportation, surtout pour les produits les plus sophistiqués sur le plan technologique. La Chine a sensiblement rationalisé ses institutions d'évaluation de la conformité.

#### **Progrès de la rationalisation des procédures d'évaluation de la conformité :**

- En mars 2006, on a créé un nouvel organisme d'accréditation appelé Service national d'accréditation pour l'évaluation de la conformité. Il est chargé d'accréditer les organismes de certification et d'inspection ainsi que les laboratoires qui décernent la nouvelle marque « Certification chinoise obligatoire » (CCC).

#### **Défis :**

- Les capacités demeurent limitées au regard de la demande de tests. Seuls les organismes chinois sont autorisés à effectuer des évaluations de conformité et il n'existe pas de mesures d'application générale prévoyant que des tiers situés en dehors de la Chine procèdent aux tests.
- Le nombre insuffisant d'organismes accrédités d'évaluation de la conformité continue à entraîner de longs délais pour les tests et la certification.
- En pratique, l'instauration de la marque CCC a été caractérisée par un manque de cohérence dans l'application et par la duplication obligatoire des tests.

#### **Recommandations :**

- Développer davantage les capacités des entités qui accréditent les organismes de certification et permettre à des instances étrangères d'évaluation de la conformité d'opérer en Chine, quand elles remplissent les conditions requises.
- Promouvoir la reconnaissance de l'équivalence des procédures d'évaluation de la conformité conduites dans d'autres pays soit unilatéralement (à la suite d'un examen et en pratiquant une surveillance), soit en concluant des accords de reconnaissance mutuelle.

#### **Notes**

1. On trouve le texte de ces réformes dans les documents intitulés « décisions du Conseil des affaires d'État sur la réforme institutionnelle », approuvés par la 5<sup>e</sup> Assemblée populaire nationale le 8 mars 1982; la 7<sup>e</sup> Assemblée populaire nationale, le 9 avril 1988; la 8<sup>e</sup> Assemblée populaire nationale, le 22 mars 1993; la 9<sup>e</sup> Assemblée populaire nationale, le 10 mars 1998, et la 10<sup>e</sup> Assemblée populaire nationale, le 10 mars 2003.
2. Les principes de l'OCDE pour une réglementation efficace en matière d'ouverture des marchés sont considérés par les responsables de la politique commerciale comme indispensables à une réglementation des échanges libérale et favorable aux investissements. Ils s'inspirent des conceptions qui constituent le fondement du système commercial multilatéral (voir « Integrating Market Openness into the Regulatory Process: Emerging Patterns in OECD Countries » (TD/TC/WP(2002)25/FINAL], 17 février 2003).
3. Le Secrétariat de l'OCDE a travaillé en liaison étroite avec le Comité consultatif économique et industriel (BIAC) auprès de l'OCDE et avec sa Mission Chine pour sonder la communauté des affaires à propos de ces obstacles. Parallèlement, on a conçu et envoyé un questionnaire (en anglais) aux associations professionnelles de pays membres de l'OCDE et à une association professionnelle chinoise (questionnaire en chinois) à la fin de 2007. On a reçu près de 150 réponses qui figurent dans l'annexe du présent rapport. Certains des résultats ont été utilisés dans l'analyse au fil du rapport.

4. Voir Greene, M. et C. Tsai (2008), « Enhancing Market Openness through Regulatory Reform in the People's Republic of China », *OECD Trade Policy Working Paper*, n° 83, décembre.
5. *Ibid.*
6. La loi sur le commerce extérieur avait été une première fois amendée le 6 avril 2004, [www.gdoftec.gov.cn/wjmx/Detail.asp?ID=2629](http://www.gdoftec.gov.cn/wjmx/Detail.asp?ID=2629).
7. Conformément à la terminologie établie de l'accord OMC sur les obstacles techniques au commerce, les règles techniques sont des documents qu'il faut obligatoirement respecter, alors que les normes indiquent des règles et des principes directeurs d'usage commun et répété, mais dont le respect n'est pas obligatoire.
8. Ce sont : le MOFCOM, le ministère de l'Éducation, la Commission de la science, de la technologie et de l'industrie pour la défense nationale, le ministère de la Sécurité publique, le ministère des Affaires civiles, le ministère des Questions foncières et des Ressources naturelles, le ministère de la Construction, le ministère des Chemins de Fer, le ministère des Communications, le ministère des Industries de l'Information, le ministère du Commerce, le ministère de l'Agriculture, le ministère de la Santé, l'Administration générale des douanes, l'Administration générale de la protection de l'environnement, l'Administration générale de l'aviation civile, l'Administration d'État de la radio, du cinéma et de la télévision, l'Administration d'État des médicaments et l'Administration d'État des forêts.
9. Les dispositions provisoires d'octobre 1980 sur l'initiation et la protection de la concurrence socialiste autorisaient le lancement d'appels d'offres à titre expérimental. Ce fut le premier document officiel indiquant un tournant idéologique libéral en faveur de la concurrence. On utilisa, par exemple, la procédure d'appel d'offres pour l'achat de véhicules et de matériel de bureau, avant de l'étendre à l'acquisition de services d'ingénierie et de systèmes informatiques. (Wang, 2000), p. 73.
10. La CNDR est une division du Conseil des affaires d'État appelée auparavant Commission d'État du plan. C'est une agence réglementaire macroéconomique qui a pour mission de concevoir des stratégies nationales de développement.
11. Il s'agit des Mesures administratives sur les marchés publics de produits importés (relatives aux commandes publiques de produits importés) et des Mesures administratives sur les marchés publics ainsi que sur les acquisitions et commandes initiales de produits nationaux innovants (relatives aux commandes publiques de produits résultant d'innovations nationales, conçus par des entreprises ou des institutions de recherche chinoises). Ces deux séries de mesures ont été prises en application du Schéma directeur à moyen et long terme pour la science et la technologie, lancé en 2006 par le Conseil des affaires d'État. La CNDR est chargée de mettre au point les règles de mise en œuvre de cette stratégie, qui donne la préférence à l'achat de produits nationaux. Voir USTR (2008).
12. Voir site Internet de la CNDR, [www.ndrc.gov.cn](http://www.ndrc.gov.cn).
13. Article 8, chapitre 2, de la nouvelle loi de la RPC sur le commerce extérieur, amendée le 4 juin 2004.
14. L'expression Accord commercial régional (ACR) est utilisée ici en tant que terme générique englobant les accords de libre-échange (ALE), les unions douanières et les zones commerciales préférentielles (ZCP), qui ne se limitent pas nécessairement à des groupements régionaux.
15. L'Assemblée populaire nationale a adopté la loi sur les autorisations administratives, qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2004. L'objectif était d'améliorer encore le cadre des investissements en Chine et d'éviter aux investisseurs étrangers les pertes résultant de changements de politique, de la corruption et des abus de pouvoir de fonctionnaires locaux.
16. Huang Hai (2005). Zhang Xiangchen, de la direction de l'OMC au ministère du Commerce, a formulé des commentaires généraux sur la situation quatre ans après l'adhésion de la Chine à l'OMC dans le *Quotidien du peuple* du 11 décembre 2005.
17. Voir le site Internet de la SAC : [www.sac.gov.cn](http://www.sac.gov.cn).
18. Voir site Internet de l'administration de certification et d'accréditation : [www.cnca.gov.cn](http://www.cnca.gov.cn).

## Bibliographie

- American National Standards Institute (ANSI) (2005), « Global Approach Key to Future of Chinese Standardisation Activities », ANSI, 20 juillet.
- Australia Department of Foreign Affairs and Trade (2005), « Unlocking China's Services Sector », [www.dfat.gov.au/publications/eau\\_unlocking\\_China/unlocking\\_China\\_services.pdf](http://www.dfat.gov.au/publications/eau_unlocking_China/unlocking_China_services.pdf).

- APEC-PAC News (2006), « New accreditation service for world's fastest growing economy », n° 5, [http://enews.apec-pac.org/utilities/newsletters/view/story\\_view.php?sid=18&eid=3&pid=5](http://enews.apec-pac.org/utilities/newsletters/view/story_view.php?sid=18&eid=3&pid=5).
- APEC-OECD (2005), *APEC-OECD Integrated Checklist on Regulatory Reform*, OCDE, Paris.
- Bergsten, F. C. (2007), « Now or Never for an Asian FTA », *Far Eastern Economic Review*, [www.feer.com/articles1/2007/0703/free/p011.html](http://www.feer.com/articles1/2007/0703/free/p011.html).
- Business Week (2005), « China is a Private-Sector Economy », 20 August, [www.businessweek.com/print/magazine/content/05\\_34/b3948478.htm?chan=gl](http://www.businessweek.com/print/magazine/content/05_34/b3948478.htm?chan=gl), consulté le 20 août 2008.
- CCID Consulting Co. (2006), *Performance Evaluation of Chinese Government websites*. This project was commissioned by the Working Office of Information Technology under the State Council and carried out by the CCID Consulting Co., 11 janvier, [www.ciw.com.cn/itnews/ztxw/zhuanti/2006/01/12/13180.html](http://www.ciw.com.cn/itnews/ztxw/zhuanti/2006/01/12/13180.html).
- Chambre de commerce américaine (2006), *White Paper*, [www.amcham-China.org.cn](http://www.amcham-China.org.cn).
- Chambre de commerce américaine (2007), *White Paper*, [www.amcham-China.org.cn](http://www.amcham-China.org.cn).
- China Customs (2008), « Annual Report: 2007 China Customs », [www.customs.gov.cn](http://www.customs.gov.cn), consulté le 25 août.
- China Daily (2006), « China Leaps in Competitiveness Rankings », 5 novembre, [www.Chinadaily.com.cn/](http://www.Chinadaily.com.cn/).
- China Daily (2007), « Trade Surplus a Prominent Problem – Bo », 15 janvier, [www.Chinadaily.com.cn/](http://www.Chinadaily.com.cn/).
- China Internet Information Centre (2006), *Key Points of the 11th Five-Year Guidelines*, [www.China.org.cn/english/2006/Mar/160397.htm](http://www.China.org.cn/english/2006/Mar/160397.htm), consulté en mars.
- China News (2005), « The Draft Property Law, 6515 Comments Received in 16 Days », *China News*, 28 juillet, [www.Chinanews.com.cn/news/2004/2005-07-28/8/16871](http://www.Chinanews.com.cn/news/2004/2005-07-28/8/16871).
- China News (2006), voir [www.Chinanews.cn/news/2005/2006-03-10/20006.html](http://www.Chinanews.cn/news/2005/2006-03-10/20006.html).
- China.org.cn (2007), « Anti-monopoly Law Adopted », *China.org.cn*, 30 août, [www.China.org.cn/english/government/222612.htm](http://www.China.org.cn/english/government/222612.htm).
- Chou, B. K. P. (2006a), « China's Economic Integration into Global Regulatory Frameworks: A Study of Government Procurement », *Communist and Post-Communist Studies*, vol. 39, n° 4, décembre.
- Chou, B. K. P. (2006b), « Challenges for China's reform of government procurement », *Journal of Contemporary China* 15(48), pp.533-549.
- Comité consultatif économique et industriel auprès de l'OCDE (BIAC) (2008), commentaires de BIAC sur le projet de document de l'OCDE « Améliorer l'ouverture des marchés grâce à la réforme de la réglementation en Chine », BIAC, Paris.
- Congressional-Executive Commission on China (2006), *2006 Annual Report*, p. 154, [www.cecc.gov/](http://www.cecc.gov/), consulté le 20 août 2008.
- Cotis, J.-P. (2005), « Objectif croissance : stratégie pour les réformes économiques », *L'Observateur de l'OCDE*, n° 249, OCDE, Paris, pp. 9-11.
- Czaga, P. (2004), « Regulatory Reform and Market Openness: Understanding the Links to Enhance Economic Performance », *OECD Trade Policy Working Papers*, n° 9, 15 décembre.
- DG Trade, European Commission (2007), *Market Access Sectoral and Trade Barriers Database*, [mkaccdb.eu.int/](http://mkaccdb.eu.int/).
- Economist Intelligence Unit (EIU) (2006a), *Country Report: China*, EIU, Londres.
- Economist's View (2006), « Cross the River by Groping the Stone under Foot: What is the best approach to economic development in the transition to a more market-based economy? » Economist's View website, [http://economistsview.typepad.com/economistsview/2006/01/cross\\_the\\_river.html](http://economistsview.typepad.com/economistsview/2006/01/cross_the_river.html).
- EIU (2006b), *Country Profile: China*, EIU, Londres.
- EIU (2007), *Country Report: China*, EIU, Londres.
- European Union Chamber of Commerce in China (EUCCC) (2007a), *Position Paper*, Beijing, Chine.
- European Union Chamber of Commerce in China (EUCCC) (2007b), *Business Confidence Survey 2007*, Beijing, Chine.
- Gavin, B. et C. Tsai (2006), « Regional Trade Agreements in Asia: Implication for the Multilateral Trading System », document préparé pour le 14<sup>e</sup> symposium de l'Université de la ville d'Osaka (Osaka City University – OCU).

- Government of China (2003), *Administrative Permission Law of the People's Republic of China (ordre du président n° 7)*, adopted at the 4th Standing Committee of the Tenth National People's Congress on 27 August 2003, [http://english.gov.cn/laws/2005-09/07/content\\_29926.htm](http://english.gov.cn/laws/2005-09/07/content_29926.htm), consulté le 14 août 2008.
- Greene, M., N. Dihel, P. Kowalski, et D. Lippoldt (2006), « China's Trade and Growth: Impact on Selected OECD Countries », *OECD Trade Policy Working Papers*, n° 44, novembre.
- Horsely, J.P. (2007), « China Adopts First Nationwide Open Government Information Regulations », [www.freedominfo.org/features/20070509.htm](http://www.freedominfo.org/features/20070509.htm), 9 mai.
- Huang Hai (2005), « Globalisation of the Economy and the Development of Chinese Trade », speech given at the 14th International Purchase and Supply Alliance Convention, 17 septembre, [www.huanghai.mofcom.gov.cn/aarticle/speeches/200509/20050900419266](http://www.huanghai.mofcom.gov.cn/aarticle/speeches/200509/20050900419266).
- Intellectual Property Watch (2007), « China Leads Developing Country Push for Balance in IP and Standards », 24 April, [www.ip-watch.org](http://www.ip-watch.org).
- International Data Corporation (IDC, 2008), « The Economic Benefits of Reducing PC Software Piracy », a report sponsored by the International Business Alliance, [www.bsa.org/idcstudy.aspx?sc\\_lang=en](http://www.bsa.org/idcstudy.aspx?sc_lang=en), consulté le 19 août 2008.
- Karmol, D. (2005), « Testimony of the American National Standards Institute to the US House of Representatives, Science Committee », 11 mai.
- Leahy, A. et al. (2007), « In the Shadow of the of China-Australia FTA Negotiations: What Australian Business Thinks about IP », *Melbourne Institute Working Paper Series*, document de travail n° 26/07.
- Li, D. (2005), « Development of Chinese Economy in 2005 », Policy paper by of head of the NBSC, [www.stats.gov.cn/tjfx/jdfx/t20060125\\_402302853.htm](http://www.stats.gov.cn/tjfx/jdfx/t20060125_402302853.htm).
- Linden, G. (2004), « China Standard Time: A Study in Strategic Industrial Policy », *Business and Politics*, vol. 6, n° 3.
- Ma, Kai (2006), « The 11th Five-Year Plan: Targets, Paths and Policy Orientation », Head of the NDRC in a speech delivered on 19 March, [www.english.gov.cn/2006-03/23/content\\_234832](http://www.english.gov.cn/2006-03/23/content_234832).
- Maskus, K. (2000), « Intellectual Property Rights in the Global Economy », Institute for International Economics, Washington, DC.
- MofCOM (2002a), « Fulfilling the Commitment of WTO-China Foreign Trade and Economic Co-operation Gazette Issued », MofCOM, 18 octobre, [www.people.com.cn/GB/jinji/31/179/20030110/905150](http://www.people.com.cn/GB/jinji/31/179/20030110/905150).
- MofCOM (2002b), « The Trial Publication of China Foreign Trade and Economic Co-operation Gazette », MofCOM, 18 octobre, [www.mofcom.gov.cn/aarticle/b/g/200601/20060101436881](http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/b/g/200601/20060101436881).
- MofCOM (2006), « Main Indicators of Foreign Trade and Economy in Total », 2005/01-12, MofCOM, [english.mofcom.gov.cn/aarticle/statistic/ieindicators/200603/20060301696613.html](http://english.mofcom.gov.cn/aarticle/statistic/ieindicators/200603/20060301696613.html).
- MofCOM (2007), Official: China's service trade to hit \$400 bln in 2010, 7 décembre, <http://english.mofcom.gov.cn/aarticle/newsrelease/commonnews/200712/20071205270682.html> consulté le 25 août.
- National Bureau of Statistics of China (NBSC) (2001), *Statistical Bulletin of China*, NBSC, [www.stats.gov.cn/tjgb/ndtjgb/qgndtjgb/t20020331\\_15396.htm](http://www.stats.gov.cn/tjgb/ndtjgb/qgndtjgb/t20020331_15396.htm).
- National Development and Reform Commission (NDRC) (2006), « Strengthen the Integration of Science, Technology and Economy, Enhance Independent Innovation Capability », NDRC News, 13 mars, [www.en.ndrc.gov.cn/newsrelease/t20060313\\_62763](http://www.en.ndrc.gov.cn/newsrelease/t20060313_62763).
- NDRC (2007), « Outline of the Eleventh Five-year Plan: for National Social and Economic Development » NDRC, [http://ghs.ndrc.gov.cn/15ghgy/t20060529\\_70793.htm](http://ghs.ndrc.gov.cn/15ghgy/t20060529_70793.htm).
- New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade (2008), « New Zealand – China Free Trade Agreement », [www.chinafta.govt.nz](http://www.chinafta.govt.nz), consulté le 25 août.
- OCDE (1995), *Recommandations du Conseil de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle*, OCDE, Paris.
- OCDE (2002), *Intégration de l'ouverture des marchés dans le processus de réglementation : caractéristiques des pratiques observées dans les pays de l'OCDE*, éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2003), *Examens de l'OCDE sur la réforme de la réglementation. La réforme de la réglementation en France : Améliorer l'ouverture des marchés grâce à la réforme de la réglementation*, éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2005a), *La Chine dans l'économie mondiale : la gouvernance en Chine*, éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2005b), *Principes directeurs de l'OCDE pour la qualité de la performance de la réglementation*, OCDE, Paris.

- OCDE (2006a), « Recent Developments in China's Policies towards Cross-Border Mergers and Acquisitions (M&A) », OCDE, Paris.
- OCDE (2006b), *Examen de l'OCDE sur la réforme de la réglementation. La réforme de la réglementation en Suisse : Améliorer l'ouverture des marchés grâce à la réforme de la Réglementation*, éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2006c), « Recent Development in China's Policies towards Cross-Border Mergers and Acquisitions (M&A) », Supplement to the 2006 Investment Policy Review of China, OCDE, Paris, décembre.
- OMC (2001), Rapport du groupe de travail sur l'accession de la Chine, Groupe de travail sur l'accession de la Chine, 1<sup>er</sup> octobre, WT/ACC/CHN/49.
- OMC (2002a), *Commerce des services – République populaire de Chine – Liste finale d'exemptions de l'article II*, 14 février, GATS/EL/135.
- OMC (2002b), *Commerce des services – République populaire de Chine – Liste d'engagements spécifiques*, 14 février, GATS/SC/135.
- OMC (2006a), *International Trade Statistics 2006*, Genève, [www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/its2006\\_e/its06\\_toc\\_e.htm](http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2006_e/its06_toc_e.htm).
- OMC (2006b), *Examen des politiques commerciales : République populaire de Chine – Rapport de la République populaire de Chine*, Organe d'examen des politiques commerciales, 17 mars, WT/TPR/G/161.
- OMC (2006c), *Examen des politiques commerciales : République populaire de Chine – Compte rendu de la réunion*, Organe d'examen des politiques commerciales, 1<sup>er</sup> octobre, WT/TPR/M/161.
- OMC (2006d), *Examen des politiques commerciales : République populaire de Chine – Rapport du Secrétariat – Organe d'examen des politiques commerciales*, 26 juin, WT/TPR/S/161.
- OMC (2006e), *Trade Policy Review: China – Economic reform has produced impressive results but important challenges remain*, Trade Policy Review Body, 19-21 April, [www.wto.org/english/tratop\\_e/tpr\\_e/tp262\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp262_e.htm).
- OMC (2006f), *Rapport du Conseil du commerce des marchandises sur l'examen transitoire concernant la Chine*, 4 décembre, G/L/807.
- OMC (2008a), *Trade Policy Review: China – Concluding remarks by the Chairperson*, Trade Policy Review Body, 21-23 May, [www.wto.org/english/tratop\\_e/tpr\\_e/tp299\\_crc\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp299_crc_e.htm).
- OMC (2008b), *Organe d'examen des politiques commerciales : Rapport de la Chine*, Examen des politiques commerciales, 7 mai, WT/TPR/G/199.
- OMC (2008c), *Examen des politiques commerciales : Chine – Rapport du Secrétariat*, Organe d'examen des politiques commerciales, 16 avril, WT/TPR/S/199.
- OMC Notification and Enquiry Center of the Chinese Government (2002), *The Enquiry Measures of China WTO Enquiry Offices (for Trial Implementation)*, 1<sup>er</sup> janvier, [www.fdi.gov.cn/pub/FDI\\_EN/Laws/Others/t20060620\\_52613.jsp](http://www.fdi.gov.cn/pub/FDI_EN/Laws/Others/t20060620_52613.jsp), consulté le 25 août 2008.
- OMC Reporter (2007), « China Plans to Equalize Tax Rates Paid by Domestic, Foreign Companies », ABNA Monitoring Service, 3 janvier.
- Park W. et D. Lippoldt, (2005), « Licences internationales et renforcement des droits de propriété intellectuelle dans les pays en développement au cours des années 90 », *Revue économique de l'OCDE*, vol. 40, OCDE, Paris.
- People's Daily (2006), « China expected to launch GPA entry negotiations before the end of 2007 », *People's Daily*, 17 mai.
- People's Daily (2007), « Unified corporate taxation to reduce revenue by 100 bln yuan: minister », *People's Daily*, 9 March, [http://english.peopledaily.com.cn/200703/09/eng20070309\\_355975.html#](http://english.peopledaily.com.cn/200703/09/eng20070309_355975.html#).
- Shorthall, D. (2007), « Regulatory Reform and Market Openness: Processes to Assess Effectively the Trade and Investment Impact of Regulation », *OECD Trade Policy Working Papers*, n° 48, février.
- TABD (2007), « Establishing the Barrier-Free Transatlantic Market », mars, [www.tabd.com/ceo\\_reports](http://www.tabd.com/ceo_reports).
- Tsai, C. (2006), « Rule-making in agricultural trade: RTAs in the multilateral trading system », in Woolcock, Stephen ed., *Trade and Investment Rule-Making: the Role of Regional and Bilateral Agreements*, United Nations University: Centre for Comparative Regional Integration Studies (UNU-CRIS), United Nations University Press, Bruges.
- UN Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2006), *World Investment Report 2006*, UNCTAD, Geneva, [www.unctad.org/en/docs/wir2006\\_en.pdf](http://www.unctad.org/en/docs/wir2006_en.pdf).

- United States Department of State (2007), « Background Note: China », [www.state.gov/r/pa/ei/bgn/18902.htm](http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/18902.htm).
- United States Foreign Commercial Service (USFCS) (2007), *Doing Business in China: A Country Commercial Guide for US Companies*, Washington DC.
- United States Foreign Commercial Service (USFCS) (2006), *Doing Business in China: A Country Commercial Guide for US Companies*, Washington, DC.
- United States Trade Representatives (USTR) (2005), *2005 Report to Congress on China's WTO Compliance*, USTR, 11 décembre, GreetingLine.
- USTR (2006), *National Foreign Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers*, [www.ustr.gov/reports/](http://www.ustr.gov/reports/).
- USTR (2007), *National Foreign Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers*, [www.ustr.gov/reports/](http://www.ustr.gov/reports/).
- USTR (2008), *National Foreign Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers*, [www.ustr.gov/reports/](http://www.ustr.gov/reports/).
- Wang, Q. (2000), « Zhengfu caigou zhidu yanjiu », A study of government procurement system, D. Qi (éd.), *Jingjifa luncong, Serial Theses of Economic Law*, China Fangzheng Press (2000), pp. 65-78.
- Weeks, A. et P. Chen, (2003), « What Foreign Companies Need to Know about How China Sets Standards », *The Chinese Business Review*, mai-juin.
- World Bank (2006), *Quarterly Update: November 2006 – China*, World Bank, Washington, DC.
- World Bank (2007a), « Doing Business Website », World Bank, Washington, DC, [www.worldbank.org/DoingBusiness/](http://www.worldbank.org/DoingBusiness/).
- World Bank (2007b), PovcalNet website, World Bank, <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/jsp/index.jsp>.
- World Bank (2007c), *World Development Indicators database*, World Bank, Washington, DC.
- Xinhua News Agency (2006a), « China Cracks Down on Corruption », 23 mai, [www.China.org.cn/english/government/169141.htm](http://www.China.org.cn/english/government/169141.htm), consulté le 20 août 2008.
- Xinhua News Agency (2006b), « Promote strategic adjustment of state-owned economic layout: get rid of monopoly is still the focus », 13 décembre, [http://news.xinhuanet.com/politics/2006-12/13/content\\_5480196.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2006-12/13/content_5480196.htm), consulté le 20 août 2008.
- Xinhua (Online) (2005), *Zhengfu caigou cunzai you fa bu yi fa xianxiang jianguan gongzuo jidai jiaqiang* (There Exists a Phenomenon in Government Procurement Where There Is Law But It Is Not Being Obeyed), 30 November 2005, <http://news.xinhuanet.com>, quoted in Congressional-Executive Commission on China, 2006, p. 154.
- Zhao, C. et J.M. Graham (2006), « The PRC's Evolving Standards System: Institutions and Strategy », *Asia Policy*, n° 2, juillet, pp. 63-87.

#### **Sélection de sites Internet utiles**

- China Customs : [www.customs.gov.cn](http://www.customs.gov.cn).
- China National Regulatory Commission for Certification and Accreditation : [www.cnca.gov.cn](http://www.cnca.gov.cn).
- China News : [www.Chinanews.cn](http://www.Chinanews.cn).
- Information on Chinese legislation : [www.sohu.com](http://www.sohu.com) and in English [www.Chinaonline.com](http://www.Chinaonline.com), [www.sinolaw.com](http://www.sinolaw.com).
- Ministry of Commerce : [www.english.mofcom.gov.cn](http://www.english.mofcom.gov.cn).
- Ministry of Finance government procurement website : [www.ccgp.gov.cn](http://www.ccgp.gov.cn).
- National Bureau of Statistics of China : [www.stats.gov.cn](http://www.stats.gov.cn).
- National Development and Reform Commission : [www.ndrc.gov.cn](http://www.ndrc.gov.cn) and in English [www.en.ndrc.gov.cn](http://www.en.ndrc.gov.cn).
- People's Republic of China : [www.gov.cn](http://www.gov.cn) et en anglais : [www.english.gov.cn](http://www.english.gov.cn).
- Standardisation Administration of China : [www.sac.gov.cn/english](http://www.sac.gov.cn/english).
- State Administration of Foreign Exchange : [www.safe.gov.cn](http://www.safe.gov.cn).
- WTO/TBT National Notification Authority and Enquiry Point of PRC : [www.tbt-sps.gov.cn/Pages/Channel\\_90/Class/Index.html](http://www.tbt-sps.gov.cn/Pages/Channel_90/Class/Index.html).



PARTIE III

**Cadres réglementaires  
relatifs à la prestation  
de services publics**



## PARTIE III

### Chapitre 5

# Services d'infrastructure : enseignements tirés de trente années de réforme dans les pays de l'OCDE

*Dans les pays de l'OCDE, l'organisation des secteurs d'infrastructure s'est considérablement transformée au cours des trente dernières années. Il en ressort une expérience qui, dans sa globalité, apporte une foule d'informations sur les secteurs des services d'infrastructure et leur gouvernance. Ces informations peuvent s'avérer précieuses pour la République populaire de Chine, où la modernisation des infrastructures constituera l'un des principaux enjeux de développement des années à venir. L'objet de ce chapitre est de donner une vue d'ensemble de l'expérience des pays de l'OCDE dans la gestion sectorielle de leurs services d'infrastructure, et d'en tirer un certain nombre d'enseignements utiles pour l'élaboration des politiques chinoises. La première partie de l'étude présente à grands traits le modèle d'utilité publique qui a prévalu dans la plupart des secteurs d'infrastructure des pays de l'OCDE jusqu'à la fin des années 70, examine pourquoi et comment il a été contesté et progressivement modifié au cours des trente dernières années, et illustre par trois exemples certains des risques et opportunités liés au processus de réforme. La deuxième partie propose une analyse plus détaillée des principaux problèmes que les secteurs d'infrastructure posent aujourd'hui aux responsables de l'action publique, et quelques solutions possibles. Enfin, la troisième partie résume les enseignements à tirer de l'expérience récente des pays de l'OCDE et examine les conséquences qui peuvent en être dégagées pour la gestion des services d'infrastructure en Chine.*

## Introduction

Le terme « infrastructure » désigne les installations, équipements et fournitures de base, dont un pays, une région ou une organisation, a besoin pour fonctionner normalement. Il se rapporte généralement à des secteurs tels que l'électricité, le gaz et l'eau, les télécommunications, la poste, les transports aériens, ferroviaires et routiers, l'assainissement et l'élimination des déchets.

Dans les pays de l'OCDE, l'organisation des secteurs d'infrastructure s'est considérablement transformée au cours des trente dernières années. Jusqu'au milieu des années 70, le contrôle de l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement liée à une infrastructure nationale (des installations de production aux activités commerciales sur le marché de détail, en passant par les réseaux de distribution) était couramment confié à des monopoles d'État. Aujourd'hui, la plupart de ces monopoles intégrés ont été privatisés et démantelés. Certaines activités liées aux infrastructures sont toujours assurées par des monopoles nationaux ou locaux, tandis que les autres sont organisées en marchés concurrentiels. Le terme *services d'infrastructure* est utilisé dans ce rapport pour désigner de façon générique la multitude d'activités en rapport avec les infrastructures, quelle que soit leur position dans la chaîne d'approvisionnement ou leur structure industrielle.

L'un des éléments communs à tous ces changements est un déplacement du centre d'intérêt de l'infrastructure physique à la prestation finale. L'ancien modèle d'organisation était destiné à optimiser les conditions permettant de constituer et d'exploiter le considérable stock de capital nécessaire à la production et au transport de l'électricité, de l'eau, du gaz, des communications téléphoniques, etc. Le nouveau modèle, par contraste, met l'accent sur le prix et la qualité des services fournis aux clients, dans un contexte où la plupart des pays de l'OCDE disposent de très hauts niveaux d'équipement infrastructurel, même si la maintenance et le renouvellement de ces équipements vont nécessiter un effort d'investissement massif dans les prochaines décennies (OCDE, 2006a). De nouvelles formes de réglementation ont été progressivement élaborées en liaison avec ce changement d'optique afin de relever les défis inhérents à ces secteurs infrastructurels restructurés.

Ces points communs ne doivent pas dissimuler la diversité des évolutions nationales et sectorielles. Les facteurs économiques et technologiques spécifiques de chaque domaine d'activité ont entraîné des différences substantielles entre, par exemple, les télécoms, la production d'électricité et les services postaux. Dans certaines branches, un nouvel équilibre économique est apparu, tandis que d'autres amorcent tout juste leur transformation. En raison de particularités nationales enracinées dans l'histoire et la culture, les pays de l'OCDE ont également opté pour des solutions et des rythmes de restructuration différents. Il en ressort une expérience qui, dans sa globalité, apporte une foule d'informations sur les secteurs des services d'infrastructure et leur gouvernance. Ces informations peuvent s'avérer précieuses pour la République populaire de Chine, où la modernisation des infrastructures constituera l'un des principaux enjeux de développement des années à venir.

L'objet de ce chapitre est de proposer une vue d'ensemble de l'expérience des pays de l'OCDE dans la gestion sectorielle de leurs services d'infrastructure, et d'en tirer un certain nombre d'enseignements utiles pour l'élaboration des politiques chinoises. La première section présente à grands traits le modèle d'utilité publique qui a prévalu dans la plupart des secteurs d'infrastructure des pays de l'OCDE jusqu'à la fin des années 70, examine pourquoi et comment ce modèle a été contesté et progressivement modifié au cours des trente dernières années, et illustre par trois exemples certains des risques et opportunités liés au processus de réforme. La deuxième section propose une analyse plus détaillée des principaux problèmes que les secteurs d'infrastructure posent aujourd'hui aux responsables de l'action publique, et quelques solutions possibles. La troisième et dernière section résume les enseignements à tirer de l'expérience récente des pays de l'OCDE et examine les conséquences qui peuvent en découler pour la gestion des services d'infrastructure en Chine.

Le développement des infrastructures est étroitement lié aux notions d'utilité publique et de service public dans tous les pays de l'OCDE, étant entendu que les services d'infrastructure sont utiles à l'ensemble de la société. Il existe notamment un large consensus autour du principe selon lequel les services d'utilité publique doivent être matériellement et financièrement accessibles au plus grand nombre, même si la transposition pratique de ce principe en termes de tarification et de capacité donne lieu à diverses interprétations. Cet objectif de double accessibilité a servi de justification à l'intervention publique dans les secteurs infrastructurels de tous les pays de l'OCDE, intervention qui s'est effectuée à des degrés et sous des formes variables selon les pays, les secteurs et les périodes de l'histoire. De ce point de vue, les trente dernières années représentent une mutation historique vers des formes d'organisation qui mettent davantage en jeu les mécanismes du marché, et s'éloignent du modèle d'utilité publique ayant prévalu jusqu'à la fin des années 70.

## Les services d'infrastructure dans les pays de l'OCDE : état des lieux

### **Le modèle d'utilité publique des services d'infrastructure**

Le modèle d'utilité publique de la prestation de services d'infrastructure se caractérise par une appartenance au secteur public, un niveau élevé d'intervention réglementaire et des structures industrielles monopolistiques et verticalement intégrées.

### **Structures capitalistiques**

Les services d'utilité publique peuvent être la propriété de l'État, des collectivités locales, d'investisseurs privés, de leurs usagers (sous la forme de coopératives) ou d'une quelconque combinaison de ces acteurs (sociétés mixtes, partenariats). Il est courant que plusieurs formes de propriété coexistent dans le même secteur, comme c'est le cas pour l'électricité aux États-Unis. Les structures prédominantes varient également d'un secteur à l'autre, souvent à l'intérieur du même pays : en France, par exemple, la distribution de l'électricité et du gaz, de même que les chemins de fer, ont relevé du secteur public pendant la plus grande partie du XX<sup>e</sup> siècle, alors que les services de l'eau et de l'assainissement étaient principalement assurés par le secteur privé.

Cela étant, la plupart des pays de l'OCDE (à l'exception des États-Unis) ont privilégié le modèle de l'entreprise d'État dans les secteurs d'utilité publique au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. À cette époque, la structure publique était perçue comme mieux

adaptée aux objectifs d'accès universel et d'accessibilité financière, tendance accentuée par le développement de l'État providence, et aux besoins d'investissement considérables de la reconstruction d'après-guerre. Les marchés financiers étaient alors restreints dans la plupart des pays, sans intégration à l'échelle internationale, et financer le déploiement des infrastructures constituait un défi majeur en soi. Comme expliqué plus loin en détail, la tendance s'est inversée dans les années 80.

### **Régimes réglementaires**

Les services publics peuvent être réglementés sur le plan des prix, de l'entrée et de la sortie, de l'investissement et de la qualité de service. Tout comme la structure publique des entreprises, l'intervention réglementaire a pris une ampleur particulière au lendemain des périodes de perturbations économiques, comme la Grande dépression ou la Seconde Guerre mondiale. Il était de règle de faire porter aux prestataires privés la responsabilité des insuffisances causées par la fragmentation des marchés et par des niveaux de coûts excessifs, et de les accuser de tirer des avantages indus de leurs situations monopolistiques. Dans les entreprises d'État, les prix, la qualité de service et les investissements de capacité étaient administrés en fonction de considérations économiques, sociales et politiques diverses, en laissant souvent aux décideurs publics de grands pouvoirs discrétionnaires. Les services d'utilité publique privés fonctionnaient selon un système de concession de la part de l'État, qui accorde généralement des droits exclusifs de distribution dans une zone géographique donnée, contre l'obligation d'assurer le service auprès de tous les clients à des prix approuvés par les autorités de régulation.

Les tarifs réglementés étaient supposés refléter les coûts de production (réglementations fondées sur le *coût du service* ou le *taux de rendement*), et rester raisonnablement bon marché pour les consommateurs tout en préservant la rentabilité pour les producteurs. Administrés ou réglementés, les prix impliquaient des mécanismes de subvention croisée entre les groupes d'utilisateurs, au bénéfice des groupes à faibles revenus ou de ceux qui ne pouvaient être servis qu'à un coût élevé (notamment dans les zones rurales). Dans les années 70 et 80, la critique de l'intervention publique au motif de son inefficience, a conduit à une vague de déréglementation sans précédent dans les secteurs d'utilité publique.

### **Structures de marché**

En dépit des différences de structures capitalistiques et de régimes réglementaires, le même modèle industriel s'est fait jour dans pratiquement tous les secteurs d'infrastructure et tous les pays. Les économies d'échelle liées à l'intensité capitaliste des services d'infrastructure ont naturellement exclu la présence d'une multitude de sociétés concurrentes. Les monopoles pouvaient être locaux (distribution de l'eau et assainissement dans la plupart des pays, distribution de l'électricité aux États-Unis) ou nationaux (distribution de l'électricité et du gaz et chemins de fer dans la plupart des pays européens).

En outre, pour remplir leurs obligations en matière de tarification et d'investissement et réduire leurs risques autant que possible, les producteurs avaient avantage à posséder et à exploiter l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement, des installations de production et de stockage aux services commerciaux sur le marché de détail, en passant par les réseaux de transport et de distribution. L'organisation industrielle des services d'utilité publique a donc gardé la forme monolithique de monopoles verticalement intégrés jusqu'à la fin des années 70 (Newbery, 2002).

### **Le changement de paradigme des années 70-80**

Vers la fin des années 70 et au début des années 80, le contexte économique et politique s'était considérablement transformé. La persistance d'une croissance faible et d'une forte inflation dans les années 70 et les préoccupations suscitées par le ralentissement de la productivité ont progressivement conduit les gouvernements des pays de l'OCDE à placer la libéralisation économique au premier plan de leurs programmes politiques. À l'échelon international, ils ont pris plus activement position en faveur de la libéralisation du commerce et de l'investissement, ce qui a renforcé en retour les politiques nationales d'intensification de la concurrence. Le mouvement s'est amorcé aux États-Unis, vers la fin des années 70, puis s'est étendu au Royaume-Uni au début des années 80, avant de gagner les autres pays de l'OCDE. L'un de ses principaux fondements était la critique des inefficiences économiques générées par les réglementations existantes, particulièrement dans les services d'utilité publique (Joskow et Noll, 1994).

### **Attention redoublée portée aux inefficiences induites par la réglementation**

L'analyse économique de la réglementation était devenue un champ de recherche actif au début des années 70, et son message était clairement en faveur d'un changement : les arguments économiques justifiant la réglementation des prix et des entrées et sorties avaient perdu de leur vigueur (quand ils n'avaient pas entièrement disparu) sur de nombreux segments des secteurs d'utilité publique, en raison de l'évolution des technologies et de la demande; les coûts des réglementations existantes dépassaient de beaucoup leurs avantages, lesquels profitaient essentiellement à des groupes d'intérêt particuliers.

L'un des courants critiques classiques de la théorie économique opposés à la réglementation des prix se concentre sur les distorsions que cette dernière entraîne sur l'affectation générale des ressources : les réglementations de prix influent sur l'efficacité allocative. Dans un article qui a eu un grand retentissement, Averch et Johnson (1962) soulignaient un autre effet secondaire des réglementations fondées sur le taux de rendement, à savoir que l'adoption d'une démarche de maximisation du profit incite le service d'utilité publique à surinvestir dans les actifs corporels, d'où un dosage inefficace entre capital et main-d'œuvre. La différence entre la fonction de coût du service public observée par l'autorité de régulation et la fonction de coût minimum (qui résulterait d'un choix efficace des facteurs de production) représente quant à elle une perte d'efficacité productive.

Un courant plus radical a remis en cause la finalité même de la réglementation, établissant qu'elle servait des intérêts privés, et non l'intérêt général. Pour Stigler (1971), le but premier de la réglementation était de fournir une rente aux producteurs en les protégeant de la concurrence : « la réglementation est acquise au secteur, et elle est conçue et fonctionne principalement au profit de celui-ci. » Des travaux ultérieurs ont fait valoir que la réglementation pouvait également être détournée par d'autres groupes afin de servir leurs intérêts aux dépens du bien-être général (Peltzman, 1976; Becker, 1983).

Ces argumentations théoriques coïncidaient avec la réalité dans de nombreux secteurs réglementés. Les entreprises d'État opérant dans des branches telles que le transport aérien ou ferroviaire avaient vu leur situation financière se détériorer considérablement durant les années 70. Si l'escalade des prix de l'énergie avait été le déclencheur de leurs difficultés, la responsabilité globale de ces problèmes était bien souvent imputée à l'inefficacité de niveaux d'emploi élevés et au surinvestissement. Le secteur de l'électricité, par exemple, disposait dans les années 80 de capacités de production

largement excédentaires dans de nombreux pays de l'OCDE, alors que la demande s'était ralentie. Dans certains cas, le caractère manifestement inadéquat des obligations en matière de transparence et de la surveillance qui pouvait être exercée sur les entreprises d'État avait concouru à une faible productivité, une trop grande concentration du pouvoir aux mains de la direction des entreprises, des mécanismes de subvention opaques et des politiques de soutien aux « fleurons de l'industrie nationale », autant d'orientations sans grand rapport avec le bien-être collectif. En France, par exemple, la rente de situation qu'offrait à l'unique opérateur public de télécommunications une tarification prohibitive des appels moyenne et longue distance représentait une source de financement importante du budget de l'État, alors que la population était confrontée à une pénurie de lignes de téléphone fixes qui a persisté jusqu'au début des années 70 (Cohen et Henry, 1997). Au final, dans le contexte de stagflation des années 70, le sentiment général de « prix excessifs » a apporté un soutien politique à l'idée que la réglementation était, dans le meilleur cas, inefficace (Noll, 1989).

La libéralisation des services d'utilité publique a avancé à la faveur de deux infléchissements majeurs de l'action publique : la déréglementation et la privatisation.

### **Démantèlement des monopoles**

La déréglementation a consisté à lever les obstacles institutionnels qui bloquaient l'entrée dans les secteurs d'utilité publique chaque fois qu'il a semblé que la concurrence permettrait d'améliorer les résultats obtenus par les monopoles réglementés existants. Dans certains cas, toutefois, le monopole est demeuré le mode optimal d'organisation dans un ou plusieurs segments de chaque secteur, suscitant des craintes d'éventuels problèmes de contrôle vertical entre ces monopoles et les segments concurrentiels du secteur. Le principal mécanisme utilisé pour résoudre ces problèmes a été la *séparation verticale*, qui a permis de dissocier formellement les différents maillons de la chaîne d'approvisionnement des services publics.

Le mouvement de déréglementation a commencé aux États-Unis dans la seconde moitié des années 70, dans le secteur des transports : transport aérien (*Airline Deregulation Act* de 1978), ferroviaire (*Railroad Revitalisation and Regulatory Reform Act* de 1976 et *Staggers Act* de 1980) et routier (*Motor Carrier Act* de 1980). Le démantèlement d'AT&T en 1984 est un exemple notable de séparation verticale. Plus tard, la déréglementation s'est étendue au gaz naturel (ordonnance 636 de 1992 de la Commission fédérale de réglementation de l'énergie [FERC, *Federal Energy Regulation Commission*]), aux télécommunications (*Telecommunications Act* de 1996) et à l'électricité (ordonnance 888 de 1996 de la FERC).

L'adoption de l'Acte unique européen par la Communauté européenne en 1986 a marqué une étape majeure vers l'intégration économique et les marchés concurrentiels. Cet objectif pouvait entrer en contradiction sur deux points avec l'existence de monopoles nationaux réglementés. En premier lieu, il incluait explicitement la concurrence dans les secteurs d'infrastructure dans la mesure où cette concurrence était économiquement possible; en second lieu, il excluait les pratiques des secteurs réglementés qui étaient susceptibles de créer des distorsions dans les conditions de marché d'autres secteurs. C'est pourquoi, après l'adoption de l'Acte unique, les premières décisions de la Commission européenne touchant les monopoles d'utilité publique ont été d'interdire les subventions croisées anticoncurrentielles et de proscrire la libre utilisation des rentes de monopole par les gouvernements.

Plus tard, l'Union européenne a émis une série de directives qui étendaient les règles de l'Acte unique aux services d'utilité publique : télécommunications (1990), chemins de fer (1991), électricité (1996), gaz (1998) et services postaux (2002). Ces directives introduisaient les principes de séparation verticale et de concurrence, et créaient un cadre commun de réglementation parmi les États membres de l'UE.

### **Privatisation**

Dans les pays européens tout particulièrement, la structure capitaliste des services d'utilité publique a été totalement transformée par la privatisation. Le chef de file dans ce domaine a été le Royaume-Uni, où la privatisation des services publics a commencé en 1984 avec la vente par l'État de 51 % de ses parts dans *British Telecom*, avant de se poursuivre avec *British Gas* (1986), *British Airways* et *British Airports Authority* (1987), les entreprises publiques de distribution d'eau et d'assainissement (1989), les entreprises publiques d'électricité (1990), *British Rail* (1995) et les activités nucléaires de *British Energy* (1996). En Allemagne, la *Deutsche Bundespost* a été privatisée en 1995, donnant naissance à deux entités séparées, *Deutsche Post AG* et *Deutsche Telecom AG*, tandis qu'en France, l'État vendait ses participations majoritaires dans *France Télécom* (2004) et *Gaz de France* (2007), ainsi que 30 % de ses parts d'Électricité de France (2005).

La documentation économique sur le sujet indique clairement que la structure capitaliste revêt moins d'importance que la concurrence et la qualité de la réglementation dans l'obtention de résultats efficaces (Vickers et Yarrow, 1991; Kole et Mulherin, 1997). Les sociétés privées devançant largement les entreprises d'État dans les secteurs concurrentiels (Boardman et Vining, 1989), mais cette différence s'annule, voire même s'inverse, dans ceux où la concurrence est limitée par des barrières à l'entrée, ce qui était typiquement le cas des services d'utilité publique (voir par exemple Fare, Grosskopf et Logan, 1985). Au total, les gains qu'il est possible d'attendre de la privatisation, quand ils existent, ne sont que de second ordre, comparés aux gains de premier ordre procurés par l'ouverture à la concurrence ou une réglementation efficace.

Dans la pratique, toutefois, la privatisation n'a pas nécessairement coïncidé avec l'ouverture des secteurs d'utilité publique à la concurrence et le démantèlement des monopoles verticaux. En dépit de l'occasion unique que cette évolution offrait de restructurer les services d'utilité publique, le mode opératoire adopté dans les tout premiers cas a consisté à transférer telle quelle la structure existante au secteur privé<sup>1</sup>. Il semble que les forces motrices ayant conduit au désengagement de l'État en Europe aient été, plus que la volonté d'améliorer la concurrence, la conviction générale que le gouvernement ne devait pas se mêler d'activités commerciales et le souci des finances publiques. Compte tenu de la hausse continue de la dette publique dans la plupart des pays européens, la privatisation était une excellente occasion de générer des recettes exceptionnelles et de faire participer le secteur privé au financement des futurs besoins d'investissement des activités d'infrastructure. Il a fallu attendre les années 90 pour qu'une restructuration favorable à la concurrence prenne son essor, sous l'impulsion notamment des directives de l'Union européenne.

### **Succès et imperfections de trois décennies de réforme**

Les services d'infrastructure actuels n'ont plus grand-chose en commun avec ce qu'ils étaient trente ans en arrière, notamment si l'on considère la structure des marchés. Les progrès technologiques et la mondialisation ont évidemment beaucoup influé sur ces

secteurs, mais l'évolution de la réglementation aussi. Nombre de données empiriques prouvent que la réforme de la réglementation a conduit à une plus grande efficacité économique, avec des bénéfices nets substantiels dans certains cas (télécommunications), plus modestes mais réels dans d'autres (distribution de l'électricité).

Dans le secteur des télécommunications, la dérégulation et les spectaculaires avancées technologiques ont déclenché une vaste restructuration. Au cours des années 80 et 90, les structures de marché se sont trouvées recomposées par de nombreuses entrées et sorties et par des mutations radicales dans l'organisation des entreprises. Olley et Pakes (1996) constatent qu'à la suite du démantèlement d'AT&T en 1984, l'intensification de la concurrence et la réaffectation concomitante de ressources des entreprises les moins productives vers les plus productives ont entraîné une nette hausse du taux global de croissance de la productivité totale des facteurs.

Dans les chemins de fer, d'après Friebel, Ivaldi et Vibes (2003), les réformes entreprises dans différents pays européens, comparées aux cas de maintien du *statu quo*, ont généré des gains d'efficacité.

Dans le secteur électrique, des économies de coûts ont été réalisées au niveau des centrales grâce à un accroissement de la productivité de la main-d'œuvre et des moyens de production (Fabrizio, Rose et Wolfram, 2007; Bushnell et Wolfram, 2005, pour les États-Unis). Il faut reconnaître que les gains observés sont relativement limités (généralement de l'ordre de 5 à 10 %). Fabrizio, Rose et Wolfram (2007) indiquent que « les exploitants de centrale électrique les plus touchés par la restructuration ont réduit la main-d'œuvre et les dépenses hors combustibles, à production constante, de 3 à 5 % par rapport à d'autres installations de services d'utilité publique financées par des investisseurs, et de 6 à 12 % comparé à des sites appartenant à l'État ou à des coopératives, sur lesquels les incitations à restructurer ont eu très peu de prise ». Bushnell et Wolfram (2005) comparent le rendement énergétique des centrales électriques dans les États des États-Unis qui ont ouvert ce secteur à la concurrence et dans ceux où le maintien du *statu quo* a prévalu, et constatent que la concurrence a entraîné une augmentation de 2 % de ce rendement.

Il convient toutefois de noter que les coûts d'exploitation actuels dépendent encore dans une certaine mesure des choix de technologie et de formation de capital opérés dans le passé. Au niveau sectoriel, les gains d'efficacité ont jusqu'ici été liés principalement à la réduction des surcapacités et, dans un petit nombre de cas seulement, aux progrès de la technologie<sup>2</sup>. Il est donc possible que des gains plus importants résultant de décisions d'investissement efficaces, telles que le développement des turbines à gaz à cycle combiné, apparaissent progressivement (Joskow, 1997).

Les éléments indiquant que les consommateurs ont effectivement engrangé les bénéfices de ces gains d'efficacité sont plus rares. Ainsi, bien que les prix des communications longue distance aient notablement diminué, globalement, les marges prix-coût du secteur des télécommunications ont progressé (Bortolotti *et al.*, 2002). La libéralisation du marché de l'électricité a entraîné une baisse des prix pour les consommateurs industriels, mais beaucoup moins pour les ménages (AIE, 2005). En parallèle, les marges ont progressé, parfois de façon très substantielle. La libéralisation des marchés a souvent été suivie, d'une part, d'une réduction des subventions croisées d'origine réglementaire entre les groupes de consommateurs, et d'autre part, d'une plus grande différenciation des prix. Les effets sur la répartition qui en ont découlé ont été étudiés dans les travaux publiés (Pollitt et Domah, 2001).

L'expérience des années passées indique également que libéralisation et restructuration s'accompagnent de risques importants. L'un des enseignements qu'il est possible de tirer de manière quasi systématique des évolutions récentes dans les secteurs d'infrastructure est le fait que le rôle de l'action publique, bien loin de s'amoindrir, est actuellement amplifié – et transformé – par la libéralisation. Le champ d'application des politiques relatives à la réglementation et à la concurrence s'étend de la définition d'incitations appropriées destinées aux exploitants en situation de monopole, du renforcement du comportement concurrentiel dans les segments libéralisés et de la supervision des relations verticales et des questions de coordination tout au long de la chaîne d'approvisionnement, jusqu'à l'intégration de considérations « externes » concernant l'universalité d'accès, l'impact sur l'environnement, etc.

Trois cas peuvent illustrer à quel point les bienfaits de la libéralisation dépendent absolument de la qualité des politiques qui l'encadrent, et mettre en lumière les enjeux connexes qui s'imposent aux décideurs publics.

### **Réforme du secteur de l'électricité au Royaume-Uni**

L'exemple de l'électricité au Royaume-Uni est révélateur des risques et opportunités dont s'assortissent les réformes des infrastructures, et montre que l'équilibre entre les deux procède en grande partie des choix relatifs à la structure du marché et à la réglementation.

Les changements les plus radicaux ont été introduits en Angleterre et au pays de Galles (Newbery, 2002). L'opération a commencé en 1990, avec la scission du *Central Electricity Generating Board* (CEGB) en un gestionnaire de réseau et trois producteurs indépendants. Un marché de gros centralisé (*Electricity Pool of England and Wales*) a été créé, excluant de fait toutes les autres formes d'échange. Les entreprises de distribution locales ont été privatisées. Sur le segment de la production d'électricité, la réforme a entraîné des gains de productivité et des réductions de coût que Newbery et Pollitt (1997) estiment à 6 % des coûts de production. Ces gains ont toutefois été conservés par les entreprises de production, qui ont enregistré une montée en flèche de leurs bénéfices pendant plusieurs années, alors que les prix restaient inchangés. Wolfram (1999) a découvert que, entre 1992 et 1994, les prix avaient dépassé de 25 % en moyenne le coût marginal de l'unité produite nécessaire pour équilibrer l'offre et la demande. En fait, le petit nombre d'acteurs avait permis des soumissions concertées sur le marché de gros, puisque, la plupart du temps, seules deux entreprises contribuaient de fait à la fixation du prix. Cette dérive a été aggravée par un engorgement chronique des réseaux : la fiabilité globale du réseau de distribution s'est trouvée dépendre de la production de quelques centrales, donnant à celles-ci une puissance considérable (quoique temporaire) sur le marché.

À partir de 1994, l'autorité de régulation (*Office of Electricity Regulation*) a pris plusieurs séries de mesures pour résoudre ces problèmes de rapport de forces, notamment en imposant un plafonnement des prix du marché et en exigeant des deux producteurs dominants qu'ils se départissent d'une partie de leurs capacités. En 2001, le gouvernement britannique a remplacé l'*Electricity Pool* par les accords NETA (*New Electricity Trading Arrangements*, nouveaux accords de commercialisation de l'électricité), inspirés de l'expérience de pays tels que la Norvège, où la commercialisation est moins centralisée.

Au fil du temps, le marché de gros est devenu structurellement plus concurrentiel. Les fortes marges ont attiré de nouveaux entrants, parmi lesquels des producteurs d'électricité

internationaux, et, dès 2001, le duopole de fait avait cédé la place à un secteur où s'exerçait une relative concurrence. Des centrales plus petites et plus efficaces, mettant en œuvre la technologie de la turbine à gaz à cycle combiné, ont été construites. Les centrales nucléaires les plus modernes ont été privatisées. Des éléments probants indiquent que les puissantes incitations créées par la concurrence s'exerçant sur les marchés de gros de l'électricité ont entraîné un abaissement des coûts d'exploitation des générateurs et une amélioration de la disponibilité (Fabrizio, Rose et Wolfram, 2007; Bushnell et Wolfram, 2005). En outre, les marges prix-coût ont fini par chuter de façon spectaculaire. Le débat est vif pour savoir si l'affaiblissement de la puissance sur le marché auquel on a assisté ces dernières années est dû à une moindre concentration de l'offre ou à la mise en place des accords NETA (Evans et Green, 2005).

### ***Restructuration du secteur de l'électricité en Californie***

L'expérience de nombreux pays établit sans conteste que la transformation des secteurs d'infrastructure est une tâche complexe et que la mise en œuvre de réformes incomplètes ou mal conçues peut avoir un coût très élevé pour les pouvoirs publics comme pour les clients. La restructuration du secteur électrique californien illustre comment une réforme peut échouer et quelles peuvent être les conséquences.

Lorsque les États-Unis ont entrepris de restructurer leur secteur électrique au milieu des années 90, chacun s'accordait à dire que celui-ci fonctionnait correctement : la disponibilité de l'électricité était assurée dans tout le pays avec un niveau de fiabilité assez élevé; les investissements de capacité suivaient l'accroissement de la demande; la productivité du travail était parmi les plus fortes et les prix parmi les plus bas des pays de l'OCDE (Joskow, 2003). On pensait que des gains supplémentaires de productivité et d'efficacité étaient possibles, quoique limités. La principale justification de la restructuration des marchés de l'électricité aux États-Unis a été le fait qu'au début des années 90, les prix de détail étaient beaucoup plus élevés dans certaines parties du pays (dont la Californie) que dans d'autres. Cette situation était imputable à certaines décisions malavisées en matière de marchés publics et d'investissement prises durant les années 70 et 80 par des services publics à intégration verticale, en partie pour satisfaire à des exigences réglementaires (White, 1996). Sur le marché de détail, la vente était régie par des engagements à long terme avec des producteurs locaux, et les prix réglementés couvraient le coût des centrales existantes. En d'autres termes, le régime réglementaire consistait à transférer sur les clients tous les risques liés aux coûts irrécupérables. Dans le même temps, sur le marché de gros, les prix n'augmentaient pas en raison du faible coût des combustibles fossiles et d'une capacité de production globalement excédentaire. La réforme a donc consisté à ouvrir le marché de la production d'électricité à la concurrence et à instituer un régime réglementaire dans lequel les risques liés aux coûts irrécupérables seraient supportés par les investisseurs, en d'autres termes, dans lequel produire à bas coût deviendrait plus rentable que de produire à coût élevé. Il était toutefois prévu de parvenir à cette situation à l'issue d'une période de transition, pendant laquelle les services publics seraient dédommagés pour leurs « coûts échoués » à travers des mécanismes qui variaient d'un État à un autre. En résumé, l'un des principaux buts de la réforme de la réglementation était alors de permettre la fermeture progressive des centrales non performantes et de laisser à l'avenir jouer les incitations du marché pour orienter les choix d'investissement en matière de production d'électricité.

Alors que l'objectif premier de la réforme était d'abaisser les coûts de production de l'électricité par le jeu des mécanismes de marché, les prix en vigueur sur le marché de gros national se sont subitement envolés en juin 2000, jusqu'à atteindre le double du niveau qui s'était maintenu depuis l'ouverture du marché en avril 1998. Les services publics, contraints d'acheter l'électricité sur le marché de gros pour la revendre à leurs clients à des prix réglementés bien inférieurs, se sont rapidement retrouvés face à d'insurmontables difficultés financières. En mars 2001, après le dépôt de bilan de la plus importante entreprise publique du secteur, l'État de Californie a dû prendre le relais et assurer l'achat d'électricité sur le marché de gros, à des prix en moyenne dix fois supérieurs à ceux de l'année précédente, mettant fin par là même, et pour un coût très élevé, à l'existence du marché. Les enquêtes ultérieures ont montré que, même pendant ses deux premières années d'existence, le marché avait connu une forte instabilité, ce qui a permis de tirer deux types d'enseignements : l'un propre à l'expérience californienne, portant notamment sur la mauvaise conception du marché de gros et les répercussions d'une hausse subite du prix des permis de polluer; et l'autre plus général, lié à la sensibilité du marché de l'électricité aux conditions de l'offre et de la demande et aux questions de puissance sur le marché dans le secteur de la production d'électricité (Borenstein, 2002).

Un rapport du *General Accounting Office* des États-Unis a attribué l'écroulement du marché de l'électricité californien à l'exercice de la puissance sur le marché des fournisseurs de gros (GAO, 2002). Ce rapport indiquait que la hausse des prix des facteurs avait contribué à la crise, mais soulignait également les conséquences désastreuses du gel des prix de détail dans un contexte de déséquilibre entre l'offre et la demande. Tout bien considéré, il est clair que les mauvais choix opérés en matière de conception et de réglementation du marché ont considérablement aggravé la situation et compliqué la mise en œuvre de mesures correctives (OCDE, 2005a).

### **Privatisation de British Rail**

L'expérience britannique de privatisation et de restructuration du secteur ferroviaire illustre deux autres enjeux du processus de réforme, à savoir l'importance d'un cadre réglementaire clair et cohérent et la nécessité d'une coordination efficace entre les segments dégroupés du secteur.

La transformation du transport ferroviaire britannique s'est amorcée avec la loi sur les chemins de fer de 1993 (*Railways Act*), qui faisait suite au plan de privatisation de British Rail adopté par le gouvernement en 1992. British Rail a été scindé, sur les plans vertical et horizontal, en plus de 100 sociétés, selon un procédé qui sépare l'infrastructure de l'exploitation et instituait cinq composantes opérationnelles principales : 25 sociétés assurant le transport des voyageurs (TOC, *Train Operating Companies*), 5 exploitants du réseau fret, 3 sociétés de crédit-bail de matériel roulant (ROSCO, *Rolling Stock Operating Companies*), 19 fournisseurs de services d'entretien et 1 gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire, Railtrack, qui a d'abord conservé son statut d'entreprise publique avant d'être privatisé.

En 2006, les concessions d'exploitation du réseau voyageurs ont été attribuées par un processus d'enchères, mais, du fait de la faible concurrence entre enchérisseurs, les exploitants qui ont remporté ces concessions ont pu s'assurer également plusieurs années de subventions publiques très élevées. Avant la privatisation des ROSCO, le gouvernement avait annoncé qu'il garantirait 80 % de leur chiffre d'affaires de crédit-bail, ce qui s'est ensuite révélé constituer un énorme avantage pour ces entreprises privées. Peu de temps après la privatisation, les bénéfices du secteur se sont envolés. D'après des calculs

effectués par *The Economist*, les sociétés issues de British Rail ont collectivement enregistré un bénéfice de 1.1 milliard GBP, soit 19 % de leur chiffre d'affaires, pour l'exercice 1997/98 (*The Economist*, 1999).

Si des améliorations de la fiabilité et de la ponctualité des trains ont pu être constatées immédiatement après la privatisation, à compter de 1997 en revanche, la situation a commencé à se détériorer. La proportion de trains arrivant à l'heure a ainsi été estimée à 78 % pour l'exercice 2001/02, contre 90 % pour 1997/98. Ces problèmes de ponctualité et de fiabilité étaient largement imputables aux déficiences de l'infrastructure, notamment à la mauvaise qualité des voies et de la signalisation, ainsi qu'au déficit de capacité du réseau ferré et des gares.

La privatisation étant intervenue après plusieurs années de sous-investissement, la question des investissements infrastructurels était préoccupante. Railtrack a lancé un programme de modernisation axé sur les systèmes de signalisation et les centres de contrôle, mais vers la fin des années 90, la multiplication des problèmes de rupture de rails et de « fissuration du congé de roulement intérieur » a atteint un tel niveau que Railtrack a dû imposer, sur l'ensemble du réseau, des centaines de limitations de vitesse liées à une situation d'urgence. Le déraillement qui a causé le décès de quatre personnes à Hatfield le 17 octobre 2000 a donné la mesure du problème et, dans le même temps, a conduit à imposer de nouvelles limitations de vitesse, provoquant perturbations et encombrements à grande échelle. Cet engorgement, imputable en partie à des problèmes de fiabilité de l'infrastructure, a contraint les TOC à verser d'importantes pénalités incitatives.

Le gouvernement avait déjà tenté de résoudre cette situation en mettant en place en 1997 la *Strategic Rail Authority*. Après l'accident de Hatfield, il a lancé un programme de redressement qui prévoyait le remplacement de centaines de kilomètres de voies, et a finalement repris le contrôle de Railtrack, qui est devenue Network Rail en 2002.

Le nombre de passagers a fortement progressé ces dernières années (de 40 % depuis 1997). Bien que le transport ferroviaire soit beaucoup moins utilisé au Royaume-Uni qu'en Allemagne et en France (Union internationale des chemins de fer, 2006), les problèmes de congestion ont continué d'avoir de graves répercussions sur le réseau. Le déficit de capacité est flagrant dans des zones comme le Grand Londres. Parallèlement, les tarifs ferroviaires ont augmenté de plus de 35 % entre 1995 et 2005, contre 20 % pour le coût d'utilisation d'une voiture (*The Economist*, 2007).

Depuis la privatisation, le principal objectif du secteur a été la réduction des coûts. La coordination à long terme des investissements et des choix de service sur l'ensemble de la chaîne logistique s'est révélée fort peu adéquate, ce qui a mis en évidence le coût de la séparation verticale et la nécessité d'améliorer les dispositifs contractuels.

## Possibilités d'action et enjeux en matière de services d'infrastructure

L'évolution et l'état actuel des services d'infrastructure dans les pays de l'OCDE ne peuvent pas être imputés à la seule libéralisation. Les mutations technologiques et les évolutions de la demande ont également et conjointement influé sur la prestation de services d'infrastructure, et cette tendance va se poursuivre, notamment face aux défis du changement climatique, des tendances de la démographie et du développement. La gouvernance des marchés de services infrastructurels ne doit pas être envisagée comme un « big bang », une libéralisation une fois pour toutes, mais plutôt comme un processus continu.

Il est par conséquent nécessaire d'adopter une approche adaptative, au cas par cas, qui tienne compte des conditions locales telles que l'état de développement des infrastructures existantes, des technologies, des capacités de réglementation et des objectifs socioéconomiques des politiques publiques. Il est essentiel de faire preuve de cohérence dans le choix des instruments d'action. Cette section examine plus en détail certaines des évolutions des trente dernières années ainsi que les enjeux et les réponses en termes d'action publique qu'ont pu mettre en évidence la théorie économique et la pratique réglementaire.

### **Amélioration de l'efficacité dans les monopoles infrastructurels**

L'approche traditionnelle des services d'infrastructure accentuait les caractéristiques de « monopole naturel » de ces secteurs et le rôle de la réglementation dans l'obtention d'un résultat efficace (encadré 5.1). La restructuration des secteurs d'utilité publique dans les pays de l'OCDE ne s'est pas appuyée sur un rejet de l'idée qu'il existe des monopoles naturels, mais sur une définition beaucoup plus stricte de leurs limites et sur la conclusion que les autres segments de la chaîne logistique pouvaient être partiellement ou totalement concurrentiels. De ce fait, le périmètre des activités monopolistiques a été restreint, tandis que se renforçait l'attention portée à leur efficacité économique.

#### **Encadré 5.1. Tarification et réglementation des monopoles en information parfaite**

Traditionnellement, les activités monopolistiques ont été soumises à différents types d'intervention publique, notamment pour la réglementation des entrées, des sorties et des tarifs. Ces interventions se fondaient sur la théorie première des monopoles naturels et de l'efficacité de leur tarification.

Dans la théorie économique, un monopole naturel est une activité dans laquelle le coût moyen de production décroît à mesure que les quantités produites nécessaires pour servir le marché augmentent – en d'autres termes, dans laquelle l'importance des coûts fixes de production entraîne des économies d'échelle. Les coûts fixes sont dits irrécupérables dans les cas où l'arrêt de l'activité d'une entreprise entraîne une perte de valeur totale ou presque totale de ses actifs de production. Les coûts irrécupérables génèrent des risques importants pour les entrants potentiels. Ces risques, associés à l'existence d'économies d'échelle, constituent un obstacle puissant à l'entrée sur le marché d'éventuels concurrents.

Lorsqu'un secteur est en situation de monopole naturel, la concurrence n'est pas seulement impossible à maintenir, elle est aussi non optimale. La théorie économique affirme que le résultat le plus efficace du point de vue du bien-être collectif se caractérise par i) une production à coûts minimums et ii) des prix égaux aux coûts marginaux. Dans un monopole naturel, cet optimum est atteint lorsqu'une seule entreprise alimente le marché et augmente sa production tant que le prix que les consommateurs sont prêts à payer couvre son coût marginal de production. Or, un monopole non réglementé ne fonctionne pas sur ces principes. Une entreprise en situation de monopole augmente ses prix de vente de façon à maximiser son bénéfice, surtout si elle est en mesure de le faire en limitant la baisse de production (c'est-à-dire en l'absence d'élasticité de la demande, lorsque, par exemple, il n'existe aucun substitut au produit). Le fait de tirer une rente de monopole de ce type de tarification conduit à un équilibre inefficace qui n'occasionne pas uniquement un transfert de bien-être des consommateurs vers l'entreprise, mais génère également une perte nette, généralement qualifiée de « perte sèche ».

### Encadré 5.1. **Tarification et réglementation des monopoles en information parfaite** (suite)

Dans les premiers temps, la théorie de la réglementation soutenait que l'intervention publique était nécessaire pour i) surveiller les entrées et sorties afin de s'assurer que les producteurs exploitent pleinement les économies d'échelle; ii) contenir la rente à l'aide de prix réglementés sur la base des coûts marginaux de production; et iii) s'il y a lieu, subventionner l'entreprise monopolistique de façon à combler l'écart entre bénéfices et coûts fixes. Une intervention de ce type était considérée comme l'unique moyen d'atteindre l'optimum économique (*solution optimale de premier rang*). Or, cette théorie se fondait sur des hypothèses restrictives, à savoir que les fonds utilisés pour subventionner le monopole étaient mobilisés à un coût nul pour l'économie, que l'autorité de régulation était parfaitement informée des conditions de l'offre et de la demande et que son seul objectif était d'optimiser le bien-être collectif.

La prise de conscience du fait que les subventions publiques à des activités commerciales étaient source de distorsions a conduit progressivement à la suppression de ces aides, contraignant les monopoles à équilibrer leur budget. Dans la mesure où la tarification « à la marge » ne représentait plus une solution viable, des solutions alternatives de fixation efficiente des prix ont été proposées afin de réduire la perte de bien-être au minimum (*meilleures solutions de rechange*) :

- le prix calculé au *prix de revient majoré* (ou *coût complet*), c'est-à-dire au coût marginal plus une majoration destinée à couvrir les coûts fixes, a constitué la base des réglementations de prix sur la base du coût du service ;
- le *tarif binôme* est l'option privilégiée lorsqu'il est possible de facturer aux clients d'une part un droit d'accès fixe couvrant les coûts de cette nature, et d'autre part un prix par unité produite égal au coût marginal ;
- enfin, la *tarification Ramsey-Boiteux* est la meilleure option lorsque le monopole commercialise plusieurs produits (ou est en mesure de distinguer différents groupes de clients) et peut fixer des majorations proportionnelles à l'élasticité de la demande de chaque produit (ou de chaque groupe).

Les premiers développements de la théorie de la réglementation ont ensuite été critiqués sur deux fronts. Certains économistes ont contesté la thèse selon laquelle la réglementation était motivée par le souci de l'intérêt général et ont montré comment les groupes d'intérêt privés pouvaient infléchir le résultat du processus réglementaire. D'autres ont souligné l'importance des asymétries d'information entre le régulateur et l'entreprise, et ont établi qu'en information incomplète, la meilleure option pour l'autorité de régulation consistait à inciter l'entreprise à divulguer ses informations privées (voir infra).

Source : Ramsey (1927); Hotelling (1938); Coase (1946); Boiteux (1956); Baumol et Bradford (1970).

### **Redéfinition des monopoles « naturels »**

Le paradigme du monopole naturel continue de prévaloir dans les segments de distribution et de transport des services publics, qui reposent sur des réseaux : réseaux de transport à haute tension et câbles et transformateurs à basse tension pour l'électricité; gazoducs et conduites de distribution locale pour le gaz; centres de transmission et de commutation pour les télécommunications; réseau ferré, signalisation et gares pour les chemins de fer; et égouts, conduites de distribution et collecte des eaux usées pour l'approvisionnement en eau et l'assainissement. Les infrastructures de réseau occasionnent des coûts fixes considérables et, pour l'essentiel, irrécupérables, car les équipements sont la

plupart du temps très spécifiques de l'activité d'utilité publique considérée. En outre, les économies d'échelle dépendent du rôle de coordonnateur des actions sur l'ensemble du réseau joué par l'exploitant des infrastructures. Dans l'architecture des réseaux électriques, par exemple, la gestion en temps réel des transits d'électricité afin d'équilibrer l'offre et la demande en tous points du réseau est une tâche essentielle du gestionnaire du réseau; elle conditionne la fiabilité globale du réseau.

D'autres segments des services d'utilité publique supportent aussi des coûts fixes et des coûts irrécupérables, mais dans une moindre mesure : centrales électriques, installations de stockage et de raffinage du gaz, traitement de l'eau, services longue distance et services mobiles dans les télécommunications, ou encore maintenance et vente au détail dans la plupart des services publics; toutes ces activités génèrent quelques économies d'échelle, mais pas suffisamment pour éliminer la concurrence sur un marché assez important.

De nombreuses évolutions de l'environnement économique au cours des trente dernières années ont contribué à modifier (généralement, à restreindre) le champ des monopoles naturels dans les services d'infrastructure. La plus importante de ces évolutions est certainement la mutation technologique. La technologie agit sur les structures de marché par au moins quatre canaux : elle détermine la taille optimale (ou la taille minimale efficiente) des unités de production, les coûts de transport et de stockage, ceux des nouveaux investissements et le temps nécessaire à l'entrée effective sur le marché (c'est-à-dire à la conception, à la planification, à la construction et à la mise en exploitation des nouvelles unités de production). On a fréquemment constaté dans le passé la forte incidence du progrès technologique sur la taille optimale de ces unités, dans un sens ou dans l'autre. Ces dernières années, il a entraîné une diminution considérable de cette taille optimale dans les télécommunications (notamment les services longue distance) et la production d'électricité (Bayless, 1994). L'incidence de la technologie est moindre dans le transport et la distribution de l'électricité et dans les transports publics; elle est presque négligeable dans la distribution d'eau.

La poussée technologique des fibres optiques, des plates-formes Internet et des téléphones portables, de même que les gains de productivité continus réalisés dans le domaine des circuits imprimés, des ordinateurs et des logiciels, ont radicalement transformé le secteur des télécommunications. Il n'est donc guère surprenant que la structure des coûts de ce secteur en ait été bouleversée. Certains considèrent d'ailleurs qu'il n'existe plus de monopole naturel sur ce marché. En 1997, estimant que le secteur était devenu totalement concurrentiel et ne requérait plus de réglementations spécifiques, les autorités australiennes ont décidé de mettre un terme à l'activité d'Austel, l'autorité nationale de régulation des télécommunications. En outre, compte tenu de l'essor des solutions substitutives de téléphonie sur Internet (VoIP) et de l'enjeu considérable qu'elles représentent pour les prestataires de services traditionnels, tout porte à penser que cette évolution n'est pas terminée. Pour de nombreux auteurs (tels Hausman et Sidak, 2007), le « point ultime » sera atteint dans le secteur avec la concurrence entre infrastructures sur les marchés locaux, qui oppose les fournisseurs de services par câble, par Internet et sans fil.

Dans le secteur de l'électricité, les petites centrales ont changé le paysage de la production électrique. Les turbines à gaz à cycle combiné, à la fois peu coûteuses et fonctionnant à petite échelle, sont à l'origine des changements les plus spectaculaires. Il est important de noter que ces turbines, parce qu'elles peuvent être construites et mises en exploitation à brève échéance, ont accru les pressions concurrentielles sur le marché de la production bien au-delà de la part qu'elles représentent.

### **Réglementation des monopoles : l'écueil des asymétries d'information**

Le problème fondamental de la réglementation des monopoles n'est pas simplement de permettre à ceux-ci de couvrir leurs coûts de production (fixes et marginaux) tout en limitant leurs profits, mais également de reproduire une partie des effets bénéfiques que la concurrence peut avoir sur l'efficacité, pour que les monopoles s'emploient à réduire leurs coûts au minimum. Ce dernier point a motivé une vaste réforme de la réglementation dans les trente dernières années.

Comme expliqué précédemment, l'objectif premier des réglementations fondées sur le coût du service était de contrôler les rentes de monopole. Le processus réglementaire incitait par certains aspects les monopoles à réduire leurs coûts, notamment par le biais du délai entre deux contrôles<sup>3</sup>. Toutefois, ces incitations étaient généralement considérées comme inadéquates, puisque les coûts de production finissaient par être transférés sur les consommateurs. Cette constatation a conduit certains économistes à suggérer que la réglementation devrait utiliser des mesures puissamment incitatives ou trouver le moyen d'introduire une dose de concurrence dans les secteurs d'utilité publique (Joskow et Schmalensee, 1987).

En 1982 déjà, avec la privatisation de British Telecom, le gouvernement britannique avait mis en place un nouveau modèle de réglementation des prix par plafonnement tarifaire (*price-cap regulation*), appuyé sur la formule « RPI-X » (Littlechild, 1983). Dans ce modèle, l'autorité de régulation s'engage, pour un laps de temps donné, à permettre à un monopole d'augmenter ses prix selon une formule préétablie. Dans le cas de la formule « RPI-X », il s'agit de la différence entre l'inflation (mesurée par l'indice des prix de détail [RPI, *retail price index*]) et un facteur X représentant (en valeur relative) les gains de productivité et les variations de prix des facteurs de production du secteur. L'entreprise réglementée est ainsi incitée à réduire ses coûts et à améliorer sa productivité afin d'accroître son bénéfice. Le modèle de base de plafonnement tarifaire a été progressivement perfectionné, notamment pour inclure des critères visant à prévenir la détérioration de la qualité de service. Les prix plafonnés sont devenus la norme pour réglementer les opérateurs de réseau au Royaume-Uni et différents secteurs aux États-Unis, notamment les télécommunications. Dans d'autres cas, l'autorité a maintenu le cadre réglementaire fondé sur le coût du service, mais en lui adjoignant des mesures incitatives ciblées d'amélioration de l'efficacité, par exemple en restreignant les conditions dans lesquelles les augmentations du coût des facteurs de production sont approuvées.

L'introduction de *mesures réglementaires incitatives* a eu des effets positifs, mais s'est également heurtée à des obstacles. Kridel, Sappington et Weisman (1996) passent en revue les études empiriques sur l'incidence des mesures réglementaires incitatives dans le secteur des télécommunications et estiment que les résultats sont concluants pour ce qui est des gains de productivité, de l'investissement dans les infrastructures, des niveaux de bénéfices et des taux de pénétration du téléphone, mais pas en matière de coûts globaux et de prix finaux. Ai et Sappington (2002) démontrent que la modernisation du réseau dans le secteur des télécoms aux États-Unis est plus importante avec le régime réglementaire incitatif qu'avec l'ancien cadre fondé sur le coût du service, mais que les effets sur les coûts dépendent du niveau de concurrence local et que les répercussions sur les prix sont négligeables. Knittel (2002) examine l'utilisation des mesures réglementaires incitatives dans la production électrique aux États-Unis, et conclut que les mesures ciblant la performance des centrales améliorent

l'efficacité, alors que les dispositifs de plus vaste portée, y compris ceux visant à plafonner les prix, produisent des effets non significatifs, voire même négatifs.

Dans la pratique, la prévision de l'évolution de la productivité et des prix des facteurs d'un secteur sur une période prolongée s'est avérée particulièrement épineuse pour le régulateur. Au Royaume-Uni, les autorités de régulation des secteurs de l'eau et de la distribution d'électricité ont toutes deux été contraintes de rompre leur engagement de cinq ans sur des formules RPI-X, parce que le chiffre d'affaires des exploitants semblait inadéquat dans un cas et excessif dans l'autre (Armstrong, Cowan et Vickers, 1994). Dans le secteur électrique de ce même pays, les bénéfices considérables réalisés par les compagnies régionales d'électricité (*Regional Electricity Companies*), récemment privatisées, dans le cadre des réglementations de plafonnement des prix ont conduit les pouvoirs publics à soumettre le secteur à une taxe forfaitaire spécifique. C'est pourquoi la pratique couramment adoptée dans les pays de l'OCDE consiste à réviser tous les ans les plafonnements tarifaires dans les secteurs d'infrastructure (OCDE, 2008).

La source de ces difficultés est la connaissance limitée que le régulateur a du secteur. L'élasticité de la demande, les structures de coûts et les innovations technologiques et organisationnelles sont autant de domaines dans lesquels les entreprises jouissent d'un avantage informationnel sur le régulateur. Une nouvelle approche théorique, apparue dans les années 80 et connue sous l'appellation de théorie de la réglementation incitative, place ces asymétries d'information au cœur de la réglementation<sup>4</sup>. D'après cette théorie, la réglementation doit être conçue comme un mécanisme amenant le monopole à communiquer de son plein gré des informations sincères et complètes le concernant. Pour produire les incitations attendues, ce mécanisme doit octroyer une rente aux entreprises qui admettent un faible niveau de coûts ou la supériorité de leur technologie. Point important, le régulateur doit s'engager à ne pas changer les termes de l'accord après publication des informations par l'entreprise, et l'entreprise doit juger cet engagement crédible. La théorie de la réglementation incitative considère donc que les rentes de monopole sont le prix à payer par le régulateur pour persuader les entreprises d'utiliser leur supériorité informationnelle au profit de la collectivité.

Cette théorie de la réglementation incitative a soulevé un intérêt considérable dans les milieux universitaires ces dernières années. Toutefois, sa mise en pratique a jusqu'ici été entravée par trois aspects. Premièrement, le mécanisme optimal dépend de la source de l'avantage informationnel de l'entreprise, des instruments d'action dont dispose le régulateur et de divers autres facteurs. Il s'ensuit que les recommandations à l'intention des pouvoirs publics dérivées de cette théorie dépendent des contextes institutionnel, technologique et informationnel, et peuvent être très sensibles aux variations de ces paramètres. Deuxièmement, la théorie suppose qu'en dépit de leurs différences d'information, l'autorité de régulation et le monopole ont en commun un socle de connaissances (par exemple, qu'ils s'accordent sur la valeur des coûts ou les paramètres de productivité possibles et sur leur probabilité), mais ne spécifie pas comment la connaissance est acquise. Dans la mesure où l'accord sur ces hypothèses détermine largement le mécanisme de réglementation, il est plus que probable qu'il entraînera des interactions stratégiques et soulèvera des problèmes de légitimité et d'acceptabilité (Crew et Kleindorfer, 2002). Troisièmement, la théorie considère que l'autorité de régulation peut s'engager sur le mécanisme initial pour une période prolongée, même si celui-ci s'avère trop favorable à l'entreprise. Dans la pratique, comme l'ont montré les exemples précédents, il est extrêmement difficile pour une autorité de réglementation de maintenir un mécanisme en cas de bénéfices excessifs.

### **Introduction d'une dose de concurrence sur les marchés monopolistiques**

Au lieu de réglementer les secteurs monopolistiques, il est possible de les soumettre à une dose de concurrence, ou plutôt de pressions concurrentielles. Sur un *marché contestable*, par exemple, la menace de la concurrence est suffisante pour forcer un monopole à renoncer à une partie de sa rente (Baumol, Panzar et Willig, 1982). Le caractère contestable d'un marché dépend totalement des barrières à l'entrée : un léger changement technologique ou réglementaire peut avoir des conséquences spectaculaires sur les structures d'un marché s'il facilite l'entrée de nouveaux fournisseurs. Le transport aérien illustre l'évolution vers un tel marché. Les monopoles locaux sont très répandus dans ce secteur, car le niveau de trafic sur la plupart des liaisons ne permet pas la présence de plus d'un ou deux transporteurs. Toutefois, la location d'appareils en crédit-bail a notablement réduit la capacité des fournisseurs monopolistiques à exercer leur puissance sur le marché, dans la mesure où une large marge bénéficiaire sur une liaison donnée est susceptible d'attirer rapidement de nouveaux entrants. Cet exemple illustre comment la séparation verticale d'activités originellement intégrées (possession et maintenance de flottes d'avions contre exploitation de compagnies aériennes) a éliminé une grande partie des coûts irrécupérables du segment monopolistique, réduisant les barrières à l'entrée et apportant certains avantages de la concurrence.

Même dans des activités monopolistiques par nature, il est possible d'instiller de la concurrence à travers un processus consistant à mettre aux enchères des concessions de monopole d'une durée limitée, créant alors une *concurrence pour le marché*. Sous réserve que les entreprises déjà sur le marché soient en nombre suffisant et qu'il n'y ait pas entre elles d'actes de collusion, leur mise en concurrence peut les amener à céder une grande partie de leur rente de monopole (Demsetz, 1968). En outre, le renouvellement des concessions agit exactement comme la contestabilité d'un marché, en créant des incitations en direction de l'exploitant.

Il est généralement considéré que la concurrence pour le marché est difficile à mettre en place dans les secteurs d'utilité publique en raison de l'importance des asymétries d'information et des coûts de transaction (Vickers et Yarrow, 1991). L'octroi de concessions est subordonné à une définition explicite de la mission et des procédures de contrôle de l'exécution de cette mission.

Sur les marchés complexes comme ceux des services d'infrastructure, les contrats de concession prévoient rarement tous les aléas d'exécution possibles. De fait, la surveillance et la mise en application des contrats complexes ont de nombreuses caractéristiques en commun avec la réglementation, y compris en termes de coûts (Williamson, 1976). Les contrats sont donc incomplets et peuvent laisser au concessionnaire des occasions de rentes substantielles. Dans un tel cas, les renégociations seraient également à l'avantage de celui-ci, aussi le régulateur est-il parfois tenté de changer les règles rétrospectivement (Williamson, 1975).

Dans certains cas, toutefois, il s'est révélé possible d'obtenir d'un exploitant qu'il divulgue des informations privées et de mettre en place les incitations appropriées, par des techniques d'analyse comparative et de concurrence par comparaison (*yardstick competition*) (Shleifer, 1985).

### ***Messages à l'intention des pouvoirs publics***

En conclusion, la thèse selon laquelle les monopoles intégrés surveillés par des autorités de tutelle constitueraient la meilleure solution pour assurer les services d'infrastructure a fait l'objet de diverses corrections importantes. Le domaine dévolu aux activités véritablement monopolistiques est plus limité qu'on ne le pensait précédemment et continue d'être remodelé par les évolutions de l'environnement économique.

Si l'inefficacité des formes traditionnelles d'intervention publique dans les activités des monopoles a été démontrée, la mise en place d'une meilleure réglementation soit par l'introduction d'une concurrence pour le marché, soit par des contrats incitatifs, s'est révélée difficile.

### ***Gestion des relations entre secteurs monopolistiques et concurrentiels***

L'étape la plus importante du processus de restructuration des services publics est la séparation formelle en segments monopolistiques et concurrentiels, souvent appelée « séparation verticale ». Dans cette optique, les conditions minimales de fonctionnement des marchés concurrentiels doivent être remplies, à savoir notamment, la dérégulation des prix, la liberté d'entrer sur le marché et d'en sortir, l'information du consommateur pour lui permettre de faire un choix entre les fournisseurs (en particulier sur la question des prix du marché) et le traitement non discriminatoire des fournisseurs concurrents. Réunir ces conditions dans des secteurs qui ont été à la fois structurés comme des monopoles et intégrés verticalement pose des problèmes spécifiques (Joskow, 1997).

### ***Autres solutions de séparation des secteurs d'infrastructure***

L'option de séparation verticale la plus nette consiste à dissocier complètement les deux secteurs en imposant une structure capitalistique séparée. La privatisation peut être une bonne occasion de procéder à ce type de scission, dans la mesure où elle entraîne le changement de structure du capital d'au moins une des entités. Dans le cas inverse de services d'utilité publique fournis de façon intégrée par le secteur privé, la séparation capitalistique ne peut provenir que d'une décision volontaire de désengagement. Les autorités de régulation peuvent néanmoins créer de fortes incitations au désengagement en imposant des restrictions draconiennes sur les relations verticales entre les segments d'un service d'utilité publique. AT&T et British Gas sont des exemples de prestataires privés de services d'utilité publique qui ont décidé de se séparer de leurs activités en aval sous la pression de l'organe de régulation. La reconfiguration d'une entité intégrée peut aussi se réduire à une simple séparation juridique, sans effet sur la structure du capital; l'entité est alors contrainte de tenir des comptabilités séparées et de respecter les règles de la concurrence. À titre d'exemple, la règle du libre accès édictée par la FERC n'impose au secteur électrique des États-Unis qu'une séparation juridique<sup>5</sup>; il en va de même des directives relatives aux secteurs d'infrastructure dans l'Union européenne, même si celles-ci encouragent généralement les pays membres à répercuter la restructuration du capital.

La séparation est opérante lorsque les clients obtiennent un accès direct au segment concurrentiel de la chaîne d'approvisionnement. Cette solution a été appliquée à la restructuration du secteur électrique d'un certain nombre de pays, parmi lesquels l'Angleterre et le pays de Galles, la Nouvelle-Zélande et la Norvège. Les clients peuvent sélectionner directement leur service de production d'électricité parmi ceux de fournisseurs concurrents, soit à travers des arrangements contractuels à long terme, soit (pour les gros consommateurs)

sur un marché au comptant. L'exploitant gérant le transport et les distributeurs locaux sont responsables de leurs propres services, et les prix de l'électricité sont dégroupés en conséquence.

Une autre organisation possible consiste à maintenir la structure du marché de détail et à confier à un distributeur la responsabilité de fournir un service groupé aux clients d'une zone donnée. Ces distributeurs s'approvisionnent alors sur un marché de gros par le biais d'appels à la concurrence et intègrent ce prix de gros dans leur prix de détail. C'est l'option qui a été retenue lors de la restructuration du marché de l'électricité en Californie et dans d'autres États des États-Unis.

L'un des plus importants enseignements à tirer de ces diverses expériences est que le rôle du régulateur varie selon les cas, tout comme leurs besoins en termes de capacités et d'instruments. En règle générale, les autorités de régulation doivent surveiller plus étroitement les relations verticales lorsque la séparation est uniquement fonctionnelle, et non capitalistique. De même, elles ont davantage besoin d'approfondir leur compréhension des conditions de marché lorsque le produit final fait l'objet d'une distribution groupée que lorsque les clients peuvent faire leur propre choix sur les segments concurrentiels de la chaîne logistique. En revanche, le régulateur est mieux à même d'orienter les résultats sur les segments concurrentiels lorsque la séparation n'est que partielle. En résumé, la séparation peut être mise en œuvre sous des formes variées qui vont de la création d'une activité totalement concurrentielle à côté de monopoles réglementés, à la réduction limitée de la réglementation de certains maillons de la chaîne de valeur dans les secteurs d'utilité publique.

### **Externalités et problèmes d'accès**

L'interdépendance des différents segments d'une chaîne de valeur peut prendre diverses formes. Cette diversité de relations est particulièrement courante dans les secteurs d'infrastructure. Dans les chemins de fer, par exemple, on a pu observer des dépendances positives et négatives (Cantos, 2001) : en termes de coûts, l'infrastructure ferroviaire interagit de façon substitutive avec l'activité de transport de voyageurs (des coûts plus élevés imputables aux voies induisent une réduction des coûts d'exploitation en permettant une accélération du service), tandis qu'elle interagit de façon complémentaire avec l'activité de transport de marchandises (des coûts plus élevés imputables aux voies induisent une augmentation des coûts du transport de marchandises en relevant les coûts de maintenance).

L'intégration verticale permet de concilier ces différentes formes de dépendance à l'intérieur d'une organisation unique. Dans le secteur électrique d'ailleurs, certains ont soutenu que les complémentarités entre la production, le transport et la distribution constituaient le principal objet d'une intégration verticale, bien plus que les économies d'échelle (Joskow et Schmalensee, 1983). Dans des structures dégroupées, à l'inverse, les dépendances sortent du champ des choix économiques. L'existence de telles externalités est généralement associée à des décisions privées socialement inefficaces, dues à des situations de parasitisme ou à des échecs de la coordination. Cantos (2001) considère que « si des décisions importantes doivent être prises au sujet de l'infrastructure, les coûts d'exploitation du réseau ferroviaire en seront notablement modifiés... si ces relations verticales existent dans une structure de dégroupage vertical, les risques d'inefficiences et de perte des effets de coordination entre infrastructure et activités seront extrêmement élevés. »

L'investissement pose un problème particulier de coordination. Dans la plupart des services d'infrastructure, il est essentiel que les capacités de production, de transport et de distribution évoluent parallèlement à la demande. Ainsi, comme l'expliquera la section suivante, la congestion des lignes de transport d'électricité peut fausser la concurrence sur les marchés de la production électrique, tout comme une capacité de production inadéquate mettra en péril la fiabilité de l'ensemble du réseau de distribution. Dans les décisions d'investissement des segments monopolistiques et des segments concurrentiels, la non-concordance des incitations ou des horizons temporels aggrave encore le risque d'échec de la coordination.

Les coûts associés à la déverticalisation peuvent être substantiels et même l'emporter sur les avantages d'une séparation complète. Dans le secteur ferroviaire, par exemple, la scission peut entraîner une augmentation des coûts de production de 20 à 40 % selon certaines estimations (OCDE, 2006c). Il reste que l'équilibre coûts-avantages est propre à chaque cas et doit être apprécié suivant les conditions de marché. Shires et Preston (1999) constatent qu'en Suède, les coûts d'exploitation ont diminué de 10 % à la suite de la séparation verticale.

Enfin, avec la séparation verticale d'un service intégré d'utilité publique se pose pour les entreprises opérant sur le segment concurrentiel du secteur le problème de l'accès au réseau de distribution, toujours contrôlé par un monopole dans bien des cas.

### **Réglementation des relations verticales**

L'accès de tiers à des réseaux formant des goulets d'étranglement peut être soit négocié, soit réglementé. La réglementation est quasi inévitable lorsque la déverticalisation n'est pas complète, c'est-à-dire quand l'exploitant du réseau est également présent sur le marché du segment en aval. Ce problème se pose couramment dans les télécommunications, les opérateurs de téléphonie longue distance devant par exemple acheter un accès à la boucle locale auprès de compagnies de téléphone locales qui fournissent aussi parfois des services interurbains.

Un opérateur en situation de monopole ayant tendance à établir des prix d'accès au réseau à un niveau proscrivant l'efficacité, la tarification de l'accès doit également être réglementée. Ce point s'est cependant révélé très complexe à résoudre pour le régulateur. Tout d'abord, il n'existe pas de solution unique d'affectation des coûts du réseau et toutes les options disponibles (coût complet contre coût supplémentaire, rétrospectif plutôt que prospectif, etc.) présentent des inconvénients pour des autorités de régulation incomplètement informées. Ensuite, les conditions d'accès jouent sur la dynamique d'investissement, les prix et la qualité de service des marchés en amont comme en aval (Guthrie, 2006).

Une tarification efficace du monopole conduirait à différencier les acheteurs d'accès en fonction de l'élasticité de la demande (encadré 5.1). Or, une telle discrimination peut enfreindre les règles de la concurrence, selon lesquelles tous les participants au marché doivent être soumis aux mêmes conditions d'accès aux infrastructures. Cette contradiction a été clairement illustrée par le conflit qui a opposé Deutsche Bahn AG, gestionnaire des infrastructures ferroviaires en Allemagne, et l'autorité de la concurrence (*Bundeskartellamt*) en 2003, à propos de la possibilité pour le monopole de proposer un menu tarifaire dans le but d'établir des distinctions entre les utilisateurs des infrastructures.

Les tarifs binômes, comprenant une partie fixe et une partie variable, sont couramment employés pour facturer l'accès au réseau dans le secteur ferroviaire. L'expérience montre que la structure tarifaire a une forte incidence sur l'utilisation du réseau, l'investissement et la qualité de transport. Un péage fixe élevé combiné à un faible péage variable encourage les exploitants à multiplier le nombre de trains sans chercher à exploiter de manière efficace la capacité totale du réseau. À l'inverse, un péage fixe modique combiné à un important péage variable crée des incitations à exploiter le réseau ferré de façon efficace, mais réduit celles encourageant le monopole à investir dans l'amélioration de ce réseau (Pittman, 2004).

Le fait que l'organe de régulation, en mettant en place les régimes tarifaires d'accès, privilégie parfois les objectifs d'accessibilité financière au détriment de l'expansion à long terme des infrastructures rend le problème encore plus ardu. Par le biais de la tarification de l'accès, le régulateur peut réellement peser sur les coûts d'exploitation des trains et modifier les conditions d'entrée sur le marché. Des prix d'accès moins élevés sont susceptibles de réduire les prix de détail à la fois directement, en diminuant les coûts de la fourniture des services d'infrastructure, et indirectement, en accroissant les pressions concurrentielles entre les exploitants. Toutefois, des prix d'accès inadéquats empêchent le monopole responsable des infrastructures de couvrir ses coûts fixes, et pénalisent l'investissement. La détermination des prix d'accès contraint donc le régulateur à trouver un compromis entre permettre un service plus abordable à court terme et favoriser le développement à long terme de la capacité et de la fiabilité du réseau.

Enfin, l'existence de fortes externalités justifie également des interventions réglementaires sur les segments libéralisés des services d'infrastructure, généralement sous la forme d'exigences minimales et d'engagements obligatoires de longue durée. Dans le secteur électrique, le gestionnaire des infrastructures est responsable de la fiabilité du réseau et peut à son tour exiger des entreprises de production d'électricité qu'elles respectent un certain nombre de critères techniques qui peuvent aller des caractéristiques de fréquence, de tension et de stabilité à des obligations de réserve d'exploitation et de capacité à long terme (Joskow et Tirole, 2007).

### ***Messages à l'intention des pouvoirs publics***

Pour résoudre des problèmes tels que ceux liés à la puissance sur le marché, l'autorité de régulation doit surveiller les segments libéralisés des services d'infrastructure et coordonner leurs interventions le long de la chaîne logistique. Cette question est abordée dans la section qui suit.

Il convient de noter que la supervision des modalités et conditions des accords contractuels entre les réseaux publics et les exploitants en aval, ou la réglementation directe des conditions et des prix d'accès, donne au régulateur un pouvoir de fait pour influencer sur le marché en aval.

### ***Amélioration de la concurrence et de l'investissement dans les secteurs libéralisés***

Les avantages globaux de la restructuration d'un secteur de services d'infrastructure dépendent du degré de concurrence qui finira par s'imposer sur les marchés libéralisés. L'aptitude d'un secteur à soutenir la concurrence est déterminée par de multiples facteurs, parmi lesquels les économies d'échelle, les barrières légales à l'entrée (en termes d'accès à la technologie, par exemple), la taille du marché ainsi que les coûts de recherche et de changement de fournisseur pour les consommateurs. L'évaluation de la façon dont ces

facteurs agiront sur la structure du marché à long terme est l'un des principaux défis de la restructuration.

Ainsi, le transport de fret affiche de telles économies de densité qu'à l'équilibre, selon certains experts, il ne peut être fourni que par un monopole ou, au mieux, un oligopole (Pittman, 2003a). Cela signifie que les décisions d'ouvrir le marché du transport de fret, en cours d'examen dans de nombreux pays de l'OCDE, devraient se fonder sur l'hypothèse selon laquelle la concurrence a peu de chances de s'imposer à long terme.

### ***Puissance sur le marché***

Lorsqu'un marché est occupé par un petit nombre de fournisseurs, chacun d'eux peut peser sur le résultat de ce marché à travers ses décisions et cesse d'agir comme un simple preneur de prix. Ce comportement traduit une puissance sur le marché, qui conduit généralement à des pertes de bien-être collectif de même nature que celles causées par un monopole, avec des prix supérieurs et des quantités inférieures à l'optimum (encadré 5.1). Comme la première phase de libéralisation des secteurs électriques anglais et gallois l'a montré (Newbery, 1995), un nombre adéquat de concurrents sur le marché est crucial pour réussir à maintenir les prix à un niveau proche des coûts marginaux et parvenir à un résultat efficient.

Dans certains cas, toutefois, il arrive que même de petites entreprises en présence d'un grand nombre de concurrents puissent disposer d'une puissance sur le marché, au moins localement ou temporairement. Les deux conditions qui président à cet état de fait sont l'existence de goulets d'étranglement sur les circuits qu'empruntent les entreprises pour approvisionner leurs marchés, et une faible élasticité de la demande. Ces conditions sont généralement réunies dans la plupart des secteurs des services d'infrastructure.

La demande de services d'infrastructure a la particularité d'être extrêmement volatile. En général, une grande partie des installations de production et de distribution reste inutilisée la plupart du temps, et les capacités ne sont exploitées à plein régime que durant les pics de demande. Il est alors possible que les équipements de production et de distribution soient saturés sur de courtes périodes.

Lorsque les lignes de distribution sont congestionnées, les fournisseurs placés en certains points du réseau peuvent se retrouver en situation de monopole pour répondre à la demande locale. La capacité de distribution peut donc limiter le niveau de concurrence effective sur le réseau. De la même manière, dans la plupart des services d'infrastructure, la demande n'est pas très sensible aux hausses de prix, ce qui permet aux fournisseurs d'appliquer des prix bien supérieurs à leur coût de production lorsque la demande entraîne une quasi-saturation de la capacité d'offre.

La production de l'électricité illustre la façon dont la congestion et la faible élasticité de la demande se combinent pour aboutir à une défaillance du marché (encadré 5.2).

### ***Renforcement des capacités***

L'intensité de la concurrence et le niveau des prix dépendent également de l'existence d'une capacité de production excédentaire. En règle générale, le coût marginal de production augmente fortement à mesure que les capacités approchent de la saturation. Lorsqu'il y a excédent de capacité, les prix fondés sur les coûts marginaux peuvent descendre très bas et même passer temporairement au-dessous des coûts moyens. Sur un marché concurrentiel, les producteurs les moins efficaces subissent des pertes considérables et

### Encadré 5.2. Questions de puissance sur le marché dans la production d'électricité

Le fonctionnement des réseaux électriques est tel qu'un déséquilibre entre l'offre et la demande en un point peut perturber le transport de l'électricité sur tout le réseau et conduire à une panne générale.

La vente de l'électricité (le produit consommé) s'effectue obligatoirement sur un réseau de transport potentiellement congestionné. Si un fournisseur possède un portefeuille de centrales connectées en des points différents (quoique relativement proches) du réseau de transport, ces centrales peuvent être exploitées de manière à engorger le chemin d'accès à une zone géographique donnée et, ce faisant, à limiter le nombre de fournisseurs en mesure de concurrencer ceux qui sont implantés de l'autre côté de l'interface congestionnée. Selon les conditions d'offre et de demande, l'engorgement peut se produire en différents points d'un réseau, de façon très difficilement prévisible. Les contraintes impératives de transport fragmentent le marché de l'électricité en marchés plus petits et plus concentrés. Seuls ou collectivement, certains fournisseurs dont les centrales occupent des points précis sur le réseau sont en position d'assurer la fiabilité de l'approvisionnement et peuvent donc imposer une rente de rareté pour l'énergie d'appoint qu'ils apportent. En Angleterre, des prix jusqu'à six fois supérieurs au niveau normal ont pu être observés dans ce type de situation (OFFER, 1992).

Les méthodes classiquement employées pour fixer le prix de l'électricité facturé au consommateur final rendent la demande sur le marché de gros extrêmement, quand ce n'est pas totalement, inélastique si l'on considère le prix de gros du kilowattheure (kWh). Aux États-Unis, la consommation mensuelle des clients est généralement facturée à un tarif fixe unique du kWh, quel qu'ait été le prix de gros pratiqué au moment où chaque kWh a été dépensé. Ce prix de détail fixe et unique s'explique en partie par le fait que la plupart des compteurs de particuliers ne peuvent enregistrer que le nombre total de kWh consommés entre deux relevés consécutifs. L'un des obstacles importants à la mise en place de prix de détail de l'électricité reflétant les conditions du marché de gros est donc la disponibilité d'une technologie de mesure permettant d'enregistrer, sur un mois, les tranches horaires de consommation d'électricité.

Durant les quelques heures de très forte demande, le prix est fixé par les ressources les plus chères, généralement des centrales dont le coût d'investissement est faible et les coûts marginaux élevés comme les turbines à gaz à cycle ouvert, par exemple.

Une centrale exposée à la concurrence sera disposée à produire à un prix égal au coût de chaque mégawattheure (MWh) supplémentaire, mais ce coût marginal ne couvrira pas l'amortissement et ne rentabilisera pas le capital investi. En fait, les centrales électriques de petite puissance rentabilisent leurs investissements dans les périodes où le prix est fixé par des centrales plus chères. C'est pourquoi les sites dont les coûts d'équipement sont élevés doivent fonctionner une très grande partie de l'année pour être rentables, même si leurs coûts marginaux sont faibles. Ces centrales en base rentabiliseront le capital investi dans les périodes où les prix seront fixés par des centrales dont les coûts marginaux sont plus élevés. Quant aux centrales à faible rendement, elles devront attendre pour récupérer leurs investissements que le prix soit fixé par les ressources les plus chères. Or, ces ressources ne sont mises en service que dans les très rares cas où l'équilibrage de l'offre et de la demande devient extrêmement délicat.

### Encadré 5.2. Questions de puissance sur le marché dans la production d'électricité (suite)

Il en résulte que la rentabilisation des investissements effectués dans des centrales telles que celles exploitant des turbines à gaz à cycle ouvert dépend de la possibilité de soumettre des offres à des prix supérieurs aux coûts marginaux. En général, cela ne pose pas de problème dans la mesure où les propriétaires de tels sites jouissent d'une importante puissance sur le marché pendant les heures où leur apport est indispensable et qu'ils sont alors en mesure d'imposer une rente de rareté. Cette position dominante peut toutefois constituer une menace pour l'efficacité économique de l'ensemble du marché et une source d'inquiétude à l'échelon politique. L'un des points importants pour le fonctionnement du marché est qu'un générateur ne devrait jamais être le « fournisseur en dernier ressort ».

Tous les facteurs ci-dessus contribuent également à diminuer sensiblement la compétitivité des marchés de gros de l'électricité d'autant que le délai entre la date de négociation de la vente et la date de la livraison proprement dite est court (Borenstein et Bushnell, 1997). En effet, plus ce délai est long, plus les fournisseurs capables de proposer leurs services sont nombreux. Inversement, plus la date de livraison est rapprochée de la date de vente, plus le nombre de fournisseurs potentiels exclus du marché augmente. Cette seule raison suffit à expliquer que les prix en temps réel soient beaucoup plus volatils que ceux fixés pour une livraison le lendemain (*day-ahead*), lesquels sont eux-mêmes plus volatils que ceux arrêtés pour une livraison dans un mois (*month-ahead*) ou dans un an (*year-ahead*).

peuvent être exclus du marché, ce qui était d'ailleurs le résultat attendu de la restructuration du secteur électrique californien vers le milieu des années 90. Cependant, si la capacité de production est insuffisante, les prix fondés sur les coûts marginaux montent, jusqu'à dépasser les coûts moyens. Les producteurs les plus efficaces d'un marché concurrentiel peuvent alors réaliser de très substantiels bénéfices. Bien sûr, en l'absence de concurrence, les marges bénéficiaires seront encore plus importantes. C'est exactement ce qui s'est produit en Californie en 2000, après que le réseau électrique de l'ouest des États-Unis est passé au cours des années 90 d'une situation d'offre excédentaire à une situation de demande excédentaire.

Plus généralement, la restructuration et la privatisation ont donné de bien meilleurs résultats dans les cas qui cumulaient des investissements importants déjà réalisés, un réseau technologiquement avancé et une offre excédentaire, que sur des marchés tendus (Kessides, 2004).

Si la mise en place en temps opportun de capacités supplémentaires est un point essentiel pour parvenir à un fonctionnement efficace des marchés libéralisés, cette démarche soulève des problèmes particuliers. La capacité de pointe est exploitée lorsque la demande est à son maximum, ce qui ne se produit qu'occasionnellement. La rentabilisation à un taux normal des capitaux investis dans ce type de capacité suppose donc d'inclure dans le prix du kWh en production de pointe une marge supérieure à ce qui se pratique habituellement (parfois appelée *rente de rareté*) (Joskow et Tirole, 2006). Il peut être difficile de distinguer une telle prime de l'exercice d'une puissance sur le marché, particulièrement en cas d'inélasticité de la demande, en situation de congestion ou lorsque ces deux facteurs sont réunis. Avec des prix réglementés, les rentes de rareté ne peuvent plus être appliquées et les incitations à renforcer les capacités de pointe s'en trouvent affaiblies (Brennan, 2005).

### Réglementation de la concurrence

Dans des secteurs clés tels que les services d'infrastructure, l'exercice d'une puissance sur le marché peut mener à des pertes considérables en termes de bien-être collectif et à d'importants transferts de revenu des consommateurs vers les producteurs. L'intervention réglementaire est indispensable pour remédier à ce type de situations ou, de préférence, éviter leur apparition. L'organe de régulation peut limiter de diverses manières la capacité des fournisseurs à tirer un profit unilatéral de leur position dominante.

Le type d'intervention le plus direct consiste à pénaliser les entreprises réputées exercer leur puissance sur le marché ou à dicter le prix auquel les fournisseurs seront rémunérés lorsque les conditions de marché sont propices à l'exercice d'un tel pouvoir. Le but est ici de reproduire les signaux et incitations d'une situation concurrentielle même lorsque le marché réel cesse de l'être. La procédure d'atténuation automatique (*Automatic Mitigation Procedure*, AMP) couramment utilisée aux États-Unis sur les marchés de gros de l'électricité<sup>6</sup> en offre une illustration. Dans le cadre de cette procédure, chaque fournisseur peut se voir imposer un prix de référence calculé sur la base de ses offres précédentes, dès que son comportement évoque l'exercice d'une puissance sur le marché. Un fournisseur est réputé abuser de sa position dominante lorsque son offre est supérieure d'un montant donné (prédéterminé) à son prix de référence et que cette offre entraîne une hausse du prix du marché supérieure à un montant également donné (prédéterminé).

La principale limite de ce type d'intervention découle des déficits d'information déjà évoqués dans les sections précédentes. Le régulateur (ou le gestionnaire du réseau) ne connaît pas la courbe de coût exacte des acteurs du marché et ne peut que l'estimer (ou inciter les entreprises à la communiquer), mais cela a un coût. Le manque d'information du régulateur est l'une des principales raisons pour lesquelles des marchés concurrentiels sont souhaitables. Dans la procédure d'atténuation automatique, par exemple, une information incomplète conduit le régulateur à déterminer le prix de référence sur la base de ceux observés par le passé. Ce dispositif agit comme une désincitation à abaisser le niveau des offres dans des conditions de marché concurrentielles, car une telle diminution reviendrait à réduire le bénéfice que l'entreprise peut espérer réaliser dans des conditions plus tendues. On estime que cette procédure se solde par des prix hors pointe plus élevés, des prix du kWh en production de pointe encore supérieurs au niveau de prix concurrentiel et, tout bien considéré, une perte nette de bien-être collectif (Wolak, 2007).

Les interventions structurelles qui visent à prévenir le déploiement d'une puissance sur le marché, plutôt qu'à simplement atténuer les effets de l'exercice d'un tel pouvoir, ont de meilleures chances de succès. Il existe toutefois une condition préalable : le régulateur doit être parvenu à établir un diagnostic précis des origines structurelles de ce rapport de forces.

Lorsque l'entrave à la concurrence semble provenir de la concentration du marché, les autorités peuvent diminuer les obstacles à l'entrée ou imposer un démembrement des installations. Ainsi, en Angleterre et au pays de Galles, les graves problèmes de position dominante dans le secteur de la production d'électricité se sont trouvés en grande partie résolus lorsque l'autorité de régulation a imposé aux trois entreprises présentes de scinder leurs activités, en donnant naissance à douze fournisseurs distincts.

Une position dominante sur un marché local due à une congestion du réseau signale une disparité géographique entre la production et la consommation et doit être traitée soit par l'implantation de nouvelles installations à proximité des principaux centres de consommation, soit par de nouveaux investissements dans les installations de transport.

Des règles de marché mal conçues peuvent également être à l'origine de problèmes chroniques d'abus de position dominante. Le fait que l'équilibre entre l'offre et la demande repose largement sur les marchés à court terme (et notamment les marchés au comptant) augmente les chances des producteurs individuels d'être en situation de monopole pour servir la demande résiduelle. À l'inverse, des arrangements à long terme donnent aux acheteurs des occasions supplémentaires de trouver des sources d'approvisionnement de rechange et peuvent même ouvrir la porte à de nouveaux entrants. Il va sans dire que les marchés à court terme demeurent nécessaires pour répondre à la volatilité de l'offre et de la demande, mais ils devraient être gérés de façon à éviter les situations où l'équilibre entre l'offre et la demande repose sur un seul producteur. L'amélioration du dosage entre marchés au comptant, marchés à terme et engagements contractuels à long terme est donc un des outils importants de renforcement de la concurrence dans les secteurs d'infrastructure.

Sur le plan de l'accroissement des capacités, les approches testées dans les secteurs de production d'électricité des pays de l'OCDE sont variées. Certains pays recourent exclusivement aux incitations que fournissent les signaux émis par les prix du marché (Australie, Royaume-Uni). D'autres ont mis en place des marchés pour les réserves de capacité (Suède, Norvège, Pays-Bas) ou des contreparties financières particulières pour les entreprises de production qui maintiennent une capacité de pointe (Espagne, Corée). Les marchés de capacité sont considérés comme un mécanisme efficace de restauration des incitations lorsque les prix de gros sont plafonnés, tandis que les indemnités de capacité peuvent être coûteuses pour les consommateurs et ont fait l'objet de manipulations dans le passé (AIE, 2005).

Enfin, les autorités de régulation peuvent introduire des changements sur les marchés de détail afin d'augmenter la réactivité de la demande face aux variations de prix. Dans le passé notamment, les prestataires ont eu plutôt tendance à facturer les services d'infrastructure à un prix uniforme qui ne tenait pas compte de l'heure du jour ni de la saison au cours desquelles ces services avaient été consommés. Les usagers n'étaient alors aucunement incités à réduire la saisonnalité de leur demande en déplaçant sur les périodes creuses une partie de la consommation des périodes de pointe. Dans le contexte des marchés libéralisés, cela revient à isoler totalement la demande finale des signaux transmis par les marchés, tels que les prix de gros. Progressivement, des prix de détail différenciés ont été appliqués dans les secteurs de l'électricité, des télécommunications et des routes à péage. Toutefois, seul le transport aérien et, dans une moindre mesure, les chemins de fer ont généralisé l'utilisation de techniques de gestion dynamique de la demande reposant sur des systèmes d'information en temps réel. De l'avis général, d'autres secteurs infrastructurels disposent d'un vaste potentiel d'accroissement de l'élasticité de la demande à un coût modéré pour le bien-être du consommateur, et cette voie représenterait la réponse la plus fondamentale aux problèmes de puissance sur le marché (Joskow et Tirole, 2006).

### ***Messages à l'intention des pouvoirs publics***

En conclusion, l'expérience des pays de l'OCDE confirme que les interventions réglementaires sont toujours nécessaires sur les segments libéralisés des secteurs infrastructurels une fois ceux-ci détachés des segments constituant un monopole naturel. L'observation des faits indique que la libéralisation et la restructuration génèrent des gains d'efficacité, mais que la redistribution de ces gains aux consommateurs requiert une capacité et des efforts de réglementation importants (Domah et Pollitt, 2000). Dans de

nombreux pays de l'OCDE, les responsabilités et la compétence des autorités de contrôle ont été étendues à mesure que les monopoles d'État intégrés étaient démantelés<sup>7</sup>.

Alors que les gains d'efficience à long terme liés à l'amélioration des décisions d'investissement ont peut-être été l'avantage majeur attendu de la libéralisation, il est probable que l'un des principaux enjeux de celle-ci dans les décennies à venir sera le déploiement d'une capacité adéquate (OCDE, 2007). Forte des enseignements de la libéralisation des marchés de l'électricité, l'Agence internationale de l'énergie considère que « les investissements dans la production électrique semblent constituer le test majeur pour la constitution de marchés robustes et durables » (AIE, 2005).

### **Fourniture des biens publics et du service universel**

#### **Les services d'infrastructure en tant que biens publics**

Les services d'infrastructure entraînent un certain nombre d'externalités importantes qui n'ont pas été abordées dans l'analyse qui précède.

L'incidence favorable des infrastructures sur la productivité et la croissance est reconnue, bien qu'elle soit difficile à mesurer de façon empirique (OCDE, 2008). Plus particulièrement, les infrastructures réduisent les coûts de transport, de transmission et de communication et facilitent la diffusion de la technologie. Elles sont donc réputées jouer un rôle important dans la mise en valeur des régions par leur contribution positive à l'attrait d'une zone pour les investisseurs et les travailleurs. Dans de nombreux pays de l'OCDE, l'expansion des infrastructures a été étroitement liée aux politiques de croissance et de développement régional.

Les externalités en matière de santé et d'environnement, tant positives que négatives, sont d'une importance capitale dans les secteurs d'infrastructure tels que l'électricité, le gaz, l'eau, l'assainissement et les transports ferroviaires, aériens et routiers. Certaines des retombées sanitaires et environnementales des infrastructures sont des biens publics classiques (encadré 5.3), et l'on considère généralement que leur valeur n'est pas correctement prise en compte dans les mécanismes de marché en l'absence d'action réglementaire.

Selon toute vraisemblance, l'attention accrue portée à l'utilisation des ressources naturelles et l'impact sur l'environnement, particulièrement dans le contexte du réchauffement climatique, devrait influencer fortement les interventions politiques dans les secteurs d'infrastructure au cours des décennies à venir. Dans le domaine de la production d'électricité, de nombreux pays ont déjà mis en œuvre des actions très médiatisées en faveur des technologies exploitant des ressources renouvelables. S'agissant des secteurs de l'eau et de l'assainissement, les prévisions indiquent que les pays de l'OCDE vont s'orienter vers des systèmes disséminés de petite envergure, afin d'optimiser l'utilisation de ressources limitées (Palaniappan et al., 2007).

Les effets des services d'infrastructure sur la réduction de la pauvreté sont bien documentés (voir par exemple BASD, 2005). La pauvreté est souvent définie comme la privation d'un ensemble de biens et de services considérés comme constituant le niveau de vie minimum (soit en référence aux niveaux de vie d'une société, soit en termes absolus). L'électricité, l'eau, l'assainissement, les communications et le transport sont généralement considérés à la fois comme faisant partie de cet ensemble et comme constituant des facteurs déterminants de la capacité des personnes à se procurer ce niveau de vie (par l'amélioration de leur santé et de leur mobilité, entre autres).

### Encadré 5.3. Biens publics

Un bien économique est un bien public s'il satisfait aux deux critères suivants (Samuelson, 1954) : premièrement, il doit être impossible d'empêcher quiconque de l'utiliser (*absence d'exclusion*); deuxièmement, son utilisation par certaines personnes ne doit pas réduire sa capacité à être utilisé par d'autres (*absence de rivalité*). La défense nationale, par exemple, est un bien public pur qui bénéficie à tous les citoyens et reste à la disposition de chacun quel que soit son degré d'utilisation. À l'opposé, on parle de bien privé pur lorsque certaines personnes peuvent être totalement exclues de son utilisation et lorsque son utilisation par certains diminue la quantité disponible pour d'autres. Bien qu'il existe des biens publics purs, les biens mixtes, qui combinent les caractéristiques des biens publics et privés, sont plus courants. Plus particulièrement, on parle de bien commun lorsque l'utilisation n'engendre pas d'exclusion, mais une rivalité (par exemple, la chasse), et de bien dit « de club » lorsque l'utilisation n'engendre pas de rivalité, mais une exclusion (par exemple, la TV par câble).

En raison de ces deux caractéristiques, l'offre d'un bien public est généralement inférieure à ce qu'elle devrait être du point de vue du bien-être collectif si son niveau est déterminé par les seules décisions individuelles. De fait, la possibilité d'une consommation opportuniste réduit les incitations à fournir le bien dans un cadre privé, puisque toute personne pourrait l'utiliser et refuser de payer pour les avantages qu'elle en tire (*parasitisme*). L'intervention publique est donc nécessaire pour s'assurer que l'offre des biens publics est optimale. Les pays de l'OCDE ont donné à cette offre de biens publics des formes variées : fourniture publique directe, partenariats public-privé ou prestation gérée par le secteur privé (dans le cadre d'une passation de marchés ou d'une réglementation).

La détermination du niveau d'offre approprié représente une tâche redoutable, quelle que soit la forme d'intervention publique effectivement choisie. Selon la théorie économique, le niveau optimal de l'offre est celui auquel le coût de production d'une unité supplémentaire du bien est égal à la somme des consentements à payer des individus. Cependant, le prix qu'une personne serait disposée à payer pour une unité de bien public ne peut pas être établi par l'observation, et les individus ne sont pas enclins à fournir cette information de bonne grâce s'ils peuvent obtenir le bien en question à un coût moindre. Le producteur de biens publics doit donc concevoir des mécanismes particuliers amenant les personnes à dévoiler leurs préférences (Laffont, 1987).

En présence d'externalités positives, l'intervention publique est nécessaire pour prendre en compte la différence entre les avantages collectifs et privés de la fourniture des infrastructures et obtenir un niveau d'investissement adéquat. Cette intervention peut prendre la forme d'une fourniture directe, de subventions d'investissement ou d'incitations.

#### **Les services d'infrastructure en tant que droits**

Une autre notion est étroitement liée à celle que nous venons d'évoquer : les services d'infrastructure dans leur dimension de *biens tutélaires*, c'est-à-dire un type de biens publics dont l'*absence d'exclusion* relève de l'éthique et du politique, plutôt que du domaine technique. Différents auteurs ont mis en évidence la manière dont les services publics contribuent à donner aux personnes la capacité de tirer un réel profit de leur liberté et de leurs droits humains fondamentaux (Dasgupta, 1986).

L'importance vitale accordée aux services d'infrastructure dans les sociétés démocratiques est l'une des raisons pour lesquelles ceux-ci sont souvent structurés comme des services publics ou sociaux. L'intervention de l'État dans les secteurs d'utilité publique a visé, entre autres, à instaurer une égalité de prix et d'accès sur tout le territoire (entre les zones urbaines et rurales, par exemple), soit en organisant des péréquations entre groupes d'utilisateurs (généralement au bénéfice des populations rurales ou des groupes défavorisés), soit en utilisant les rentes de monopole pour compenser les différences de coût liées aux économies de densité (Peltzman, 1989).

Les prix subventionnés à destination de groupes spécifiques de la population ont été une caractéristique commune aux services d'infrastructure de pays membres ou non de l'OCDE. Les économistes considèrent généralement que les subventions ciblées entraînent une distorsion des prix, encouragent une utilisation inefficace des infrastructures et constituent au total de piètres outils de redistribution du revenu. Pourtant, des recherches récentes montrent qu'au contraire, les aides de ce type, et notamment les subventions croisées reposant sur les prix, sont efficaces et que leurs coûts d'efficacité sont souvent modérés (Ravallion, 2003).

Les réformes d'amélioration de l'efficacité ont eu quelques effets indésirables sur l'accessibilité matérielle et financière aux services d'infrastructure, notamment dans les pays en développement et en transition. Le démantèlement des mécanismes de subventions croisées a eu des conséquences régressives, comme cela a pu être observé, par exemple, lors de la restructuration du secteur des télécommunications au Chili (Armstrong et Sappington, 2006). Des retombées similaires ont été documentées dans les économies en transition et les pays en développement (Lovei *et al.*, 2000; Romanik, 1998). Les pouvoirs publics ont souvent été incapables de compenser par des subventions directes les effets négatifs sur les régions ou les groupes les plus pauvres de la population. Dans certains cas, ils ont appliqué des mesures qui tendaient en fait à aggraver ces répercussions, comme l'augmentation des taux d'imposition indirecte appliqués aux services d'infrastructure (Estache, 2004b). Les conséquences préjudiciables ont été plus graves encore lorsque les réformes des infrastructures ont coïncidé avec une baisse des dépenses publiques d'équipement, en raison de la complémentarité entre les investissements d'infrastructure privés et publics (Calderon, Easterly et Serven, 2003).

### ***Réglementation de la fourniture du service universel***

L'enjeu pour le régulateur consiste à remplacer les programmes généraux de subventions croisées des anciens services publics par des mécanismes durables de fourniture du service universel dans le contexte de secteurs d'infrastructure libéralisés. Cela suppose de définir et de faire respecter des obligations de service garantissant l'accessibilité financière et matérielle, et d'indemniser les opérateurs chargés de ces prestations de service universel tout en maintenant l'ensemble des acteurs sur un pied d'égalité.

La doctrine de l'Union européenne dans ce domaine fournit une illustration intéressante. Elle s'est fait jour progressivement dans le courant des années 90 à travers les directives qui ont libéralisé les services d'infrastructure, des décisions de la Cour de justice des Communautés européennes ainsi que de nouveaux traités et déclarations communes des États membres. Elle a abouti au remplacement de la notion large de service d'utilité publique par les concepts plus précis de service universel et de service d'intérêt économique général.

Le terme *service universel* est apparu pour la première fois dans la résolution du Conseil du 7 février 1994 sur le secteur des télécommunications, avant d'être repris dans toutes les directives se rapportant aux télécommunications, à l'électricité et au service postal. Par ce terme, l'Union européenne reconnaît « que le maintien et le développement d'un service de télécommunications universel, assuré par un financement adéquat, sont un facteur clé pour le développement futur des télécommunications dans la Communauté » et « que les principes d'universalité, d'égalité et de continuité sont à la base d'un tel service pour permettre l'accès à un ensemble minimal de services définis d'une qualité donnée, ainsi que la fourniture de ces services à tous les utilisateurs indépendamment de leur localisation géographique et, à la lumière des conditions spécifiques nationales, à un prix abordable » (Résolution 94/C48/01). Les directives postérieures donnent une liste de ces services dans chacun des secteurs concernés. Ainsi, la directive 98/10/CE sur les télécommunications précise que les États membres doivent demander à chaque opérateur de fournir, au minimum, une connexion au réseau terrestre, des factures détaillées sans frais supplémentaires et l'accès gratuit à un numéro d'urgence, entre autres. Dans la directive 97/67/CE, le service universel est défini comme la levée, le tri, le transport et la distribution des envois postaux jusqu'à 2 kilogrammes et des colis postaux jusqu'à 20 kg pour tout utilisateur, et ce tous les jours ouvrables et pas moins de cinq jours par semaine. Point important cependant, les directives ne définissent que le minimum obligatoire, les États membres étant libres d'intégrer d'autres éléments dans leur service universel, tels que la densité de l'infrastructure sur leur territoire ou des tarifs inférieurs pour certains groupes de consommateurs.

Dans ses arrêts sur les cas Paul Corbeau (C-320/91) et Commune d'Almelo et autres (C-393/92), la Cour de justice des Communautés européennes a reconnu que les services d'intérêt économique général pouvaient justifier des dérogations aux règles générales de la concurrence dans l'UE. Suite à ces décisions, on a jugé que la nécessité de conserver (et de financer) un réseau de bureaux de poste sur le territoire des États membres justifiait le maintien d'un monopole sur les services postaux de base (envois inférieurs ou égaux à 350 g jusqu'en 2006 et à 50 g ensuite) et la possibilité pour les exploitants de la poste d'offrir des services financiers (avec des avantages fiscaux). Ces avantages ayant été estimés représenter une juste compensation des objectifs sociaux imposés aux exploitants monopolistiques, d'autres segments des services postaux ont été ouverts à la concurrence.

Ces principes étaient garantis par le Traité instituant la Communauté européenne tel que modifié à Amsterdam en 1997 : « Sans préjudice des articles 73, 86 et 87, et eu égard à la place qu'occupent les services d'intérêt économique général parmi les valeurs communes de l'Union ainsi qu'au rôle qu'ils jouent dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union, la Communauté et ses États membres, chacun dans les limites de leurs compétences respectives et dans les limites du champ d'application du présent traité, veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions qui leur permettent d'accomplir leurs missions. » La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, adoptée en 2000, affirme : « L'Union reconnaît et respecte l'accès aux services d'intérêt économique général tel qu'il est prévu par les législations et pratiques nationales, conformément au traité instituant la Communauté européenne, afin de promouvoir la cohésion sociale et territoriale de l'Union. »

### ***Messages à l'intention des pouvoirs publics***

L'un des inconvénients potentiels des gains généralisés d'efficacité découlant des réformes des années 90 est une moindre accessibilité matérielle et financière des pauvres aux services d'infrastructure. La réponse politique à ce risque réside dans la définition, la clarification et l'extension des obligations de service universel. Il faut souligner que l'un des changements clés dans ce domaine, particulièrement en Europe, a été de subordonner la réglementation à une formulation claire de sa justification et de ses objectifs. La mise en œuvre et en application de telles missions dans le cadre des secteurs d'infrastructure réformés reste un important défi pour le régulateur.

### ***Limitation du risque d'échec de la réglementation***

L'intention initiale des promoteurs de la restructuration des secteurs d'infrastructure était d'alléger la réglementation. La réalité est plus proche d'un processus de réforme réglementaire continue, dans lequel les interventions sont constamment mises à l'épreuve de conditions économiques en évolution rapide.

Les sections précédentes ont mis en évidence certaines des difficultés auxquelles le régulateur au sens large doit s'attaquer dans ce nouvel environnement : intégrer des dispositifs incitatifs puissants dans la réglementation des monopoles; comprendre les interactions le long de la chaîne d'approvisionnement et coordonner les interventions de réglementation en amont et en aval; en particulier, trouver un équilibre entre les intérêts du gestionnaire des infrastructures et ceux du segment libéralisé du secteur lors de la fixation des conditions et des tarifs d'accès aux réseaux; détecter les problèmes de puissance sur le marché à un stade précoce et les résoudre de façon efficace; déterminer et faire respecter les obligations de service universel appropriées; et rendre compte des coûts et avantages environnementaux du développement des infrastructures.

Pour aborder ces problèmes, le régulateur ne dispose souvent que d'informations et d'instruments limités et doit affronter les attentes contradictoires des industriels, des responsables politiques et du public dans son ensemble.

### ***Qualité et souplesse de la réglementation***

La qualité de la réglementation dépend de la capacité de l'autorité compétente à surveiller et à comprendre les conditions du marché, à détecter promptement les changements importants et à adapter les mesures réglementaires en conséquence.

Joskow et Tirole (2007) considèrent que de nombreux mécanismes non marchands ont été imposés aux marchés concurrentiels émergents de gros et de détail de l'électricité, mécanismes qui étaient souvent repris de « l'ancien régime réglementé » sans qu'il soit fait grand cas de leur adaptation à une logique de marché. Selon ces auteurs, un large éventail d'interventions réglementaires sont inadaptées aux marchés restructurés de l'électricité, notamment « les plafonnements de prix sur les marchés de gros, les obligations de capacité pesant sur les distributeurs (*Load Serving Entities*, LSE), la réglementation de la fréquence, la réserve d'exploitation et d'autres exigences de services auxiliaires appliquées par le gestionnaire du réseau, les obligations d'approvisionnement pesant sur les gestionnaires de réseau, les protocoles de rationnement hors prix de la demande en réponse aux "pénuries" et les protocoles administratifs applicables à la gestion par les exploitants des situations d'urgence du réseau ».

De la même manière, Hausman et Sidak (2007) observent que dans les télécommunications, le processus de réglementation a souvent négligé de tenir suffisamment compte de l'importance des innovations en matière de produits et de services. Ils font les constatations suivantes : « Les télécommunications se démarquent nettement de nombreux autres secteurs réglementés par la rapidité de leur évolution technologique. Les autorités de régulation des télécoms ont eu des difficultés à s'adapter à ces changements, or, des politiques réglementaires dépassées pourraient créer des incitations économiques perverses en matière d'investissements dans les nouvelles technologies. »

Bien que le processus d'élaboration des réglementations varie en fonction des circonstances propres à chaque cas, sa réussite passe par un certain nombre d'étapes obligées :

- définir clairement le problème que la réglementation est censée résoudre et les principaux objectifs de celle-ci ;
- examiner dans quelle mesure et comment la réglementation peut atteindre ces objectifs; déterminer si les avantages attendus équilibrent les coûts; et établir qu'il n'existe pas de meilleure solution ;
- mettre en évidence les mesures réglementaires particulières nécessaires pour atteindre les objectifs ;
- sélectionner les solutions légales et institutionnelles adaptées à ces mesures.

### ***Crédibilité et capacité d'engagement***

La nécessité pour le régulateur de s'adapter avec souplesse à un contexte évolutif doit cependant être mise en balance avec l'impératif de crédibilité. La perception d'un risque de changement de la réglementation conduit généralement les fournisseurs privés à sous-investir. Pour éviter cela, une autorité de réglementation doit être en mesure de s'engager de façon crédible sur le fait qu'elle ne modifiera pas les règles, notamment lorsque les contrats sont signés pour une longue durée et que les gains potentiels découlant d'un changement sont importants.

Le contexte institutionnel et politique exerce sans conteste une forte influence sur le risque d'expropriation administrative et sur la crédibilité des autorités de régulation. Levy et Spiller (1994) considèrent qu'il est possible d'obtenir des résultats satisfaisants avec une grande variété de procédures de réglementation, tant que les trois mécanismes complémentaires suivants, restreignant l'action administrative arbitraire, sont en place : i) contrôles organiques des pouvoirs discrétionnaires de l'autorité de régulation, ii) entraves formelles ou informelles au changement du système réglementaire et iii) institutions chargées de faire respecter les contraintes formelles, organiques ou procédurales, ci-dessus.

Dans les pays de l'OCDE, on a pu observer par le passé une tendance marquée en faveur d'organismes de contrôle indépendants (OCDE, 2005a). Deux raisons principales poussent les pouvoirs publics à déléguer des pouvoirs réglementaires ou quasi réglementaires à des organismes indépendants : réduire les coûts liés à la prise de décision, en tirant parti de l'expertise de l'organisme par exemple; et améliorer la crédibilité des engagements politiques à long terme, en dissociant les décisions réglementaires des considérations politiques à court terme (OCDE, 2004b).

Toutefois, la crédibilité des autorités de régulation dépend également de leur capacité à adopter des lignes de conduite viables à long terme. La privatisation de British Gas en

donne un contre-exemple. Dans cette opération, selon Armstrong et Sappington (2006), les pouvoirs publics ont maximisé leurs recettes du moment aux dépens de la cohérence réglementaire future.

La question de la cohérence dynamique de la réglementation, à son tour, met en évidence l'importance du calendrier des réformes.

Friebel, Ivaldi et Vibes (2003) découvrent que les réformes du secteur ferroviaire sont associées à des gains d'efficacité, mais que cet effet dépend de l'enchaînement des opérations. En particulier, ils observent que l'introduction simultanée de plusieurs réformes parvient au mieux à une neutralité d'effet, alors que des trains de réformes successifs sont un gage d'efficacité.

Il est clair qu'un processus de réforme comporte des effets irréversibles (par exemple, la privatisation tend à « geler » la structure du marché), et la réduction au minimum du coût de ces effets peut justifier des retards dans le programme de réforme (Kessides, 2004). Dans les pays en développement particulièrement, la gestion des « risques politiques et réglementaires » par les investisseurs conduit à opposer des rigidités contractuelles aux décisions de réglementation futures : les producteurs d'électricité indépendants sont « protégés contre les risques politiques, y compris ceux liés aux réglementations, souvent par des garanties explicites des pouvoirs publics. Ces risques sont transférés sur l'acheteur... » (Albouy et Bousba, 1998).

Aux États-Unis, la déréglementation et la séparation verticale du secteur de l'électricité ont été précédées et préparées par d'importantes initiatives réglementaires prises à partir du milieu des années 70 dans le but d'encourager le développement du marché de gros de l'électricité. Les deux principaux exemples en sont la loi de 1978 sur la politique de réglementation des services d'utilité publique (*Public Utility Regulatory Policy Act*, PURPA) et la loi de 1992 sur la politique énergétique (*Energy Policy Act*) (Joskow, 1997).

### **Légitimité, obligation redditionnelle et mise en échec**

La théorie de la mise en échec de la réglementation a mis en évidence un risque supplémentaire inhérent à celle-ci : le fait que les autorités de contrôle puissent être indûment influencées par le secteur d'activité ou d'autres groupes d'intérêt (Stigler, 1971; Peltzman, 1976; Becker, 1983). Le facteur clé est que d'un côté, la réglementation peut représenter un enjeu considérable pour un petit groupe d'acteurs qui consacreront donc d'importantes ressources à réunir des informations et à faire pression sur le régulateur, tandis que de l'autre côté, les avantages potentiels pour la population sont morcelés entre de nombreux individus et reçoivent donc un moindre soutien de chacun d'eux.

Laffont et Tirole (1991) montrent que le risque même de mise en échec peut avoir des effets inattendus. En réponse à ce risque, en effet, l'autorité de contrôle peut être contrainte de réduire la portée de sa réglementation et, en particulier, de privilégier les programmes faiblement incitatifs. Il en résulte que, même en l'absence de collusion entre groupes d'intérêt et autorité de réglementation, le risque de mise en échec peut être source d'inefficacité réglementaire.

Besley et Coate (2003) décèlent des signes révélateurs d'une forme de mise en échec des autorités de régulation des services d'utilité publique aux États-Unis, à l'échelon des États. Ils observent que, comme la réglementation tend à se trouver associée à d'autres questions dans les choix opérés par un gouvernement, l'organe de régulation, lorsque ses membres sont nommés par celui-ci, est davantage susceptible de défendre des intérêts

particuliers que ne le serait un organe composé de membres élus, axant ses efforts sur l'intérêt du consommateur.

Un organe de régulation compétent, doté de ressources adéquates et soutenu par des mécanismes lui permettant d'asseoir sa crédibilité et de rendre compte de ses actions, est par nature moins exposé à une mise en échec. Si, à l'inverse, la capacité institutionnelle nécessaire à une réglementation de qualité n'est pas en place dès le début de la réforme, il existe un risque considérable de mise en échec et, par voie de conséquence, d'importantes pertes en termes de bien-être collectif (documenté en Afrique subsaharienne par Auriol et Blanc, 2008).

### ***Messages à l'intention des pouvoirs publics***

La libéralisation et la restructuration des secteurs d'infrastructure amplifient l'importance d'une réglementation de qualité, tout en générant des problèmes réglementaires complexes. Le régulateur doit s'adapter à un environnement économique en évolution rapide, et détecter et traiter les problèmes naissants avant qu'ils ne dégénèrent en crises de grande ampleur. Toutefois, il doit être à même de prendre des engagements à long terme et de se protéger des risques de mise en échec.

Pour pouvoir répondre à ces exigences, le régulateur doit acquérir un haut niveau de compétence, disposer d'informations exactes sur lesquelles il puisse s'appuyer et être doté de ressources suffisantes. Cependant, une réglementation de qualité dépend également de la conception des institutions et de la capacité des pouvoirs publics à adopter une démarche stratégique cohérente dans la réforme des infrastructures.

## **Enseignements pour la réforme de la gouvernance des infrastructures en Chine**

### ***Résumé des messages à l'intention des pouvoirs publics***

Une concurrence parfaite et une réglementation parfaite sont, en théorie, deux manières équivalentes de parvenir à un résultat économique optimal, caractérisé par des coûts de production minimums et des prix correspondant aux coûts marginaux. Dans le cas des services d'infrastructure, ces deux solutions sont hors d'atteinte. Du fait de leur structure de coûts et de l'existence d'externalités positives, ces services ne peuvent pas être des secteurs pleinement concurrentiels. Quant aux autorités de régulation, elles ne disposent que d'informations incomplètes et leurs décisions ne sont pas toujours axées sur l'optimisation du bien-être collectif. Les options envisageables en termes d'action publique représentent donc différents dosages de concurrence et de réglementation imparfaites. Un certain nombre d'enseignements peuvent être tirés de l'expérience des pays de l'OCDE en matière de réforme des secteurs d'infrastructure afin d'éclairer ces options.

Premièrement, l'ouverture à la concurrence des secteurs de services d'infrastructure présente des avantages, mais une forte capacité de réglementation est nécessaire pour garantir que les consommateurs en bénéficieront. Les autorités de régulation peuvent se trouver confrontées à des problèmes aigus de puissance sur le marché, de restriction verticale ou de sous-investissement. Elles doivent coordonner leurs interventions tout le long de la chaîne d'approvisionnement, et trouver un équilibre entre des intérêts antagonistes.

Deuxièmement, les coûts des défaillances réglementaires peuvent être considérables. Les autorités de régulation peuvent pécher soit par excès d'intervention (ou par des

interventions inappropriées), ce qui est une source d'inefficience et décourage l'investissement, soit par excès de laisser-faire, ce qui peut déboucher sur la constitution de rentes de monopole.

Troisièmement, il faut considérer la gouvernance des marchés de services d'infrastructure non pas comme une opération ponctuelle de libéralisation assimilable à un « big bang », mais comme un processus continu, dans le cadre duquel la conception des institutions et le calendrier des réformes sont essentiels pour garantir la crédibilité des autorités de régulation et prévenir les risques de mise en échec de la réglementation.

Quatrièmement, il est nécessaire d'adopter une approche modulable, au cas par cas, qui tienne compte des conditions locales telles que l'état de développement des infrastructures existantes, des technologies, des capacités de réglementation et des objectifs socioéconomiques des politiques publiques.

L'importance de l'information et le rôle des asymétries d'information occupent une place centrale dans ces enseignements, ce que soulignent également les récentes évolutions de la théorie économique. Le manque d'informations n'est pas uniquement une limite grave à l'efficacité des autorités de régulation, c'est aussi une indication des résultats auxquels ces autorités peuvent aspirer et de la façon d'y parvenir. Compte tenu des asymétries d'information, des mécanismes d'incitation très puissants constituent l'instrument le plus efficace de réglementation des activités des services d'infrastructure. Cela dit, des systèmes d'incitation efficaces exigent, quant à eux, un organe de régulation ayant une excellente compréhension de la situation du secteur considéré et une crédibilité très forte. Enfin, le cadre institutionnel étayant la compétence et la crédibilité du régulateur apparaît comme la clé de voûte de l'efficacité des services d'infrastructure.

**Le meilleur « modèle » est celui qui est le mieux adapté aux besoins spécifiques de chaque secteur et aux caractéristiques économiques, sociales et institutionnelles de la Chine**

Les critères appliqués pour déterminer le modèle d'infrastructure qui fonctionne « le mieux » peuvent varier suivant les conditions économiques et sociales. Ainsi, alors que les pays développés cherchent à optimiser des systèmes d'infrastructure étoffés, les pays en développement se focalisent sans doute davantage sur la couverture des réseaux, ainsi que sur le renforcement de l'accès aux infrastructures et de leur utilisation (Armstrong et Vickers, 1994).

Dans les pays en développement ayant ouvert les secteurs d'infrastructure aux capitaux privés, nombreux sont ceux qui craignent que la fourniture des services d'infrastructure n'ait pâti du désengagement du secteur public, conjugué à une implication insuffisante du secteur privé. Ainsi, en Amérique latine, l'investissement total dans les infrastructures a diminué et la participation du secteur privé s'est limitée pour l'essentiel au secteur des télécommunications. Il existe toutefois des disparités considérables entre pays. Ceux qui attirent les volumes les plus importants d'investissement privé (le Chili, la Colombie et la Bolivie) sont précisément ceux où l'investissement public est resté élevé (Calderon et Servén, 2004).

Selon un récent rapport de l'Agence internationale de l'énergie (AIE) sur les réformes du secteur de l'électricité en Chine :

Des marchés concurrentiels de l'électricité ne constituent pas une fin en soi, mais plutôt un moyen au service d'une fin : garantir l'accès à des services d'électricité

écologiquement viables, afin que la Chine puisse atteindre ses objectifs en termes de bien-être économique et social. Pour être efficaces, les multiples politiques relatives à l'électricité doivent être envisagées simultanément : les structures et politiques de réglementation doivent intégrer les principes de la concurrence et une tarification reflétant les coûts et fondée sur le jeu de la concurrence, ainsi que des mesures destinées à favoriser l'efficacité énergétique et des dispositions en faveur de l'environnement. Sans une telle approche globale, des marchés concurrentiels peuvent soulever des problèmes de gestion de la demande (en diluant les incitations à réduire la demande, par exemple) et d'environnement (ainsi, dans la mesure où les coûts et les avantages environnementaux ne sont pas encore intégrés de manière adéquate dans le prix de l'électricité et les décisions d'investissement, le système de conduite – le *dispatching* – favorise parfois les centrales les plus polluantes). La Chine doit avancer avec prudence sur le terrain de la concurrence. Des mesures importantes devraient être prises maintenant pour améliorer l'efficacité économique et l'efficacité énergétique sans compromettre l'objectif poursuivi à long terme, et pour jeter des bases solides en vue de l'émergence en temps voulu d'un marché pleinement concurrentiel (AIE, 2006).

La réforme de la gouvernance des services d'infrastructure en Chine devrait donc être considérée comme un processus ouvert, dont la réussite dépend de manière cruciale de l'existence d'une stratégie cohérente et de l'adoption d'une approche progressive.

***Au cours des années à venir, la stratégie de la Chine sera axée sur le développement des infrastructures et leur modernisation plutôt que sur la réalisation de gains d'efficacité***

La Chine a connu un développement économique spectaculaire. Deux décennies de croissance économique soutenue à un rythme moyen de 9.5 % par an ont débouché sur une multiplication par six du produit intérieur brut (PIB) chinois. Avec plusieurs centaines de millions de personnes sorties de la pauvreté au cours des vingt dernières années, la Chine a représenté plus des trois quarts de la réduction de la pauvreté observée dans l'ensemble des pays en développement, et obtenu les meilleurs résultats qu'ait jamais enregistrés un pays dans l'histoire. On table sur une poursuite de cette forte expansion économique en Chine au cours des années à venir. Ainsi, les projections à long terme de l'AIE reposent sur l'hypothèse d'un taux de croissance annuel moyen de 6 % d'ici à 2030 (AIE, 2007).

Il est de plus en plus clair que le développement des services d'infrastructure sera un élément crucial de cette expansion économique persistante. Cela exigera des niveaux sans précédent d'investissement dans les secteurs d'infrastructure, ainsi que des efforts de modernisation très importants, notamment en matière de pollution. Les secteurs de l'électricité et de l'eau peuvent servir d'exemples à cet égard.

En 2004, le réseau électrique chinois était le deuxième du monde, avec une puissance installée de 440 gigawatts (GW) (AIE, 2006). Depuis 1995, la Chine s'est également hissée au second rang des consommateurs d'électricité de la planète. En 2000, la puissance installée correspondant à l'ensemble des équipements électriques utilisés par les consommateurs finaux d'électricité était plus de deux fois supérieure à la capacité de production totale de courant électrique. La production comme la consommation d'électricité sont actuellement supérieures à 2 000 milliards de kilowattheures (kWh).

Néanmoins, la consommation d'électricité par habitant reste très faible. En 2002, elle était proche de 1 000 kWh, soit un niveau douze fois plus faible environ que celui des États-Unis, et cinq à six fois inférieur à celui des grands pays européens (Banque mondiale,

2002). Des millions de Chinois vivant en zone rurale n'ont toujours pas accès à l'électricité. Le développement économique et l'élévation du niveau de vie devraient donc stimuler la croissance de la consommation d'électricité pendant plusieurs décennies. Pour faire face à cette augmentation de la demande, d'énormes investissements seront nécessaires en matière de production, de transport et de distribution de l'électricité. Selon certaines estimations, les besoins cumulés d'investissement de la Chine dans le secteur de l'électricité d'ici à 2030 se montent à 2 800 milliards USD (en dollars de 2006), et représentent 20 % du total mondial (AIE, 2007). Outre le fait de porter les investissements à un tel niveau, jamais atteint auparavant, sur le long terme, les autorités devront s'efforcer d'éviter l'alternance cyclique de forte expansion et de récession observée par le passé.

Les problèmes de congestion des réseaux de transport ont été et demeureront difficiles à résoudre. Les ressources énergétiques de la Chine sont essentiellement situées dans le nord (mines de charbon) et l'ouest (hydroélectricité), tandis que les grands centres urbains se trouvent dans le sud et l'est du pays. La congestion des réseaux de transport explique en grande partie les pénuries chroniques de courant qui ont affecté 26 des 31 provinces chinoises depuis 2000.

S'agissant des infrastructures hydriques, le 11<sup>e</sup> plan quinquennal (2006-10) a fixé pour objectif de garantir l'accès à une eau de boisson salubre à 98 % de la population urbaine et à 60 % de la population rurale. Néanmoins, les réseaux urbains de distribution d'eau exigent à eux seuls 250 milliards USD d'investissement, selon certaines sources, tandis que 10 milliards USD sont requis pour construire des installations de traitement des eaux usées (China Economic Net, 2005). La moitié seulement des eaux usées est traitée à l'heure actuelle, et l'on considère qu'un tiers uniquement des systèmes en place fonctionnent correctement.

Afin de faciliter le financement de ces besoins, les autorités chinoises ont pris des mesures pour encourager les entreprises nationales et étrangères à investir et à s'engager dans le secteur de l'eau. Ces efforts ont été plus particulièrement ciblés sur les provinces pauvres de l'intérieur du pays, où le manque d'infrastructures est le plus marqué. Des institutions internationales telles que la Banque mondiale et la Banque asiatique de développement ont également pris des initiatives pour améliorer les installations d'approvisionnement en eau et d'épuration dans ces régions. Malgré tout, la participation du secteur privé reste faible. La capacité de l'État à redéfinir son rôle pour assumer des fonctions de réglementation des prix, de la qualité, des droits et de la concurrence dans le secteur de l'eau constituera un facteur clé pour attirer l'investissement étranger par la suite (Ashley et Cashman, 2006).

### ***Les avantages retirés par la population chinoise du développement des infrastructures contribueront de manière essentielle à étayer les réformes***

Entre 1950 et 2000, la population urbaine a augmenté de plus de 500 % et elle représente maintenant environ 40 % de la population chinoise totale (Nations Unies, 2002), sachant que 72 % de cette augmentation est imputable à l'exode rural. D'ici à 2030, quelque 60 % de la population – environ 883 millions de personnes – vivront en zone urbaine (OCDE, 2005b).

Une telle croissance pèse très lourdement sur les réseaux urbains d'électricité, d'approvisionnement en eau et d'assainissement, et se traduit par une pollution à grande échelle.

Dans le secteur de l'électricité, l'efficacité énergétique et la pollution constituent deux domaines dans lesquels des progrès considérables seront nécessaires. Le niveau d'efficacité

énergétique est inférieur de 20 à 40 % à celui observé dans les pays de l'OCDE dans divers secteurs, et les réformes engagées sont loin d'avoir amélioré les incitations dans ce domaine (AIE, 2006). Le secteur de l'électricité est la principale source de pollution atmosphérique et d'émissions de gaz à effet de serre (GES). Les niveaux de pollution atmosphérique sont déjà extrêmement élevés : cinq des dix villes les plus polluées du monde sont chinoises, et les pluies acides affectent un tiers du territoire. Les émissions de GES par habitant sont encore limitées, mais elles augmentent rapidement.

La surveillance de la pollution locale et l'application des lois relatives à la protection de la santé et de l'environnement posent également problème, en particulier du fait de l'insuffisance des capacités institutionnelles. La délégation de compétences dans ce domaine, conjuguée à l'insuffisance des ressources et des mécanismes de contrôle, ont affaibli l'application des lois et débouché sur de sérieux problèmes de corruption. Ces problèmes de ressources sont aggravés par le manque d'instruments de financement adéquats (Turner *et al.*, 2003; McGill, 1999). En conséquence, la pollution des eaux est forte, puisqu'un tiers des principaux bassins versants sont présentés comme hautement pollués. L'ampleur de l'utilisation des ressources hydriques commence à poser des problèmes de développement économique et de concurrence pour les ressources en eau disponibles (Economy, 2005). Le manque d'eau pour les terres arables pourrait se traduire par l'afflux de millions de « réfugiés écologiques » dans les villes au cours des prochaines années. Néanmoins, il semble exister des possibilités de gains d'efficacité considérables dans l'utilisation de l'eau, notamment en matière d'irrigation (OCDE, 2005b).

Dans ce contexte, l'amélioration de l'accès de la population aux services d'infrastructure de base, notamment en ce qui concerne l'eau, l'assainissement et l'électricité, constituera un test important pour le processus de réforme.

Les arbitrages à effectuer entre efficacité et équité dans le cadre de la restructuration des services d'infrastructure devraient être examinés sous cet angle. D'une part, une différenciation des prix en faveur des pauvres motivée par des objectifs d'équité a des conséquences indésirables bien connues en termes d'efficacité. Les subventions croisées sont critiquées depuis fort longtemps précisément pour cette raison. D'autre part, lorsque la capacité du gouvernement à financer des subventions directes est limitée, certains font valoir que les subventions croisées peuvent être inévitables si les préoccupations sociales l'emportent sur les objectifs d'efficacité (Estache, 2004a).

Un second arbitrage, connexe, tient à la répartition des gains d'efficacité entre utilisateurs et exploitants, sachant que les seconds doivent avoir intérêt à maximiser ces gains d'efficacité. Or, si ces gains doivent être immédiatement répercutés dans leur intégralité sur les utilisateurs, les entreprises n'ont aucun intérêt à réduire leurs coûts, dans la mesure où une telle réduction se paye généralement au prix fort dans un premier temps (dépenses de personnel, d'équipement, d'investissement). À l'inverse, laisser l'entreprise s'approprier la totalité des gains d'efficacité réalisés dans la prestation des services d'infrastructure considérés serait socialement et politiquement irréaliste, quand bien même l'État pourrait tirer profit de ce type de rente *via* la fiscalité.

Les autorités de régulation devront répondre à la plupart de ces questions. Un organe de régulation puissant et responsable s'efforcera de trouver un équilibre juste et transparent dans le cadre de ces arbitrages. Une plus grande partie des avantages sera répercutée à terme sur tous les utilisateurs, en particulier sur la catégorie nombreuse des personnes à bas revenu. À l'inverse, il est très improbable qu'un organe de régulation faible

parviennent à maximiser les gains d'efficacité tout en maîtrisant les rentes, ce qui peut conduire à terme à un mécontentement social et à des coûts économiques considérables.

**À court terme, une importance prioritaire devrait être accordée à la mise en place d'un cadre réglementaire solide et de fortes capacités de réglementation**

La contribution cruciale de la réglementation à la réussite d'un modèle fondé sur la concurrence peut s'avérer particulièrement difficile à concrétiser dans un pays où il n'existe pas d'institutions réglementaires « modernes », et où le cadre institutionnel devrait sensiblement évoluer sous l'influence de facteurs « exogènes » au cours des années à venir.

La qualité de la réglementation est d'autant plus importante que la Chine se caractérise par un système politique décentralisé, sujet à des problèmes de déficit de gouvernance et d'opportunisme politique (Guasch *et al.*, 2007).

Le système politique chinois reste certes marqué au coin de la centralisation, mais on observe aujourd'hui un degré considérable de délégation de compétences aux niveaux du pays, des provinces, des préfectures, des districts et des communes. Les pouvoirs législatifs et réglementaires ainsi que la planification et l'aménagement relèvent de l'administration centrale, mais la gestion et l'entretien des systèmes d'infrastructure sont de la responsabilité des divers niveaux d'administration inférieurs.

La structure et la gouvernance du secteur de l'électricité ont subi des changements importants ces dernières années. L'entreprise de service public à intégration verticale a été dissociée en plusieurs entités : deux gestionnaires de réseau (dont l'un couvre la plus grande partie du pays) et cinq sociétés de production. Un certain nombre d'autres entreprises ont fait leur entrée sur le segment de la production, et plusieurs marchés de gros régionaux de l'électricité ont été lancés à titre expérimental. Une Commission nationale de régulation de l'électricité a été mise sur pied.

Néanmoins, le système de fixation des prix reste une source d'inefficacité économique. S'agissant de la production, le prix d'achat de l'électricité varie fortement suivant les différences de coûts entre centrales (Centre de recherche et développement, 2002). S'agissant de l'offre, le prix final de l'électricité diffère suivant les catégories de consommateurs et reflète en partie les priorités d'action des différentes régions, ce qui crée des possibilités d'abus au niveau des administrations locales. La Commission d'État pour le développement et la réforme, qui définit les systèmes initiaux de prix au niveau local, ne semble guère exercer de contrôle sur les politiques effectives de tarification des provinces et autres administrations locales.

Il existe d'autres propositions de réformes, en particulier en matière de prix, mais elles n'ont pas encore été mises en pratique. Le 11<sup>e</sup> plan quinquennal appelle à une extension des réformes structurelles et relatives aux tarifs dans le secteur de l'électricité, mais il ne donne aucune indication précise concernant les mesures à prendre ou le calendrier à appliquer.

En ce qui concerne l'eau et les eaux usées, les communes sont responsables au premier chef de la prestation des services, et elles détiennent et gèrent plus de 60 % des capacités en eau. Au niveau de l'administration centrale, les compétences sont partagées entre le ministère des Ressources hydrauliques et le ministère de l'Environnement. La présence de compagnies des eaux publiques complique encore le tableau. Le gouvernement a adopté un certain nombre de réformes pour clarifier le partage des responsabilités, améliorer la coordination, renforcer les droits de propriété et réaliser des gains d'efficacité dans la

gestion des réseaux publics de distribution d'eau. Point important, les fonctions de réglementation ont été distinguées et dissociées des activités d'approvisionnement. Récemment, l'octroi des financements publics a été subordonné à la mise en place d'une tarification fondée sur la méthode du coût complet dans des cas précis (Ashley et Cashman, 2006).

Néanmoins, plusieurs facteurs suscitent des préoccupations quant à l'avenir du processus de réforme. Les réformes structurelles destinées à améliorer l'efficacité économique sont souvent interrompues avant leur terme. Il manque aux politiques environnementales une approche intégrée et une définition claire des rôles et des responsabilités. Le cadre institutionnel nécessaire pour étayer une économie de marché décentralisée présente également des lacunes. Ainsi, un organe tel que la Commission nationale de régulation de l'électricité ne dispose pas encore de prérogatives suffisantes pour pouvoir effectivement jouer leur rôle de surveillance des marchés. Les lacunes et incertitudes qui en résultent « soulèvent peut-être des questions quant à l'orientation stratégique actuelle du processus de réforme » (AIE, 2006).

En définitive, les institutions, ainsi que leurs fondements juridiques et politiques, comptent peut-être davantage que les régimes de propriété ou la structure des marchés pour l'avenir des secteurs d'infrastructure en Chine.

## Notes

1. À titre d'exemple, Newbery (2002) cite le cas des monopoles britanniques des télécommunications, du gaz, de l'eau et de l'assainissement.
2. L'un des exemples est le marché de l'électricité en Angleterre et au pays de Galles, où la principale source de gains d'efficacité a été le passage du charbon au gaz pour alimenter les centrales (Newbery et Pollitt, 1997).
3. En réduisant ses coûts au-dessous du niveau approuvé par l'autorité de réglementation, le monopole augmentait son bénéfice aussi longtemps que ces gains d'efficacité n'avaient pas été constatés et intégrés dans les prix, c'est-à-dire jusqu'au contrôle suivant. Joskow (1974) et Hendricks (1975) ont montré que les délais réglementaires pouvaient ainsi être utilisés comme un mécanisme incitatif.
4. Voir le document précurseur de Baron et Myerson (1982) et un panorama complet de la démarche dans Laffont et Tirole (1993).
5. FERC, ordonnance 888, 1996.
6. Dans la pratique, la procédure d'atténuation automatique est appliquée par le gestionnaire du réseau de transport.
7. Voir par exemple l'étude de l'évolution de la Commission des monopoles et des fusions (*Monopolies and Mergers Commission*) au Royaume-Uni (ultérieurement remplacée par la Commission de la concurrence – *Competition Commission*) par Armstrong, Cowan et Vickers (1994).

## Bibliographie

- Ai, C. et D. Sappington (2002), « The Impact of State Incentive Regulation on the US Telecommunications Industry », *Journal of Regulatory Economics*, vol. 22, n° 2, pp. 133-160.
- AIE (2005), *Lessons from Liberalised Electricity Markets*, Agence internationale de l'énergie, OCDE, Paris.
- AIE (2006), *China's Power Sector Reforms : Where to Next?*, Agence internationale de l'énergie, OCDE, Paris.
- AIE (2007), *World Energy Outlook 2007 – China and India Insights*, Agence internationale de l'énergie, OCDE, Paris.

- Albouy, Y. et R. Bousba (1998), « The Impact of IPPs in Developing Countries – Out of the Crisis and Into the Future », *Viewpoint*, 162, Banque mondiale, Réseau finances, secteur privé et infrastructure, Groupe de la Banque mondiale.
- Armstrong, M. et D. Sappington (2003), « Recent Developments in the Theory of Regulation », dans M. Armstrong et R. Porter (dir. pub.), *Handbook of Industrial Organization*, vol. III, New York.
- Armstrong, M. et D. Sappington (2006), « Regulation, Competition, and Liberalization », *Journal of Economic Literature*, vol. 44, pp. 325-366.
- Armstrong, M. et J. Vickers (1994), « Regulatory Reform in Telecommunications in Central and Eastern Europe », *Economics of Transition*, vol. 4, pp. 295-318.
- Armstrong, M., S. Cowan et J. Vickers (1994), *Regulatory Reform: Economic Analysis and British Experience*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, États-Unis.
- Ashley, R. et A. Cashman (2006), « Incidences du changement sur la demande à long terme d'infrastructures dans le secteur de l'eau », dans *Les infrastructures à l'horizon 2030 : Télécommunications, transports terrestres, eau et électricité*, OCDE, Paris.
- Auriol, E. et A. Blanc (2008), « Capture and Corruption in Public Utilities: The Cases of Water and Electricity in Sub-Saharan Africa », document de travail 505, Institut d'économie industrielle, Université de Toulouse.
- Averch, H. et L. Johnson (1962), « Behavior of the Firm under Regulatory Constraint », *American Economic Review*, vol. 52, n° 5, pp. 1053-1069.
- Banque mondiale (1994), *Rapport sur le développement dans le monde 1994 : Une infrastructure pour le développement*, Oxford University Press, New York.
- Banque mondiale (2002), *Indicateurs du développement dans le monde*, Groupe de la Banque mondiale.
- Baron, D. et R. Myerson (1982), « Regulating a Monopolist with Unknown Costs », *Econometrica*, vol. 50, n° 4, pp. 911-930.
- BAsD (Banque asiatique de développement) (2005), *Assessing the Impact of Transport and Energy Infrastructure on Poverty Reduction*, Banque asiatique de développement.
- Baumol, W. et D. Bradford (1970), « Optimal Departures from Marginal Cost Pricing », *American Economic Review*, vol. 60, pp. 265-283.
- Baumol, W., J. Panzar et R. Willig (1982), *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*. Harcourt Brace Jovanovich, Inc., New York.
- Bayless, C. (1994), « Less Is More: Why Gas Turbines Will Transform Electric Utilities », *Public Utilities Fortnightly*, vol. 132, n° 22, pp. 21-25.
- Becker, G.S. (1983), « A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 98, n° 3, pp. 371-400.
- Besley, T. et S. Coate (2003), « Elected versus Appointed Regulators: Theory and Evidence », *Journal of the European Economic Association*, vol. 1, n° 5, pp. 1176-1206.
- Boardman, A.E. et A.R. Vining (1989), « Ownership and Performance in Competitive Environments: A Comparison of the Performance of Private, Mixed, and State-Owned Enterprises », *Journal of Law and Economics*, vol. 32, pp. 1-33.
- Boiteux, M. (1956), « Sur la gestion des monopoles publics astreints à l'équilibre budgétaire », *Econometrica*, vol. 24, n° 1, pp. 22-40.
- Borenstein, S. (2002), « The Trouble with Electricity Markets: Understanding California's Restructuring Disaster », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 16, n° 1, pp. 191-211.
- Borenstein, S. et J.B. Bushnell (1997), « An Empirical Analysis of the Potential for Market Power in California's Electricity Industry », dans *Electricity Industry Restructuring, Second Annual Research Conference, Proceedings*, Program on Workable Energy Regulation, Université de Californie.
- Bortolotti, B. et al. (2002), « Privatization and the Sources of Performance Improvement in the Global Telecommunications Industry », *Telecommunications Policy*, vol. 26, n° 5-6, pp. 243-268.
- Brennan, T. (2005), « Preventing Monopoly or Discouraging Competition? The Perils of Price-Cost Tests for Market Power in Electricity », dans A.N. Kleit (dir. pub.), *The Challenge of Electricity Restructuring*, Rowan and Littlefield, New York.

- Bushnell, J.B. et C.D. Wolfram (2005), « Ownership Change, Incentives and Plant Efficiency: The Divestiture of US Electric Generation Plants », Documents de travail, n° 140, Université de Californie, Energy Institute, Center for the Study of Energy Markets.
- Calderon, C. et L. Serven (2004), « Trends in Infrastructure in Latin America », Documents de travail, n° 269, Banque centrale du Chili.
- Calderon, C., W. Easterly et L. Serven (2003), « Infrastructure Compression and Public Sector Solvency in Latin America », dans W. Easterly et L. Serven (dir. pub.), *The Limits of Stabilization – Infrastructure, Public Deficits, and Growth in Latin America*, Stanford University Press, Palo Alto.
- Cantos, P. (2001), « Vertical Relationships for the European Railway Industry », *Transport Policy*, vol. 8; n° 2, pp. 77-83.
- Centre de recherche et développement (2002), *Strategies for China's Electricity Reform and Renewable Development*, Livre blanc préparé pour le Programme d'énergie durable de la Chine, The Energy Foundation.
- China Economic Net (2005), « Infrastructure Urged to Open More to Foreign Investors », 24 septembre 1995.
- Coase, R. (1946), « The Marginal Cost Controversy », *Economica*, vol. 13, pp. 169-189.
- Cohen, E. et C. Henry (1997), *Service Public – Secteur Public*, Rapport n° 3 du Conseil d'analyse économique, La Documentation Française, Paris.
- Crew, M. et P. Kleindorfer (2002), « Regulatory Economics: Twenty Years of Progress? », *Journal of Regulatory Economics*, vol. 21, n° 1, pp. 5-22.
- Dasgupta, P. (1986), « Positive Freedom, Markets and the Welfare State », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 2, n° 4, pp. 25-36.
- Demsetz, H. (1968), « Why Regulate Utilities? », *Journal of Law and Economics*, vol. 11, n° 1, pp. 55-65.
- Domah, P. et M.G. Pollitt (2000), « The Restructuring and Privatisation of Electricity Distribution and Supply Businesses in England and Wales: A Social Cost Benefit Analysis », *Fiscal Studies*, vol. 22, n° 1, pp. 107-146.
- Economy, E. (2005), « The Case Study of China », *Council on Foreign Relations*, New York.
- Else, P.K. et T. James (1994), « Will the Fare Be Fair: An Examination of the Price Effects of the Privatisation of Rail Services », *International Review of Applied Economics*, vol. 8, pp. 291-302.
- Estache, A. (2004a), « Argentina Privatization: A Cure or a Disease? » dans C. Hirschhausen, T. Beckers et K. Mitusch (dir. pub.), *Trends in Infrastructure Regulation and Financing: International Experience and Case Studies from Germany*, Edward Elgar, Cheltenham (Royaume-Uni) et Northampton (Massachusetts, États-Unis).
- Estache, A. (2004b), « Emerging Infrastructure Policy Issues in Developing Countries: A Survey of the Recent Economic Literature », document d'information pour la réunion d'octobre 2004 à Berlin du Groupe de travail, Infrastructure, du POVNET, Groupe de la Banque mondiale.
- Evans, J.E. et R.J. Green (2005), « Why Did British Electricity Prices Fall After 1998? », Department of Economics, Document de travail 05-13, Université de Birmingham.
- Fabrizio, K.R., N.L. Rose et C.D. Wolfram (2007), « Do Markets Reduce Costs? Assessing the Impact of Regulatory Restructuring on US Electric Generation Efficiency », *American Economic Review*, vol. 97, n° 4, pp. 1250-1277.
- Fare, R., S. Grosskopf et J. Logan (1985), « The Relative Performance of Private Mixed and State-Owned Enterprises », *Journal of Public Economics*, vol. 26, n° 1, pp. 89-106.
- Friebel, G., M. Ivaldi et C. Vibes (2003), « Railway (De)Regulation: A European Efficiency Comparison », rapport IDEI n° 3 sur le *Passenger Rail Transport*, Institut d'économie industrielle, Université de Toulouse.
- GAO (US General Accounting Office) (2002), *Restructured Electricity Markets: California Market Design Enabled Exercise of Market Power*, GAO-02-828. US General Accounting Office, Washington, DC.
- Guasch, J.L., J.-J. Laffont et S. Straub (2007), « Concessions of Infrastructure in Latin America: Government-Led Renegotiation », *Journal of Applied Econometrics*, vol. 22, pp. 1267-1294.
- Guthrie, G. (2006), « Regulating Infrastructure: The Impact on Risk and Investment », *Journal of Economic Literature*, vol. 44, n° 4, pp. 925-972.

- Hausman, J. et J.G. Sidak (2007), « Telecommunications Regulation: Current Approaches with the End in Sight », dans N.L. Rose (dir. pub.), *Economic Regulation and Its Reform: What Have We Learned?*, National Bureau of Economic Research Project on Regulatory Reform, NBER, Cambridge, Massachusetts, États-Unis.
- Hendricks, W.E. (1975), « The Effect of Regulation on Collective Bargaining in Electric Utilities », *Bell Journal of Economics and Management Science*, vol. 6, n° 2, pp. 451-465.
- Hotelling, H. (1938), « The General Welfare in Relation to Problems of Taxation and of Railway and Utility Rates », *Econometrica*, vol. 6, pp. 242-269.
- Joskow, P.L. (1974), « Inflation and Environmental Concern: Change in the Process of Public Utility Price Regulation », *Journal of Law and Economics*, vol. 17, n° 2, pp. 291-327.
- Joskow, P.L. (1997), « Restructuring, Competition and Regulatory Reform in the US Electricity Sector », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11, n° 3, pp. 119-138.
- Joskow, P.L. (2003), « The Difficult Transition to Competitive Electricity Markets in the US », dans J. Griffin et S. Puller (dir. pub.), *Electricity Restructuring: Choices & Challenges*, University of Chicago Press.
- Joskow, P.L. et R. Noll (1994), « Deregulation and Regulatory Reform during the 1980s », dans M. Feldstein (dir. pub.), *American Economic Policy during the 1980s*, University of Chicago Press, Chicago.
- Joskow, P.L. et R. Schmalensee (1983), *Markets for Power: An Analysis of Electric Utility Deregulation*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, États-Unis.
- Joskow, P.L. et R. Schmalensee (1987), « The Performance of Coal-Burning Electric Generating Units in the United States: 1960-1980 », *Journal of Applied Economics*, vol. 2, n° 2, pp. 85-109.
- Joskow, P.L. et J. Tirole (2006), « Retail Electricity Competition », *Rand Journal of Economics*, vol. 37, n° 4, pp. 799-815.
- Joskow, P.L. et J. Tirole (2007), « Retail Electricity Competition », *Rand Journal of Economics*, vol. 38, n° 1, pp. 60-84.
- Kessides, I. (2004), « Reforming Infrastructure: Privatization, Regulation, and Competition », Rapport de la Banque mondiale sur les politiques de développement.
- Knittel, C.R. (2002), « Alternative Regulatory Methods and Firm Efficiency: Stochastic Frontier Evidence from the US Electricity Industry », *Review of Economics and Statistics*, vol. 84, n° 3, pp. 530-540.
- Kole, S.R. et J.H. Mulherin (1997), « The Government as a Shareholder: A Case from the United States », *Journal of Law and Economics*, vol. 40, n° 1, pp. 1-22.
- Kridel, D., D. Sappington et D. Weisman (1996), « The Effects of Incentive Regulation in the Telecommunications Industry: A Survey », *Journal of Regulatory Economics*, vol. 9, n° 3, pp. 269-306.
- Laffont, J.-J. (1987), « Incentives and the Allocation of Public Goods », dans A.J. Auerbach et M. Feldstein (dir. pub.), *Handbook of Public Economics*, vol. 2, Elsevier Science Publishers, New York.
- Laffont, J.-J. et J. Tirole (1991), « The Politics of Government Decision-Making: A Theory of Regulatory Capture », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 106, n° 4, pp. 1089-1127.
- Laffont, J.-J. et J. Tirole (1993), *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, MIT Press, Cambridge (Massachusetts, États-Unis).
- Levy, B. et P.T. Spiller (1994), « The Institutional Foundations of Regulatory Commitment: A Comparative Analysis of Telecommunications Regulation », *Journal of Law, Economics, and Organization*, vol. 10, n° 2, pp. 201-246.
- Littlechild, S.C. (1983), *Regulation of British Telecommunications Profitability*, HMSO, Londres.
- Lovei, L. et al. (2000), « Scorecard for Subsidies », Public Policy for the Private Sector Note 218, Groupe de la Banque mondiale.
- McGill (1999), « Sustainable Water Resources Management in Beijing and Tianjin Region: Water Demand Estimation », École d'urbanisme, Université McGill, Montréal.
- Nations Unies (2002), *World Urbanization Prospects: The 2001 Revision Data Tables and Highlights*, Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies, Nations Unies, New York.
- Newbery, D.M. (1995), « Power Markets and Market Power », *Energy Journal*, vol. 16, n° 3, pp. 41-66.
- Newbery, D.M. (2002), « Regulating Unbundled Network Utilities », *The Economic and Social Review*, vol. 33, n° 1, pp. 23-41.

- Newbery, D.M. et M.G. Pollitt (1997), « The Restructuring and Privatisation of the CEGB – Was It Worth It », *Journal of Industrial Economics*, vol. 45, n° 3, pp. 269-303.
- Noll, R. (1989), « Economic Perspectives on the Politics of Regulation », dans R. Schmalensee et R.D. Willig (dir. pub.), *Handbook of Industrial Organization*, vol. 2, Amsterdam.
- Noll, R. (1999), *The Economics and Politics of the Slowdown in Regulatory Reform*, American Enterprise Institute-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, Washington, DC.
- OCDE (2004a), *La tarification de l'accès dans le secteur des télécommunications*, éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2004b), *Mexique : Progrès dans la mise en œuvre de la réforme de la réglementation*, éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2005a), *Designing Independent and Accountable Regulatory Authorities for High Quality Regulation*. Actes d'une réunion d'experts tenue à Londres (Royaume-Uni) les 10 et 11 janvier 2005, par le Groupe de travail sur la gestion de la réglementation et de la réforme réglementaire, Paris.
- OCDE (2005b), *Études économiques de l'OCDE : Chine*, éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2006a), *Les infrastructures à l'horizon 2030 : Télécommunications, transports terrestres, eau et électricité*, éditions de l'OCDE, Paris
- OCDE (2006b), *Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation : Suisse*, éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2006c), « La réforme structurelle dans le secteur ferroviaire », *Revue de l'OCDE sur le droit et la politique de la concurrence*, vol. 8, n° 2, pp. 67-175.
- OCDE (2007), *Les infrastructures à l'horizon 2030, vol. 2 : Électricité, eau et transports : quelles politiques ?*, éditions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2008), *Infrastructure Investment: Links to Growth and the Role of Public Policies*, document non publié.
- OFFER (1992), *Review of Pool Prices*, Office of Electricity Regulation, Birmingham.
- Olley, G.S. et A. Pakes (1996), « The Dynamics of Productivity in the Telecommunications Equipment Industry », *Econometrica*, vol. 64, n° 6, pp. 1 263-1 297.
- Palaniappan, M. et al. (2007), « Water Infrastructure and Water-related Services: Trends and Challenges Affecting Future Development », *Les infrastructures à l'horizon 2030, vol. 2 : Électricité, eau et transports : quelles politiques ?*, OCDE, Paris.
- Peltzman, S. (1976), « Toward a More General Theory of Regulation », *Journal of Law and Economics*, vol. 19, pp. 211-240.
- Peltzman, S. (1989), « The Control and Performance of State-Owned Enterprises », dans P. MacAvoy et al. (dir. pub.), *Privatisation and State-Owned Enterprises*, Kluwer Academic Publishers, Boston.
- Pittman, R. (2003a), « Vertical Restructuring (or Not) of the Infrastructure Sectors of Transition Economies », *Journal of Industry, Competition and Trade*, vol. 3, n°s 1-2, pp. 5-26.
- Pittman, R., (2003b), « A Note on Non-Discriminatory Access to Railroad Infrastructure », ministère de la Justice des États-Unis, Division antitrust, Analyse économique, Documents de travail, n° EAG03-5.
- Pittman, R. (2004), « Russian Railways Reform and the Problem of Non-Discriminatory Access to Infrastructure », *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 75, n° 2, pp. 167-192.
- Pollitt, M.G. et P.D. Domah (2001), « The Restructuring and Privatisation of Electricity Distribution and Supply Businesses in England and Wales: A Social Cost Benefit Analysis », *Fiscal Studies*, vol. 22, n° 1, pp. 107-146.
- Ramsey, F. (1927), « A Contribution to the Theory of Taxation », *Economic Journal*, vol. 37, n° 145, pp. 47-61.
- Ravallion, M. (2003), « Targeted Transfers in Poor Countries: Revisiting the Tradeoffs and Policy Options », Documents de travail de la Banque mondiale sur les politiques de développement, n° 3048, Groupe de la Banque mondiale.
- Romanik, C.T. (1998), « Analysis of Affordability of Cost Recovery: Communal and Network Energy Services », The Urban Institute, préparé pour la Banque mondiale.
- Samuelson, P. (1954), « The Pure Theory of Public Expenditure », *Review of Economics and Statistics*, vol. 36, pp. 387-389.
- Shelanski, H. et P. Klein (1999), « Empirical Research in Transaction Cost Economics: A Review and Assessment », dans G. Caroll et D. Teece (dir. pub.), *Firms, Markets and Hierarchies: A Transactions Cost Economics Perspective*, Oxford University Press.

- Shires, J. et J. Preston (1999), « Getting Back on Track or Going Off the Rails? An Assessment of Ownership and Organizational Reform of Railways in Europe », article présenté à la 6<sup>e</sup> *International Conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport*, Le Cap, Afrique du Sud, 20-23 septembre.
- Shleifer, A. (1985), « A Theory of Yardstick Competition », *RAND Journal of Economics*, vol. 16, n° 3, pp. 319-327.
- Stigler, G.J. (1971), « The Economic Theory of Regulation », *Bell Journal of Economics*, vol. 2, n° 1, pp. 3-21.
- The Economist (1999), « The Rail Billionaires », 1<sup>er</sup> juillet.
- The Economist (2007), « The Age of the Train », 26 juillet.
- Turner, J. et al. (2003), « Challenges for Financing Infrastructure in China », Woodrow Wilson International Centre.
- Union internationale des chemins de fer (2006), *Statistique internationale des chemins de fer*, Union internationale des chemins de fer, Paris.
- Vickers, J. et G. Yarrow (1991), « Economic Perspectives on Privatization », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, n° 2, pp. 111-132.
- White, M.W. (1996), « Power Struggles: Explaining Deregulatory Reforms in Electricity Markets », *Brookings Papers on Economic Activity: Microeconomics*, pp. 201-250.
- Williamson, O. (1975), *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, Free Press, New York.
- Williamson, O. (1976), « Franchise Bidding for Natural Monopolies: In General and with Respect to CATV », *The Bell Journal of Economics*, vol. 7, n° 1, pp. 73-104.
- Wolak, F. (2007), « Regulating Competition in Wholesale Electricity Supply », dans N.L. Rose (dir. pub.), *Economic Regulation and Its Reform: What Have We Learned?*, National Bureau of Economic Research Project on Regulatory Reform, NBER, Cambridge (Massachusetts, États-Unis).
- Wolfram, C.D. (1999), « Measuring Duopoly Power in the British Electricity Spot Market », *American Economic Review*, vol. 89, p. 805.

## PARTIE III

### Chapitre 6

# Réforme du secteur de l'électricité

*La poursuite de la forte croissance économique de la République populaire de Chine et la réussite des réformes associées dépendront en grande partie de la poursuite du développement du secteur électrique. Pour en améliorer les performances techniques et commerciales, le gouvernement chinois a entrepris une série de réformes. Celles-ci comprennent notamment la stratégie désormais classique de séparation des actifs et des activités de la production, du transport et de la distribution. Ce chapitre décrit les enjeux, à la fois politiques et économiques, de la mise en œuvre de cette stratégie afin de dresser un bilan des réformes et d'évaluer les possibilités de poursuivre la transformation du secteur électrique en Chine à la lumière des évolutions qu'ont connues les marchés de l'énergie ces dernières années, tant dans ce pays que dans le reste du monde. En conclusion, dans le contexte actuel de la Chine, l'introduction d'une concurrence généralisée dans la production électrique présente des risques, et la mise en place de marchés concurrentiels doit se faire graduellement. Une période de quelques années pourrait être mise à profit pour édifier le cadre institutionnel du passage à la concurrence et mettre en œuvre un éventail d'instruments, autres que l'ouverture des marchés, afin de résoudre les problèmes les plus urgents que sont la sécurité du réseau, la sécurité de la fourniture, l'efficacité du secteur et la protection de l'environnement.*

## Introduction

La poursuite de la forte croissance économique de la République populaire de Chine et la réussite des réformes associées dépendront en grande partie de la poursuite du développement du secteur électrique. Pour en améliorer les performances techniques et commerciales, le gouvernement chinois a entrepris une série de réformes depuis la fin des années 90, qui comprennent notamment la stratégie désormais classique de séparation des actifs et des activités de la production, du transport et de la distribution. Les pouvoirs publics espèrent ainsi mettre en place un secteur de production où des entreprises indépendantes se feront concurrence pour l'accès au réseau de transport, et donc aux clients, et où les prix de gros permettront d'appeler les centrales les plus rentables et d'assurer à leurs propriétaires un profit raisonnable.

Cependant, la faisabilité ou la probabilité de réalisation de ces objectifs ne sont pas claires du tout, que ce soit sur le plan politique ou économique. Sur le plan politique, le gouvernement chinois s'est refusé jusqu'à présent à laisser les prix de gros ou de détail de l'électricité suivre l'évolution des coûts. Sur le plan économique, certains aspects du secteur électrique risquent de ne pas changer rapidement, en particulier la forte dépendance de la production à l'égard du charbon et les capacités limitées de transport interrégional. Du fait de ces contraintes, l'introduction de la concurrence à la production pourrait se révéler difficile à mettre en œuvre, imprévisible dans ses effets et incapable d'atteindre les objectifs de la restructuration.

Ce chapitre actualise et prolonge un précédent rapport de l'Agence internationale de l'énergie (AIE) sur le secteur électrique en Chine (Agence internationale de l'énergie, 2006). Il doit permettre de dresser un bilan des réformes et d'évaluer les possibilités de poursuivre les transformations du secteur électrique en Chine à la lumière des évolutions qu'ont connues les marchés de l'énergie ces dernières années, tant dans ce pays que dans le reste du monde. Il débute par une récapitulation des motivations et du contexte des réformes majeures menées de 2002 à 2004, avant de décrire en détail les mesures prises. Les sections qui suivent sont consacrées aux évolutions du secteur électrique en Chine depuis 2004 et à une réévaluation des stratégies de réforme initiales et actuelles au regard de ces évolutions et des réformes du secteur dans le reste du monde ces dernières années.

## Contexte des réformes menées de 2002 à 2004

Les propositions de réforme du secteur de l'énergie électrique en Chine sont apparues dans les années 90 pour des raisons à la fois internationales et nationales. À l'époque, les gouvernements du monde entier élaboraient et mettaient en œuvre des plans destinés à libérer progressivement la plupart des secteurs de l'économie du contrôle direct de l'État et à introduire des mécanismes concurrentiels. Ces plans portaient sur les entreprises de service public, notamment du secteur électrique. Parallèlement, le gouvernement chinois effectuait une transition rapide d'une mainmise de l'État à une ouverture au marché d'une grande partie de l'économie intérieure. Les stratégies gouvernementales en faveur du

développement du secteur national de l'électricité ont ainsi été influencées tant par les idéologies et les expériences internationales que par les priorités du pays.

### **Contexte international**

Le désir croissant de désengager l'État de la gestion opérationnelle de la plupart des secteurs de l'économie est né dans les années 80 d'un changement de perception du rôle de l'État et de sa capacité de gérer les industries efficacement pour le bien du pays. Les théories économiques ont mis en évidence la tendance de la classe politique à agir en fonction de son électorat, le penchant des bureaucrates à rechercher leur intérêt personnel et l'incapacité des gouvernements à surveiller et contrôler les entreprises publiques. Au cœur du processus de réforme proposé se trouve le besoin de libérer l'industrie de l'ingérence de l'État, de fournir des incitations commerciales aux chefs d'entreprise et de supprimer ou d'alléger le poids des obligations non commerciales pesant sur ces dernières. L'idée était que la recherche du profit, la propriété privée et la concurrence étaient les ingrédients clés de la maximisation des avantages économiques de la réforme sectorielle. La concurrence, en particulier, était considérée comme un facteur déterminant pour stimuler l'innovation technologique et managériale, inciter à l'amélioration de l'efficacité technique et économique, réduire, ou tout au moins limiter, les prix et offrir au consommateur une liberté de choix.

Tous ces arguments pouvaient être et ont été appliqués de la même manière au secteur électrique et aux autres secteurs (Helm *et al.*, 1988; Jaccard, 1995). En effet, le besoin de réformer ce secteur était particulièrement pressant dans certains pays. La croissance et le développement économiques appelaient une expansion rapide et durable de l'industrie électrique afin d'approvisionner l'ensemble des secteurs de l'économie et des ménages. Pourtant, nombre d'entreprises d'électricité nationales étaient en faillite, avec des coûts élevés et de faibles recettes; elles avaient besoin d'importantes subventions et étaient incapables d'entretenir les réseaux existants, *a fortiori* d'investir dans de nouveaux équipements. C'est pourquoi la réforme du secteur de l'électricité a cherché à concilier deux grands objectifs : améliorer l'efficacité et réduire les coûts par la concurrence, et attirer les investissements, y compris étrangers, dans la construction d'installations. L'importance relative de ces deux priorités a varié selon les pays.

Le passage du secteur électrique d'un monopole intégré verticalement à un marché concurrentiel exige le remplacement des systèmes réglementés où les relations sont verticales à des systèmes de relations horizontales définies par contrats. Ce remplacement nécessite à son tour des systèmes nouveaux permettant de limiter les coûts de transaction potentiellement élevés liés au dispatching, à l'investissement, au règlement et à la sécurité, ainsi que de nouvelles pratiques de réglementation, notamment pour les parties de la chaîne d'approvisionnement en électricité non ouvertes à la concurrence.

Quatre modèles permettent de représenter les voies empruntées successivement pour réformer (Hunt et Shuttleworth, 1996). Les secteurs de l'électricité de la plupart des pays en développement correspondent aux modèles 1 et 2 décrits ci-après, tandis que ceux des pays qui se sont engagés avec vigueur dans des réformes de cette branche d'activité relèvent plutôt des modèles 3 ou 4.

Le modèle 1 comprend un ou plusieurs monopoles intégrés verticalement, dans lesquels la construction des équipements et le dispatching sont planifiés au sein de l'entreprise. Dans ces systèmes, le gouvernement peut éprouver des difficultés

considérables à améliorer l'efficacité. Par voie de conséquence, les inefficiences de la compagnie en situation de monopole sont payées par le client ou par les pouvoirs publics, sauf si cette entreprise est transformée en société commerciale et si les prix sont soigneusement réglementés. Dans ce modèle, les producteurs indépendants peuvent vendre leur production à la compagnie d'électricité aux termes de contrats, et les entreprises d'électricité peuvent s'échanger l'électricité.

Le modèle 2 implique la mise en place d'une certaine concurrence à la production, fournissant aux producteurs quelque incitation à améliorer leurs résultats. Pour que ce modèle soit réalisable, la production doit être séparée du transport et de la distribution et le producteur doit vendre son électricité à un acheteur. Celui-ci choisit les producteurs en fonction du coût et vend l'électricité au réseau à un tarif de gros réglementé ou directement aux grands consommateurs.

Dans ce modèle, les producteurs passent des contrats d'achat d'électricité qui contiennent des incitations à renforcer leur efficacité et à investir. Ces contrats prévoient une rémunération de la garantie de puissance ou de disponibilité destinée à couvrir les coûts fixes et un tarif de l'énergie couvrant les coûts variables. Les centrales électriques sont appelées en fonction du coût variable, ce qui nécessite d'une part, une surveillance continue de ces coûts de manière à favoriser les gains d'efficacité, et d'autre part, le calcul du coût de production en fonction du combustible. La concurrence se traduit par des appels d'offres pour la construction et l'exploitation des centrales électriques.

Bien que les incitations à l'amélioration de l'efficacité ne soient ici que modérées, ce modèle a l'avantage d'assurer des pouvoirs non négligeables à l'État, qui peut imposer des obligations sociales et s'intéresser aux objectifs relatifs aux technologies ou aux sources d'énergie utilisées dans la production.

L'ouverture totale de la production électrique à la concurrence est introduite dans le modèle 3. Les entreprises de distribution achètent directement aux producteurs, et les réseaux de transport sont ouverts à l'ensemble des acheteurs et des vendeurs d'électricité. L'électricité s'échange sur un marché spot, ou pool, sur la base d'offres émises toutes les heures ou toutes les demi-heures.

Un tarif distinct est imposé pour le transport. Malgré le fait que ce modèle soit nettement plus incitatif pour les entreprises productrices, surtout si elles ont été privatisées, il laisse à l'autorité de régulation un certain nombre de problèmes liés aux coûts échoués et à la puissance des entreprises de production sur le marché. En même temps, comparé aux modèles 1 et 2, celui-ci limite un peu plus la capacité du gouvernement d'imposer des obligations sociales et d'influer sur les technologies et sources d'énergie employées.

Le modèle 4 va plus loin dans la réforme et introduit la concurrence sur le marché de détail pour tous les consommateurs. Cette situation nouvelle nécessite à son tour la séparation du marché de détail de la distribution, mais aussi la suppression des barrières à l'entrée sur le marché de détail. Les défis associés aux actifs échoués, aux obligations sociales et à la maîtrise technologique sont renforcés.

L'expérience acquise à travers le monde a montré que la réforme du secteur électrique s'accompagne de risques considérables. Citons, notamment, la possibilité offerte aux groupes d'intérêt de détourner le processus à leur profit, l'ingérence continue du gouvernement dans le fonctionnement du secteur ou encore l'abus de position dominante de certains acteurs du secteur.

Ces risques et d'autres trouvent leur origine dans la conception de la réforme elle-même, mais aussi dans les structures et systèmes de réglementation du secteur pendant et après la réforme. De ces deux facteurs, ce sont les structures et les systèmes de régulation qui sont les plus importants. Comme l'a montré le cas du Royaume-Uni, une autorité de régulation efficace peut, dans une certaine mesure, corriger un processus de réforme qui aurait été mal conçu (Helm, 2003).

Cette autorité s'occupe principalement de régulation économique, même si elle peut être amenée à s'intéresser également à des questions environnementales et sociales. Ses principales tâches consistent à mettre en œuvre la stratégie de réforme, à décider des investissements, à établir la tarification des segments non concurrentiels et à surveiller le comportement des acteurs sur les segments du marché ouverts à la concurrence.

L'autorité de régulation doit trouver un juste équilibre entre les intérêts de l'État, du secteur et des consommateurs, et rester autant que possible indépendante du gouvernement et du secteur. Elle doit jouir des pouvoirs nécessaires pour obtenir des entreprises qu'elles lui communiquent les informations dont elle a besoin, des compétences lui permettant d'analyser ces informations et de la capacité de prendre et de mettre en œuvre des mesures, aussi impopulaires soient-elles pour une ou plusieurs parties concernées (Foster, 1992; Bishop et al., 1994; Agence internationale de l'énergie, 2001). Bien que la création de ces organismes se soit révélée possible dans les pays développés, les structures et systèmes de gouvernement de bon nombre de pays en développement ainsi que la réticence des ministères à céder certaines de leurs prérogatives ont donné naissance à des autorités de régulation ne disposant pas de la capacité ni des pouvoirs suffisants pour assumer leurs fonctions efficacement. Dans ces circonstances, les faiblesses de l'autorité de régulation peuvent compromettre l'ensemble du processus de réforme.

### **Contexte intérieur de la Chine**

L'évolution de la conception du processus de réforme à travers le monde, en particulier dans certaines organisations financières internationales telles que la Banque mondiale, a eu une incidence directe sur la réforme du secteur de l'électricité en Chine dans les années 90. Pour autant, la volonté de changement dans cette branche s'inscrivait dans un plan bien plus ambitieux de refonte de l'ensemble de l'économie et de restructuration de toutes les entreprises d'État qui avaient dominé l'économie nationale au cours des décennies précédentes.

Cette réforme industrielle consistait principalement à diversifier la structure capitalistique des entreprises, à renforcer l'autonomie de leur gestion, à les transformer graduellement en sociétés commerciales et à harmoniser progressivement les prix avec les forces du marché. L'État s'est peu à peu retiré à la fois de la gestion opérationnelle des industries et du financement de leurs investissements. Ces réformes, comme d'autres, ont été mises en œuvre petit à petit, en procédant souvent à des expérimentations locales. Si le processus de réforme remonte au début des années 80, les mesures les plus radicales ont été prises dans les années 90 : elles se sont accompagnées de transformations du secteur bancaire, de l'instauration de marchés boursiers intérieurs, de l'établissement de nouvelles règles comptables et d'une participation étrangère croissante à l'économie chinoise, sous forme d'investissements directs et d'opérations menées sur les marchés boursiers locaux et internationaux (Chiu et Lewis, 2006).

Les réformes structurelles se sont accélérées en 1998 avec le démantèlement de plusieurs ministères sectoriels, la création d'entreprises publiques et la restructuration et la conversion en sociétés commerciales d'entreprises d'État existantes. Le secteur de l'énergie a été complètement transformé par ces changements (Andrews-Speed, 2004).

Au cours des années 90, la réforme du secteur électrique menée par le gouvernement de Pékin visait principalement à accroître la quantité d'électricité produite et la qualité de la fourniture afin de soutenir la croissance économique; à améliorer les performances techniques et commerciales de manière à réduire les coûts de l'industrie; et à faire bénéficier le consommateur des économies ainsi réalisées (Li, 1997; Shao *et al.*, 1997). Comme ce fut le cas dans d'autres secteurs industriels, ces réformes portaient sur la structure des branches d'activité et la tarification (Xu, 2002; Andrews-Speed, 2004). Les grandes lignes de ce processus ont été exposées dans la loi sur l'énergie électrique qui est entrée en vigueur en 1995.

Avant 1997, le ministère de l'Électricité était à la fois celui qui définissait la politique suivie dans ce domaine, l'autorité de régulation et le directeur de la grande majorité des entreprises du secteur en Chine. Sous sa tutelle, les bureaux de l'électricité provinciaux détenaient le monopole du transport, de la distribution et de la vente dans leurs zones de compétence respectives. Certains de ces bureaux ont été réunis en groupements d'électricité régionaux afin de faciliter le transport interprovincial de l'électricité. En 1997, la Compagnie d'électricité de Chine a été créée pour reprendre les fonctions de gestion des entreprises qui étaient assurées par le ministère. Au niveau des provinces et aux échelons inférieurs, les bureaux ont été renommés entreprises.

L'année 1998 a vu la suppression du ministère de l'Électricité et le transfert de ses fonctions gouvernementales à la Commission d'État pour l'économie et le commerce (CEEC). De 1998 à 2002, plusieurs mesures ont été prises : réorganisation de la Compagnie d'électricité de Chine, transformation des ses filiales provinciales en sociétés de droit privé, mise en œuvre d'une certaine séparation entre actifs de production d'un côté et transport et distribution de l'autre, mais aussi mise en place d'expériences d'ouverture au marché dans différentes provinces.

Au début des années 90, la participation étrangère était considérée comme vitale pour que les investissements dans la production atteignent un niveau suffisamment élevé. Auparavant, la plupart des fonds étrangers injectés dans le secteur électrique provenaient d'organisations financières internationales, telles que la Banque mondiale et la Banque asiatique de développement. De 1994 à 1997, le gouvernement a mis en place diverses réglementations destinées à encourager les investissements directs étrangers du secteur privé.

La tarification de l'électricité faisait déjà l'objet de réformes depuis quelques années. Dès 1986, le tarif payé aux producteurs d'électricité était établi selon la politique intitulée « nouvelle production, nouveaux prix », qui offrait aux nouvelles centrales la possibilité de pratiquer des prix sensiblement supérieurs afin de leur permettre de rentabiliser leurs investissements. Ces prix nouveaux et plus élevés ont été appliqués aux centrales construites entre 1986 et 1992 sans l'aide de fonds publics émanant du pouvoir central, puis à toutes celles réalisées après 1992. Ce programme a effectivement favorisé l'investissement, mais n'a pas incité les investisseurs à réduire leurs coûts ni à chercher des conditions de financement plus avantageuses.

Durant les années 90, les acteurs investissant dans la production d'électricité se sont multipliés, et de nombreuses centrales ont été installées. La politique « nouvelle production, nouveaux prix » s'est transformée en un système dans lequel la plupart des prix d'achat étaient fixés par l'État, généralement par le Bureau provincial de la tarification, avec l'approbation finale du Bureau national de la tarification. Le prix était établi en fonction de l'âge, de l'efficacité énergétique, du combustible ou de la source d'énergie et de l'emplacement de la centrale ainsi que du type d'électricité produite (heures de pointe ou heures creuses).

En 1998, le gouvernement a mis en œuvre une nouvelle politique appelée « tarif période d'exploitation ». Cette approche visait à déterminer le tarif en fonction de la durée de vie prévue de la centrale, et non de la durée de remboursement des emprunts. La durée de vie retenue était comprise entre 20 ans pour les centrales à combustibles fossiles et 30 ans pour les usines hydrauliques. Le rendement des capitaux propres était fixé à 2 ou 3 % au-dessus du taux d'emprunt bancaire à long terme, et les coûts de chaque centrale calés sur ceux des centrales d'âge et de taille unitaire comparables et utilisant la même source d'énergie. L'objectif de la démarche était de maîtriser et d'abaisser progressivement le coût en capital des nouvelles centrales et de laisser aux promoteurs de ces projets la charge de négocier des conditions de financement adaptées.

À partir de 1999, des offres ont été faites par des producteurs d'électricité à titre expérimental dans quatre régions chinoises : à Shanghai, dans la province du Shandong, dans la province du Zhejiang et dans la région du nord-est (provinces du Jilin, du Heilongjiang et du Liaoning). Bien que le détail des règles varie d'un cas à l'autre, toutes ces expériences ont quelques caractéristiques en commun. Seul un petit pourcentage de l'électricité totale produite a fait l'objet d'offres à l'intérieur du « pool », et les tarifs ont été plafonnés.

En dépit de ces changements progressifs des tarifs de gros, le système de fixation des prix à la consommation a peu évolué au cours des années 90. Le « catalogue » des tarifs de détail a vu le jour dans les années 60 afin de privilégier l'industrie lourde, l'industrie chimique, l'agriculture et l'irrigation, tant en termes d'attribution que de tarification de l'électricité. Il a ensuite été remanié de manière à distinguer huit grandes catégories de consommateurs et trois classes de tensions, soit 24 options de base au total. Ce catalogue constitue le fondement de la tarification à la consommation en Chine. À chaque catégorie correspond un tarif de base, point de départ du calcul du tarif final. À ce tarif s'ajoutent divers droits et redevances pour donner le prix final payé par le consommateur.

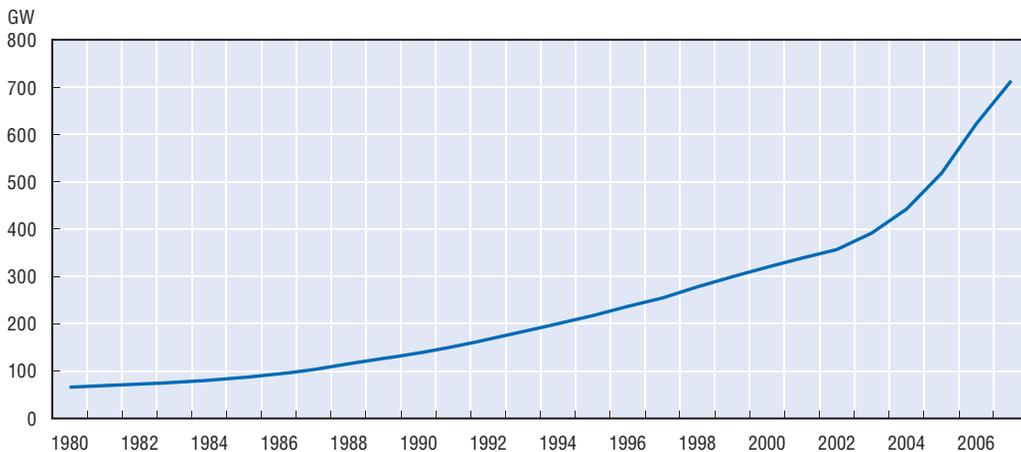
Bien que les modalités de détermination des prix à la consommation n'aient pas changé, le gouvernement a relevé ces prix afin d'encourager l'efficacité énergétique et de permettre à l'industrie électrique de couvrir ses coûts. En 1997, les tarifs étaient de 40 à 50 % supérieurs à ceux de 1995, alors que l'inflation annuelle était à l'époque de 10 %. Cette hausse représentait donc une augmentation réelle de 15 à 25 % sur deux ans, sauf pour les particuliers protégés par une indexation des prix sur l'inflation (Andrews-Speed, 2004).

La volonté de protéger les particuliers contre la hausse des prix de l'énergie était et est encore une préoccupation constante du gouvernement. Une autre dimension sociale de la stratégie gouvernementale était la nécessité d'étendre l'accès à l'électricité au plus grand nombre possible de ménages ruraux et de préserver ces utilisateurs de tarifs injustement élevés (Shao et al., 1997).

La réussite de ces mesures transparaît dans les améliorations enregistrées de la fin des années 80 à la fin des années 90. En premier lieu, la puissance installée a progressé à un rythme spectaculaire, de 100 GW en 1987, elle est passée à 200 GW en 1994, puis à 300 GW en 1999 (graphique 6.1). En deuxième lieu, la part de l'investissement du gouvernement central dans le secteur électrique a régressé à mesure que s'affirmait le rôle des autorités et des entreprises locales, et que les fonds publics étaient débloqués non plus directement par l'État, mais par les banques (Xu, 2002). Enfin, des progrès considérables ont été réalisés dans la fourniture d'électricité aux communautés rurales. En 2008, une trentaine de millions de personnes seulement n'étaient pas approvisionnées, soit à peine plus de 2 % de la population totale, ce qui constitue une avancée remarquable pour un pays en développement.

En 1997, le rythme d'augmentation de la demande d'énergie en Chine a chuté brusquement en raison de la crise financière asiatique, faisant apparaître une surcapacité de production. Cette situation nouvelle a renforcé l'idée que la poursuite de la réforme du secteur électrique était envisageable, car l'existence d'une surcapacité était un préalable indispensable à l'ouverture de la production d'électricité à la concurrence. Le gouvernement chinois a donc continué d'élaborer des plans de restructuration du secteur et d'introduction de la concurrence à la production.

Graphique 6.1. **Puissance installée en Chine, 1980-2007**



Source : Bureau d'information sur l'énergie, 2008.

### Réforme du secteur électrique en Chine entre 2002 et 2004

En 2002, le gouvernement était prêt à se lancer dans la phase suivante de la réforme du secteur électrique, et en mars de cette même année, le Conseil des affaires d'État rendait publics les principaux changements proposés (Conseil des affaires d'État, 2002). Le projet, qui reprenait la plupart des suggestions de la Banque mondiale et d'autres conseillers externes, comportait trois grandes composantes :

- restructuration de la Compagnie d'électricité de Chine en cinq entreprises de production, deux gestionnaires de réseaux et diverses sociétés de service ;
- création immédiate d'une Commission nationale de régulation de l'électricité (CNRE) relevant du Conseil des Affaires d'État, afin de définir les règles de concurrence et de réglementer les marchés en développement ;

- nouvelle approche de la tarification de l'électricité et ouverture à la concurrence de la production d'électricité dans cinq à six régions distinctes du pays, avec pour objectif d'y faire participer la plupart des grandes centrales électriques avant la fin 2005.

En plus de ces grandes réformes, le gouvernement a également apporté d'autres modifications aux institutions publiques.

### **Restructuration du secteur**

La séparation opérée entre la production d'une part, et le transport et la distribution de l'autre, a été la plus importante mesure de restructuration de la Compagnie d'électricité de Chine. Les actifs de production de cette compagnie ont été dissociés du réseau et attribués, avec ceux du Huaneng Group déjà existant, à cinq sociétés se consacrant exclusivement à la production d'électricité :

- le China Huaneng Power Group ;
- la China Datang Corporation ;
- la China Huadian Corporation ;
- la China Guodian Corporation ;
- la China Power Investment Corporation.

La redistribution des actifs de production aux cinq nouvelles sociétés s'est faite de telle sorte qu'aucune d'elles ne détienne plus de 20 % de la puissance installée sur les futurs marchés régionaux de l'électricité. Au lendemain de la restructuration, les cinq sociétés possédaient chacune une puissance installée de 20 GW environ, même si la puissance totale sous leur contrôle était supérieure (entre 30 GW et 38 GW) en raison de leur participation majoritaire dans certains consortiums.

Bien que toutes ces sociétés aient commencé avec une puissance installée totale équivalente, la structure de leur parc de production traduisait l'histoire de l'entité préexistante. Datang a maintenu sa forte présence dans le nord de la Chine, à proximité des sources d'approvisionnement en charbon, tandis que Huaneng était bien implantée sur la côte Est et Huadian, dans la province du Shandong. Datang possédait la plus faible proportion d'hydroélectricité, alors que China Power Investment, avec 30 %, était la mieux dotée dans ce domaine. China Power Investment était la seule des cinq sociétés à disposer d'une puissance nucléaire installée importante, et Guodian était déjà un acteur important sur le marché éolien.

Les actifs de transport et de distribution de la Compagnie d'électricité de Chine ont été répartis entre deux nouvelles sociétés. La propriété et l'exploitation de la majorité des réseaux régionaux du pays ainsi que des lignes de transport interrégional sont revenues à la State Grid Corporation, tandis que la Southern China Power Grid Company a repris les actifs de l'extrême sud du pays dans les provinces du Yunnan, du Guizhou, du Guangxi, du Guangdong et de Hainan. Il a été demandé aux deux nouveaux gestionnaires de réseaux de céder progressivement la majeure partie des centrales qui avaient été précédemment attribuées aux filiales de transport et de distribution de la Compagnie d'électricité de Chine.

Bien que les cinq nouvelles entreprises de production aient été créées à partir de l'ancienne Compagnie d'électricité de Chine, elles ne possédaient au total, avec les deux gestionnaires de réseaux nouvellement constitués, que 40 % environ de la puissance installée de l'ensemble du pays. Le reste appartenait à un large éventail d'entreprises industrielles et financières. Ces dernières ont formé des consortiums détenant et exploitant les

centrales, avec ou sans la participation de l'une des cinq nouvelles entreprises de production. Un petit nombre d'entre elles étaient des entreprises publiques nationales telles que la Three Gorges Dam Corporation, le Shenhua Group, la China Nuclear Power Corporation ou encore la State Investment and Development Company. La plupart des participants à ces consortiums étaient toutefois des sociétés locales plutôt que nationales, et certaines d'entre elles avaient introduit en bourse une partie de leur capital sur une ou plusieurs places.

De même, les deux nouveaux gestionnaires de réseaux ne possédaient pas la totalité des réseaux de transport et de distribution. Certains réseaux appartenaient aux autorités locales et à d'autres entités. Ainsi, la State Grid Corporation détenait environ 75 % des lignes de transport et de distribution de sa zone de desserte et approximativement 88 % des transformateurs.

Malgré la nature radicale de la restructuration, deux mesures, prévues dans la plupart des programmes de réforme de ce secteur, n'ont pas été incluses dans le processus : la distribution n'a pas été séparée du transport, et la conduite du réseau n'a pas été dissociée de la propriété du réseau. Le centre national de dispatching de la State Grid Corporation a conservé la responsabilité de l'exploitation des lignes et des ouvrages de transport interrégional, tandis que les centres de dispatching de chaque filiale gestionnaire d'un réseau régional gardaient les commandes dans leurs régions respectives.

### **Restructuration des organismes de réglementation**

La période 2002-05 a été marquée par une série de réformes de la structure et de la fonction des organismes gouvernementaux chargés du contrôle du secteur électrique. Ce processus a abouti à une multiplication des organismes responsables de la régulation de l'industrie électrique, à une redistribution des fonctions et à la création de fonctions nouvelles.

La plus importante de ces mesures a été la mise en place de la Commission nationale de régulation de l'électricité (CNRE) en novembre 2002. Cette commission a été placée sous l'autorité directe du Conseil des affaires d'État et chargée d'une grande diversité de tâches liées à la stratégie d'action et à la réglementation. Elle devait devenir la principale force de proposition en faveur du développement des marchés de l'électricité et de la poursuite des réformes de ce secteur. Elle était également responsable de la collecte des données et de la régulation technique courante des activités de l'industrie électrique, y compris des normes techniques et environnementales. S'agissant de la régulation économique, ses prérogatives avaient été limitées de manière délibérée. La CNRE avait le droit d'enquêter sur les « irrégularités » ou les comportements anticoncurrentiels sur les marchés de l'électricité et pouvait contribuer à régler les différends, mais ses pouvoirs se limitaient à la formulation de propositions tarifaires, puis au contrôle de l'application des tarifs convenus. La décision finale concernant tous les tarifs de l'électricité revenait au Service de la tarification de la Commission d'État pour le développement et la réforme (CEDR), qui avait succédé à la Commission d'État pour la planification et le développement (CEPD).

En plus du Bureau central de Pékin, la CNRE a ouvert des antennes dans chacun des six réseaux régionaux et dans 11 villes supplémentaires.

Deux autres organismes ont été mis sur pied en mars 2003 : le Bureau de l'énergie et la Commission chargée de la supervision et de la gestion des actifs de l'État (SASAC, *State-owned Asset Supervision and Administration Commission*). Le Bureau de l'énergie a été créé au sein de la CEDR. Cette restructuration a regroupé bon nombre, mais pas la totalité, des

fonctions qu'assuraient auparavant, dans le domaine de l'énergie, la CEPD et la Commission d'État pour l'économie et le commerce. Le rôle du Bureau de l'énergie consistait notamment à élaborer des politiques, à établir des plans de réforme et de développement sectoriels et à gérer les stocks stratégiques de pétrole. Il était également chargé d'assurer le contrôle courant du secteur de l'énergie au niveau national, notamment en approuvant les investissements majeurs (Downs, 2006). Le Bureau de l'énergie a poursuivi la tâche traditionnelle de la CEDR d'approbation des principaux projets de construction, en particulier de centrales électriques et de lignes de transport. Malgré l'importance de la tarification dans ce secteur, c'est le Service de la tarification, et non le Bureau de l'énergie, qui a conservé la maîtrise des prix de l'énergie.

Il est rapidement apparu que ce bureau, qui comptait moins de 30 personnes, n'aurait pas les moyens de s'acquitter de son mandat. Deux années plus tard, en 2005, le gouvernement mettait en place un Groupe dirigeant en charge de l'énergie au sein du Conseil des Affaires d'État appuyé par un Office d'État pour l'énergie. Le rôle de ce groupe était de définir les orientations stratégiques et d'améliorer la coordination des politiques (Downs, 2006; Rosen et Hauser, 2007).

La SASAC a été créée avec la mission d'assumer les fonctions de l'État actionnaire des entreprises publiques, aux niveaux central, provincial et municipal. Elle est habilitée à approuver un large éventail d'actions engagées par les entreprises compétentes, parmi lesquelles la nomination et la révocation des directeurs et des cadres supérieurs, les plans de restructuration ou d'introduction en bourse, les fusions et acquisitions, et les cessions d'actifs.

Pour compléter ces changements, le statut et les ressources de l'organisme responsable de la réglementation environnementale, l'Administration d'État pour la protection de l'environnement (AEPE), ont été renforcés en 2003, afin d'augmenter l'autorité administrative de cet organisme et de lui permettre de contrôler et d'étudier les conséquences environnementales des grands projets de construction. L'AEPE était ainsi en mesure d'évaluer les projets de construction de centrales électriques et leurs répercussions sur l'environnement et de s'assurer de leur conformité aux lois et réglementations applicables.

De toutes ces réformes institutionnelles, la plus importante potentiellement a été l'établissement de la CNRE comme organisme de régulation sectorielle sous l'autorité directe du Conseil des affaires d'État. Le seul autre organisme équivalent dans le gouvernement central chinois était la Commission chinoise de réglementation des valeurs mobilières (CCRVM). Dans le cadre du processus de réforme, la principale tâche de la CNRE était de formuler des propositions sur les modifications des tarifs et sur l'ouverture à la concurrence de la production d'électricité. Le Conseil des affaires d'État, la CEDR et la CNRE ont ainsi publié, entre 2003 et 2005, divers documents exposant les éléments clés de la stratégie gouvernementale sur ces deux aspects critiques de la poursuite de la réforme dans le secteur électrique.

### **Réforme de la tarification et création de marchés**

Entre 2003 et 2005, les propositions de refonte des prix se sont présentées sous deux formes : d'une part des propositions stratégiques pour réformer substantiellement la méthode de la tarification de l'électricité et mettre en place des marchés concurrentiels à la production, et d'autre part des mesures à court terme pour résoudre des problèmes particuliers liés au charbon.

### *Propositions stratégiques de réforme des prix*

En 2003, le Conseil des Affaires d'État publiait le « Programme de réforme de la tarification de l'électricité » (Conseil des affaires d'État, 2003) qui présentait une stratégie dont l'objectif était de remanier le système tarifaire antérieur du secteur de l'électricité et de mettre en place des marchés concurrentiels dans les domaines de la production et de la vente au détail. En mars 2005, la CEDR publiait un document complémentaire décrivant ces projets plus précisément (Commission d'État pour le développement et la réforme, 2005).

La stratégie envisagée prévoyait la constitution de trois tarifs applicables à la production, au transport et à la distribution, et à la vente au détail, qui devait aboutir à la séparation des tarifs de transport et de distribution.

Le tarif de gros de la production devait comporter deux parties : une rémunération de la garantie de puissance et un prix de l'énergie. La rémunération de la garantie de puissance serait fixée par le gouvernement, tandis que le tarif de l'énergie serait déterminé par la concurrence sur les pools régionaux. Une formule incluant l'amortissement et les coûts de financement a été établie pour calculer la rémunération de la puissance. La nature du marché et les règles applicables aux enchères n'ont pas été précisées, mais devaient être définies séparément pour chaque marché régional. Les ventes bilatérales des producteurs aux gros consommateurs devaient être autorisées.

Il était prévu d'exposer à la concurrence les centrales nucléaires et hydrauliques ainsi que celles fonctionnant au charbon, au fioul et au gaz naturel, mais pas l'éolien, la géothermie ni les autres énergies nouvelles et renouvelables. Ces sources devaient faire l'objet de règles distinctes. Les centrales électriques financées par des investissements étrangers, construites avant 1994 et ayant conclu des contrats d'achat d'électricité ou bénéficié d'autres formes d'interventions de l'État seraient contraintes de renégocier ces arrangements.

Un tarif de transport et de distribution serait défini de façon à couvrir les coûts et à assurer un bénéfice avant impôt raisonnable. Dans un premier temps, la méthode adoptée serait celle du « timbre-poste », qui consiste à appliquer à l'ensemble d'une région un droit d'accès unique payé par le producteur et le consommateur en fonction de la puissance fournie/demandée. Un tarif de service serait déterminé séparément afin d'inclure une taxe de raccordement. Plusieurs formules ont été fournies pour calculer le bénéfice autorisé et le coût d'investissement.

Les catalogues devaient être maintenus pour la tarification à la consommation, en ramenant toutefois le nombre de catégories de consommateurs à trois : clientèle domestique, agricole, et industrielle et commerciale. Les deux premières catégories se verraient appliquer un tarif monôme et la troisième un tarif binôme pour les consommateurs dotés d'un transformateur de 100 kVA (kilo voltampères) ou supérieure, ou d'une puissance de 100 kW ou supérieure. Une nouvelle grille tarifaire serait instituée si nécessaire, en tenant compte de facteurs tels que les périodes creuses ou les périodes de pointe, la saison (sèche ou humide), la fiabilité ou l'interruptibilité de la fourniture.

Le Service de la tarification de la CEDR devait garder la responsabilité de la fixation ou de la réglementation des prix de détail et des prix de gros jusqu'à la mise en place des enchères. Ce service continuerait également de se charger des tarifs du transport tant que ce dernier ne serait pas dissocié de la distribution. Une fois cette séparation effectuée, la fixation des tarifs de distribution serait confiée aux services provinciaux de tarification.

### Création de marchés

En 2003, la CNRE a exposé son projet d'établissement de marchés régionaux de l'électricité dans un document intitulé *Guidelines for Establishing Regional Power Markets* (Lignes directrices de mise en place de marchés régionaux) (Commission nationale de régulation de l'électricité, 2003), qui décrivait les objectifs, les principaux modèles et les grands types d'échanges à instaurer sur ces futurs marchés régionaux. Vers la fin 2005 ou le début 2006, six marchés régionaux de l'électricité devaient être mis sur pied avec les systèmes et les institutions de régulation correspondants. La majorité des entreprises de production soumettraient des offres de fourniture, et certains gros consommateurs finals (y compris les sociétés indépendantes d'approvisionnement) seraient autorisés à acheter l'électricité directement aux producteurs.

Les premières expériences de tels marchés ont été menées dans le nord-est et l'est de la Chine. Dans la région du nord-est, une simulation d'enchères mensuelles a été réalisée en janvier 2004. Dans un premier temps, il s'agissait de gérer 15 % de l'offre totale d'électricité avec un modèle de prix en une seule partie. Suite aux recommandations de la CEDR, le marché a évolué vers un modèle de prix en deux parties (rémunération de la garantie de puissance et prix de l'énergie), toute l'électricité étant mise aux enchères sur le marché régional. Au début, seuls les producteurs possédant une puissance installée égale ou supérieure à 100 MW (à l'exclusion des cogénérateurs et des autoproducteurs) étaient autorisés à participer au pool. Au cours de la période de simulation, seul le système d'enchères a été mis en service, aucun règlement réel n'a eu lieu. Sur le marché de l'électricité de l'est de la Chine, la simulation d'enchères mensuelles a été instaurée en 2004, là encore sans appel des groupes ni attribution réels.

Ces deux marchés expérimentaux ont pris la forme d'un pool obligatoire avec acheteur unique. Les centrales retenues qui, dans le cas de l'est de la Chine, comprenaient des centrales à charbon de 100 MW ou plus, devaient impérativement mettre leur production aux enchères sur le pool. Le gestionnaire du réseau était l'acheteur unique. Les échanges se faisaient principalement dans le cadre de contrats, les échanges sur le marché spot venant les compléter. Les types d'échanges comprenaient notamment des contrats annuels, des enchères mensuelles, des enchères la veille pour le lendemain et l'ajustement en temps réel. Les enchères mensuelles et la veille pour le lendemain étaient gérées par le pool régional. Toutes les centrales à charbon d'une puissance minimale de 100 MW y participaient. Le centre provincial de dispatching était responsable de la programmation de la mise en œuvre des contrats annuels et de l'ajustement en temps réel de manière à contrôler le réseau électrique à l'échelle de la province.

D'autres essais ont été lancés dans le sud de la Chine en 2005. À la différence des projets pilotes des régions du nord-est et de l'est du pays, ce programme de simulation avait pour objectif de stimuler la concurrence. Deux caractéristiques le distinguaient des précédents. Tout d'abord, il faisait intervenir non seulement plusieurs vendeurs, mais aussi plusieurs acheteurs sur le marché. Les gestionnaires de réseaux de quatre provinces (Guangdong, Guangxi, Yunnan et Guizhou) devaient participer au marché et se concurrencer pour acheter l'électricité. Ensuite, le programme dissociait la fonction dispatching de la gestion du marché.

La mise en place de ces marchés régionaux expérimentaux s'est heurtée à plusieurs difficultés. Les niveaux de développement économique disparates des provinces d'une même région ont compliqué la mise en œuvre d'un système de tarification unifié, les

provinces les plus pauvres ne pouvant pas payer un prix plus élevé. Selon certaines allégations, les gestionnaires de réseaux auraient privilégié leurs propres centrales. La faiblesse de la capacité de transport interprovinciale a entraîné des congestions du réseau. Enfin, avec les pénuries croissantes d'électricité, ces marchés pilotes n'avaient plus de raisons d'être et toutes ces expériences ont été abandonnées (Zhang *et al.*, 2005; Wang, 2007).

En prévision de la mise en œuvre effective de marchés de l'électricité, le gouvernement a cherché à clarifier les prix proposés aux producteurs tout en renforçant les incitations à l'efficacité. Cette nouvelle approche a été exposée dans un document publié par la CEDR en avril 2004 (Commission d'État pour le développement et la réforme, 2004). La production des nouvelles centrales d'une même région utilisant la même source d'énergie devait être payée le même prix, et les prix payés aux centrales plus anciennes devaient être alignés progressivement sur ces niveaux régionaux moyens. En outre, les centrales à charbon qui s'équipaient de systèmes de désulfuration des fumées et les utilisaient bénéficieraient de prix plus élevés, fixés à l'échelon national.

### **Mesures relatives au charbon**

Le charbon étant la principale source d'énergie employée pour produire de près de 80 % de l'électricité en Chine, son prix a une incidence directe sur la santé financière de l'industrie électrique. Depuis 1994, une grande part de la production nationale de charbon s'est négociée sur des marchés de gros, et les prix dans les provinces du littoral sont proches des niveaux internationaux. Malgré cette « libéralisation », le charbon continue d'être vendu aux grandes centrales électriques à des prix subventionnés. La CEPD (et par la suite la CEDR) a organisé tous les ans en fin d'année une réunion permettant aux principaux producteurs, transporteurs et consommateurs de charbon de trouver, sous son autorité, un accord sur les prix de cette matière première pour l'année suivante (Thomson, 2003).

L'envolée des prix du charbon en 2003 et 2004 a soumis les producteurs d'électricité à une forte pression et tendu leurs relations avec les producteurs de charbon. Pour résoudre le problème, la CEDR a accepté que le prix du charbon payé par les centrales électriques soit fixé par le jeu du marché et annoncé, en décembre 2004, un nouveau programme destiné à lier les prix de gros de l'électricité à ceux du charbon, selon une formule incluant la vitesse d'alimentation en charbon, la consommation de charbon standard et la valeur calorifique de ce combustible. Le programme prévoyait de répercuter sur le réseau environ 70 % de toute hausse du prix du charbon. Une variation de prix de 5 % ou plus déclencherait un ajustement immédiat des prix de gros de l'électricité. Les variations moindres seraient traitées à l'occasion de révisions semestrielles.

### **Progrès et répercussions**

Les mesures élaborées entre 2002 et 2004 ont montré la nouvelle détermination du gouvernement à avancer sur la voie de la réforme et de la libéralisation du secteur électrique. La Compagnie d'électricité de Chine a été scindée, la production a été séparée du transport et une autorité de régulation entièrement nouvelle, la CNRE, a été créée. Des marchés expérimentaux ont été mis en place dans le domaine de la production d'électricité. Toutefois, la situation est demeurée inchangée à bien des égards. La CEDR a conservé sa compétence en matière de tarification et d'approbation des projets, tandis que les propositions de tarification de l'électricité et de marchés de la production électrique étaient mises en sommeil en 2005, en raison des pénuries croissantes enregistrées dans tout le pays.

Résultat : la structure du secteur a été transformée, mais la réglementation et les modalités d'achat et de vente de l'électricité n'ont pour ainsi dire pas changé. D'une certaine façon, l'industrie électrique chinoise s'apparentait au modèle 2, avec un organisme (le gestionnaire de réseau) chargé d'acheter l'électricité aux nouveaux producteurs nés de la séparation de l'opérateur historique, mais avec cette différence toutefois que les mécanismes d'achat d'électricité n'étaient ni transparents ni prévisibles, pas plus qu'ils ne s'appuyaient sur des contrats.

Les années suivantes, de 2005 à 2008, ont été marquées par la stagnation du processus de réforme, tandis que les entreprises d'électricité s'efforçaient d'augmenter leur capacité de satisfaire la demande en croissance rapide (graphique 6.1 supra) et que le gouvernement cherchait à renforcer son contrôle sur le secteur. Bien que peu de réformes importantes aient été mises en œuvre au cours de cette période, le secteur électrique a continué d'évoluer sur plusieurs plans. Ces changements, présentés à la section suivante, influenceront nécessairement sur la manière dont les réformes à venir pourront être mises en place.

### Principales tendances et transformations du secteur électrique en Chine entre 2004 et 2008

Les cinq années de la période 2004-08 ont été caractérisées par une poussée spectaculaire de la demande d'électricité et de toutes les autres formes d'énergie dans l'ensemble de la Chine. Les pénuries qui s'ensuivirent ont conduit le gouvernement et le secteur électrique à se détourner de la réforme sectorielle pour se consacrer à la sécurité de la fourniture et, en particulier, aux investissements dans de nouvelles capacités de production et de transport. Parallèlement, pour faire face aux pénuries, le gouvernement a mis en place diverses politiques d'amélioration de l'efficacité énergétique dans tous les secteurs de l'économie.

Sur la scène internationale, deux autres tendances ont eu une incidence sur la démarche suivie par le gouvernement chinois pour sa politique énergétique. Tout d'abord, les prix de l'énergie et d'autres matières premières ont augmenté, ce qui a exacerbé les craintes d'une dépendance à l'égard des importations de pétrole et de gaz, et contribué à une hausse de l'inflation dans le pays. Ensuite, la poussée de la consommation d'énergie en Chine a placé le pays parmi les plus gros émetteurs de gaz à effet de serre. Les pressions se sont alors accentuées sur la Chine pour qu'elle limite ces émissions.

Aujourd'hui, le gouvernement chinois cherche à relancer un processus au point mort, mais le contexte qui avait présidé à l'élaboration de la stratégie de réforme initiale, vers la fin des années 90 et le début des années 2000, a considérablement changé, pour toutes les raisons évoquées plus haut. L'objectif de la présente section est d'examiner les transformations du secteur électrique en Chine depuis les réformes menées entre 2002 et 2004, après quoi il sera possible d'évaluer les options envisageables pour la poursuite de ce processus à la section suivante. La présente section commence par décrire de quelle façon le secteur électrique a relevé le défi de la hausse de la demande d'énergie, avant d'étudier dans quelle mesure le cadre de l'action publique a évolué et comment le gouvernement a répondu à cette évolution. Elle se conclut par la mise en évidence des principaux aspects et changements des structures et systèmes de régulation durant cette période.

#### **Envolée de la demande d'énergie**

De la fin 2002 à la fin 2007, la consommation chinoise d'énergie primaire a augmenté au total de 80 % (BP, 2008), soit une croissance annuelle moyenne de 16 %. La demande

d'électricité a progressé à un rythme similaire. Sur cette même période, la production électrique totale a doublé, passant d'environ 1 600 TWh (térawatt heure) à quelque 3 200 TWh. Cette poussée subite de la demande a créé immédiatement une pénurie d'énergie électrique en raison de l'interdiction de construire de grandes centrales imposée en 1999 et qui n'a été levée qu'en 2002. Les statistiques de la consommation sous-estiment donc le niveau réel de la demande durant cette période, puisque bon nombre de provinces dans tout le pays subissaient des pénuries d'électricité, notamment pendant les mois chauds de l'été. De 2002 à 2006, l'industriel est le secteur qui a enregistré la plus forte croissance de la demande. Sa part dans la consommation nationale d'électricité est passée de 73 à 75 %. La demande des secteurs urbain et résidentiel a également enregistré une progression importante (Commission nationale de régulation de l'électricité, 2008a).

Pour essayer de répondre à cette hausse de la demande, les compagnies d'électricité de tout type et de toutes régions se sont lancées dans une vaste campagne d'investissement dans de nouvelles centrales (tableau 6.1). Compte tenu du temps et des ressources nécessaires pour construire autant de centrales électriques, la puissance supplémentaire disponible a augmenté de manière régulière jusqu'en 2006, année au cours de laquelle des installations représentant une puissance totale de 104 GW ont été mises en service. La puissance installée totale de la Chine a été multipliée par deux entre 2002 et 2007, passant de 356 à 713 GW (tableau 6.1).

Tableau 6.1. **Investissements nationaux dans l'électricité, 2002-06**

	2002	2003	2004	2005	2006
Croissance du PIB (%)	9.10	10.00	10.10	10.40	11.10
Investissements totaux (en milliards de yuans)	229.692	289.443	328.489	475.422	522.784
Croissance (%)	18.12	26.10	13.49	44.73	9.96
Élasticité de la croissance des investissements	1.99	2.60	1.34	4.30	0.90
Investissements dans les sources d'électricité (en milliards de yuans)	74.743	188.043	204.756	322.806	312.209
Croissance (%)	14.25	151.59	8.89	57.65	-3.28
Investissements dans les réseaux électriques (en milliards de yuans)	150.748	101.400	123.733	152.615	210.575
Croissance (%)	43.88	-32.74	22.02	23.34	37.98
Puissance installée totale (GW)	356.5709	391.4078	442.3873	517.1848	622
Augmentation nette (GW)	18.084	34.8369	50.9795	74.7975	104.8152
Croissance (%)	5.34	9.77	13.02	16.91	20.27

Source : Commission nationale de régulation de l'électricité, 2008a.

### **Poursuite de l'augmentation de la consommation de charbon**

Cette croissance de la puissance installée s'est effectuée selon deux tendances, l'une favorable et l'autre défavorable. L'aspect défavorable a été l'accroissement de la proportion de centrales à charbon (tableaux 6.2 et 6.3). Cette évolution résulte de deux facteurs. En premier lieu, le charbon a longtemps été la principale source d'énergie employée dans les centrales électriques du pays, qui en détient d'importantes réserves. En second lieu, la durée et le coût de la construction de ces centrales sont nettement inférieurs à ceux des centrales hydrauliques, qui arrivent en deuxième position. Les autres sources d'énergie étaient incapables d'assurer une augmentation de la puissance installée de cette ampleur, et ce pour diverses raisons : le gaz naturel n'était pas disponible en quantité suffisante; le pétrole devenait de plus en plus cher et, même si son utilisation dans la production

Tableau 6.2. **Parc électrique chinois, 2002-06**

	Centrales hydrauliques			Centrales thermiques classiques			Centrales nucléaires		
	Puissance (MW)	Croissance (%)	Pourcentage	Puissance (MW)	Croissance (%)	Pourcentage	Puissance (MW)	Croissance (%)	Pourcentage
2002	86 074	3.70	24.14	265 547	4.95	74.47	4 586	102.2	1.29
2003	94 896	10.25	24.24	289 771	9.12	74.03	6 364	38.77	1.63
2004	105 242	10.90	23.79	329 480	13.70	74.48	7 014	10.21	1.59
2005	117 388	11.54	22.70	391 376	18.78	75.67	7 014	0	1.36
2006	128 570	9.52	20.67	484 050	23.68	77.82	7 014	0	1.18

Source : Commission nationale de régulation de l'électricité, 2008a.

Tableau 6.3. **Consommation de combustible pour la production d'électricité, 2002-06**

	Charbon ordinaire		Charbon brut		Pétrole		Gaz	
	Consommation (Mt)	Croissance (%)	Consommation (Mt)	Croissance (%)	Consommation (Mt)	Croissance (%)	Consommation (10 m)	Croissance (%)
2002	472.9008	12.16	655.9455	13.81	10.8912	6.48	21.438	16.76
2003	550.4206	16.32	765.4312	16.69	13.2199	21.38	31.657	47.67
2004	624.6809	13.49	895.1227	16.94	13.8650	4.88	80.681	154.86
2005	694.3816	11.16	1 009.0721	12.73	12.7700	-7.90	124.274	54.03
2006	792.7356	14.16	1 182.4107	17.18	9.9366	-22.19	71.392	-42.55

Source : Commission nationale de régulation de l'électricité, 2008a.

d'électricité a effectivement bondi en 2003 et 2004, le gouvernement cherchait justement à réduire cet usage. Enfin, l'industrie des énergies renouvelables en Chine n'était pas en mesure de fournir une puissance aussi importante dans un laps de temps aussi court.

La tendance favorable a été l'amélioration substantielle des centrales à charbon construites, sur le plan de la taille des installations comme sur celui des technologies utilisées (tableau 6.4). La majorité des nouvelles centrales avaient une puissance minimale de 600 MW au minimum et, de 2002 à 2006, la proportion de centrales de 300 MW ou plus est passée de 41 à 51 %. Bon nombre de ces nouvelles centrales intégraient des technologies de pointe améliorant considérablement leur rendement thermique tout en réduisant la pollution. À la fin du premier semestre 2008, la puissance totale des centrales ultra-supercritiques s'élevait à 8.2 GW et 100 GW supplémentaires étaient en cours de construction. Un petit nombre de centrales utilisant la combustion en lit fluidisé circulant devaient également être mises en service (Agence internationale de l'énergie, ouvrage sous presse; Commission nationale de régulation de l'électricité, 2008a).

La technique de la désulfuration des fumées, destinée à réduire les émissions de dioxyde de soufre, a rencontré moins de succès. Cette technique n'est pas nouvelle. Elle existe en Chine depuis de nombreuses années, mais son coût élevé a joué contre la généralisation de son adoption dans la production d'électricité. Bien que son rythme d'installation soit de 30 % environ dans les centrales anciennes et de 40 % approximativement dans les centrales récentes, la proportion totale de centrales équipées de systèmes de désulfuration des fumées est relativement faible. Ce phénomène est dû à la nette progression des coûts d'exploitation, alors que la production d'électricité est toujours aussi peu rémunérée, mais aussi à l'inefficacité de la réglementation en matière d'environnement (Agence internationale de l'énergie, ouvrage sous presse).

Tableau 6.4. **Typologie des centrales thermiques et hydrauliques, 2002-06**

Type		2002	2003	2004	2005	2006	
Centrales thermiques	100 MW et plus	Nombre de tranches	855	931	1 026	1 174	1 393
		Puissance (MW)	190 761	208 818	236 184	277 989	358 748
		Proportion de la puissance thermique installée (%)	71.84	72.06	72.69	72.37	74.11
	200 MW et plus	Nombre de tranches	519	554	612	708	880
		Puissance (MW)	152 015	164 120	186 440	221 230	295 420
		Proportion de la puissance thermique installée (%)	57.34	56.64	57.38	57.59	61.03
	300 MW et plus	Nombre de tranches	314	342	394	480	635
		Puissance (MW)	110 715	121 180	142 180	174 910	244 410
		Proportion de la puissance thermique installée (%)	41.69	41.82	43.76	45.53	50.44
Centrales hydrauliques	40 MW et plus	Nombre de tranches	361	388	418	452	505
		Puissance (MW)	49 417	55 696	62 151	68 586	74 921
		Proportion de la puissance thermique installée (%)	57.41	58.69	57.41	58.86	58.21
	200 MW et plus	Nombre de tranches	94	104	109	125	135
		Puissance (MW)	26 905	32 090	35 790	40 790	43 440
		Proportion de la puissance thermique installée (%)	31.26	33.82	33.06	35.01	33.79

Source : Commission nationale de régulation de l'électricité, 2008a.

Pendant que l'industrie construisait de grandes centrales à haut rendement, le gouvernement s'employait à fermer les petites tranches à faible rendement. Dans le cadre de sa stratégie d'amélioration de l'efficacité énergétique, l'État vise la mise hors service de centrales à charbon de 50 GW sur la période 2006-10. Ce plan couvre l'ensemble des centrales de moins de 50 MW et bon nombre des plus anciennes de 200 MW au maximum. Parallèlement, le gouvernement a diminué les tarifs de l'électricité des centrales de moins de 50 MW et de certaines centrales de 100 à 200 MW. Cette stratégie d'amélioration du rendement total des centrales a pâti de la réalisation de nombreuses centrales de moins de 135 MW, faute de maîtrise du processus de planification et d'approbation lors du boom de la construction.

Ces comportements en matière d'investissement et d'exploitation de centrales à charbon ont débouché sur une réduction très modeste de 3 % de la consommation de charbon par kWh entre 2002 et 2006 et sur une progression continue des émissions totales de poussières et de dioxyde de soufre du secteur électrique, avec toutefois un recul des émissions par kWh (tableau 6.5). Les coefficients moyens d'utilisation des centrales

Tableau 6.5. **Émissions du secteur électrique, 2002-06**

	2002	2003	2004	2005	2006
Consommation nette de charbon (g/kWh)	383	380	376	370	367
Émissions de poussières des centrales thermiques (Mt)	3.24	3.30	3.46	3.60	3.70
Croissance des émissions de poussières (%)	0.62	1.85	4.85	4.05	2.78
Taux d'émission de poussières (g/kWh)	2.4	2.1	1.9	1.8	1.6
Émissions totales de SO <sub>2</sub> au niveau national (Mt)	19.27	21.59	22.55	25.49	25.89
Émissions de SO <sub>2</sub> du secteur électrique (Mt)	8.20	10.00	12.00	13.00	13.50
Contribution du secteur électrique aux émissions totales de SO <sub>2</sub> (%)	42.6	46.3	53.2	51	52.1
Taux d'émission de SO <sub>2</sub> (g/kWh)	6.1	6.3	6.6	6.4	5.7

Source : Commission nationale de régulation de l'électricité, 2008a.

**Tableau 6.6. Nombre moyen d'heures d'utilisation des équipements de production, 2002-06**

	National		Centrales hydrauliques		Centrales thermiques	
	Heures	Croissance	Heures	Croissance	Heures	Croissance
2002	4 860	272	3 289	160	5 272	372
2003	5 245	385	3 239	-50	5 767	495
2004	5 455	210	3 462	223	5 991	224
2005	5 425	-30	3 664	202	5 865	-126
2006	5 221	-204	3 434	-230	5 633	-232

Source : Commission nationale de régulation de l'électricité, 2008a.

thermiques ont augmenté de manière substantielle de 2002 à 2004, alors que les pénuries d'électricité s'aggravaient, avant de commencer à baisser à partir de 2005 (tableau 6.6).

Traditionnellement, le secteur électrique est l'un des principaux consommateurs de charbon de l'économie chinoise, avec d'autres secteurs industriels. Cependant, tandis que la consommation non industrielle de charbon a régressé, celle de la production électrique a augmenté de 38 % en 1998 à 50 % aujourd'hui (Thomson, 2003; Agence internationale de l'énergie, ouvrage sous presse). En conséquence, le secteur de l'électricité et l'industrie charbonnière de la Chine sont devenus de plus en plus interdépendants.

Bien que les investissements dans l'extraction minière aient permis une croissance effective de la production de charbon de 75 % entre 2002 et 2007, qui est passée de 1 450 à 2 520 millions de tonnes, les producteurs d'électricité ont dû faire face à deux types de défis. Tout d'abord, le gouvernement limitait leur possibilité de répercuter la hausse du prix du charbon aux gestionnaires de réseaux, ce qui a entraîné une réduction de leurs bénéfices. Ensuite, l'excédent de l'offre de charbon par rapport à la demande s'est rétréci après 2003, et les exportations nettes de cette matière première ont chuté brutalement, si bien que le pays est devenu importateur net de charbon au cours de certains mois de 2007 et 2008. Cette lutte pour répondre à la demande croissante de charbon s'est trouvée exacerbée par les insuffisances du transport ferroviaire censé acheminer la production minière jusqu'aux centrales électriques. Ce double impératif de rentabilité commerciale et d'approvisionnement des centrales a conduit à des pénuries intermittentes d'électricité en 2008, malgré une capacité totale de production qui paraissait suffisante.

### **Rôle des autres sources d'énergie**

Bien que les investissements dans le développement de la production aient été dirigés principalement vers les centrales à charbon, d'autres centrales ont également été construites qui exploitent les énergies hydraulique et nucléaire, les énergies renouvelables ou brûlent du gaz naturel.

La Chine est l'un des pays qui possèdent le plus fort potentiel hydroélectrique au monde. Il se trouve principalement dans le Sud-Ouest, la moitié étant concentrée dans seulement trois provinces et une commune : Yunnan, Guizhou, Sichuan et Chongqing. Depuis 2002, la puissance installée s'est accrue au rythme annuel moyen de 10 GW, pour atteindre 145 GW en 2007. Les stations de pompage ont fortement contribué au développement de l'hydroélectricité en répondant à la demande de pointe. Fin 2007, la puissance totale de ces stations était de 9 000 MW, à laquelle il faut ajouter 14 000 MW alors en construction (Wang, 2008). En dépit de ce programme de construction, la part de l'hydroélectricité en Chine est tombée progressivement de 30 % au début des années 80 à

environ 20 % en 2007. Ce recul est dû en grande partie à l'expansion plus rapide du thermique. De 2002 à 2006, la proportion de l'hydraulique dans la production nationale d'électricité a reculé de 16.6 à 14.7 % (Commission nationale de régulation de l'électricité, 2008a).

Les pénuries d'électricité ont relancé le nucléaire en Chine. Dans le cadre de programmes toujours en cours, six nouvelles tranches ont été mises en service entre 2002 et 2004, portant la puissance totale à 7 GW, dans le sud-est du pays. Bien que constituant à peine plus de 1 % de la puissance installée totale de la Chine, cet apport a pu, en raison de la façon dont l'énergie nucléaire est exploitée, contribuer à près de 2 % de la production nationale totale d'électricité (Commission nationale de régulation de l'électricité, 2008a).

Cinq nouvelles tranches totalisant plus de 4 GW devraient venir s'y ajouter entre 2008 et 2011. Toutefois, le vrai bond en avant est prévu pour la prochaine décennie (2010-20), avec une puissance supplémentaire de 28 GW, qui portera la puissance totale à 40 GW. Au moins 11 tranches, soit une puissance de plus de 12 GW, sont actuellement au stade de la planification dans les provinces du Liaoning, du Shandong, du Fujian, du Zhejiang et du Guangdong. Les 15 GW restants par rapport à l'objectif de construction à l'horizon 2020 demeurent pour l'heure au stade de propositions.

Ni le pétrole ni le gaz naturel ne participent de manière substantielle à la production d'électricité dans le pays. L'utilisation du pétrole pour produire de l'électricité baisse depuis 2004 en raison de la disponibilité croissante d'autres sources d'énergie et de la fermeture définitive par le gouvernement de centrales au fioul jugées trop polluantes. Si le recours au gaz naturel dans l'industrie électrique a progressé jusqu'en 2004, il a ensuite reculé du fait de la diminution des disponibilités en gaz et de la décision du gouvernement de privilégier l'utilisation de cette source d'énergie dans les secteurs domestiques et commerciaux plutôt que pour la production d'électricité (Commission nationale de régulation de l'électricité, 2008a; Commission d'État pour le développement et la réforme, 2007a).

Après l'hydraulique, l'éolien est la deuxième source renouvelable d'électricité en Chine. Le pays possède un potentiel considérable dans ce domaine, principalement dans les provinces littorales du sud-est et dans le nord-ouest et le nord-est du pays. Dans le cadre de sa stratégie de renforcement rapide de la part des sources renouvelables dans la fourniture d'énergie, le gouvernement s'est employé activement à développer l'éolien. La puissance installée a doublé tous les ans depuis 2003. Pas moins de 2.6 GW ont ainsi été installés en 2006, et 3.4 GW supplémentaires en 2007, ce qui porte le total à 6 GW. Cette évolution a placé l'éolien chinois au cinquième rang mondial, derrière l'Inde. L'éolien représente près de 1 % de la puissance électrique installée. En complément de ces centrales reliées au réseau de distribution, le pays possède plus de 200 000 turbines autonomes desservant directement les ménages, qui représentent au total plus de 40 MW (Agence internationale de l'énergie, 2007a; Martinot et Li, 2007).

L'une des faiblesses historiques du secteur électrique en Chine est l'insuffisance de ses réseaux de transport et de distribution. Ce problème a entraîné des congestions et l'impossibilité d'acheminer la production de toutes les centrales en service. Cette situation risque de rendre inopérants les investissements dans les nouvelles installations de production. Sur la période 2002-06, des investissements considérables ont été réalisés dans les réseaux de transport et de distribution, avec la construction de 100 000 km de lignes supplémentaires, soit une augmentation de 50 % de la longueur des lignes. Il s'agit principalement de lignes de 500 et 220 kV (Commission nationale de régulation de l'électricité, 2008a).

### Compagnies d'électricité

Les cinq grandes entreprises de production établies en 2002 ont participé à la construction de centrales électriques. Suite à ces constructions, mais aussi dans certains cas aux acquisitions réalisées, elles ont toutes accru sensiblement leurs participations au capital de production. De 2002 à 2006, cette participation a progressé de 30 à 40 %. Datang et Huaneng ont connu la croissance la plus forte, China Power Investment fermant la marche (Pitmann et Zhang, 2008).

Des données partielles sur la situation géographique des principales centrales électriques (Pittman et Zhang, 2008) montrent que le rôle de ces cinq compagnies en 2008 a été bien différent dans le nord et dans le sud du pays. Sur le vaste marché de la Chine du Nord et sur les marchés plus petits des régions au nord-ouest et au nord-est du pays, ces compagnies possèdent une proportion non négligeable des centrales électriques les plus puissantes, tandis que sur les marchés du Centre, du Sud et de l'Est, leur rôle est dilué par la présence du barrage des Trois Gorges (et en particulier dans la région Centre) et d'un grand nombre d'autres investisseurs (notamment au sud et à l'est du pays).

Les cinq compagnies détiennent des participations importantes dans des centrales hydrauliques des régions Sud et Centre, particulièrement, avec 12 GW, Datang, une société originaire du nord du pays exploitant traditionnellement des centrales à charbon. La State Grid Corporation s'est peu à peu retrouvée en possession de stations de pompage uniquement car elle avait vendu ses autres centrales.

Tableau 6.7. **Situation financière des cinq grands groupes de production d'électricité**

Entreprises de production d'électricité		Chiffre d'affaires		Bénéfice total		Total des actifs		Taux de rentabilité de l'actif net	
		Montant (en milliards de yuan)	Croissance (%)	Montant (en milliards de yuans)	Croissance (%)	Montant (en milliards de yuans)	Croissance (%)	Taux (%)	Croissance (%)
Huaneng Corp	2003	44.7	/	6.4	/	140.3	/	/	/
	2004	52.8	18.12	6.9	7.81	155.8	11.48	6.25	/
	2005	73.6	39.39	8.1	17.39	226.9	45.64	6.14	-1.76
	2006	84.5	14.81	9.6	18.52	285.6	25.87	6.61	7.65
Datang Corp	2003	33.1	/	2.6	/	110.4	/	/	/
	2004	41.2	24.47	3.0	15.38	139.9	26.72	1.54	/
	2005	55.2	33.98	3.6	20.00	183.0	30.81	1.98	28.57
	2006	70.3	27.36	5.5	52.78	226.6	23.83	3.62	82.83
Huadian Corp	2003	29.9	/	1.0	/	95.7	/	/	/
	2004	35.5	18.73	1.2	20.00	117.9	23.20	0.46	/
	2005	44.1	24.23	1.9	58.33	146.7	24.43	2.57	458.70
	2006	55.6	26.08	3.1	63.16	196.1	33.67	3.32	29.18
Guodian Corp	2003	26.2	/	1.4	/	72.6	/	/	/
	2004	34.5	31.68	2.2	57.14	104.1	43.39	3.60	/
	2005	48.7	41.16	3.2	45.45	132.3	27.09	1.62	-55.00
	2006	58	19.10	4.0	25.00	188.0	42.10	4.16	156.80
China Power Investment Corp	2003	25.7	/	1.5	/	85.3	/	/	/
	2004	28.9	12.45	1.5	0	111.2	30.36	1.70	/
	2005	37.9	31.14	2.0	33.33	138.3	24.37	1.70	0
	2006	48.3	27.44	3.9	95.00	181.2	31.02	4.82	183.53
Total		928.7	/	72.6	/	1 077.5	/	3.35	/

Source : Commission nationale de régulation de l'électricité, 2007a.

Cette augmentation de la puissance installée a permis aux cinq grandes compagnies concernées d'augmenter leur chiffre d'affaires de 2003 à 2006. Chacune d'elles est également parvenue à accroître ses bénéfices en termes absolus et en termes de taux de rentabilité de l'actif net (tableau 6.7). Une analyse récente laisse penser que cette progression de la rentabilité est le résultat, en partie du moins, des améliorations sensibles de l'efficacité d'utilisation des principales ressources que sont le travail, les sources d'énergie et les équipements (Du et al., 2008). Les bénéfices de ces entreprises de production ont reculé en 2007 et en 2008, car les prix du charbon ont continué de croître plus rapidement que le prix de gros de l'électricité.

Les participations étrangères dans l'industrie électrique chinoise depuis 2002 sont restées relativement modestes, bien que le gouvernement ait autorisé de longue date les investissements directs étrangers dans les centrales électriques d'une puissance supérieure à 300 GW. Les statistiques officielles montrent qu'en 2005 ces investissements s'élevaient à 1.8 milliard USD, soit 2.6 % du total des investissements dans le secteur. Ce montant est retombé à 620 millions USD en 2006, puis à 566 millions USD en 2007 (ministère du Commerce, 2008). Cette évolution est due à de nombreux facteurs parmi lesquels figurent l'ambiguïté des politiques, l'instabilité juridique et les trop faibles tarifs pratiqués (Wee et Wee, 2003; Andrews-Speed, 2004).

### **Nouveau cadre d'action publique et réponses du gouvernement**

Le cadre de l'action publique dans le secteur énergétique de la Chine a connu un net changement au cours de la période 2004-08. Depuis 2003, la sécurité d'approvisionnement en énergie a été, pour des raisons à la fois intérieures et internationales, l'une des priorités du gouvernement, et celui-ci a placé l'efficacité énergétique et les économies d'énergie au cœur de sa nouvelle stratégie dans ce domaine. Cette orientation contraste avec les politiques énergétiques antérieures, qui mettaient l'accent sur la production, et elle a eu des conséquences immédiates et importantes sur l'industrie électrique. Plus récemment, les inquiétudes suscitées par le changement climatique ont accéléré la recherche d'une plus grande efficacité énergétique. Mais derrière ces deux grands objectifs stratégiques transparaît la priorité donnée depuis longtemps à la justice sociale à travers la tarification de l'énergie.

### **Sécurité et efficacité énergétiques**

La multiplication des pénuries d'énergie a poussé le gouvernement à entreprendre en 2004 un bilan approfondi de ses stratégies énergétiques. Le rapport fondamental en la matière est celui du Centre de recherche et développement du Conseil des affaires d'État. Ce document répertoriait les principales priorités de la future politique énergétique de la Chine (Centre de recherche et développement, 2004), à savoir :

- accorder une plus grande importance aux économies d'énergie et à l'efficacité énergétique, notamment dans l'industrie ;
- prendre en compte les priorités environnementales dans la politique énergétique ;
- continuer de donner la priorité aux sources d'énergie primaire nationales, en améliorant leur gestion ;
- renforcer les mécanismes du marché dans le secteur énergétique national ;
- développer l'hydraulique, les énergies renouvelables, l'énergie nucléaire et le gaz naturel, afin de réduire la dépendance du pays à l'égard du charbon ;

- mettre au point d'autres carburants ;
- constituer des stocks de pétrole de sécurité.

Au même moment, la CEDR publiait son *Medium and Long Term Energy Conservation Plan* (Plan d'économie d'énergie à moyen et à long terme). En plus de démontrer que l'efficacité énergétique et les économies d'énergie se trouvaient bien au cœur de la nouvelle politique de la Chine, ce plan exposait des cibles et objectifs précis et répertoriait les principales mesures à prendre (Commission d'État pour le développement et la réforme, 2004). Une version révisée de la loi de 1997 sur les économies d'énergie a été adoptée en octobre 2007.

L'objectif premier de cette nouvelle stratégie était de réduire l'intensité énergétique de 20 % entre 2005 et 2010. Le plan d'économie d'énergie et les documents ultérieurs ont défini des valeurs cibles pour les différentes industries à forte consommation d'énergie telles que la production d'électricité, les aciéries, la production de métaux non ferreux, le raffinage du pétrole, la pétrochimie, la chimie, le ciment et le verre plat, et formulé des propositions d'amélioration des technologies, des processus ou de la gestion nécessaires pour atteindre ces cibles. Toujours d'ici à 2010, les normes applicables aux appareils doivent être alignées sur les niveaux internationaux, et les systèmes nécessaires à la mise en œuvre des politiques d'économie d'énergie, la réglementation et l'assistance technique en la matière doivent être considérablement améliorés. Ces priorités ont été développées dans le plan quinquennal 2006-10 (Commission d'État pour le développement et la réforme, 2007a), et l'on travaille depuis 2006 à l'élaboration d'une loi sur l'énergie qui intégrera les principaux objectifs et les grandes lignes de la nouvelle politique énergétique de la Chine.

Un certain nombre de réglementations détaillées relatives au secteur de l'électricité ont été établies. L'objectif est d'encourager les techniques de production très avancées ayant un potentiel important, un fort rendement énergétique, une faible consommation d'eau, et des systèmes de dépollution efficaces (Agence internationale de l'énergie, ouvrage sous presse). Ce sont ces réglementations qui ont favorisé la construction des centrales supercritiques et ultrasupercritiques mentionnées plus haut. Parallèlement, la fermeture de petites unités anciennes et inefficaces est en cours.

Non content d'améliorer l'efficacité et la propreté des centrales du pays par un programme de construction et de fermetures, le gouvernement a pris des mesures pour perfectionner l'appel des centrales. Ainsi a été annoncée, en août 2007, une nouvelle méthode expérimentale de dispatching selon laquelle les centrales étaient appelées dans l'ordre suivant (CEDR, 2007b) :

- installations utilisant des énergies renouvelables ;
- centrales nucléaires ;
- installations de cogénération brûlant du charbon ou de la chaleur de récupération ;
- centrales à gaz naturel et à charbon gazéifié ;
- centrales au charbon classiques ;
- centrales au fioul.

Si les centrales thermiques appartiennent à la même catégorie, l'ordre d'appel sera établi d'après la consommation d'énergie en premier et le niveau de pollution en second. Des expériences ont été lancées fin 2007 dans les cinq provinces du Henan, du Jiangsu, du Guangdong, du Sichuan et du Guizhou. La province du Guizhou a été la première à adopter la nouvelle méthode de dispatching. Selon les informations disponibles, la province aurait

pu économiser ainsi 592 tonnes de charbon le premier jour de l'expérience, et s'attend à une économie annuelle pouvant atteindre 300 000 tonnes et à une réduction des émissions de dioxyde de soufre (SO<sub>2</sub>) de 150 000 tonnes.

Plus récemment, les autorités locales ont adopté des mesures pour mettre en place des programmes d'échange de droits d'émission de SO<sub>2</sub>. Ainsi, les bureaux de protection de l'environnement du Shandong et du Jiangsu ont publié leurs propositions de programme fin 2007 et début 2008 respectivement. Le Guangdong et Hong-Kong, Chine travaillent à un projet de programme d'échange depuis 2005. Ce programme a finalement été lancé début 2007; il vise à réduire les émissions de SO<sub>2</sub> et d'oxydes d'azote (NO<sub>x</sub>) des centrales électriques de ces deux régions.

### **Changement climatique**

L'attitude du gouvernement chinois a également évolué à l'égard des répercussions que la consommation d'énergie peut avoir sur l'environnement mondial. L'adaptation des politiques nationales aux défis du changement climatique n'avait soulevé que peu d'intérêt jusqu'à ce que, fin 2006, l'Agence internationale de l'énergie prévoie que la Chine dépasserait les États-Unis et deviendrait le premier émetteur de gaz à effet de serre (GES) d'ici à 2009. Et le fait est qu'au début du mois de juillet 2007, l'Agence néerlandaise pour l'évaluation de l'environnement a publié les résultats de son analyse préliminaire des dernières statistiques sur l'énergie, montrant que la Chine avait déjà pris la tête des émetteurs de GES en 2006.

C'est en partie à cause de cette prise de conscience de la contribution du pays aux émissions actuelles (récentes) de GES que le Conseil des affaires d'État a approuvé, fin mai 2007, un plan national destiné à relever les défis posés par la transformation du climat (Commission d'État pour le développement et la réforme, 2007d). Aussi ambitieux que soient certains des objectifs de ce plan, la plupart de ceux relatifs à l'énergie sont conformes aux stratégies énergétiques nouvellement élaborées (Lewis, 2007). Les trois composantes de la stratégie climatique qui concernent l'électricité sont les énergies renouvelables, le Mécanisme pour un développement propre (MDP) ainsi que le piégeage et le stockage du carbone.

La loi sur les énergies renouvelables de 2005 a marqué une détermination nouvelle du gouvernement de renforcer sensiblement le rôle de ce type d'énergies dans l'approvisionnement national. Pour la première fois, cette loi créait un cadre relativement cohérent pour promouvoir l'investissement dans ces énergies. Elle oblige les gestionnaires de réseaux à raccorder au réseau toutes les centrales utilisant des énergies renouvelables et à leur acheter la totalité de leur production. Des incitations en faveur de la recherche et du développement ont également été instituées pour encourager la mise au point sur le territoire national des technologies nécessaires.

Malgré ces aspects positifs, la loi ne prévoyait aucun tarif d'achat au producteur (par le réseau) fixe et prédéterminé. Au lieu de cela, le tarif devait être établi par un mécanisme d'enchères. Cette pratique a permis aux compagnies d'électricité détenues par l'État de faire baisser les prix à des niveaux inférieurs à ceux considérés par la plupart des acteurs comme commercialement viables pour l'énergie éolienne ou d'autres énergies renouvelables. Les investisseurs du secteur privé, nationaux ou étrangers, ne sont pas parvenus obtenir des débouchés importants (Lema et Ruby, 2007; Li et Ma, 2007).

Une autre incitation potentielle à la construction de centrales exploitant des énergies renouvelables a été le MDP, instrument mis en place par le protocole de Kyoto pour

encourager l'investissement des pays développés dans les énergies propres dans les économies en développement. Jusqu'ici, l'éolien a été le principal bénéficiaire du MDP au sein du secteur de la production d'électricité en Chine (AIE, 2007). Jusqu'ici, les obstacles administratifs et l'ambiguïté des politiques ont empêché une mise en œuvre rapide des énergies renouvelables dans le pays (Zhang, 2006; Resnier et al., 2007).

Les années 2007 et 2008 ont vu le lancement de deux initiatives majeures dans le domaine des échanges de droits d'émission de carbone. En collaboration avec le PNUD, le gouvernement a créé des bourses à Pékin et Shanghai afin de fournir des plates-formes d'échange de ces droits, mais aussi de collecter et de diffuser des informations sur ce sujet et d'assurer des services de conseil. La deuxième initiative, baptisée OMD Carbone (Aligner la gestion du risque climatique sur les besoins de développement humain), vise à mettre en place des centres de service dans les zones les plus pauvres du pays, afin de leur permettre de prendre part aux programmes d'échange de droits d'émission de carbone.

Le piégeage et le stockage du carbone sont appelés à devenir une composante importante de la stratégie chinoise en matière de lutte contre le changement climatique car le pays devrait continuer de d'utiliser à long terme le charbon comme source majeure d'énergie primaire, en particulier dans le secteur électrique. Bien que la nécessité de mener des recherches dans ce domaine figure dans le Programme national sur le changement climatique, aucun engagement ni objectif précis n'a été défini. En dépit de l'absence de stratégie claire de la part des pouvoirs publics, le China Huaneng Group a mis en service la première centrale chinoise de démonstration du piégeage du carbone en juillet 2008. Le projet, en collaboration avec l'Organisation australienne de la recherche scientifique et industrielle du Commonwealth (CSIRO), consiste à extraire le dioxyde de carbone des émissions des centrales à charbon et à utiliser ce gaz dans l'industrie agroalimentaire.

### ***Hausse des prix et justice sociale***

Les politiques de tarification mises en œuvre en 1998 ont rendu l'industrie électrique vulnérable aux marchés internationaux et dépendante de la politique publique. Le prix de la principale source d'énergie primaire, le charbon, est fixé par les marchés internationaux, tandis que les prix de l'électricité à la consommation sont établis par l'État, à des niveaux destinés à répondre à un souci de justice sociale.

Sur la période 2002-08, les prix intérieurs payés aux producteurs de charbon et de pétrole ont augmenté avec les prix internationaux. L'État ayant laissé les prix du charbon varier en fonction de l'offre et de la demande, les prix frontaliers du charbon-vapeur sont passés de 40 USD environ par tonne en 2004 à 110 USD en juillet 2008, soit une évolution similaire à celle des prix internationaux. À l'intérieur du pays, près des zones de production, les prix du charbon, qui étaient inférieurs, ont également augmenté dans des proportions comparables. Le gouvernement a cherché à limiter le prix du charbon vendu aux centrales électriques, sans pour autant le plafonner directement. De la même façon, les prix du pétrole brut chinois ont continué de croître, car l'État les a laissés suivre les tendances des marchés internationaux.

À l'inverse, dans sa volonté de protéger les particuliers et, à un moindre degré, les entreprises industrielles et commerciales, les pouvoirs publics se sont montrés très réticents à l'idée d'augmenter les prix de détail de l'électricité, des produits pétroliers et du gaz naturel. Bien que ces prix aient été relevés à intervalles irréguliers, les tarifs de l'électricité payés par le consommateur final sont restés inférieurs à ceux des prix de gros,

qui n'ont eux-mêmes pas suivi la hausse des prix du charbon. La réticence à augmenter de nouveau les prix de l'énergie s'est encore accentuée en 2007 avec la hausse de l'inflation.

En mars 2008, des pénuries d'électricité sont apparues à travers le pays, et ce malgré les investissements massifs et suivis réalisés au cours des cinq années précédentes pour agrandir le parc de production. Ces problèmes étaient dus en partie à la rigueur de l'hiver dans le sud du pays, mais ils étaient également liés au peu d'empressement des exploitants des centrales à produire alors que les prix du charbon flambaient et que ceux de l'électricité étaient gelés.

En juin 2008, les autorités chinoises n'ont pas pu résister plus longtemps aux pressions demandant des ajustements supplémentaires substantiels des prix et ont dû annoncer une série d'augmentations tarifaires des produits énergétiques. C'est ainsi qu'à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2008 a été autorisée une hausse de 5 % des prix de gros de l'électricité. Cette hausse a donné une bouffée d'oxygène aux producteurs, mais l'industrie a fait valoir à l'époque qu'une nouvelle augmentation de 50 % serait nécessaire pour tenir compte de la progression des prix du charbon enregistrée au cours des 12 mois précédents.

### ***Évolution des systèmes et des institutions en vue de la régulation du secteur***

De 2004 à mars 2008, alors que le gouvernement passait par une phase de réorganisation importante, les modifications apportées aux structures et systèmes de gestion du secteur électrique sont restées mineures. En dépit de l'évolution structurelle spectaculaire de l'industrie électrique elle-même en 2002 et de la création de la Commission nationale de régulation de l'électricité (CNRE), les prérogatives et fonctions associées à ce secteur sont restées du ressort de l'autorité traditionnellement compétente en la matière, à savoir la CEDR (Commission nationale de régulation de l'électricité, 2007b, 2008b).

La soudaine promotion de l'énergie parmi les priorités nationales a vu les dirigeants du pays et le Conseil des affaires d'État s'intéresser davantage que par le passé aux questions liées à l'énergie, comme l'a démontré la constitution du Groupe dirigeant en charge de l'énergie et de son Office d'État pour l'énergie. Pour autant, la CEDR a conservé sa mainmise sur la plupart des aspects essentiels de la décision et de la régulation dans le secteur électrique (tableau 6.8). Plus précisément, cette commission est restée responsable de la formulation de la politique énergétique et de la politique relative au secteur électrique, et notamment de la réforme de ce secteur. En outre, la CEDR était habilitée à approuver les tarifs, les investissements, les nouvelles technologies et les projets MDP.

Bien que ces rôles fussent concentrés entre les mains de la CEDR, d'autres tâches ont été réparties entre divers services gouvernementaux tels que la Commission de contrôle et d'administration des actifs de l'État (SASAC), le ministère des Finances et le ministère des Sciences et Technologies, l'Administration d'État chargée de l'industrie et du commerce et l'Administration d'État pour la protection de l'environnement (tableau 6.8).

La CNRE elle-même a conservé peu de responsabilités clairement définies hormis la formulation de propositions destinées à la CEDR, l'élaboration de règles d'importance mineure et l'exécution de certaines fonctions de régulation de portée limitée. Il semble que la CNRE ait accompli les deux premières tâches avec enthousiasme à en juger par le grand nombre de documents produits depuis janvier 2006. Toutefois, elle a été entravée dans la réalisation de ses missions réglementaires mineures par manque de personnel et de bureaux au niveau local. Ces fonctions continuent donc d'être assurées par les commissions locales pour l'économie et le commerce partout où la CNRE ne dispose pas d'antenne locale.

**Tableau 6.8. Répartition des fonctions des organismes publics relatives au secteur électrique de 2003 à mars 2008**

Fonction	Organisme responsable	Organisme participant
Formulation des politiques énergétiques	CEDR (Bureau de l'énergie)	Groupe dirigeant en charge de l'énergie Office d'État pour l'énergie
Formulation des politiques du secteur électrique	CEDR (Bureau de l'énergie)	CNRE
Planification du secteur électrique	CEDR (Bureau de l'énergie)	CNRE
Tarification	CEDR (Service de la tarification)	CNRE
Approbation des investissements	CEDR (Bureau de l'énergie)	
Approbation des entrées sur le marché	CNRE	
Obligations et qualité de service	CNRE	
Application des lois et administration	CNRE ou commission locale pour l'économie et le commerce	
Définition des zones de desserte	CNRE ou commission locale pour l'économie et le commerce	
Approbation de nouvelles technologies	CEDR	
Approbation des projets MDP	CEDR	
Normes techniques et normes de qualité	CEDR	
Réglementation du système financier des entreprises	Ministère des Finances	CNRE
Réglementation et gestion des actifs nationaux	SASAC	
Réglementation environnementale et gestion de l'environnement	AEPE	
Approbation du champ d'intervention des entreprises	Administration d'État chargée de l'industrie et du commerce	
Normes électriques	Ministère des Sciences et Technologies	
Réglementation relative à la sûreté	CNRE	
Service public	CNRE	

Source : Commission nationale de régulation de l'électricité, 2007b, 2008b.

Dans un rapport analysant l'origine de cet échec à transformer de manière radicale les systèmes et structures de régulation, la CNRE (2008b) isolait les deux facteurs suivants :

- l'incompréhension générale de la part des pouvoirs publics de la nature de la régulation et du besoin de changement tant des structures que des fonctions gouvernementales ;
- l'absence en Chine d'un précédent sur lequel s'appuyer pour créer de nouveaux systèmes et structures réglementaires pour le secteur électrique.

À cela, il convient d'ajouter l'apparente réticence de la CEDR à se départir de ses prérogatives dans les domaines des politiques, de la planification, de l'investissement ou de la tarification.

En outre, la CNRE (2008b) a expliqué qu'elle n'était même pas en mesure d'assurer ses fonctions actuelles correctement, pour les raisons suivantes :

- impossibilité de mettre en place un cadre réglementaire efficace en raison de l'inadéquation des lois et réglementations en vigueur ;
- difficulté recruter le personnel indispensable à une autorité efficace de régulation de l'électricité du fait de la pénurie de main-d'œuvre qualifiée ;
- pouvoirs permettant aux autorités provinciales de protéger les intérêts de l'industrie électrique dans leur circonscription ;
- capacité des compagnies d'électricité de refuser de répondre aux demandes d'informations de la CNRE ;
- manque de considération pour la règle de droit, par opposition à l'autorité morale.

Ainsi, malgré cette redistribution des rôles et responsabilités, les systèmes historiques de réglementation du secteur électrique en Chine ont peu évolué entre 2003 et 2008. Le pouvoir est resté concentré entre les mains de la CEDR pour la plupart des fonctions réglementaires importantes, tandis que d'autres fonctions ont été éparpillées. Cette situation a abouti à une ingérence excessive de l'État là où elle n'était pas nécessaire, mais aussi à une régulation insuffisante là où elle aurait été utile (Commission nationale de régulation de l'électricité, 2008b). Après le battage autour de la création de la CNRE, « autorité indépendante de réglementation », ce nouvel organisme a été traité comme un organe consultatif secondaire, et non comme le régulateur indispensable au développement du secteur.

Le nouveau gouvernement, mis en place en mars 2008, a entrepris de réorganiser en profondeur certains ministères et organismes, mais le secteur de l'énergie n'a connu, pour sa part, que des modifications mineures. Le Groupe dirigeant en charge de l'énergie a été transformé en Commission nationale de l'énergie, et le Bureau de l'énergie a été promu et élargi pour devenir l'Administration nationale de l'énergie (ANE). Cette nouvelle entité englobe le Bureau de l'énergie et l'Office d'État pour l'énergie, ainsi que l'administration responsable de l'énergie nucléaire. Lors de son lancement en juillet 2008, l'ANE comptait 112 collaborateurs répartis en neuf services : politique énergétique, planification des projets, approbation des projets, électricité, charbon, pétrole, énergie nucléaire, sources alternatives et coopération internationale. Bien qu'élevée au rang de quasi-ministère, il est probable que les pouvoirs et la compétence nécessaires pour remplir son mandat continueront à lui faire défaut, notamment parce que l'ANE reste au sein de la CEDR et que le Service de la tarification de cette commission conserve la maîtrise de la fixation des prix de l'énergie (Downs, 2008; Miller, 2008).

Au cours de cette même réorganisation, l'Administration d'État pour la protection de l'environnement (AEPE) a été promue ministère de l'Environnement. Cette évolution signifie que le ministère de l'Environnement, de par son statut de ministère central, peut participer directement aux grandes décisions et a le pouvoir de coordonner d'autres ministères de même niveau pour ce qui concerne les questions écologiques. Il est également probable que les autorités provinciales suivent l'exemple du gouvernement central et associent les bureaux de protection de l'environnement à leurs processus de prise de décisions. Ainsi, le gouvernement de la province du Jiangsu a promu son Bureau pour la protection de l'environnement au rang de Service de la protection de l'environnement.

Il est encore difficile de distinguer quel sera l'impact sur la CNRE de la création de l'Administration nationale de l'énergie et du ministère de l'Environnement. La revalorisation de leur statut peut inciter ces organismes à conserver leurs pouvoirs au lieu de les déléguer à la CNRE. Fin 2008, le gouvernement n'avait encore fait aucune déclaration officielle au sujet d'éventuels ajustements des rôles ou responsabilités de cette commission.

### Réévaluation des plans de réforme sectorielle de la Chine

En 2007, les problèmes d'approvisionnement en électricité paraissaient se résoudre, et l'on prévoyait une surcapacité de production pour 2008, qui marquerait la fin des pénuries à répétition. Dans un effort pour réactiver le processus de réforme du secteur électrique, le Conseil des affaires d'État a publié, en avril 2007, un document (Conseil des affaires d'État, 2007) qui définissait les orientations pour aller de l'avant, en s'appuyant sur la stratégie initiale qu'il avait publiée en 2002 (Conseil des affaires d'État, 2002).

L'objectif de cette section est d'évaluer les plans et propositions de la Chine pour la poursuite de la réforme dans le secteur électrique, à la lumière, d'une part, des changements décrits précédemment et, d'autre, des tendances et évolutions futures.

### **Objectifs et démarche**

Comme nous l'avons précédemment, les objectifs du gouvernement chinois lors du lancement des réformes du secteur électrique dans les années 90 étaient les suivants :

- fournir davantage d'électricité et en améliorer la qualité ;
- améliorer les performances techniques et commerciales de l'industrie électrique ;
- répercuter les économies réalisées sur les consommateurs finals en leur accordant des baisses de tarifs.

Les principes et les plans qui sous-tendent la réforme ont été formulés au milieu et à la fin des années 90, à une période où la demande d'énergie progressait, quoique à un rythme inférieur à celui du début de la décennie. À l'époque, le gouvernement estimait que les investissements étrangers étaient nécessaires pour soutenir le développement du secteur électrique et que ces investissements seraient faciles à obtenir. En outre, la stratégie de réforme s'appuyait sur l'idée que l'introduction de la concurrence était vitale pour réaliser les objectifs de l'État pour l'industrie électrique, à savoir attirer des capitaux, baisser les coûts et réduire les tarifs.

À cet égard, le gouvernement chinois suivait alors la philosophie dominante sur la scène internationale et s'intéressait exclusivement aux résultats économiques de l'industrie électrique, au sens restreint du terme « économique ». La démarche des pouvoirs publics était cohérente avec sa politique industrielle générale de transformation en sociétés commerciales puis de privatisation progressive des entreprises d'État, et de libéralisation des marchés intérieurs de produits. Cette stratégie, appliquée à l'industrie électrique, était également compatible avec la politique énergétique globale consistant à augmenter le parc national de production en vue de soutenir la croissance économique.

Plus d'une décennie plus tard, les priorités de la politique énergétique de la Chine ont changé considérablement et, ailleurs dans le monde, la conception de la réforme et de la régulation du secteur électrique a évolué (voir section suivante).

En 2008, la politique énergétique de la Chine est guidée par une combinaison d'objectifs à court et à long terme. À court terme, le gouvernement déploie des efforts considérables pour atteindre son objectif de réduction de l'intensité énergétique de 20 % entre 2006 et 2010. Bon nombre de ces mesures concernent le secteur électrique, tant la production que la consommation. Dans le même temps, l'inflation relativement élevée depuis 2006 a rendu le gouvernement réticent à l'idée d'augmenter les prix de détail de l'énergie, en particulier de l'électricité, surtout pour les ménages et les populations rurales.

Pour le plus long terme, les autorités chinoises adoptent progressivement des stratégies qui doivent conduire à une consommation plus durable de l'énergie, en termes d'intensité énergétique, mais aussi d'impact environnemental. Ces stratégies intègrent la nécessité d'adapter la structure de l'économie chinoise pour en réduire la dépendance à l'égard de l'industrie lourde, d'améliorer l'efficacité énergétique à tous les niveaux de l'économie, de diversifier le bouquet énergétique ou encore de favoriser le développement de sources d'énergie nouvelles, propres et renouvelables. C'est ce qui explique l'impulsion donnée ces dernières années à la construction de parcs éoliens et de centrales nucléaires,

à la mise en place de technologies de combustion propre du charbon et à la réalisation d'un essai de piégeage du carbone.

Derrière ces objectifs à court et à long terme, il y a la perspective que la hausse rapide de la demande d'électricité en Chine, sauf crise économique ou politique majeure, se poursuivra à un rythme compris entre 7.5 et 8.0 % pour la période 2005-15, et entre 4.4 et 4.9 % pour la période 2005-30 (Agence internationale de l'énergie, 2007a).

Cette combinaison de priorités stratégiques est sensiblement différente de celle du milieu ou de la fin des années 90. En particulier, la volonté de renforcer l'efficacité énergétique dans l'ensemble de l'économie, conjuguée à la recherche d'une énergie propre, provoquera inéluctablement une hausse des coûts de l'énergie. Même si l'amélioration de l'efficacité et de la propreté du secteur électrique procure des avantages à long terme, les investisseurs ont besoin d'incitations pour apporter leur contribution aux nouvelles technologies de production et de consommation de l'électricité, et les consommateurs finals ont besoin d'être encouragés à réaliser des économies.

Le défi que représente la gestion de la transition vers un système énergétique plus durable ne concerne pas uniquement la Chine, mais aussi les pays de l'OCDE dont la demande d'énergie croît à un rythme faible quand elle ne décroît pas. La Chine et d'autres pays en développement sont confrontés à la difficulté supplémentaire de gérer cette transition à un moment où la demande d'électricité s'envole et où il faut investir à la fois dans de nouvelles centrales et de nouveaux équipements électriques. Simultanément, les impératifs macroéconomiques et les priorités en matière de justice sociale doivent également être respectés.

Compte tenu de ce nouveau contexte, il n'est pas évident que la stratégie initiale d'ouverture de la production à la concurrence réponde aux priorités actuelles du gouvernement. Les mesures de réforme déjà prises ont eu des effets positifs qui se sont traduits par une offre plus abondante et de meilleure qualité et par l'amélioration des performances techniques et commerciales de cette industrie. Le troisième objectif des années 90, à savoir la répercussion de la baisse des coûts sur les consommateurs finals sous forme de réductions tarifaires, n'a pas encore été atteint en raison de la hausse du coût des combustibles, encore que le gouvernement ait protégé certains consommateurs de ces augmentations de prix.

En matière de politique énergétique, les priorités actuelles de la Chine exigent que des signaux administratifs et économiques forts soient envoyés aux producteurs et aux consommateurs d'énergie (Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique, 2004; Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, 2005; Secrétariat de la Charte de l'énergie, 2007). Ces signaux devraient permettre d'orienter à la fois les investissements d'infrastructure des uns et les achats d'équipements électriques des autres, mais aussi de modifier leurs comportements, afin de créer un système électrique fiable et correctement dimensionné, de maximiser l'efficacité énergétique et de réduire au minimum l'impact environnemental. Pour l'industrie électrique, ces signaux couvriraient, par exemple, les questions suivantes :

- choix de la source d'énergie, de la technologie et de l'emplacement des nouvelles centrales ;
- modernisation des centrales existantes ;
- construction de réseaux de transport et de distribution ;

- exploitation des centrales et de l'ensemble du système, dispatching inclus ;
- investissement dans les équipements électriques industriels, commerciaux et domestiques ;
- recherche et développement de nouvelles technologies propres et efficaces.

La seule introduction de la concurrence à la production ne permettra pas de réaliser ces objectifs. Des mesures complémentaires fortes sont nécessaires. Devant l'urgence des problèmes de puissance, d'efficacité énergétique et d'environnement que connaît la Chine, la question clé est de savoir si cette ouverture à la concurrence doit continuer d'être la principale priorité du développement futur du secteur de l'énergie électrique.

En termes simples, deux choix s'offrent au gouvernement :

- poursuivre l'ouverture de la production électrique à la concurrence, en amenant le secteur vers le modèle 3, tout en prenant des mesures pour relever les défis de la construction de centrales, de l'efficacité énergétique et de l'environnement ;
- ou laisser de côté les projets de libéralisation du marché et poursuivre la mise en œuvre de mesures conformes aux priorités stratégiques actuelles, et conserver le modèle 2.

Pendant plusieurs années, de nombreuses voix ont fait valoir que le secteur électrique de la Chine n'était pas prêt à s'ouvrir à la concurrence et qu'il fallait au préalable prendre un grand nombre de mesures pour l'y préparer, mais aussi que l'on pouvait faire beaucoup pour résoudre les problèmes avant la libéralisation du secteur (Andrews-Speed, 2004; Agence internationale de l'énergie, 2006; Commission nationale de régulation de l'électricité, 2007b, 2008b).

### **Mesures de réforme spécifiques**

Le document du Conseil des affaires d'État d'avril 2007 (Conseil des affaires d'État, 2007) reprend les composantes déjà annoncées de la réforme du secteur électrique, à savoir :

- poursuivre la séparation entre la production et le transport ;
- poursuivre la séparation entre des activités auxiliaires et les principales compagnies d'électricité ;
- améliorer les systèmes de dispatching ;
- créer les conditions permettant de séparer la distribution du transport ;
- améliorer le secteur électrique dans les zones rurales ;
- pousser plus loin la transformation des entreprises d'électricité en sociétés commerciales et en améliorer les performances ;
- améliorer la réforme tarifaire de l'électricité ;
- réviser les lois et réglementations ;
- accélérer le changement des fonctions gouvernementales ;
- accélérer le développement des marchés de l'électricité.

Aucune de ces propositions à l'exception de la dernière n'implique l'introduction d'une concurrence directe à la vente d'électricité. En fait, ces mesures peuvent être considérées comme des étapes vitales de la préparation à l'introduction de la concurrence.

Cette ouverture à la concurrence pose un certain nombre de problèmes majeurs, indépendamment du fait que les priorités des politiques énergétiques aient changé. Au

premier rang figurent les faiblesses de longue date du système juridique, des lois et réglementations applicables et des structures et systèmes institutionnels de gestion et de régulation du secteur électrique (Andrews-Speed, 2004; Agence internationale de l'énergie, 2006; Commission nationale de régulation de l'électricité, 2007, 2008).

Un certain nombre de caractéristiques du secteur électrique sont source de problèmes supplémentaires. Certains existent de longue date, d'autres sont apparus au fil des réformes dans les dernières années (Pitmann et Zhang, 2008). Le réseau de transport reste fragmenté en dépit d'investissements continus, et ce morcellement va restreindre les ventes à l'intérieur des marchés de gros régionaux proposés, mais aussi limiter les échanges très attendus de l'Ouest et du Nord du pays vers le Sud et l'Est. Par conséquent, il est probable que les marchés de gros seront géographiquement plus petits que prévu, ce qui pourrait permettre à certains producteurs d'acquiescer sur le leur une influence excessive. Ce risque de comportement anticoncurrentiel sera encore accru si certaines compagnies possèdent à la fois des centrales fonctionnant en base et en pointe sur le même marché, si l'excédent de puissance est réduit et s'il y a un bénéfice à tirer du refus de mettre sa production sur le réseau, ou encore si la collusion s'installe entre plusieurs entreprises d'État. Qui plus est, la place prépondérante du charbon dans le parc énergétique, particulièrement dans le Nord et le Centre de la Chine, se traduira probablement par une forte volatilité des prix.

Le comportement anticoncurrentiel peut être corrigé si les obstacles à l'entrée de nouveaux investisseurs du secteur privé sont abaissés. Malheureusement, en Chine, les barrières à l'investissement privé, et notamment à l'investissement étranger, ont toujours été élevées, si l'on excepte une période de quelques années dans les années 90. Les principaux obstacles à l'investissement privé dans la production d'électricité en Chine restent les suivants (Andrews-Speed, 2004; Pitmann et Zhang, 2008) :

- l'ambiguïté des politiques et des plans de réforme du secteur électrique ;
- l'ambiguïté des lois et des réglementations ;
- l'instabilité des contrats ;
- le système de fixation des tarifs de gros, qui limite les rendements financiers même lorsque des contrats d'achat ont été signés ;
- la complexité du système réglementaire, qui impose des coûts de transaction élevés ;
- l'abondance des capitaux nationaux dont bénéficient les entreprises publiques qui investissent dans la production électrique, combinée au protectionnisme local.

Bien qu'actuellement, la Chine n'ait pas nécessairement besoin du secteur privé pour réunir des capitaux supplémentaires, et bien que l'industrie de l'électricité soit probablement capable de se procurer la technologie nécessaire en coopérant avec des sociétés d'ingénierie étrangères, la participation d'investisseurs privés chinois et étrangers aurait l'avantage de réduire l'ampleur du comportement anticoncurrentiel des acteurs en place. Or, pour que le marché de gros chinois devienne intéressant pour ces investisseurs, il faut que les barrières à l'entrée répertoriées plus haut soient substantiellement abaissées.

Compte tenu du niveau actuel des obstacles à l'entrée et des problèmes techniques et structurels particuliers évoqués ci-dessus, il existe des arguments de poids pour dire que le secteur chinois de l'électricité n'est pas prêt à l'ouverture de la production à la concurrence et que le gouvernement devrait s'intéresser à d'autres mesures servant ses priorités stratégiques, et poursuivre la préparation d'un marché de gros concurrentiel de l'électricité.

Ces étapes ont déjà été définies par l'Agence internationale de l'énergie (2006). Elles comprennent les mesures répertoriées dans le document du Conseil des affaires d'État (2007), de même que des propositions spécifiques formulées à cette époque par d'autres organismes gouvernementaux chinois, tels que la CNRE et la CEDR. Les mesures proposées par l'AIE pour prolonger les réformes précédentes et pour préparer l'ouverture de la production à la concurrence sont plus diverses et, occasionnellement, mettent l'accent sur des points différents de ceux choisis par le gouvernement chinois.

Les recommandations de l'AIE concernant des actions spécifiques destinées à améliorer l'efficacité et de la performance écologique du secteur ont de nombreuses similitudes avec les priorités actuelles du gouvernement chinois, par exemple :

- amélioration du dispatching et des méthodes de fixation des prix de gros, de façon à récompenser en toute transparence les centrales propres ayant un rendement élevé; les tarifs de gros comprendraient deux parties, l'une destinée à couvrir les coûts fixes et l'autre, les coûts variables ;
- amélioration et renforcement des dispositifs administratifs et des incitations économiques afin de maîtriser les émissions de dioxyde de soufre et de particules, en obligeant les entreprises à s'équiper des matériels nécessaires, à mettre ces équipements aux normes et à les utiliser ;
- instauration de systèmes de planification et d'autorisation plus rigoureux de façon à mieux maîtriser la taille, les technologies, les sources d'énergie et l'emplacement des nouvelles centrales ;
- institution d'un système de tarification du transport qui encourage le gestionnaire du réseau à effectuer les investissements nécessaires ;
- remaniement complet des tarifs à la consommation pour parvenir à un dispositif transparent et fondé sur les coûts, qui incite les consommateurs d'électricité à faire des économies d'énergie, mais sans défavoriser outre mesure le secteur commercial.

En outre, l'AIE a proposé un certain nombre de mesures qui ne sont pas reprises de manière explicite dans la stratégie du gouvernement relative au secteur électrique, notamment :

- séparation des fonctions de dispatching et de gestion du réseau par la création d'un gestionnaire de réseau indépendant ;
- nette accentuation des efforts de création et de mise en œuvre de systèmes favorisant la maîtrise de la demande dans tous les secteurs de l'économie et dans l'ensemble du pays; bien que les mesures nécessaires soient connues depuis plusieurs années et que certaines d'entre elles aient déjà été mises en œuvre de manière limitée, beaucoup reste à faire (Hu et al., 2005); on pourrait ainsi s'intéresser tout particulièrement à la mise en place d'un tarif horaire pour les clients industriels et commerciaux ;
- modification des modalités d'attribution de subventions aux populations les plus pauvres par la mise en place d'un tarif social pour remplacer la faiblesse généralisée des tarifs demandés aux particuliers.

Indépendamment de la direction et du rythme de la future réforme du secteur électrique, le cadre dans lequel opère cette branche d'activité exige une amélioration substantielle à plusieurs égards (Agence internationale de l'énergie, 2006). Le gouvernement doit mettre au point une stratégie de réforme claire, qui répertorie les rôles, les responsabilités, les objectifs et les risques, et dans laquelle l'enchaînement des mesures soit bien défini. Un

seul organisme doit être chargé de diriger la réforme et cet organisme doit posséder les pouvoirs et compétences indispensables pour entretenir la dynamique de changement et adapter le processus en temps voulu si nécessaire. Le gouvernement doit donner aux réformes proposées des fondements juridiques solides, notamment par l'actualisation des lois et réglementations en vigueur. Il convient de renforcer la transparence de la prise de décisions et de l'information tant dans le processus de réforme que de la régulation. Enfin, les systèmes de gouvernance des entreprises publiques de ce secteur doivent être transformés radicalement pour que les mesures envisagées aient le maximum de chances d'aboutir aux résultats escomptés en termes d'efficacité énergétique et de protection de l'environnement.

De toutes les mesures proposées par les organismes chinois ou étrangers (Berrah et Wright, 2002; Agence internationale de l'énergie, 2006; Commission nationale de régulation de l'électricité, 2007b), la plus importante est la mise en place d'une autorité de régulation dotée de pouvoirs et de moyens suffisants pour superviser l'élaboration et la mise en œuvre des réformes et les mener à bien. Lorsque la CNRE a été créée en 2002, on espérait qu'elle endosserait ce rôle, mais jusqu'ici ses moyens, et surtout ses pouvoirs, se sont révélés insuffisants. Les pouvoirs d'exécution des principales tâches de réglementation restent entre les mains de la CEDR, comme nous l'avons vu précédemment, or celle-ci manque déjà des moyens nécessaires pour remplir son rôle efficacement.

Pour que le processus de réforme réussisse, il faudra que la CNRE se charge des tâches suivantes : réglementation des acteurs du marché et lutte contre les comportements anticoncurrentiels; contrôle du dispatching et de la sécurité du réseau; régulation des investissements; promotion de l'efficacité énergétique et de la protection de l'environnement, protection des consommateurs, collecte et analyse des données; et enfin tarification. Parallèlement au processus politique de transfert d'autorité, la CNRE devra disposer de ressources substantiellement accrues en personnel et en compétences, au niveau central, à Pékin, comme dans le reste du pays. De plus, des mesures spécifiques devront être prises pour améliorer l'image publique de cette commission, de sorte que ses rôle et responsabilités soient bien compris du public et de l'industrie, car un tel organisme de régulation est chose assez nouvelle en Chine.

Même sans l'étape supplémentaire d'ouverture de la production à la concurrence, l'ensemble de ces mesures constitue un programme d'action majeur et devrait procurer des avantages substantiels à brève échéance en termes de fourniture d'électricité, de consommation totale d'énergie et d'impact sur l'environnement.

### **Incidences des enseignements récents issus de pays de l'OCDE et de pays en développement**

Les premiers pays à se lancer dans une réforme radicale de leur secteur électrique étaient, dans les années 80, le Chili, le Royaume-Uni et la Norvège. Comme nous l'avons mentionné plus haut dans ce chapitre, les idées sur lesquelles repose ce processus et les enseignements tirés des premières années de réforme dans ces pays, entre autres, ont fourni au gouvernement chinois le cadre utilisé pour formuler la stratégie de transformation du secteur électrique vers la fin des années 90 et au début des années 2000.

Depuis 2000, deux phénomènes ont conduit à un réexamen de la stratégie de libéralisation dans certaines régions :

- plusieurs pays qui s'étaient engagés sur la voie de la libéralisation, principalement des pays de l'OCDE, ont connu de graves pannes d'électricité et des prix en dents de scie dans les années 2000-05 ;
- de nombreux pays rencontrent des problèmes nouveaux lorsqu'ils tentent de concilier leurs politiques de libéralisation sectorielle avec l'urgence d'investir dans la construction d'équipements et de parer au changement climatique.

L'objectif de la présente section est d'examiner comment les événements, les tendances, les changements de conception et les changements de priorité politique dans les pays de l'OCDE et les pays en développement au cours de ces dernières années ont influé sur les approches adoptées en matière de gestion et de réforme du secteur électrique, et à quel point ces évolutions sont pertinentes pour la Chine. La section débute par un résumé des principaux enseignements de rapports récents sur les réformes menées depuis 20 ans dans les pays de l'OCDE et les pays en développement, avant d'aborder les enseignements tirés d'expériences plus récentes.

### **Enseignements généraux tirés des expériences de réforme**

Tout le monde s'accorde à dire que le principal objectif de la réforme du secteur électrique est d'offrir un meilleur service par l'amélioration des pratiques d'exploitation et des investissements, en volume et en qualité, en vue de soutenir la croissance et le développement économiques. Dans le même temps, ces mesures devraient réduire le poids que ce secteur fait peser sur les finances publiques, tout en assurant l'accessibilité matérielle et financière des populations pauvres à l'électricité (Agence internationale de l'énergie, 2005a; Besant Jones, 2006).

Les appréciations de la réussite des réformes du secteur électrique sont beaucoup plus variables. Pour autant, des avantages non négligeables peuvent clairement être dégagés dans certains cas (AIE, 2005a; Besant-Jones, 2006; Nakano et Managi, 2008), notamment :

- l'amélioration de l'efficacité productive et allocative du secteur électrique ;
- la diversification des sources d'énergie et des acteurs du marché de l'électricité ;
- la réduction des surcapacités de production ;
- la meilleure coordination entre les acteurs du marché ;
- la baisse des prix pour les clients finals ;
- une plus grande participation des consommateurs à la gestion du secteur.

Des progrès ont été faits dans la compréhension des risques associés à la réforme du secteur électrique. Les risques les plus grands sont les pénuries ou la forte volatilité des prix, voire les deux, ou encore la persistance de prix élevés. Ces problèmes peuvent avoir des causes diverses : abus de position dominante sur le marché, mauvaises pratiques d'exploitation ou insuffisance des investissements dans les infrastructures faute d'incitations appropriées. Sur un marché concurrentiel, des prix très bas engendrent parfois des difficultés financières pour certaines catégories d'investisseurs, ce qui peut être perçu comme présentant une importance stratégique, dans le cas de l'énergie nucléaire ou des énergies renouvelables, par exemple. Le marché peut donc compromettre la stratégie du gouvernement. Enfin, les prix élevés, quoique nécessaires à certains moments pour favoriser les investissements, accentuent la pauvreté énergétique, d'autant que les mécanismes de

marché seuls incitent rarement l'industrie électrique à investir pour desservir les communautés pauvres ou isolées.

Pour réduire ces risques au minimum, il convient de prêter une grande attention à la conception de la stratégie et des plans de réforme ainsi qu'à la préparation de leur mise en œuvre (AIE, 2005a). Il est nécessaire que le gouvernement participe activement à la mise au point de la stratégie; que les acteurs politiques s'engagent à soutenir l'avancement des réformes; et que des efforts considérables soient déployés pour faire accepter les mesures par toutes les composantes concernées de la société. Le gouvernement doit être très attentif à déjouer les tentatives d'abus de position dominante par des groupes d'intérêts aux étapes clés de la réforme, en particulier lors de la privatisation.

L'État doit élaborer la législation et les règles de marché nécessaires, créer une autorité de régulation aussi indépendante que possible et faire en sorte que la définition des politiques et les processus réglementaires soient le plus transparents possible. Une régulation active et robuste est indispensable tout au long du processus de réforme de manière à diversifier les acteurs et à empêcher les abus de marché.

Le cadre réglementaire est le facteur le plus important de la réussite des réformes (Besant-Jones et Tenenbaum, 2001; Bacon et Besant-Jones, 2002; Besant-Jones, 2006; AIE, 2001, 2005a; Jamasb et Pollitt, 2007). S'il est essentiel que l'autorité de régulation n'ait aucun lien de dépendance avec le gouvernement ou le secteur électrique, elle doit aussi disposer de prérogatives claires et jouir d'une crédibilité importante dans l'ensemble de la société. La répartition réelle des pouvoirs entre le gouvernement et l'autorité de régulation est assez variable. Les autorités les plus indépendantes, investies des pouvoirs les plus importants, se trouvent normalement sur les marchés les plus libéralisés tandis que sur les marchés les moins ouverts les autorités de régulation ont des liens plus étroits avec le pouvoir. Pour être efficace, l'autorité doit répondre aux besoins du processus de réforme et aux structures et systèmes nationaux de gouvernement et d'administration publique. Dans un grand pays comme la Chine, il est nécessaire que la coordination soit effective entre les autorités de régulation nationales et locales, mais aussi entre celles intervenant dans les domaines de l'énergie et de l'environnement.

La réforme du secteur électrique n'est pas une action ponctuelle, mais un processus long qui peut durer plusieurs années ou décennies. Même si certains objectifs sont faciles à déterminer et même si l'enchaînement général des actions clés est clair pour tout le monde (modèles 1 à 4), il n'existe pas de solutions « toutes faites ». Il revient à chaque gouvernement d'établir des plans adaptés au contexte et aux besoins du moment du secteur électrique (Besant-Jones et Tenenbaum, 2001; Besant-Jones, 2006; AIE, 2005a). Les conditions initiales revêtent ici une importance particulière : superficie du pays, taille du secteur électrique, ampleur d'une éventuelle surcapacité de production, état des infrastructures de transport, niveau des revenus, conditions macroéconomiques et systèmes politique et administratif.

Quelle que soit la voie de réforme choisie, les gouvernements doivent éviter de se lancer dans la transformation du secteur électrique et l'introduction de marchés concurrentiels avant d'avoir adopté les mesures préparatoires capitales (lois, règles et réglementations notamment). Lancer les réformes sans avoir respecté ces conditions préalables obère les chances de succès.

Autre enseignement important de l'expérience internationale, il importe de définir dans les règles de marché et le cadre réglementaire post-libéralisation, des priorités et des

mécanismes clairs pour traiter les externalités liées à la fiabilité de la fourniture, à l'environnement et à l'équité sociale (AIE, 2005a). Nombre de gouvernements commencent seulement à s'apercevoir qu'ils n'ont pas prêté une attention suffisante à ces questions. Dans leur souci de réussite économique tangible à court terme, ils ont oublié les priorités à long terme.

### **Enseignements tirés d'expériences plus récentes**

Les années 2000 à 2005 ont été marquées par de graves pannes d'électricité et une volatilité politiquement inacceptable des prix sur les marchés de l'électricité de certains pays de l'OCDE, dont les États-Unis, le Canada, le Royaume-Uni, les pays scandinaves et l'Italie. Selon de nombreux observateurs de l'époque, ces événements étaient l'illustration que le concept même de réforme du secteur électrique était une erreur, et bon nombre de pays ont alors ralenti ou suspendu les processus en cours. Mais une analyse plus réfléchie a montré que ces incidents provenaient principalement de défauts dans la conception des marchés ou d'erreurs dans la régulation des marchés (Besant-Jones et Tenenbaum, 2001; AIE, 2003, 2005a, b).

L'introduction des mécanismes de marché change la façon dont les décisions d'investissement sont prises. La conception du marché doit permettre d'envoyer des signaux de prix à tous les participants de manière appropriée et opportune, la politique et la réglementation en la matière doivent être transparentes et prévisibles, surtout pour les investisseurs. L'intervention imprévisible du gouvernement sur le marché et le plafonnement des prix sont deux dangers bien particuliers. Les investisseurs ne doivent pas craindre l'ingérence des pouvoirs publics et les éventuels plafonnements des prix doivent être de courte durée si l'on veut éviter de décourager l'investissement. De même, si les prix augmentent brusquement sur le marché, les autorités ne doivent pas céder à la panique, car ces hausses sont pour les investisseurs le signal qu'ils doivent investir dans des équipements qui font cruellement défaut.

L'État a effectivement un rôle à jouer : veiller à ce qu'il existe une capacité de production et de transport suffisant, d'une part, et contrôler la nature et l'importance des investissements dans la construction d'équipements, d'autre part. De même, il lui incombe assurément d'établir les cadres législatifs et réglementaires propres à garantir la sécurité du réseau de transport. La sécurité du réseau et la définition des mesures d'intervention d'urgence sont l'affaire du gouvernement, car il ne faut pas compter sur le marché pour s'en charger. La sécurité du système exige une définition claire des rôles et responsabilités, une coordination, une communication et des échanges d'excellente qualité entre tous les acteurs et le recours aux meilleures technologies disponibles et aux personnes les plus qualifiées (AIE, 2005b).

Outre le défi que représente la gestion des perturbations et de la flambée des prix à court terme, bon nombre de gouvernements à travers le monde rencontrent à présent deux difficultés supplémentaires liées à la sécurité de la fourniture et à l'environnement. Le problème est dû au fait que, par définition, le processus de libéralisation réduit la marge de manœuvre dont disposent les pouvoirs publics pour influencer directement sur le marché, sauf à mettre en place des mécanismes complémentaires visant à répondre à ces externalités.

Dans le secteur électrique, la sécurité de la fourniture renvoie principalement à la disponibilité et à l'importance des ouvrages de production et de transport plutôt qu'à la fiabilité du réseau, même si l'approvisionnement en combustible peut également se

révéler problématique. Plusieurs pays, comme le Royaume-Uni, vont devoir affronter sous peu une insuffisance de la puissance installée. Cette situation n'est pas tant due à la croissance de la demande qu'à la conjugaison du bas niveau des prix et de l'inaction des pouvoirs publics, deux facteurs qui ont différé les investissements dans la construction de centrales en base pour remplacer des centrales arrivant en fin de vie. Bien que les prix élevés puissent probablement déclencher les investissements nécessaires, le retard pris sera important, en particulier si le gouvernement décide de soutenir la construction de nouvelles centrales nucléaires.

Ces expériences montrent que les gouvernements risquent de perdre la maîtrise de la politique d'investissement sur les marchés fortement libéralisés, alors même qu'une certaine coordination de la part de l'État est nécessaire, surtout si le secteur repose sur des techniques de production à grande échelle. À l'opposé, les techniques décentralisées à plus petite échelle peuvent réagir plus rapidement à un besoin d'investissement (Finon *et al.*, 2004).

La sécurité énergétique et l'environnement ont obligé de nombreux gouvernements à s'intéresser de plus près aux énergies de substitution, propres et renouvelables telles que l'éolien, les énergies marine et solaire, les technologies de combustion propre du charbon, le piégeage et le stockage du carbone ou encore l'énergie nucléaire. Bien que ces sources d'énergie apportent des solutions, presque toutes ont un coût supérieur à la moins chère des autres énergies disponibles que le marché privilégierait. L'État doit donc intervenir pour mettre en place des incitations transparentes et prévisibles, tant administratives qu'économiques, de manière à encourager certains types d'investissement et de comportement. Or, la réussite de la mise en œuvre de telles politiques débouchera inéluctablement sur une hausse des prix de l'énergie pour les consommateurs finals, ce qui va directement à l'encontre de l'un des objectifs inscrits dans la réforme du secteur électrique.

Plus préoccupant encore aujourd'hui est le caractère imprévisible des politiques elles-mêmes et de la probabilité de succès de certaines mesures lorsqu'elles seront mises en œuvre. Les gouvernements et les autorités supranationales telles que l'Union européenne et le GIEC procèdent actuellement à un réexamen radical des politiques des énergies propres et renouvelables et de l'énergie nucléaire, et de nombreux aspects des politiques futures aux échelons national et international demandent à être clarifiés. Compte tenu de la longueur des délais de mise en œuvre et de la durée de vie des investissements dans le secteur électrique, ce manque de clarté nuit à l'investissement dans les nouvelles technologies et la construction d'équipements (Agence internationale de l'énergie, 2007b).

La lenteur de la prise de décisions et de la mise en application effective de politiques adéquates provient en partie d'incertitudes tout à fait compréhensibles, mais aussi de la difficulté de gérer les répercussions de ces politiques sur des facteurs comme la pauvreté énergétique et la compétitivité nationale. Dans certains pays, ces préoccupations sont accentuées par la résistance politique et intellectuelle à l'introduction de mesures considérées comme contraires à la croyance profondément ancrée en la puissance des mécanismes du marché. Dans le cas des énergies renouvelables, par exemple, l'expérience a montré que les tarifs d'achat aux producteurs sont un instrument bien plus efficace pour favoriser la construction rapide d'installations que les obligations réglementaires d'achat de telles énergies. Or, certains gouvernements semblent dans l'incapacité d'adopter ce tarif d'achat pour des raisons idéologiques (Lipp, 2007; Mitchell, 2008).

### **Implications pour la Chine**

Les implications de ces enseignements pour la Chine en 2009 sont les suivantes :

- la mise en place de marchés concurrentiels dans le secteur électrique peut apporter des avantages économiques, mais seulement sous certaines conditions ;
- les risques sont importants, et une préparation sérieuse est nécessaire pour les maintenir à des niveaux acceptables; il convient en particulier de mettre en œuvre des mesures visant à établir un cadre législatif et réglementaire solide avant l'ouverture des marchés à la concurrence ;
- même si les réformes du marché procurent des avantages économiques à court terme, elles ne permettront pas toujours d'atteindre les objectifs à plus long terme de fiabilité du système, de sécurité de la fourniture et de protection de l'environnement si le gouvernement n'élabore pas des politiques et des instruments clairs à cet effet.

Le gouvernement chinois est devant le choix suivant : poursuivre la mise en place à brève échéance de marchés concurrentiels dans la production d'électricité, comme semble le préconiser la CNRE (Zhang, 2008), ou bien suspendre le processus d'ouverture des marchés et chercher plutôt à surmonter les difficultés actuelles sans introduire de concurrence. Deux facteurs vont dans le sens de la deuxième approche, plus prudente.

En premier lieu, comme nous l'avons vu aux sections précédentes, la Chine n'a pas encore établi, comme il aurait fallu, le cadre législatif et réglementaire permettant de maintenir les risques d'échec à un niveau acceptable.

En deuxième lieu, et c'est un aspect peut-être plus important encore, les priorités de l'action du gouvernement chinois ont évolué depuis les années 90, comme indiqué plus haut. Si l'on écarte les perspectives de ralentissement économique à court terme, la demande d'électricité en Chine est partie pour augmenter à un rythme soutenu dans un avenir prévisible. Le fait que le charbon ait de grandes chances de rester une source d'énergie privilégiée soulève de nombreux problèmes environnementaux. La surcapacité de production et de transport ne sera vraisemblablement que temporaire. La principale priorité du gouvernement chinois est d'encourager des investissements dans des centrales et des ouvrages de transport qui soient adaptés en termes de sources d'énergie, d'échelle, de technologie et d'emplacement. Dans le même temps, les pouvoirs publics doivent renforcer les mesures incitant les consommateurs d'électricité à économiser l'énergie.

Ainsi, dans le contexte actuel de la Chine, l'introduction d'une concurrence généralisée à la production présente deux types de risques : tout d'abord, il est possible que les objectifs économiques limités de la concurrence ne soient pas atteints; ensuite, les marchés concurrentiels peuvent compromettre la capacité du gouvernement d'atteindre les objectifs plus urgents de la sécurité de la fourniture et de la protection de l'environnement.

Pour ces raisons, il est recommandé au gouvernement de mettre en application bon nombre des propositions avancées par la CNRE et la CEDR, mais aussi par l'AIE (2006) comme nous l'avons vu précédemment, à l'exception toutefois de l'ouverture des marchés à la concurrence. Une période de quelques années pourrait être mise à profit pour édifier le cadre institutionnel du passage à la concurrence et mettre en œuvre un éventail d'instruments, autres que l'ouverture des marchés, afin de résoudre les problèmes plus urgents que sont la sécurité du réseau, la sécurité de la fourniture, l'efficacité du secteur et la protection de l'environnement.

## Bibliographie

- Agence internationale de l'énergie (2001), *Regulatory Institutions in Liberalised Energy Markets*, OCDE/AIE, Paris.
- Agence internationale de l'énergie (2003), *Regulatory Institutions in Liberalised Energy Markets*, OCDE/AIE, Paris.
- Agence internationale de l'énergie (2005a), *Lessons from Liberalised Electricity Markets*, OCDE/AIE, Paris.
- Agence internationale de l'énergie (2005b), *Learning from the Blackouts: Transmission System Security in Competitive Electricity Markets*, OCDE/AIE, Paris.
- Agence internationale de l'énergie (2006), *China Power Sector Reforms: Where to Next?*, OCDE/AIE, Paris.
- Agence internationale de l'énergie (2007a), *World Energy Outlook 2007*, OCDE/AIE, Paris.
- Agence internationale de l'énergie (2007b), *Climate Policy Uncertainty and Investment Risk*, OCDE/AIE, Paris.
- Agence internationale de l'énergie (ouvrage sous presse), *China Cleaner Coal Study*, OCDE/AIE, Paris.
- Andrews-Speed, P. (2004), *Energy Policy and Regulation in the People's Republic of China*, Kluwer Law, Londres.
- Bacon, R.W. et J. Besant-Jones (2002), *Global Electric Power reform, Privatization and Liberalisation of the Electric Power Industry in Developing Countries*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Berrah, N. et J. Wright, (2002), *Establishment of a State Electricity Regulatory Commission in China: A Suggested "Roadmap"*, Banque mondiale, Washington, D.C.
- Besant-Jones, J. et B. Tenenbaum (2001), *The California Power Crisis: Lessons for Developing Countries*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Besant-Jones, J. (2006), *Reforming Power Markets in Developing Countries: What Have We Learned?*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Bishop M., J. Kay et C. Mayer (dir. pub.) (1994), *Privatization and Economic Performance*, Oxford University Press, Oxford.
- BP (2008), *BP Statistical Review of World Energy 2008*, BP, Londres.
- Centre de recherche sur le développement (2004), *National Energy Strategy and Policy Report*, Centre de recherche sur le développement du Conseil des affaires d'État, Pékin.
- Chiu, B. et M.K. Lewis (2006), *Reforming China's State-owned Enterprises and Banks*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Commission nationale de régulation de l'électricité, 2003, « Guidelines for establishing regional power markets » (Lignes directrices pour la mise en place de marchés régionaux de l'électricité).
- Commission nationale de régulation de l'électricité (2007a), « Production and business operation of enterprises are improving », *Electricity*, 2007, n° 4, Pékin, pp. 35-37.
- Commission nationale de régulation de l'électricité (2007b), *Study of the Capacity Building of the Electricity Regulatory Agency (SERC)*, République populaire de Chine, Commission nationale de régulation de l'électricité (CNRE), Pékin.
- Commission nationale de régulation de l'électricité (2008a), « Review on development of Chinese power industry in 2002-2006 », *Electricity*, 2008, n° 1, Pékin, pp. 13-32.
- Commission nationale de régulation de l'électricité (2008b), *Policy Recommendations on the Comprehensive Reform of the National Electricity System*, Commission nationale de régulation de l'électricité (CNRE), Pékin.
- Commission d'État pour le développement et la réforme (2004), *Avis relatif à l'accélération d'une progression saine et ordonnée de la restructuration du secteur de l'électricité*, Commission d'État pour le développement et la réforme (CEDR), Pékin (en chinois).
- Commission d'État pour le développement et la réforme (2005), *Avis relatif à la méthode d'application de la réforme des prix de l'électricité et à la normalisation de ces prix*, Commission d'État pour le développement et la réforme (CEDR), Pékin (en chinois).
- Commission d'État pour le développement et la réforme (2007a), *Politique relative à l'utilisation du gaz naturel*, Commission d'État pour le développement et la réforme (CEDR), Pékin (en chinois).

- Commission d'État pour le développement et la réforme (2007b), *Eleventh Five-Year Plan for Energy Development* (Onzième plan quinquennal de développement de l'énergie), Commission d'État pour le développement et la réforme (CEDR), Pékin.
- Commission d'État pour le développement et la réforme (2007c), *Méthode de dispatching pour une économie d'énergie dans la production électrique* (essai), Commission d'État pour le développement et la réforme (CEDR), Pékin (en chinois).
- Commission d'État pour le développement et la réforme (2007d), *China's National Climate Change Programme* (Programme national chinois relatif au changement climatique), Commission d'État pour le développement et la réforme (CEDR), Pékin.
- Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (2005), « Promoting Energy Efficiency », *Country Report – Bélarus*, n° 22, Nations Unies, New York.
- Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (2004), *End-use Energy Efficiency and Promotion of a Sustainable Energy Future*, Nations Unies, New York.
- Conseil des affaires d'État (2002), *Avis du Conseil des affaires d'État relatif au programme de réforme structurelle de l'énergie électrique*, Conseil des affaires d'État, Pékin (en chinois).
- Conseil des affaires d'État (2003), *Programme de réforme des prix de l'électricité*, Conseil des Affaires d'État, Pékin (en chinois).
- Conseil des affaires d'État (2007), *Propositions de mise en œuvre relatives à l'approfondissement de la réforme du secteur de l'électricité sur la durée du 11<sup>e</sup> plan quinquennal*, Conseil des affaires d'État, Pékin (en chinois).
- Downs, E. (2006), *The Energy Security Series: China*, The Brookings Institution, Washington, DC.
- Du, L., J. Mao et J. Shi (2008), « Assessing the impact of regulatory reforms on China's electricity generating industry », *Energy Policy*.
- Energy Charter Secretariat (2007), *Policy Developments and Challenges in Delivering Energy Efficiency*, Energy Charter Secretariat, Bruxelles.
- Energy Information Administration (2008), *China Energy Profile*, US Energy Information Administration, Washington, DC.
- Finon, D., T.A. Johnsen et A. Midttun (2004), « Challenges when electricity markets face the investment phase », *Energy Policy*, vol. 32, pp. 1355-1362.
- Foster C.D. (1992), *Privatization, Public Ownership and the Regulation of Natural Monopoly*, Blackwell, Oxford.
- Helm, D., J. Kay et D. Thompson (1988) « Energy Policy and the Role of the State in the Market for Energy », *Fiscal Studies*, vol. 9, n° 1, pp. 41-61.
- Hu, Z., D. Moskovitz et J. Zhao (2005), *Demand-Side Management in China's Restructured Power Industry*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Hunt, S. et G. Shuttleworth (1996), *Competition and Choice in Electricity*, John Wiley, Chichester.
- Jaccard, M. (1995), « Oscillating currents: The changing rationale for government intervention in the electricity industry », *Energy Policy*, vol. 23, n° 7, pp. 579-592.
- Jamasb T. et M. Pollitt (2007), « Incentive regulation of electricity networks: Lessons of experience from Britain », *Energy Policy*, vol. 35, pp. 6163-6187.
- Lema, A. et K. Ruby (2007), « Between fragmented authoritarianism and policy coordination: creating a Chinese market for wind energy », *Energy Policy*, vol. 35, pp. 3 879-3 890.
- Li, J. et L. Ma (2007), « In focus: China's wind industry », *Renewable Energy Focus*, septembre/octobre, pp. 46-48.
- Lipp, J. (2007), « Lessons for effective renewable electricity policy from Denmark, Germany and the United Kingdom », *Energy Policy*, vol. 35, pp. 5 481-5 495.
- Lewis, J.I. (2007), « China's climate change strategy », *China Brief*, vol. VII, n° 13, pp. 9-13.
- Martinot, E. et J. Li (2007), *Powering China's Development: The Role of Renewable Energy*, Worldwatch Institute, Washington, DC.
- Miller, L. (2008), « Demystifying China's energy wars », *Far Eastern Economic Review*, vol. 171, n° 7, pp. 44-48.
- Mitchell, C. (2008), *The Political Economy of Sustainable Energy*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.

- Nakano, M. et S. Managi (2008), « Regulatory reforms and productivity: An empirical analysis of the Japanese electricity industry », *Energy Policy*, vol. 36, pp. 201-209.
- Pittman, R. et V.Y. Zhang (2008), *Electricity Restructuring in China: The Elusive Quest for Competition*, Division antitrust, ministère de la Justice des États-Unis, Washington, DC.
- Resnier, M., C. Wang, P. Du et J. Chen (2007), « The promotion of sustainable development in China through the optimization of a tax/subsidy plan among HFC and power generation CDM projects », *Energy Policy*, vol. 35, pp. 4529-4544.
- Rosen, D.H. et T. Houser (2007), *China Energy: A Guide for the Perplexed*, Peterson Institute for International Economics, Washington, DC.
- Shao, S., Z. Lu, N. Berrah, B. Tenenbaum et J. Zhao Jianping (dir. pub.) (1997), *China. Power Sector Regulation in a Socialist Market Economy*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Wang, B. (2007), « An imbalanced development of coal and electricity industries in China », *Energy Policy*, vol. 35, pp. 4959-4968.
- Wang, N. (2008), « Current situation and prospect of pumped-storage hydropower plant in China », *Electricity*, n° 4, Pékin, pp. 49-51.
- Wee, S. et K. Wee (2003), « Foreign projects in China's power industry: Tariff reductions and renegotiations », *The Electricity Journal*, vol. 16, n° 6., pp. 54-65.
- Xu, Y.C. (2002), *Powering China. Reforming the Electrical Power Sector in China*, Ashgate/Dartmouth, Aldershot.
- Zhang, C., T.C. Heller et M.M. May (2005), « Carbon intensity of electricity generation and CDM baseline study: Case studies of three Chinese provinces », *Energy Policy*, vol. 33, pp. 451-465.
- Zhang, X. (2008), « Power reform enters new stage », *Electricity*, n° 2, Pékin, pp. 9-13.
- Zhang, Z. (2006), « Towards an effective implementation of clean development mechanism projects in China », *Energy Policy*, vol. 34, pp. 3691-3701.

## PARTIE III

### Chapitre 7

# Le secteur de l'eau

*La République populaire de Chine doit faire face à de nombreux problèmes préoccupants dans le secteur de l'eau, pénuries, pollution et inondations notamment, qui entravent la croissance économique et nuisent à la santé de la population. Malgré les investissements massifs réalisés dans ce secteur, la situation continue globalement d'empirer en termes de disponibilité et de qualité de la ressource à mesure que le développement économique se poursuit.*

*Ce chapitre expose les principaux défis de la gestion de l'eau en Chine : fragmentation du cadre institutionnel et juridique et manque d'efficacité de la coopération, qu'elle soit verticale ou horizontale, entre les ministères et les différents niveaux d'administration aux échelons national, provincial et local. Pour comprendre et analyser comment les autorités chinoises peuvent relever ces défis, ce chapitre examine, au niveau des bassins hydrographiques, les questions d'ordre institutionnel et réglementaire qui influent sur l'allocation des ressources hydriques aux différents usagers pour l'irrigation, la consommation domestique en zone rurale et urbaine ou l'utilisation dans l'industrie. Il tente également de traiter certains de ces sujets dans l'optique d'une amélioration des systèmes réglementaires, en s'appuyant sur l'expérience de pays de l'OCDE.*

## Introduction

La République populaire de Chine doit faire face à de nombreux problèmes préoccupants dans le secteur de l'eau, pénuries, pollution et inondations notamment, qui entravent la croissance économique et nuisent à la santé de la population. Malgré les investissements massifs réalisés dans les barrages et les canaux d'alimentation, l'hydroélectricité et la prévention des inondations, les infrastructures urbaines de distribution d'eau et d'assainissement, par exemple, la situation continue globalement d'empirer en termes de disponibilité et de qualité de la ressource, à mesure que le développement économique se poursuit.

La gestion publique de l'eau se distingue de celle d'autres ressources car elle doit, pour être efficace, s'organiser au niveau des bassins hydrographiques ainsi qu'à travers les divisions administratives géographiques classiques. En effet, l'eau circule librement sans souci des limites juridictionnelles, alors que le transport des autres ressources est décidé par l'homme. Elle constitue également une ressource/un bien économique très inhabituel(le) en ce qu'elle est universellement disponible (bien qu'inégalement répartie dans l'espace et dans le temps) et peut être obtenue gratuitement, bien qu'elle doive généralement être traitée et transportée, ce qui entraîne des coûts d'infrastructure et d'exploitation élevés. Il faut également la distribuer aux usagers, et collecter ou éliminer les eaux usées polluées. L'exploitation de la quasi-totalité des systèmes de distribution d'eau et de gestion des eaux usées relève de monopoles, la concurrence directe dans ce domaine et les échanges de ce produit de base ou de ce service se révélant extrêmement complexes. En conséquence, l'eau est traditionnellement considérée comme un bien public et gérée par l'État plutôt que par des organisations du secteur privé. En milieu urbain, la distribution de l'eau et l'assainissement peuvent être structurés en fonction des limites géographiques et des circonscriptions administratives locales.

La situation de la gestion du secteur de l'eau en Chine évolue avec :

- le renforcement des pouvoirs des organismes de bassin hydrographique (du moins pour la gestion quantitative) ;
- la mise en place de systèmes d'allocation des ressources hydriques et d'échange de droits d'utilisation de l'eau et le passage d'une gestion axée sur l'offre à une gestion axée sur la demande ;
- le renforcement du contrôle de la qualité de l'eau et de la lutte contre la pollution par la mise en place d'une planification de la gestion de la charge polluante totale et de la protection de la qualité de l'eau des bassins hydrographiques, en vue d'atteindre des objectifs de qualité ambiante de l'eau ;
- l'entrée du secteur privé dans les services municipaux de la distribution de l'eau et de l'assainissement, et son expansion.

De nombreux problèmes restent toutefois à régler, en particulier :

- le manque de coordination entre la gestion des ressources hydriques et celle du contrôle de la qualité de l'eau et de la lutte contre la pollution, notamment au niveau des bassins ;
- les lacunes des évaluations des ressources hydriques et de leur allocation, qui ne tiennent pas encore compte de manière scientifique des flux environnementaux, ce

qui entraîne le maintien de prélèvements excessifs et la surexploitation des eaux souterraines et de surface ;

- l'intégration imparfaite de la programmation du développement de l'hydroélectricité dans le processus de planification globale des bassins hydrographiques ;
- la nature incertaine de l'environnement réglementaire des compagnies municipales des eaux et de l'assainissement, qui génère pour les communes le risque d'une exploitation abusive par des compagnies du secteur privé et pour ces dernières, le risque d'opérer dans des conditions non cohérentes, déloyales ou imprévisibles.

La résolution de certains de ces problèmes facilitera grandement les investissements des secteurs public aussi bien que privé dans les infrastructures de gestion des ressources hydriques et de lutte contre la pollution, et permettra de mettre en place des structures institutionnelles efficaces dotées des capacités nécessaires à une meilleure gestion.

De fait, le niveau des investissements dans les ressources hydriques et la lutte contre la pollution de l'eau devrait être bien supérieur au niveau actuel. Les pertes de croissance économique engendrées par les pénuries d'eau et la pollution dépassent largement les dépenses à engager pour remédier à ces problèmes. Des investissements bien planifiés d'amélioration de la gestion et des infrastructures devraient donc s'avérer très rentables sur le plan économique.

L'une des clés de la mise en œuvre d'une gestion et d'une planification plus efficaces de l'utilisation de l'eau est la création de mécanismes de tarification agissant comme de véritables instruments économiques et incitant les parties prenantes à rationaliser l'utilisation de l'eau et à réaliser les investissements nécessaires dans les infrastructures hydriques. La politique chinoise actuelle de tarification de l'eau vise à y inclure la totalité des coûts de distribution et de traitement des entreprises qui assurent l'approvisionnement en eau et l'élimination des eaux usées (en intégrant des mécanismes de protection des usagers les plus pauvres). Jusqu'à présent cependant, ces niveaux de tarification capables d'assurer la viabilité financière n'ont été mis en place que dans certaines grandes agglomérations; les villes qui disposent de moins de moyens continuent à facturer des prix trop bas pour être réalistes (et en conséquence à assurer un faible niveau de service) et à compter sur les subventions des gouvernements locaux pour équilibrer leurs comptes. Dans l'idéal, le tarif de l'eau devrait également inclure les coûts externes de l'utilisation de celle-ci, liés par exemple à l'appauvrissement de la ressource, à la pollution et à l'impact sur l'environnement, et prendre en compte la valeur économique des utilisations de l'eau (ces différents coûts constituant le coût d'opportunité marginal de l'eau). Le mécanisme existant de redevance liée aux ressources hydriques permet de commencer à incorporer ce type de coûts dans le prix de l'eau. L'introduction et l'augmentation progressives d'une telle redevance pourraient être programmées, et les recettes supplémentaires ainsi générées viendraient se substituer à d'autres formes d'imposition et seraient utilisées pour améliorer les infrastructures de protection de l'environnement. Une fois calculé pour des régions données, le coût d'opportunité marginal complet de l'eau peut immédiatement servir d'outil de planification des investissements dans les ressources hydriques, mais également dans le développement urbain, industriel et agricole en général.

Qu'il s'agisse de gérer l'allocation des ressources en eau, la tarification ou les permis de prélèvement et de déversement, tous les systèmes avancés conçus pour encourager une utilisation plus efficace de l'eau et une réduction des déchets et de la pollution par la mise en place d'incitations économiques et administratives nécessiteront un renforcement

considérable du suivi et du contrôle, sous peine de voir ces nobles objectifs balayés par l'évasion et la fraude. Il faudra particulièrement veiller à renforcer les pouvoirs des autorités de réglementation et s'assurer que les cibles définies n'engendrent pas de résultats contre-productifs.

Les systèmes chinois d'administration de l'eau sont complexes et détaillés, mais pâtissent de leur fragmentation entre plusieurs ministères et des conflits d'objectifs entre le gouvernement central et les autorités locales. Cette fragmentation s'est révélée particulièrement lourde de conséquences pour la gestion de la qualité de l'eau et, malgré les récentes améliorations législatives (telles que la loi sur la prévention et la maîtrise de la pollution de l'eau de 2008) et la réorganisation de certains ministères, les structures institutionnelles en place ne semblent pas en mesure d'adopter le type d'action coordonnée que requiert la gravité de la crise actuelle. Il faudrait envisager une réorganisation de fond de la gestion de l'eau qui privilégierait des institutions dotées d'une responsabilité véritablement intégrée en matière de planification, de fourniture et de contrôle des ressources hydriques, dans leurs aspects quantitatifs et qualitatifs, au niveau des bassins.

Un renforcement massif de la participation du secteur privé depuis une dizaine d'années s'est opéré sous la supervision des structures actuelles de réglementation des entreprises de distribution d'eau et de traitement des eaux usées en zone urbaine, mouvement qui a donné naissance au marché des services de l'eau de loin le plus actif au monde. Ce marché peine néanmoins à assurer des niveaux d'investissement à la hauteur des besoins d'infrastructures hydriques de la Chine. Assez mal défini et inégalement mis en œuvre, le système réglementaire expose les investisseurs privés à des incertitudes et des risques dans la conduite de leurs activités, et les municipalités à une exploitation abusive de la part d'entrepreneurs privés. Un cadre réglementaire plus clair et plus rigoureux, coordonné entre tous les échelons, de l'administration centrale aux instances locales, permettrait d'augmenter la participation du secteur privé, de limiter les risques (et les primes associées) et d'élever le niveau de service aux usagers et de performance environnementale.

La culture politique et gouvernementale chinoise est assez différente de celle de la plupart des pays de l'OCDE, et de nombreux modèles qui ont donné de bons résultats ailleurs dans le passé risquent de ne pas être applicables dans ce pays. Le système chinois présente également des caractéristiques qui pourraient être particulièrement propices à une évolution rapide vers un comportement plus efficace, notamment à travers les dispositifs d'évaluation, en référence à des cibles définies, de la performance des hauts fonctionnaires des ministères et des différents hauts responsables. La Chine pourrait également intégrer dans ses systèmes complets et bien établis de gestion des ressources humaines les évolutions induites la réforme de la réglementation, vue sous l'angle législatif et institutionnel.

Les sections suivantes tentent de traiter certains de ces sujets dans l'optique d'une amélioration des systèmes réglementaires, en s'appuyant sur l'expérience de pays de l'OCDE.

La mise en place d'un système complet et totalement intégré de réglementation et de planification dans le secteur chinois de l'eau devrait avoir de nombreux effets positifs en termes de réduction de la pollution, d'utilisation plus durable de l'eau et de renforcement de l'équité dans l'accès aux ressources, mais elle contribuera également à compliquer les procédures dans certains domaines. Il sera nécessaire de procéder à une consultation avant d'autoriser, par exemple, un nouveau déversement ou prélèvement majeur dans le cadre d'un programme hydroélectrique, et les autorités locales devront travailler de façon mieux coordonnée avec l'administration provinciale, les commissions de gestion de bassin hydrographique et le

gouvernement central. Il devrait en résulter une amélioration globale, mais il sera peut-être nécessaire de ralentir le rythme de développement, comme cela a été le cas dans des pays de l'OCDE, pour permettre une planification adéquate, avec à la clé une rentabilité supérieure des investissements et un allongement de la durée de vie des actifs des projets.

## Réforme de la réglementation du secteur de l'eau en Chine

Pour comprendre la réforme de la réglementation dans le secteur de l'eau en Chine, il convient tout d'abord d'expliquer ce que recouvre le mot « réglementation » et comment la mise en œuvre d'une telle réforme peut mener à une amélioration de la gouvernance et à une société plus prospère et plus équitable. Ce chapitre envisage la question sous l'angle des concepts et pratiques en cours dans les pays de l'OCDE. Les concepts chinois de réglementation et de gouvernance peuvent s'en éloigner considérablement.

Une « réglementation » est un ensemble de règlements, c'est-à-dire de documents officiels qui définissent les procédures, la nature des relations et des responsabilités, et sont généralement obligatoires par nature. Les dispositions de la législation primaire prévoient souvent que les questions techniques seront clarifiées ou définies dans des règlements. Ceux-ci peuvent être de différents types, mais formalisent toujours, en définitive, des relations administratives, techniques et contractuelles.

Pour être efficaces, ils doivent reposer sur des principes élaborés à partir de consultations et de négociations entre les responsables des projets de réglementation, les représentants des acteurs concernés et les personnes chargées de l'application des décisions.

Une bonne réglementation confère clarté, stabilité, crédibilité et prévisibilité aux cadres institutionnels qui gèrent les forces du marché. Les règlements écrits doivent être assortis des capacités institutionnelles nécessaires à leur mise en œuvre, leur clarification, leur contrôle, leur application et la gestion des conflits d'intérêt.

Une réforme n'est jamais totalement terminée, car chaque action appelle une réaction, et chaque secteur voit ses frontières évoluer en permanence. Dans le secteur de l'eau, un cadre réglementaire rigoureux, mais souple, peut induire une augmentation des dépenses d'équipement et une amélioration de l'efficacité opérationnelle. Une fois les premiers objectifs atteints, les systèmes réformés doivent répondre à des exigences plus strictes en termes de services et de performance environnementale. Il est nécessaire qu'ils préservent les acquis initiaux face à des conditions en perpétuelle évolution, à l'usure et à la dégradation inévitables des biens d'équipement et à l'obsolescence des capacités des ressources humaines.

Lors de l'élaboration de systèmes réglementaires, il est d'usage de dissocier les tâches de définition des politiques, de contrôle et de mise en œuvre. La législation doit définir et présenter clairement les rôles correspondants et conférer aux différents acteurs les pouvoirs et attributions nécessaires pour remplir leurs fonctions, notamment la capacité d'octroyer des licences d'exploitation, de définir des normes, de requérir des informations, de lever des fonds, de prendre des sanctions réglementaires et d'informer le public. Des recommandations écrites peuvent clarifier les responsabilités et fournir le socle technique de la réglementation et de la surveillance. Les acteurs du secteur réglementé doivent être informés et avoir reçu une formation suffisante pour comprendre et mettre en œuvre les systèmes. Les technologies sont susceptibles de renforcer considérablement les capacités réglementaires; les communications électroniques, bases de données, systèmes d'information géographique (SIG), tableurs et outils d'aide à la décision permettent en effet de mettre en place des mécanismes efficaces qui n'auraient pas été envisageables dans le

passé. Lors de l'élaboration des politiques et des règlements détaillés, il convient de prendre en compte le rôle essentiel de la technologie dans l'efficacité de la mise en œuvre.

Le cadre administratif et institutionnel général a suivi en Chine une évolution très différente de celle qui a été observée dans la plupart des pays de l'OCDE. Le pays est actuellement dans une phase de transition entre des procédures administratives datant de l'époque de l'économie planifiée et des instruments économiques plus récents, adaptés à la gestion d'une économie de marché émergente. Certains de ces systèmes et méthodes sont courants dans les pays de l'OCDE, tandis que d'autres sont assez différents.

La Chine est confrontée à de vastes problèmes de pénurie et de pollution de l'eau, mais aussi d'investissement dans les services de l'eau en zone urbaine<sup>1</sup>. Ce rapport se propose d'examiner la situation et l'environnement réglementaire actuels du secteur chinois de l'eau et d'établir des comparaisons avec certains pays de l'OCDE. Il s'agit ensuite d'en tirer des conclusions et de formuler des recommandations susceptibles d'aider les personnes qui s'intéressent à la réforme actuelle de ce secteur en Chine.

L'objectif de la réforme de la réglementation doit être d'assurer un service public de distribution d'eau potable, d'assainissement et de qualité environnementale apte à répondre aux besoins des usagers urbains et ruraux, aujourd'hui et, de manière durable, dans l'avenir.

On distingue actuellement en Chine trois grands groupes d'usagers de l'eau, dont les besoins et les impératifs sont différents.

- *Les usagers agricoles des zones rurales*, qui ont besoin d'eau pour irriguer leurs cultures, d'une source d'eau salubre à usage domestique et d'un meilleur assainissement pour se protéger des maladies et améliorer leur qualité de vie. Une grande partie de cette population vit dans la pauvreté absolue et, dans sa vaste majorité, elle dispose de revenus individuels et communaux si faibles que les choix et options d'investissement et d'amélioration possibles s'en trouvent considérablement limités. La population rurale a vu ses perspectives s'améliorer considérablement avec les politiques d'ouverture et de réforme de la Chine de ces trente dernières années, mais reste aujourd'hui de plus en plus souvent à la traîne, tandis que la population urbaine goûte au faste d'une société industrielle prospère. Les usagers des zones rurales et l'irrigation représentent de loin la plus forte consommation d'eau, avec 60 à 70 % des prélèvements, et sont responsables pour une large part de la pollution diffuse. Les sources rurales sont à l'origine d'une grande partie de la pollution par les éléments nutritifs (azote et phosphore), mais jouent un rôle bien moindre dans la pollution organique et les rejets d'ammoniac. Pour ce groupe, un investissement relativement faible dans les infrastructures contribue efficacement à réduire la demande d'eau et la pollution. Toutefois, ce groupe dispose d'un accès très limité à la technologie et au financement nécessaires pour amorcer la transition vers une utilisation durable des ressources naturelles et vers des moyens de subsistance plus respectueux de la nature. Les investissements doivent porter à la fois sur l'individu et sur la commune, avec peu de latitude pour implanter des entreprises dans ce secteur. La gestion des ressources en eau est orchestrée par les autorités des districts et des villages, auxquelles se joignent quelques organisations dirigées par les parties concernées, telles que des associations d'usagers de l'eau, des agences d'irrigation au niveau des districts et des entreprises privées qui assurent la modernisation des canaux d'irrigation et donnent un accès direct aux eaux souterraines en creusant localement des puits de grande profondeur.

- *Les usagers des petites villes et agglomérations moins développées*, qui vivent actuellement une phase de transition de l'agriculture à l'industrie, avec un développement limité des infrastructures. Dans ces zones, le problème consiste à mettre en place une distribution fiable d'eau courante aux foyers et aux entreprises, ainsi qu'un système d'égouts associé à un certain niveau de traitement des eaux usées et de lutte contre la pollution industrielle. La qualité des infrastructures hydriques disponibles est souvent très médiocre, et il est difficile de mettre sur pied des entreprises efficaces, capables d'entretenir et de développer les infrastructures en zone urbaine sur une base durable de couverture des coûts. L'association d'une réforme des conditions institutionnelles et financières et d'une refonte des tarifs de l'eau peut aider ces organismes et compagnies des eaux de petite taille à accéder à l'indépendance financière et leur donner la possibilité d'entretenir et de moderniser leurs actifs. Toutefois, des investissements seront nécessaires aux échelons local et national, afin de mettre en place les systèmes de collecte et de traitement des eaux usées qui font désespérément défaut pour lutter contre l'énorme pollution des eaux fluviales actuellement engendrée par ces communautés. Les services de l'eau sont assurés par des organismes municipaux ou des compagnies semi-autonomes, financés en partie par les redevances payées par les usagers, mais généralement subventionnés par les autorités locales. Des sociétés privées commencent à pénétrer sur ce marché.
- *Les usagers des grandes agglomérations*, qui vivent dans une société industrielle et exercent principalement leurs activités dans le secteur tertiaire. Des réseaux complets de distribution d'eau et de collecte des eaux usées ont été mis en place dans ces agglomérations, avec un niveau raisonnable de traitement des eaux résiduaires. L'objectif est d'atteindre les niveaux d'optimisation de l'utilisation des ressources et des investissements et d'efficacité opérationnelle affichés par les pays de l'OCDE les plus avancés dans ce domaine. Pour les compagnies des eaux des principales agglomérations, le problème de la préservation de la capacité de production et de service ira en s'accroissant au fur et à mesure de la détérioration des actifs les plus anciens desservant les centres-villes, ce qui aiguëra la concurrence vis-à-vis d'autres investissements d'équipement, sans oublier la nécessité d'étendre les services aux zones périphériques et de se conformer aux normes de plus en plus strictes en matière de service et de protection de l'environnement. Les compagnies des eaux sont généralement des sociétés ou des organismes financièrement indépendants dont les activités sont financées par les redevances des usagers; les investissements dans les infrastructures sont pris en charge à l'échelon de l'État, de la province et de la municipalité. Le secteur privé est de plus en plus présent, en tant que source d'investissements et prestataire de services de gestion aux services municipaux des eaux, selon diverses modalités contractuelles ou de transfert d'actifs.

L'investissement global nécessaire dans les services chinois de l'eau est énorme, notamment dans les villes secondaires ainsi que dans les secteurs de la collecte et du traitement des eaux usées et de la lutte contre la pollution. Il faut en particulier investir dans la gestion des boues afin que les polluants extraits des eaux usées ne retournent pas dans l'environnement sous une forme encore plus nocive, mais puissent au contraire être valorisés ou, en tous cas, ne plus présenter de danger.

Il est également utile de prendre en compte, dans l'optique des bassins hydrographiques, la répartition sectorielle des usagers des services de l'eau, ainsi que leurs besoins et leurs effets sur les ressources hydriques : l'eau est utilisée à hauteur de 71 % pour l'agriculture, de 18 % pour l'industrie et de 11 % pour la consommation urbaine

(ministère de l'Eau, 2004). Les principaux problèmes relevés dans ces différents secteurs sont exposés ci-après.

- *Agriculture* – Attribution des ressources en eau et gestion de la demande/des économies d'eau; sur les 44 % de cultures irriguées, 40 % font l'objet (à des degrés divers) de mesures destinées à économiser l'eau (ministère de l'Eau, 2007). Au regard des normes internationales, l'efficacité des systèmes d'irrigation est faible : de 40 à 45 % seulement de l'eau prélevée atteint les cultures, le reste se perd en raison de fuites dans les réseaux ou d'autres problèmes (Wang, 2007). Bien que l'agriculture soit le plus gros consommateur d'eau, la valeur économique de l'eau dans ce secteur est très faible comparée aux secteurs de l'industrie ou des services; néanmoins, compte tenu du nombre de personnes dépendantes de l'agriculture, l'impact social du changement est considérable. La pollution imputable à l'agriculture est importante; selon les estimations, la demande chimique en oxygène (DCO)<sup>2</sup> des rejets agricoles est 1.4 fois supérieure à celle des eaux usées urbaines et industrielles combinées (BASD, 2006). L'élevage intensif connaît une croissance rapide, avec d'importantes répercussions locales en termes de pollution. Mais la part de cette pollution qui atteint réellement les principaux cours d'eau et nuit à leur équilibre est très difficile à calculer; il est urgent d'étudier de plus près cet aspect, d'autant plus que les systèmes chinois de lutte contre la pollution ne prennent quasiment pas en compte le rôle de la pollution diffuse. Le ruissellement d'éléments nutritifs (phosphore et azote) issus de l'agriculture est l'une des principales causes du phénomène de plus en plus préoccupant d'eutrophisation des eaux.
- *Industrie* – Selon les normes internationales, l'efficacité d'utilisation de l'eau dans l'industrie chinoise est faible, et la pollution élevée. Chaque entreprise doit prendre en compte et mesurer l'eau qu'elle utilise et les polluants qu'elle rejette. Des audits d'efficacité de l'eau, un renforcement du recyclage et des investissements dans une production propre peuvent améliorer sensiblement la situation. Des contrôles plus stricts pour vérifier que les rejets actuels respectent les normes de base sont essentiels; la simple étude d'impact sur l'environnement<sup>3</sup> pour les nouveaux rejets est insuffisante. La législation a entériné une évolution vers des normes de rejets définies à partir du calcul de la charge polluante totale permettant d'atteindre les objectifs de qualité des eaux fluviales; il reste maintenant à la mettre en œuvre.
- *Réseaux urbains de distribution d'eau* – Développement des infrastructures. Amélioration de la gouvernance du secteur de l'eau. Investissements dans la collecte et le traitement des eaux usées, la gestion des boues et la mise en conformité du service de distribution d'eau avec des normes de qualité. Les compagnies des eaux doivent avoir une assise financière viable.

Pour comprendre et analyser comment le secteur chinois de l'eau pourrait relever les défis précédemment exposés, la présente étude examine, au niveau des bassins hydrographiques, les questions d'ordre institutionnel et réglementaire qui influent sur l'allocation de la ressource aux différentes catégories de consommateurs en vue de l'irrigation, de la consommation domestique en zone rurale et urbaine et de l'utilisation industrielle. Quelques considérations seront formulées sur la nécessité de parvenir à concilier les exigences souvent contradictoires de la protection contre les inondations et de la production d'énergie hydraulique à partir des cours d'eau.

L'élaboration d'initiatives réglementaires en Chine est limitée par l'application de la règle selon laquelle « ce qui est impossible à mesurer est impossible à gérer ». Dans tout

système de gestion des bassins hydrographiques, il est essentiel de coordonner la surveillance et la communication d'informations dans les domaines de l'hydrologie, de la qualité de l'eau, des prélèvements et des rejets. S'agissant des services urbains, la communication d'informations sur la qualité du service et le respect des normes ainsi que sur les résultats financiers est indispensable à la réglementation des organismes et compagnies des eaux.

En ce qui concerne la gestion des ressources hydriques et des réseaux urbains, la présente étude dresse un bilan comparatif de la situation en Chine et dans certains pays de l'OCDE et tente de tirer des enseignements des bons résultats comme des obstacles mis en évidence dans les pays considérés, afin de déterminer les éléments transposables en Chine et de dégager des possibilités d'action pour ce pays.

### **Structure institutionnelle du secteur de l'eau en Chine**

La responsabilité du secteur de l'eau est partagée principalement entre le ministère de l'Eau, le ministère de la Protection de l'environnement et le ministère de l'Habitat et de la Construction urbaine et rurale<sup>4</sup>. Ces ministères sont chargés respectivement de la gestion quantitative et qualitative des eaux souterraines et de surface; de la maîtrise des rejets dans les eaux de surface et de la lutte contre la pollution de celles-ci; de la distribution de l'eau ainsi que de la collecte et du traitement des eaux usées en milieu urbain. Chacun de ces ministères opère par l'intermédiaire d'un organisme d'État gestionnaire, avec des services au niveau des provinces, des municipalités et des districts. Ces services dépendent et reçoivent leur financement des administrations locales de l'échelon correspondant, et non du ministère de tutelle. Le ministère de l'Eau administre directement les sept commissions de bassin des grands cours d'eau en tant qu'organismes supraprovinciaux auxquels est déléguée la responsabilité de gérer les ressources hydriques, d'assurer la protection des principaux canaux et de coordonner les activités provinciales de gestion des affluents.

Un certain nombre d'autres ministères influent également de manière notable sur la gestion de l'eau, tels que le ministère de l'Agriculture (utilisations en milieu rural) et le ministère de la Santé (qualité de l'eau potable).

Les ministères d'État ont généralement des antennes aux niveaux provincial et municipal, comme les Bureaux de protection des ressources en eau pour le ministère de l'Eau et les Bureaux de protection de l'environnement pour le ministère de la Protection de l'Environnement. Les fonctions du ministère de l'Habitat et de la Construction urbaine et rurale sont réparties entre divers bureaux à l'échelon local.

Une caractéristique importante du système administratif chinois à l'échelon provincial et aux niveaux inférieurs est son double rattachement : direction et orientation verticales du ministère de tutelle, d'une part, mais administration et financement horizontaux de l'échelon correspondant du pouvoir local, d'autre part.

À travers ces différents niveaux d'administration, le ministère des Finances et les services qui en dépendent sont responsables des budgets de fonctionnement, tandis que la Commission d'État pour le développement et la réforme (CEDR) est responsable de la planification des investissements et de la réforme de la réglementation. La tarification des matières premières, telles que l'eau, est également définie par cette commission ainsi que par ses bureaux locaux, en consultation avec d'autres services.

Le système de responsabilité des cadres, géré par le Département de l'Organisation du Comité central du Parti communiste chinois (PCC), influe sur les priorités stratégiques ainsi que sur les évaluations des performances et l'évolution de la carrière des hauts responsables, en référence à des cibles définies.

Cette organisation générale comprend diverses procédures d'équilibrage des pouvoirs, de communication d'informations et d'évaluation. Cependant, dans le cas de la gestion du secteur de l'eau, elle a engendré un système très fragmenté. La répartition complexe des responsabilités entre plusieurs ministères rend difficile la coordination entre l'État, les provinces, les agences de bassin et les autorités locales. Des chevauchements, des failles et des conflits de responsabilités aboutissent à un déficit de communication entre les différentes institutions concernées. Cette situation crée des inefficacités notables dans l'administration, notamment pour ce qui est de la gestion de la qualité de l'eau des bassins hydrographiques.

Le ministère de la Protection de l'Environnement et ses bureaux provinciaux, par exemple, sont responsables de la limitation des déversements dans les cours d'eau, alors que la préservation de la qualité des eaux courantes relève du ministère de l'Eau et des agences de bassin. La coopération et le partage de données entre ces ministères sont limités et il manque à ce jour des systèmes efficaces pour appliquer les mesures de lutte contre la pollution qui permettraient d'atteindre les objectifs de qualité définis pour les cours d'eau. Il convient toutefois de noter que ces systèmes sont en cours d'élaboration.

Le cadre juridique de la gestion tant quantitative que qualitative des ressources hydriques est défini par la loi sur l'eau de 2002 et la loi sur la prévention et la maîtrise de la pollution de l'eau, révisée en 2008. La loi sur l'eau, principalement élaborée par le ministère de l'Eau, prévoit un cadre général de gestion des ressources hydriques (lequel a évolué depuis la version de 1988) privilégiant une gestion à l'échelle des bassins versants plutôt qu'une administration par les circonscriptions concernées. L'objectif de la loi révisée sur la prévention et la maîtrise de la pollution de l'eau, essentiellement élaborée par le ministère de la Protection de l'Environnement, consiste à recentrer les approches intégrées construites autour des bassins hydrographiques sur la gestion de la qualité de l'eau, et renforce les sanctions à la disposition des autorités de régulation en cas de non-application (encadré 7.1).

### **Enseignements tirés des pays de la zone OCDE**

Dans l'Union européenne, les principes édictés dans la directive-cadre sur l'eau permettent de réduire les problèmes de fragmentation. Cette directive encourage une gestion intégrée des bassins hydrographiques en définissant des objectifs communs en termes de résultats environnementaux à atteindre selon un calendrier précis et par l'application systématique d'une gestion planifiée des bassins, d'une surveillance et d'une intégration de la prévention et de la maîtrise de la pollution aquatique.

Dans la plupart des pays de l'OCDE, les services de l'eau sont gérés au niveau municipal, selon une logique qui fait de plus en plus de place à l'association et au regroupement géographique. Les mécanismes d'analyse comparative et de surveillance réglementaire se multiplient, faisant contrepoids à l'importance grandissante des groupements dans le secteur de l'eau.

Le Royaume-Uni par exemple, qui présente le plus fort degré de concentration, a adopté une approche coordonnée de la planification des services de l'eau en se dotant d'un

### Encadré 7.1. **Loi révisée sur la prévention et la maîtrise de la pollution de l'eau, 2008**

Une loi révisée sur la prévention et la maîtrise de la pollution de l'eau est entrée en vigueur en juin 2008. Elle introduit certains concepts fondamentaux dans le cadre chinois de réglementation environnementale. Elle impose en particulier que la prévention de la pollution soit planifiée de façon unifiée au niveau des bassins hydrographiques (article 15) et qu'elle se fasse avec la participation de tous les organismes du secteur de l'eau et de toutes les sources de pollution, ponctuelles et diffuses (article 3).

Cette loi révisée prévoit en outre :

- l'introduction à l'échelle des bassins d'un mécanisme de maîtrise de la charge polluante totale, qui utilise un système d'indicateurs pour relier la gestion des charges régionales à l'allocation attribuée aux différents pollueurs, en vue d'atteindre les objectifs environnementaux définis au plan local (article 18, mécanisme devant être défini plus précisément dans un décret national) ;
- l'obligation de mettre en place un dispositif approprié de permis de déversement (article 20) qui concernera tous les déversements existants (système devant être défini plus précisément dans un décret national) ;
- l'obligation de prendre désormais en compte dans les processus d'attribution des ressources en eau la nécessité de maintenir des flux environnementaux (article 16) afin d'appuyer l'hydroécologie ;
- l'intégration d'objectifs environnementaux dans le processus national de planification et dans l'évaluation des cadres (articles 4 et 5) ;
- l'obligation de mettre en place une surveillance en ligne automatique pour les principaux déversements, en réseau avec le Bureau de protection de l'environnement (article 23, de futures directives doivent fournir des informations détaillées sur cette question) ;
- l'application du principe de la meilleure technologie disponible pour mettre en place une production propre (article 41).
- l'introduction de normes de qualité de l'eau négociées au niveau supraprovincial (article 12) ;
- l'établissement d'une compensation écologique (article 7) permettant des transferts budgétaires vers les régions en amont assurant des services écologiques en vue de la fourniture d'une eau de boisson salubre ;
- l'intégration d'une gestion des conflits (article 28), les différends étant soumis aux autorités locales.

On constate encore quelques omissions et différences par rapport aux principes de la directive-cadre sur l'eau (DCE) de l'UE. Les plus notables sont l'absence de calendriers dans la loi et une formulation moins spécifique du fait que l'objectif de toutes ces activités est une bonne qualité environnementale de l'écosystème aquatique (« un bon état des eaux d'ici à 2015 », tel que le résume la DCE). Il faut noter toutefois que les dispositions de cette loi sont censées s'inscrire dans les plans quinquennaux du gouvernement chinois qui, eux, fixent des échéances.

De manière générale, la législation chinoise sur l'eau n'offre pas suffisamment d'informations à l'appui des procédures de mise en œuvre, de suivi, de contrôle et d'application. En fait, les lois incarnant les principes existent, mais ne sont pas mises en œuvre efficacement à travers les différentes strates et divisions du système administratif.

### Encadré 7.1. **Loi révisée sur la prévention et la maîtrise de la pollution de l'eau, 2008 (suite)**

Par exemple, la loi sur l'eau n'établit pas clairement l'autorité des administrations locales et des commissions de bassin. Cette ambiguïté des dispositions réglementaires engendre une vacance de l'autorité et entame l'efficacité du système juridique. C'est ainsi que l'article 25 exige des services de protection de l'environnement qu'ils surveillent les déversements et la qualité du milieu ambiant et transmettent les résultats de manière uniforme aux services du ministère de l'Eau, et que l'article 26 prévoit que les données doivent être communiquées par l'intermédiaire des bureaux de protection des ressources en eau des bassins versants. La loi sur l'eau (article 32) fait obligation au ministère de l'Eau de contrôler la qualité de l'eau et de planifier la gestion de la charge polluante totale permettant d'atteindre des objectifs à l'échelle d'aires de protection délimitées. Cette situation devrait traduire un accord de fond sur les buts poursuivis, alors qu'en pratique elle a conduit à la coexistence de deux réseaux de surveillance indépendants qui ne partagent pas leurs données brutes, pas plus qu'ils ne visent les mêmes objectifs. La version révisée de la loi sur la prévention et la maîtrise de la pollution de l'eau pose les premiers jalons d'une obligation de coopération, mais ne définit pas clairement la manière d'y parvenir.

Les directives supplémentaires qui doivent être publiées dans les décrets nationaux (en cours d'élaboration) pourront éclaircir quelque peu ces points, de la même façon que les décrets nationaux relatifs à l'allocation des ressources hydriques (472) et aux prélèvements d'eau (460) complètent les dispositions de la loi sur l'eau. Il n'en reste pas moins que les autorités chargées de la mise en œuvre peinent à déterminer ce qu'on attend d'elles en l'absence de directives ministérielles directes, lesquelles ont toutes les chances de varier d'un ministère à l'autre, et donc de s'appliquer uniquement aux organismes subordonnés, et parfois même de contredire les politiques des autorités locales.

Autre exemple, la loi sur la prévention et la maîtrise de la pollution de l'eau impose à l'État de mettre en place et d'améliorer le mécanisme de compensation pour la protection écologique du milieu aquatique, mais aucun texte législatif ou réglementaire national ne vient appuyer ce dispositif. Il n'existe pas non plus de loi sur les droits d'utilisation de l'eau ou l'échange de ces droits.

régime réglementaire qui repose sur l'évaluation de la performance environnementale et en matière de service à la clientèle des compagnies des eaux au regard d'indicateurs précis. Les incitations sont liées à la qualité de la préparation et de la mise en œuvre de la planification intégrée des activités, qui est évaluée par une analyse comparative des différentes compagnies. Un processus quinquennal de planification et d'examen a été mis en place.

#### **Groupes dirigeants**

Les principaux obstacles institutionnels à une meilleure gestion du secteur de l'eau en Chine tiennent aux lacunes de la coordination entre les différentes instances ministérielles, mais aussi entre les administrations nationales, provinciales et municipales, à chaque échelon et d'un échelon à l'autre.

Pour améliorer la situation, il convient de régler les problèmes de gestion quantitative et qualitative des bassins hydrographiques, ainsi que les questions de développement et de performance des réseaux urbains.

### **Gestion des bassins hydrographiques**

La gestion intégrée des bassins hydrographiques est bien acceptée en Chine dans ses concepts et principes, mais la structure juridique et institutionnelle ne permet pas encore de la mettre pleinement en œuvre. Les réformes de la loi sur l'eau de 2002 et, plus récemment, de la loi sur la prévention et la maîtrise de la pollution de l'eau de 2008 ont posé des jalons pour ouvrir la voie à cette gestion intégrée et exigent une coopération entre les diverses institutions concernées. Toutefois, ces deux lois entraînent encore des chevauchements de responsabilités entre les deux ministères principaux, à savoir les ministères de l'Eau et de la Protection de l'Environnement, et les nombreux autres ministères intervenant dans la gestion de l'eau. Tandis que la coordination des aspects quantitatifs de la gestion des ressources hydriques et de la prévention des inondations progresse, nécessitant principalement des interactions entre les commissions de bassin et les autorités provinciales, l'articulation avec la gestion qualitative de l'eau est moins bien définie et pêche toujours par l'absence d'une véritable planification intégrée.

Actuellement, les bureaux de protection des ressources en eau des commissions de bassin sont officiellement des administrations communes aux ministères de l'Eau et de la Protection de l'Environnement, mais en réalité, ils sont financés et largement contrôlés par le ministère de l'Eau pour tous les aspects opérationnels. Ces bureaux fonctionnent effectivement comme des organismes supraprovinciaux, en coordonnant la planification entre les provinces. Mais la coordination qu'ils assurent entre les activités du ministère de l'Eau et celles du Bureau de protection de l'Environnement et d'autres organismes est très limitée. Le ministère de la Protection de l'environnement et le Bureau de protection de l'environnement demeurent ainsi privés d'institutions supraprovinciales efficaces à travers lesquelles ils pourraient mettre en œuvre une planification de la lutte contre la pollution des bassins versants ou gérer les incidents majeurs de pollution.

Le principal mécanisme de la gestion intégrée des bassins hydrographiques est l'élaboration de plans directeurs de bassin. Ce processus est en cours pour les sept principaux bassins chinois, les plans devant être soumis au Conseil des affaires d'État en 2009. Toutefois, le rôle du plan de gestion de bassin n'est pas clairement défini dans la législation chinoise, et la phase actuelle de préparation de plans directeurs semble n'avoir suscité qu'un engagement limité des parties concernées, d'autant que les règles de sécurité et de confidentialité interdisent les discussions ouvertes. Des plans distincts sont élaborés par les organismes du ministère de l'Eau et du ministère de la Protection de l'Environnement.

La solution évidente consiste à remettre à plat les services ministériels et provinciaux liés à la gestion de l'eau en vue d'obtenir des institutions unifiées, centrées sur la gestion intégrée des bassins hydrographiques et la prestation de services de distribution d'eau et d'assainissement, et placées sous la tutelle d'une sorte de superministère. Or, dans un avenir prévisible, cette solution a peu de chances d'être politiquement acceptable. C'est pourquoi les approches actuelles de réforme de la réglementation doivent s'attacher à améliorer la coordination entre les ministères existants et à renforcer le rôle des commissions de bassin en tant qu'organisations supraprovinciales et multisectorielles chargées, avec la participation accrue des parties prenantes, de l'élaboration et de l'exécution des plans détaillés de gestion des bassins versants.

De nombreuses études et consultations supplémentaires sont nécessaires pour formuler la feuille de route de ces dispositifs institutionnels. Toutefois, l'un des éléments

principaux pourrait en être la création au niveau de l'État d'un *Groupe dirigeant chargé de la coordination de la gestion des bassins hydrographiques*, dirigé par un membre du Conseil des affaires d'État et faisant intervenir les ministères concernés. Ce groupe aurait pour mission de coordonner l'élaboration des politiques et de résoudre les conflits entre les services et entre les juridictions, en vue de diminuer les chevauchements de responsabilités entre les différentes administrations. À mesure que le rôle des agences de bassin se renforce, ce groupe dirigeant pourrait se transformer en comité de gestion intégrée des bassins et coordonner les actions des ministères à travers les agences de bassin et les gouvernements provinciaux.

Il serait également possible d'élargir les compétences des *commissions de bassin* et d'en faire des organes intégrés de gestion et de planification qui coordonneraient les questions transsectorielles et interprovinciales liées aux ressources hydriques et à la qualité de l'eau pour l'ensemble d'un bassin hydrographique, et pas seulement pour le cours d'eau principal.

Cette organisation nécessiterait la participation des gouvernements provinciaux, des autorités de protection de l'environnement et des bureaux des ressources en eau des provinces concernées; dans un premier temps, un certain nombre de groupes dirigeants pourraient être chargés de questions spécifiques, telles que l'allocation des ressources en eau, la prévention des inondations et la planification de la qualité de l'eau. Ces groupes existent déjà dans de nombreux bassins hydrographiques pour la gestion des ressources en eau et des inondations, mais jusqu'ici seul le bassin de Songliao a mis en place un tel groupe pour la gestion de la qualité de l'eau. La gestion coordonnée de la qualité de l'eau pose davantage de problèmes intersectoriels que les autres domaines. À partir de la coordination assurée par ces groupes dirigeants, les autorités de bassin pourraient accentuer leur rôle dans le processus de planification du développement des bassins. Au final, elles pourraient, avec l'appui de lois spécifiques sur les bassins hydrographiques, assumer la responsabilité au premier chef des questions d'allocation des ressources financières liées à la gestion intégrée des bassins. En principe, pour jouer un rôle véritablement transsectoriel et supraprovincial, les agences de bassin devraient devenir totalement indépendantes des autres organismes gouvernementaux (probablement en étant placées directement sous la responsabilité du Conseil des affaires d'État). Cette autonomie pourrait toutefois être difficile à réaliser dans la pratique en raison de l'important personnel administratif qu'emploient les agences chinoises de bassin, comparé aux organismes similaires de l'Union européenne ou des États-Unis.

La *planification des bassins hydrographiques* devrait être encore renforcée. Les plans actuellement en cours d'élaboration sont complets, mais leur compétence juridique n'est pas encore clairement définie. Dans les exemples étudiés, ils couvrent la prévention des inondations, l'allocation des ressources en eau, la lutte contre la sédimentation, l'aménagement du bassin, la gestion de la qualité de l'eau, le contrôle de la charge polluante totale, la gestion de la demande des usagers agricoles, domestiques et industriels et la promotion d'une société économe en eau. Les objectifs définis sont précis pour certains de ces domaines, mais plus généraux pour d'autres. Le plan doit être un document cohérent, qui couvre toutes les parties du bassin hydrographique et assure l'ensemble de la coordination intersectorielle et interprovinciale.

De tels plans doivent être accessibles et se prêter en toute transparence à l'examen du public, de sorte que toutes les parties prenantes soient avisées des mesures prévues et

aient accès aux données utilisées pour élaborer ces documents. La mise à disposition devrait se faire à travers plusieurs canaux et à différentes étapes du cycle d'élaboration des plans, en ménageant des occasions de consulter formellement les parties prenantes et le public. La participation du public serait renforcée par l'inscription dans les lois de protection de l'eau et de l'environnement des droits d'accès à l'information, de participation à la prise de décisions et de contestation des décisions.

Les aspects du processus de planification des bassins qu'il convient de renforcer sont explicités ci-après.

- Intégration de la gestion des prélèvements et des déversements. Deux mécanismes sont envisageables.
  - ❖ Il est particulièrement important d'intégrer la gestion de la qualité de l'eau/la lutte contre la pollution dans les plans de bassin en reliant le contrôle des rejets individuels (pour les sources ponctuelles) et la gestion de l'utilisation des terres (pour les sources diffuses) à la planification de la qualité des eaux fluviales. Ces plans doivent comprendre les calculs de flux environnementaux issus des systèmes de gestion de l'allocation des ressources en eau. Les recherches scientifiques encore nécessaires pour adapter les méthodes internationales de calcul de flux environnementaux aux conditions spécifiques et aux caractéristiques écologiques de chaque bassin hydrographique chinois sont considérables. L'utilisation de calculs de l'évapotranspiration peut contribuer à améliorer la gestion de l'utilisation de l'eau dans l'agriculture (encadré 7.1). L'établissement de bilans hydriques appropriés et le contrôle des rejets de polluants par les entreprises industrielles et les centres urbains peuvent contribuer à limiter le gaspillage d'eau, à mieux comprendre comment l'activité humaine entraîne le passage d'eau d'une source (aquifère, par exemple) à une autre (cours d'eau en aval d'un déversement d'eaux usées) et à déterminer si cette eau reste d'une qualité suffisante pour être considérée comme une ressource.
  - ❖ Il est également possible d'améliorer la coordination et le partage de données entre le Bureau de protection de l'environnement et le Bureau de protection des ressources en eau lors de la mise en application des calculs de contrôle de la charge polluante totale et lors de la définition des permis de déversement permettant d'atteindre les objectifs de qualité des eaux fluviales.
- Amélioration de la planification stratégique du développement de l'hydroélectricité. Le principal organe responsable de l'élaboration et de la supervision des plus importants programmes hydrauliques (> 50 MW) est la Commission d'État pour le développement et la réforme (CEDR). Les programmes hydrauliques mineurs (< 50 MW) sont élaborés par le ministère de l'Eau, qui est également responsable de la planification des déplacements de populations. Divers ministères participent à d'autres aspects de l'élaboration et de la supervision des programmes hydrauliques, mais aucun organisme n'assume à lui seul la responsabilité stratégique du développement du potentiel hydraulique d'un bassin. La sélection des sites de barrage peut donc être contrôlée par des intérêts locaux, politiques et commerciaux. La mise en valeur du bassin peut s'en ressentir, et les projets ne pas concilier au mieux les divers impératifs : production d'électricité, prévention des inondations, distribution d'eau, lutte contre la sédimentation et surtout préservation de flux environnementaux suffisants pour une utilisation écologique et fonctionnelle. Il est nécessaire d'intégrer plus étroitement le déploiement de l'hydroélectricité dans les autres aspects de la planification des bassins hydrographiques. Les répercussions

### Encadré 7.2. Planification des ressources hydriques à l'aide de quotas d'évapotranspiration

L'ancien mode de gestion des ressources hydriques, sur la base des prélèvements uniquement, n'a donné que des résultats limités en Chine, car l'eau économisée était employée pour irriguer une surface plus importante; au total, la quantité d'eau utilisée augmentait et réduisait d'autant le volume regagnant les réseaux d'eaux superficielles et souterraines. De récentes avancées des technologies de télédétection et des systèmes d'information géographique (SIG) permettent aujourd'hui de gérer les ressources en termes de volumes d'eau réellement consommés par évapotranspiration. La quantité consommée par évapotranspiration correspond à la part de la consommation qui se perd et n'est plus disponible pour les utilisateurs en aval, sauf si la dégradation de qualité est telle que l'eau ne peut plus être réutilisée et constitue alors une perte « réelle ». À l'inverse, la quantité d'eau qui regagne les réseaux d'eaux superficielles et souterraines reste utilisable par les usagers en aval.

Cette approche encourage les exploitants agricoles à limiter l'évaporation et la transpiration qui ne contribuent pas à la croissance des végétaux. Ils peuvent ainsi réduire l'évaporation en faisant des choix de culture différents, en limitant les surfaces détrempées, en irrigant aux moments où l'évaporation est la plus faible (pendant la nuit au lieu de la journée), en utilisant des paillis et des films qui retiennent l'humidité et en remplaçant les canaux et les rigoles à ciel ouvert par des conduites. En cas de ruissellement excessif d'engrais et de pesticides, ils sont incités à limiter la pollution diffuse, car l'écoulement restitué non réutilisable en aval sera déduit de leur quota d'évapotranspiration.

La technologie liée à l'évapotranspiration permet ainsi à la Chine d'adopter une démarche plus scientifique en matière d'allocation de droits d'utilisation de l'eau.

écologiques et sociales doivent être prises en compte au même titre que les avantages économiques, et des mécanismes d'éco-compensation doivent être mis en place pour renforcer l'impartialité et l'équité de ces grands projets.

#### **Secteur des services de l'eau**

La gestion des services de l'eau fait l'objet de divers décrets et documents d'orientation nationaux, mais la Chine ne s'est pas encore dotée d'un cadre réglementaire clair pour gérer la transition de l'économie planifiée vers l'économie de marché dans le secteur de l'eau.

Où qu'elles opèrent, les compagnies des eaux font face à des problèmes particuliers. L'eau non traitée est largement disponible à un coût relativement faible, mais est difficile à transporter, ce qui en fait un produit de base essentiellement non échangeable. Les services des eaux et de l'assainissement font pratiquement toujours l'objet de monopoles et nécessitent des investissements très élevés pour fournir un produit de relativement faible valeur aux usagers, dont beaucoup s'attendent à ce qu'il soit gratuit. Du fait de ces caractéristiques, il est impossible d'appliquer les principes classiques de l'économie de marché. Dans la plupart des pays de l'OCDE, l'eau et sa distribution sont passés progressivement du statut de bien public à celui de bien économique, tempéré par l'abandon de divers droits et responsabilités.

En Chine, les services de l'eau sont pour la plupart assurés par des prestataires municipaux offrant des services environnementaux urbains et des services liés à l'eau, qui

jouissent de divers degrés d'autonomie financière. On a assisté à une expansion très rapide du secteur privé sous forme de coentreprises constituées initialement avec de grandes compagnies des eaux européennes, mais, de plus en plus souvent ces dernières années, avec des compagnies chinoises locales et régionales de services d'utilité publique.

De l'eau courante traitée est distribuée à 93 % de la population urbaine, même si des coupures sont constatées dans certaines villes pendant les périodes sèches et si la qualité de l'eau est variable (environ 73 % des échantillons sont conformes aux normes nationales). Dans les zones rurales, 70 % de la population ont accès à une eau salubre. Cependant, sachant que 60 % des eaux de surface chinoises sont polluées dans des proportions non conformes aux normes admissibles pour la distribution, la qualité constitue un obstacle majeur à la mise en valeur des ressources. Ainsi, plus de 75 % de l'eau potable proviennent désormais des eaux souterraines, qui demeurent la source d'approvisionnement la plus propre en dépit de la baisse quasi généralisée du niveau des nappes phréatiques et de la dégradation de leur qualité.

La Chine dispose désormais de près de 800 stations d'épuration des eaux usées dans plus de 400 agglomérations. Selon les rapports, la capacité de traitement à fin 2007 s'élevait à 59 % de l'ensemble des eaux usées rejetées annuellement par les principales villes et agglomérations (contre 42 % en 2003) (CEDR, 2008); cependant, en moyenne, les stations d'épuration chinoises fonctionnent à 65 % de leur capacité (de sorte que seulement 36 % des eaux urbaines résiduelles sont traitées). Dans les zones rurales, moins de 50 % de la population ont bénéficié d'une amélioration de l'assainissement et, de manière générale, les eaux usées sont rarement traitées dans des structures organisées. La plupart sont collectées et utilisées comme engrais, soit directement, soit mélangées à des effluents d'élevage, et peuvent ensuite être éliminées par digestion anaérobie (générant comme sous-produit du biogaz) ou utilisées dans l'aquaculture.

La section ci-après examine certains modèles susceptibles de renforcer la réglementation du secteur de l'eau en Chine, en tirant des enseignements de l'évolution de ce secteur en Europe et aux États-Unis.

## **Modèles de réglementation pour l'eau et l'assainissement**

### **Réglementation intégrée**

On constate des points communs et des points de divergence dans la réglementation de différents secteurs d'utilité publique, tels que l'énergie, l'eau, la gestion des déchets solides, les transports, les télécommunications, les soins de santé et le chauffage urbain. Pour réaliser les investissements d'infrastructure nécessaires, chaque secteur est tenu d'évoluer vers une combinaison de modes de financement publics et privés; de surcroît, il doit coopérer avec les principaux fournisseurs internationaux de technologies et de services pour offrir au pays les meilleures pratiques de gestion et d'exploitation. Cependant, la Chine doit également se garder de perdre le contrôle d'actifs stratégiques au profit d'intérêts commerciaux. Dans diverses circonstances économiques, ces actifs peuvent se voir affecter des priorités contraires aux intérêts supérieurs des consommateurs des services ou aux objectifs stratégiques de l'économie dans son ensemble.

Lorsqu'on envisage les différents modèles de réglementation, il faut choisir entre l'établissement d'une instance de régulation plurisectorielle chargée de définir les règles générales des partenariats public-privé constitués pour la gestion de ces services, et la mise en place d'un organe de régulation à l'échelon du secteur concerné.

Il est également nécessaire de déterminer les responsabilités en matière de réglementation et de communication d'informations au niveau de l'État, des provinces et des municipalités. Le secteur de l'eau connaît un développement rapide, qui s'accompagne d'une hausse de la valeur des actifs et des recettes, et d'une complexité technique croissante, rendant plus que jamais nécessaires un effort de coordination et de supervision aux divers niveaux d'administration. La dimension économique du secteur justifie les dépenses liées à l'établissement d'organes de surveillance correctement financés.

En outre, la Chine doit renforcer considérablement les investissements dans ce secteur. Les coûts et pertes économiques engendrées par la pollution et le manque d'eau (Banque mondiale, 2008) dépassent largement les investissements nécessaires pour résoudre ces problèmes. La rentabilité des investissements dans les infrastructures hydriques et la gestion des ressources devrait donc profiter à l'ensemble de l'économie. L'amélioration de la gestion de la ressource présente également des avantages essentiels sur le plan social, sanitaire et environnemental.

Les paragraphes qui suivent présentent des orientations de réglementation possibles, fondées sur notre compréhension de la situation en Chine. Ils s'inspirent fortement de l'expérience du Royaume-Uni et des États-Unis, tout en sachant que le secteur chinois de l'eau et de l'assainissement suit une évolution plus proche du modèle français. Ces propositions cherchent à tirer parti des points forts et à remédier aux faiblesses de ces différentes approches afin de répondre aux besoins futurs de la Chine.

### **Modèles possibles**

Les besoins évoqués plus haut appellent un modèle réglementaire à plusieurs niveaux qui lui-même rendra nécessaire la création des institutions, à caractère temporaire ou permanent, nécessaires pour asseoir, puis renforcer les capacités de réglementation des services d'utilité publique.

Un groupe d'experts, issus notamment de la Commission d'État pour le développement et la réforme, du ministère des Finances et des académies des sciences, pourrait commencer par étudier les questions générales relevant de la réglementation des services d'utilité publique afin d'analyser en détail les modèles utilisés dans le monde et de soumettre des recommandations au Conseil des affaires d'État sur ceux qui pourraient être applicables en Chine. Ce groupe déterminerait les aspects réglementaires communs et propres aux différents secteurs, et les liens avec la planification générale du développement et la politique macroéconomique. Il pourrait émettre des avis sur la création de groupes dirigeants à l'échelon national chargés de la coordination de la réglementation dans des secteurs particuliers, puis faire évoluer ou interrompre sa fonction initiale. Il pourrait également réaliser des études et formuler des recommandations sur les protocoles généraux de communication d'informations et d'analyse comparative susceptibles d'être adoptés en Chine pour la réglementation des secteurs d'utilité publique.

Un *Groupe dirigeant national chargé de l'eau et de l'assainissement* pourrait ensuite être constitué, avec pour mission de mettre en place le cadre général de réglementation des services de l'eau dans les zones urbaines et rurales et de coordonner les activités réglementaires des différents organismes du secteur. Ce groupe dépendrait du Conseil des affaires d'État et serait présidé par un vice-Premier ministre. Il se réunirait tous les mois ou tous les trimestres et formerait un secrétariat constitué de représentants des organismes existants.

Ce groupe devrait également coordonner ses activités avec le Groupe dirigeant national pour la gestion des bassins hydrographiques, tout en restant indépendant afin de se consacrer aux problèmes économiques et environnementaux propres à la réglementation du secteur de l'eau.

Les principales activités de réglementation reviendraient aux bureaux provinciaux chargés de la supervision de l'eau et de l'assainissement, bureaux dont on aurait renforcé les pouvoirs. Placés sous la responsabilité d'un groupe dirigeant présidé par des vice-gouverneurs, ces bureaux constitueraient une nouvelle unité en charge des questions réglementaires au sein du gouvernement provincial. Cette nouvelle instance regrouperait les activités de régulation économique des services d'utilité publique dans un secrétariat et coordonnerait la réglementation environnementale avec les entités existantes : Bureau de protection de l'environnement, Bureau de protection des ressources en eau et Bureau de la santé publique. Il conviendrait d'accorder un certain pouvoir exécutif au Bureau de l'eau et de l'assainissement afin qu'il supervise la détermination et le contrôle des tarifs en fonction des performances des compagnies des eaux. Dans l'exécution de ces attributions, cet organe exécutif réglementaire serait placé sous la surveillance des représentants des usagers.

Le Bureau provincial de l'eau et de l'assainissement fournirait des orientations et réaliserait régulièrement des analyses comparatives et des examens des performances des compagnies municipales des eaux. Celles-ci seraient réglementées et supervisées directement par les bureaux municipaux de l'eau et de l'assainissement, qui s'occuperaient uniquement des entreprises relevant de leur juridiction. Ces bureaux municipaux seraient placés sous la responsabilité d'un groupe dirigeant présidé par un vice-maire exécutif.

Les services de l'eau seraient fournis par des compagnies qui, bien qu'autorisées à adopter diverses structures capitalistiques, seraient des organisations financièrement autonomes, dont les conditions d'exploitation seraient suffisamment transparentes pour permettre à l'autorité de régulation, assistée de rapporteurs, de surveiller leurs résultats financiers, la qualité du service rendu et les performances environnementales. Ces compagnies devraient être tenues de séparer clairement les comptes de leurs activités réglementées dans le secteur de l'eau de ceux de leurs activités non réglementées ou relevant d'un autre secteur public réglementé.

La proposition précédente peut être perçue comme opérant une séparation entre les fonctions d'élaboration des politiques, les fonctions de supervision et les fonctions opérationnelles à l'intérieur d'une structure réglementaire.

Un certain nombre de questions clés doivent être envisagées lors de la mise en place d'une telle structure :

- gouvernance axée sur des objectifs plutôt que sur les activités ;
- intégration des services d'utilité publique et coordination de la réglementation ;
- planification stratégique des investissements ;
- communication d'informations et analyse comparative des performances ;
- viabilité financière.

Ces points sont étudiés en détail ci-après.

### ***Gouvernance axée sur des objectifs plutôt que sur les activités***

Les cibles définies en rapport avec les activités, telles que le traitement de 70 % des eaux urbaines résiduaires ou la réduction de 10 % de la DCO des eaux polluées prévus par

le XI<sup>e</sup> Plan quinquennal chinois, sont facilement compréhensibles et sont commodes dans un contexte caractérisé par des capacités et des données limitées. Toutefois, la croissance importante du secteur de l'eau en Chine impose de les remplacer par des cibles plus efficaces, en partant de celles définies dans les politiques en matière de performance environnementale et de service aux usagers.

Les normes et les cibles doivent également prendre en compte les capacités du service d'utilité publique et de l'administration locale et prévoir un calendrier de mise en conformité par étapes. Dans le cas d'une grande agglomération, dotée d'infrastructures bien développées et susceptibles de générer des revenus élevés à partir des redevances sur l'eau, on peut raisonnablement définir des objectifs comparables à ceux des pays de l'OCDE et conformes aux directives de l'OMS en matière d'eau potable, d'effluents et de niveau de service. En revanche, dans les agglomérations plus petites ou dans les bourgs, où les infrastructures sont peu développées et les recettes limitées, l'application des mêmes exigences de service constitueraient un frein majeur à l'investissement. Quant aux zones rurales, les solutions permettant d'atteindre les mêmes buts peuvent être totalement différentes. Il devrait être possible de planifier l'adoption de normes élevées sur une période de 10 à 20 ans, en négociant des seuils normatifs successifs, adaptés et réalistes. La régulation économique des services d'utilité publique pourrait venir récompenser leur performance en fonction de ce calendrier.

### ***Intégration des services d'utilité publique et coordination de la réglementation***

L'intégration des réseaux de traitement et des réseaux de distribution/collecte présente des avantages considérables. Elle peut limiter de façon notable les conflits autour des problèmes d'offre et de demande qui compromettent le succès des contrats passés avec le secteur privé pour les stations d'épuration, lorsque la demande émanant du réseau ou l'offre par le système d'assainissement n'est pas à la hauteur des attentes en termes de flux et de qualité. Ce point est particulièrement pertinent pour les réseaux d'assainissement, où la division administrative classique entre évacuation et traitement des eaux usées complique fortement les tâches de planification et d'exploitation.

La combinaison de plusieurs services au sein d'une même entreprise (distribution d'eau et assainissement, par exemple) permet de réaliser des économies d'échelle et des gains d'efficacité considérables. Les compagnies peuvent également trouver des avantages à couvrir une région géographique plus étendue ou plusieurs agglomérations. Les exemples d'exploitation efficiente ne manquent pas, comme au Royaume-Uni, avec des compagnies des eaux très intégrées, ou dans d'autres pays européens, en Allemagne notamment, avec des services municipaux non intégrés. Tous affichent un haut niveau d'efficacité et de bons résultats. On constate que l'intégration et le regroupement d'entreprises améliorent la stabilité financière et l'accès à des financements supplémentaires, ce qui permet d'investir davantage dans les infrastructures.

Les multiples compagnies municipales des eaux du Royaume-Uni ont d'abord été regroupées en un petit nombre d'entreprises régionales de distribution d'eau, ou de distribution et d'assainissement, avant de sortir complètement du secteur public et de confier à des actionnaires privés la propriété des actifs (en Angleterre et au pays de Galles; il reste des compagnies publiques en Écosse et en Irlande du Nord). Cette opération a procuré des avantages considérables en termes de gains d'efficacité et de possibilités de financement de programmes d'investissement majeurs visant à améliorer de manière radicale la qualité des services. Dans d'autres pays, tels que les États-Unis, la France et

l'Allemagne, les compagnies municipales des eaux s'associent entre elles par divers mécanismes afin de mettre en commun leurs ressources dans un certain nombre de villes et d'agglomérations. Ces associations ont souvent conduit à des accords avec des entreprises privées internationales du secteur de l'eau pour la gestion ou la prise en charge contractuelle de la fourniture de services, les actifs demeurant normalement la propriété de la collectivité.

En Chine, les perspectives d'association des compagnies municipales des eaux et de mise en commun de leurs ressources et de leur expertise sont considérables. Si l'association inclut un certain degré de fusion financière, elle peut également améliorer la capacité d'endettement du groupe et multiplier les options de financement.

### ***Planification stratégique des investissements***

Une planification efficace et coordonnée sera indispensable pour faire face aux énormes besoins d'investissement dans les infrastructures du secteur de l'eau, en particulier dans le domaine de la collecte et du traitement des eaux usées et de la gestion des boues dans les zones urbaines secondaires. Le déploiement rapide des réseaux de traitement en vue d'améliorer la qualité des eaux fluviales va requérir une planification stratégique des investissements en fonction de l'importance de leur contribution aux objectifs de qualité de l'eau des bassins. Il conviendra donc d'évaluer les projets potentiels pour chaque ville et de les classer selon leur rapport avantages-coûts. Les programmes présentant les meilleurs rapports pourront alors être lancés grâce à un financement centralisé de l'État et de sources internationales, dans le cadre du processus de planification du développement.

Les autorités provinciales de régulation collaboreraient étroitement avec les groupes dirigeants chargés de la qualité de l'eau des bassins afin d'élaborer ce type de projets, puis avec la Commission d'État pour le développement et la réforme afin d'allouer un financement centralisé. Le processus de planification stratégique examinerait toutes les interventions (y compris le contrôle des rejets industriels et agricoles) qui concourent avec un bon rapport coût-efficacité aux objectifs définis pour les bassins hydrographiques. Les acteurs du secteur réglementé de la distribution d'eau et de l'assainissement devraient ensuite unir leurs efforts pour contribuer à une réalisation efficace des projets retenus.

Tant qu'ils sont susceptibles de s'autofinancer durablement à partir des recettes dégagées par les collectivités locales et les partenaires privés locaux, les projets dans les bourgs qui présentent un avantage environnemental moins important ne doivent pas nécessairement être exclus de la planification stratégique des bassins hydrographiques. La planification stratégique doit toutefois être utilisée pour encourager, à travers le financement centralisé, les améliorations qui sont les plus rapides à réaliser et qui présentent le meilleur rapport coût-efficacité.

La Chine a la chance de pouvoir planifier les investissements dans les infrastructures d'assainissement de manière plus efficace que cela ne s'est fait dans la plupart des pays de l'OCDE. En effet, l'approche habituellement adoptée par ces derniers a consisté à intervenir très peu jusqu'à ce que le PIB par habitant ait atteint un niveau relativement élevé, puis à instaurer des règles plus ou moins générales pour le traitement des eaux résiduaires, en les accompagnant souvent de fortes subventions nationales. Cette politique a fréquemment conduit à faire passer la réalisation de programmes très coûteux et procurant un avantage environnemental limité avant celle d'autres projets plus intéressants de ce point

de vue. La Chine, à l'inverse, dispose des outils nécessaires pour planifier une amélioration de la qualité des eaux fluviales de manière bien plus optimale. Cette démarche devra intégrer la normalisation et l'investissement appropriés pour atteindre les objectifs selon un calendrier défini.

En outre, l'occasion est aujourd'hui offerte à la Chine de planifier stratégiquement des investissements subventionnés dans le traitement des eaux usées afin d'atteindre plus rapidement les objectifs de qualité de l'eau des bassins hydrographiques. Il reste toutefois à trouver un moyen terme entre cet objectif macroenvironnemental général et le souhait de chaque communauté de voir ses problèmes écologiques locaux réglés et sa qualité de vie améliorée. La planification stratégique appliquée aux bassins hydrographiques est intéressante lorsque les problèmes étudiés ont des interactions importantes en amont et en aval, mais dans le cas de communautés vivant à proximité de petits affluents ou lacs, ce sont les répercussions locales qui importent, et les systèmes de hiérarchisation des priorités doivent en tenir compte.

L'investissement dans les réseaux d'égouts destinés à collecter les eaux résiduaires et à les transporter jusqu'aux stations d'épuration représentera l'élément de coût le plus important de l'amélioration du traitement des eaux usées. En effet, d'importants collecteurs d'interception et stations de pompage, dont les coûts dépassent généralement ceux des stations d'épuration, seront nécessaires. On trouve en Chine de nombreux exemples de stations d'épuration dont la construction ne s'est pas accompagnée d'investissements suffisants dans les réseaux d'égouts : il en résulte qu'une grande partie des eaux usées n'atteint pas la station et est déversée directement dans les cours d'eau, alors même que la capacité de la station d'épuration est sous-utilisée.

La planification stratégique est notamment nécessaire pour ce qui est des investissements dans la gestion des boues issues des eaux usées. Le développement du traitement des eaux résiduaires entraîne une augmentation rapide du volume de ces boues, dont l'élimination n'a pas toujours été planifiée en détail et de manière adaptée. Cette solution peut entraîner des problèmes de gestion des sites de décharge et de production d'effluents, aboutissant à un retour de la pollution dans l'environnement (encadré 7.3).

Les processus de traitement des eaux usées dépendent du maintien d'un assemblage biologique stable dans la station. Les composés toxiques ou les pics soudains de rejets industriels peuvent sérieusement altérer la capacité de fonctionnement du site en interférant avec les processus biologiques. Les rejets toxiques ou concentrés peuvent également constituer un risque pour la santé et la sécurité dans le réseau d'assainissement, entraîner un processus de putréfaction et des odeurs, et endommager les équipements en provoquant une accélération de la corrosion. L'exploitant de la station d'épuration et celui du réseau d'égouts doivent entretenir des relations directes et clairement définies avec les industriels et être informés des flux et de la charge polluante des rejets dans le réseau. Ces conditions sont nécessaires afin de s'assurer que les services de traitement sont correctement rémunérés et d'être en mesure de gérer les rejets susceptibles d'endommager les installations ou de nuire à leur bon fonctionnement. La coordination entre émetteurs de rejets, exploitants des réseaux d'égouts et exploitants des stations d'épuration est en règle générale très limitée en Chine et doit être renforcée et formalisée.

### Encadré 7.3. **Élimination des boues : un problème de plus en plus préoccupant**

Le traitement des eaux usées produit un résidu de matières solides et organiques séparées du flux entrant ou résultant des processus biologiques utilisés. Ces liquides et matières solides en suspension sont fortement polluants, ont des propriétés physiques difficiles à gérer et se décomposent rapidement, entraînant d'autres émissions nocives. Le traitement consiste généralement à séparer les liquides des éléments solides, puis à stabiliser les matières solides résiduelles. Ce sont des processus complexes qui entraînent des coûts d'équipement élevés et nécessitent un haut niveau de qualification et de maintenance de la part des exploitants.

Les boues traitées qui en ressortent ne sont pas sans intérêt; elles contiennent des engrais organiques et présentent un potentiel énergétique non négligeable. Elles peuvent donc être transformées pour produire de l'énergie, soit par digestion et production de méthane, soit par incinération directe. Les boues traitées peuvent également être épandues sur les terres agricoles en tant qu'engrais/amendement.

Le politique chinoise actuelle consiste principalement à déshydrater les boues à l'aide de centrifugeuses ou de presses à bande jusqu'à un taux de matières sèches d'environ 20 % (80 % d'eau), puis à les mettre en décharge.

En Europe, les boues sont largement éliminées par épandage sur les terres agricoles. Dans l'ensemble de l'UE, plus de 40 % des boues prennent ce chemin. L'acceptation de cette pratique varie selon les pays; au Royaume-Uni, l'épandage atteint 55 % et la pratique est réglementée par des engagements volontaires en faveur de la qualité et de la réduction des germes pathogènes. Dans certains pays, aux Pays-Bas par exemple, elle est interdite en raison des inquiétudes de la population. En général, elle constitue un plus grand sujet de préoccupation et de réglementation dans le nord de l'Europe, le sud n'y prêtant guère attention\*.

L'augmentation des épandages de boues en Chine pose un certain nombre de problèmes. Le premier est de déterminer les terrains susceptibles de recevoir les boues. Bien que l'utilisation du contenu des latrines comme engrais soit courante, il s'agit généralement d'une pratique individuelle, car l'agriculture chinoise présente un très faible taux de mécanisation (chaque agriculteur exploite une surface comprise entre 0.1 et 1 ha). Or, pour être sans risque, l'épandage des boues doit être mécanisé, à moins que ces dernières n'aient subi un important traitement préalable. Il est donc très difficile à mettre en place dans un système agricole non mécanisé et fragmenté.

Pour permettre aux particuliers d'épandre des boues en tant qu'amendement, celles-ci devraient subir un traitement de complément par pasteurisation et séchage, jusqu'à éliminer 95 % de l'eau. On obtiendrait ainsi un produit de type gâteau qui pourrait être ensaché et facilement distribué ou vendu aux agriculteurs soit sur un marché libre, soit accompagné d'incitations financières ou d'incitations intégrées dans des politiques. Ce produit peut également être incinéré pour fournir de l'énergie. Le coût d'investissement dans l'équipement de séchage des boues est très élevé, tout comme les niveaux de maintenance et d'expertise exigés des exploitants. Le prix des produits obtenus ne couvre généralement pas leur coût de production, de sorte qu'il semble moins coûteux et plus facile de mettre les boues en décharge, à moins que les redevances exigées à l'entrée ne soient très élevées et appliquées de manière stricte. Le traitement de complément des boues n'est viable que s'il est subventionné à partir des revenus générés par le traitement des eaux usées.

**Encadré 7.3. Élimination des boues :  
un problème de plus en plus préoccupant (suite)**

La présence dans les boues de métaux lourds et de certains autres composés toxiques persistants limite les possibilités d'épandage. Or, il est très difficile d'éliminer ces polluants au cours du processus de traitement des eaux usées ou directement à partir des boues. Il convient donc de veiller à ce qu'ils ne parviennent pas dans le réseau d'assainissement, en contrôlant de manière efficace les rejets de l'industrie.

\* Publications de l'UE (2001), *Disposal and Recycling Routes For Sewage Sludge, Partie 1 – Sludge Use Acceptance Report*, [http://ec.europa.eu/environment/waste/sludge/pdf/sludge\\_disposal1.pdf](http://ec.europa.eu/environment/waste/sludge/pdf/sludge_disposal1.pdf).

### **Planification intégrée des investissements dans la lutte contre la pollution**

L'augmentation des investissements à des niveaux correspondant aux besoins en termes de qualité des eaux est un pari difficile. Sur la période 2006-10 (XI<sup>e</sup> Plan quinquennal), le gouvernement chinois a fixé comme objectifs d'atteindre une capacité de traitement de 70 % des eaux résiduaires urbaines et de réduire de 10 % la DCO des eaux polluées. Ces cibles ont été inscrites dans les lettres de mission transmises par le PCC aux hauts fonctionnaires et constitueront une partie des critères d'appréciation de la performance de ces responsables lors des évaluations annuelles réalisées par le Département de l'Organisation du Comité central du PCC. Cette approche génère une motivation réelle à atteindre les objectifs en question. Les autorités insistent particulièrement sur les cibles définies pour certains bassins hydrographiques clés qui alimentent des cours d'eau ou des lacs, pour lesquels les gouvernements locaux ont élaboré des plans.

Bien que le gouvernement central ait réservé des fonds à ces programmes, l'essentiel de leur financement doit être trouvé localement et, dans l'idéal, auprès du secteur privé. Les projets doivent être lancés au niveau local, les autorités locales devant alors rechercher des financements complémentaires et générer des recettes pour couvrir les investissements. La stratégie privilégiée consiste à confier la réalisation du projet à des partenaires de construction-exploitation-transfert (CET), mais ce type d'initiatives rencontre un succès limité en dehors des principales villes. Même lorsque des contrats CET ont pu être conclus, ils ont souvent tourné court avant le début des travaux (en particulier dans le cas de récents partenariats avec des coentreprises chinoises locales), un constat tardif ayant estimé les conditions trop difficiles et les risques trop importants.

Les municipalités sont dans l'obligation de poursuivre le projet même si elles ne parviennent pas à trouver de prêt ou de financement privé. Le gouvernement central et les autorités provinciales peuvent apporter leur contribution à la recherche d'instruments de financement et de montages financiers. Des primes, subventions ou obligations d'État peuvent être accordées rétrospectivement par le gouvernement central pour récompenser l'avancement des projets et les bonnes initiatives prises par les autorités locales. Une fois la construction terminée, les projets peuvent être « vendus » sous forme de transfert de technologie afin de récupérer les fonds investis.

Un sérieux obstacle doit être surmonté pour les projets industriels. Les normes en vigueur sont de plus en plus strictes, et les entreprises sont tenues de s'y conformer sous peine de fermeture. En vertu du principe « pollueur-payeur », les entreprises devraient supporter le coût de la mise en conformité. En pratique, le coût du traitement de la totalité des eaux usées peut entraîner une charge financière telle qu'elle provoquerait inévitablement la

faillite de l'entreprise. Les dispositions prévoient donc des subventions du gouvernement à hauteur de 20 % pour les entreprises qui font réellement preuve d'esprit d'initiative en investissant dans des technologies propres. L'inconvénient est que la subvention n'est accordée qu'une fois la construction démarrée et qu'elle ne peut donc pas être incluse dans le budget ni servir de garantie d'investissement<sup>5</sup>. Le but de l'entreprise est donc de passer, dans les dossiers du gouvernement local, de la liste des établissements risquant d'être fermés à celle des établissements susceptibles de bénéficier d'une subvention.

En dépit de déclarations de politique générale garantissant l'engagement de dépenses publiques très importantes dans le domaine des infrastructures hydriques et de gestion des eaux usées, le système actuel de financement rétroactif par le gouvernement central engendre un climat d'incertitude parmi les responsables des investissements et fait largement retomber l'enthousiasme suscité par de tels projets. Un environnement réglementaire clair sur le plan économique, qui permette de déterminer les modalités de financement à long terme des projets avant le début de la construction, est une nécessité.

### **Communication d'informations et analyse comparative des performances**

Pour réglementer un secteur, l'autorité responsable doit être en mesure de surveiller de près et de comprendre les activités en question et d'en évaluer l'efficacité relative afin de mettre en place des systèmes d'incitations qui encouragent les meilleures pratiques. Qu'elle soit publique ou privée, la compagnie des eaux gère les actifs pour le compte de ses clients; l'autorité de régulation qui supervise cette relation doit donc fournir des consignes claires en matière de communication d'informations afin d'être en mesure de déterminer la valeur et l'état des actifs et de rendre compte :

- *des performances* – eau distribuée et eaux usées collectées; biens acquis/population desservie et niveaux de service; coupures; service à la clientèle; débordement des égouts ;
- *des activités* – installation de conduites, constructions d'égouts, réparation des ruptures de canalisations, etc. ;
- *des résultats financiers* – charges d'exploitation (OPEX), dépenses d'équipement (CAPEX), comptes réglementaires.

Le Bureau provincial de l'eau et de l'assainissement serait alors en mesure de comparer les états fournis par les différentes entreprises et d'évaluer leur performance respective. Ces informations pourraient ensuite être utilisées pour éclairer la prise de décisions relatives à la fixation des tarifs ou à des mesures spéciales.

Il devrait incomber à la compagnie des eaux de réunir les données à communiquer à l'autorité de régulation. Toutefois, on pourrait envisager de faire appel en Chine à des rapporteurs indépendants qui collaboreraient avec les compagnies des eaux pour veiller à ce que la collecte et la compilation des données sur les performances soient effectuées conformément aux directives réglementaires.

### **Viabilité financière**

Cet aspect porte principalement sur les niveaux de tarification de l'eau susceptibles de couvrir les coûts et de dégager une certaine marge pour financer les investissements.

On observe plusieurs degrés de viabilité financière. Une compagnie des eaux est non viable lorsque son exploitation est chroniquement déficitaire (déficit qui sera encore aggravé par tout investissement dans de nouvelles infrastructures) et doit être renflouée à

la fin de chaque exercice par les autorités locales par ponction sur les recettes fiscales. Ce cas est très courant en Chine. À un degré de viabilité supérieur, on trouve des compagnies dont les recettes couvrent tous les coûts d'exploitation, mais pas les investissements d'acquisition ou de modernisation d'infrastructures. Viennent ensuite les entreprises dont les recettes sont suffisantes pour financer certains investissements et remplacements, mais qui ont périodiquement besoin de subventions pour les projets les plus importants, puis celles qui sont en mesure de financer la totalité de leurs investissements de manière durable. Au sommet de la pyramide se trouvent les compagnies dont la totale viabilité et la rentabilité inspirent toute confiance, ce qui leur confère une réputation de solvabilité et leur permet d'emprunter à des conditions intéressantes.

Les entreprises financièrement saines sont en bien meilleure position pour trouver des capitaux, notamment par les voies suivantes : contrat de coentreprise conclu avec des compagnies des eaux privées nationales ou internationales; marchés à durée déterminée, privatisation, émission d'obligations municipales ou financement des dettes par des emprunts auprès de banques internationales ou nationales ou par des obligations d'État. Plus une entreprise est solide financièrement, plus son éventail d'options sera large et son coût du capital réduit. Jouissant d'un monopole, ainsi que d'actifs à longue durée de vie et de recettes solides, les compagnies des eaux peuvent devenir d'importants acteurs du marché des capitaux.

La base de la tarification de l'eau en Chine est fixée selon la Méthode administrative de tarification de l'eau en zone urbaine (CEDR, 1998). Cette méthode établit les points suivants : i) par principe, la tarification de la distribution d'eau doit permettre de couvrir les coûts, de dégager un bénéfice raisonnable, d'économiser l'eau et de respecter l'équité sociale; ii) les municipalités sont responsables de l'approbation des tarifs de l'eau; iii) les tarifs doivent couvrir l'exploitation et la maintenance, l'amortissement et le paiement des intérêts; iv) les tarifs doivent permettre d'obtenir un taux de rendement de l'actif immobilisé net de 8 % pour les investissements intérieurs, contre 10 % pour les investissements étrangers; v) les tarifs doivent être adaptés aux caractéristiques locales et doivent être d'un niveau abordable pour la collectivité; vi) les municipalités doivent adopter graduellement un tarif en deux parties comprenant une redevance fixe et une redevance volumétrique ou un tarif progressif par tranche, dans lequel la première tranche serait définie de façon à répondre aux besoins de base des habitants; et vii) le processus de fixation des tarifs de l'eau doit prévoir des auditions publiques et la publication d'avis. Dans les grandes lignes, ces principes sont conformes aux meilleures pratiques internationales, bien que leur mise en œuvre ne se soit pas cohérente dans l'ensemble de la Chine, notamment dans les villes qui disposent de plus faibles moyens.

Il faut trouver un équilibre entre la nécessité de porter les tarifs à des niveaux financièrement viables et le maintien de l'accessibilité pécuniaire de l'eau pour les usagers. Le revenu par habitant étant bien inférieur dans les villes qui disposent de plus faibles moyens, les entreprises de distribution d'eau ont moins de marge de manœuvre pour augmenter les tarifs sans trop peser sur le budget des ménages les plus pauvres. Cette situation pousse les bureaux de la tarification à maintenir de basses redevances. Toutefois, des tarifs très faibles entraînent un déficit d'investissements, et ce sont alors les plus déshérités qui en souffrent le plus; en effet, la distribution correcte de l'eau n'étant pas financée dans les quartiers les plus pauvres d'une ville, les populations les plus démunies se retrouvent contraintes d'acheter à des vendeurs privés une eau qu'elles payent au prix fort et qui est souvent de moindre qualité. La mise en place de tarifs bloqués, avec des taux

unitaires croissants pour les plus gros consommateurs, peut contribuer à diminuer la charge qui pèse sur les ménages les plus défavorisés, qui globalement utilisent moins d'eau, et à encourager tous les usagers à économiser la ressource. Il est également possible de prévoir des programmes d'aide financière individuelle pour les clients les plus en difficulté économiquement. De telles approches sont plus efficaces pour soulager la pauvreté que des prix uniformément bas qui profitent principalement aux utilisateurs à revenus moyens ou élevés.

Le traitement des eaux résiduaires est censément financé par la composante correspondante de la facture d'eau des usagers. En 2006, la CEDR a fixé un tarif cible minimum de 0.8 RMB/m<sup>3</sup>, à ajouter au tarif de distribution d'eau; toutefois, il n'est pas encore appliqué dans toutes les villes. Jusqu'ici, l'investissement a évolué au même rythme que l'essor économique dans les villes qui financent la collecte et le traitement des eaux usées. En conséquence, les villes en aval des zones côtières du sud et de l'est affichent des taux élevés de traitement et couvrent les coûts correspondants en appliquant des tarifs d'assainissement également plus élevés (entre 0.7 et 1.0 RMB/m<sup>3</sup>) (XiaoXiang, 2006), tandis que les villes en amont, au centre et à l'ouest de la Chine, présentent de plus faibles niveaux d'investissement et des tarifs plus modestes (entre 0.25 et 0.5 RMB/m<sup>3</sup> lorsqu'il y a facturation). Cette situation ne constitue pas un ciblage efficient de l'investissement, puisque c'est dans les zones en amont que la pollution a le plus d'impact et les conséquences les plus importantes sur les utilisateurs en aval, augmentant le coût de l'eau qui leur est distribuée ou même rendant les principaux cours d'eau impropres à l'alimentation en eau. Ce sont donc les régions en amont qui devraient prêter la plus grande attention à la réduction de la pollution. Les mécanismes de fixation des prix doivent être ajustés de façon à appuyer cette nécessité. Il convient pour cela de faire changer d'attitude les autorités locales des régions en amont, qui considèrent l'impact sur les villes en aval comme étant le problème des villes en question, et non le leur.

Depuis 2006, en plus des redevances perçues pour la distribution et l'assainissement, les factures d'eau doivent également inclure de façon explicite deux autres redevances : l'une destinée à la mise en valeur et l'autre liée à la ressource. La redevance de mise en valeur permet de couvrir le coût de fourniture des infrastructures de l'eau non traitée, la redevance liée à la ressource étant censée refléter la rareté et le coût d'opportunité de ce bien. Cette dernière redevance est fixée et perçue par les autorités locales, qui en reversent une petite part (20 % environ) au gouvernement central. Ces fonds contribuent à la mise en valeur et à la gestion des ressources.

Aucune des redevances décrites précédemment ne valorise l'eau à un niveau proche de sa valeur économique réelle, à savoir le coût d'usage marginal, ou encore la perte que supporteraient les utilisateurs supplémentaires si aucune fourniture additionnelle n'était disponible (encadré 7.1). En outre, l'utilisation de l'eau génère des coûts externes en termes de raréfaction des ressources, de pollution et de dégradation de l'environnement, qui sont à peine pris en compte dans les mécanismes de fixation des prix. En additionnant ces différents éléments, on obtient le « coût d'opportunité marginal » de l'eau, qui constitue une véritable estimation du coût complet d'utilisation de l'eau. Ce coût d'opportunité marginal de l'eau varierait grandement d'une région à l'autre en fonction de la rareté, de l'impact en termes de pollution et des usages économiques disponibles. Bien que théoriquement souhaitable, il ne serait guère réaliste d'augmenter immédiatement les tarifs de l'eau au niveau du coût d'opportunité marginal. Toutefois, la tarification de l'eau à ce niveau pourrait être considérée comme un instrument efficace pour planifier à la fois

l'investissement dans les ressources en eau et le développement urbain, industriel et agricole en général. Le passage à un tarif au coût d'opportunité marginal pourrait être programmé par paliers successifs d'augmentation des redevances liées aux ressources hydriques, en intégrant ces hausses de prix dans les seules tranches supérieures d'un tarif progressif. Les problèmes que soulève la tarification au coût d'opportunité marginal sont notamment la nécessité d'un mesurage beaucoup plus rigoureux (y compris de l'utilisation rurale et agricole de l'eau); ainsi que la mobilisation de recettes supérieures aux besoins financiers immédiats liés à la distribution, qui devront être reversées à une administration locale ou centrale comme des recettes générales ou en substitution d'autres formes de taxation.

Une infrastructure complète de distribution d'eau et d'assainissement constitue très probablement pour une société industrielle l'un des actifs physiques qui génèrent le plus de recettes. Le coût du capital est élevé comparé aux recettes, mais la durée de vie des actifs est très longue : 10 à 50 ans pour les infrastructures en surface et plus de 100 ans en moyenne pour les installations souterraines. Ces actifs deviennent donc une composante importante de la macroéconomie.

Les autorités de régulation du secteur de l'eau et de l'assainissement doivent elles-mêmes être financièrement solides. Le moyen le plus simple de s'en assurer est de les faire financer par les compagnies des eaux sur la base des tarifs pratiqués, sous la forme soit d'un pourcentage des recettes, soit d'une redevance.

Pour évaluer la situation réelle des compagnies des eaux, il est essentiel de mettre en œuvre un programme d'inspection et d'inventaire en règle des infrastructures de surface et souterraines afin d'en déterminer la valeur, l'état et les besoins de maintenance. Un deuxième impératif pour déterminer la viabilité d'une entreprise est de bien apprécier l'équilibre entre l'offre et la demande, et la croissance prévue en termes de clients et de recettes. Le troisième facteur est la connaissance des coûts relatifs à l'exploitation, à la construction d'actifs, au financement des investissements et aux impôts à payer. Même dans les pays de l'OCDE, un effort important et soutenu est nécessaire pour définir plus finement ces facteurs; en Chine, la plupart des compagnies et des services des eaux n'en ont qu'une connaissance très fragmentaire.

### ***Avantages d'une amélioration de la réglementation***

#### ***Meilleure gestion des investissements du secteur privé***

Les autorités locales constateront qu'en dotant les services d'utilité publique d'un cadre réglementaire défini et de modèles financièrement solides, il devient beaucoup plus facile d'attirer des capitaux privés pour renforcer le financement des investissements d'infrastructure et le développement des services, et d'obtenir ces investissements à des conditions favorables à la clientèle. Cette démarche est préférable au fait d'attendre que les investisseurs privés ne viennent d'eux-mêmes proposer de régler les problèmes. En effet, il se peut qu'ils le fassent, et dans ce cas leur prix intégrera une prime de risque pour compenser l'incertitude de la réglementation et de la situation financière.

Des règles et des politiques claires quant à la participation du secteur privé limiteront donc le risque pour le gouvernement de conclure avec des sociétés privées des contrats qui devront être révisés ultérieurement après négociation.

### ***Financement par l'emprunt***

Compte tenu de leur importance, les investissements nécessaires, en particulier dans les infrastructures de collecte et de traitement des eaux usées, peuvent difficilement être dégagés sur les recettes des administrations locales. Dans de nombreux pays de l'OCDE, les compagnies des eaux, privées comme publiques, parviennent à se financer par l'endettement, en empruntant à des banques nationales de développement, en émettant des obligations municipales ou en souscrivant des emprunts aux conditions du marché garantis par leurs actifs et leurs recettes, avec un niveau de risque très faible. Les compagnies des eaux de l'OCDE sont généralement endettées à hauteur de 50 % du total de leurs actifs, et dans certains pays, tels que le Royaume-Uni, cette proportion peut atteindre 90 % de la valeur des actifs.

Les règles de financement des administrations locales chinoises n'autorisent pas les gouvernements des provinces et des municipalités à émettre des emprunts (encore qu'il leur soit possible d'accéder à ce type de financement à travers des obligations d'État ou auprès d'institutions internationales de financement, par l'intermédiaire de la CEDR) ni à contracter des prêts auprès de la Banque de développement de Chine (BDC). À ce jour, la plupart de ces financements sont allés aux grandes agglomérations. Les villes moins bien dotées arrivant désormais au premier rang des besoins d'investissements dans le secteur de l'eau en Chine, il conviendrait de faire évoluer les critères de financement public afin de diriger les flux de capitaux vers les zones qui en ont besoin, et d'appuyer les demandes de fonds des municipalités de moindre importance.

Il est possible, pour les compagnies municipales des eaux, d'emprunter directement à diverses sources. Cette approche renforcerait considérablement les options offertes aux autorités locales pour financer leurs investissements dans ce secteur. Il existe une condition préalable à ce mode de financement, à savoir que les services ou compagnies des eaux soient financièrement autonomes et gérés de manière adaptée et transparente, et que les tarifs pratiqués permettent de couvrir les coûts. C'est la solvabilité de l'entité qui détermine les options et les coûts de financement.

À court terme, un grand nombre des villes et bourgs chinois qui disposent de moyens limités auront du mal à placer les compagnies des eaux dans une situation de solvabilité, et des programmes de subventions publiques et d'appui de la réforme seront nécessaires pour porter les investissements au niveau des objectifs de développement.

### ***Planification des investissements et normes de conception***

Les informations fondamentales indispensables à la planification d'une réforme ou d'un investissement dans une compagnie des eaux portent sur :

- les actifs ;
- les recettes ;
- les coûts.

La plupart des pays de l'OCDE ont mis en place des systèmes évolués de gestion des actifs. Ces systèmes exploitent des bases de données et des SIG pour répertorier les actifs des entreprises, en précisant leur état et leurs performances. Des modèles statistiques pondérés par les risques sont utilisés pour prévoir le montant global nécessaire annuellement pour préserver la capacité d'exploitation, ce qui représente une avancée considérable par rapport à de simples hypothèses de durée de vie des actifs. Bien que les modèles ne

parviennent pas encore à prévoir exactement où et quand une défaillance se produira, ils permettent d'anticiper précisément les répercussions cumulées. On s'oriente donc vers une optimisation du coût de durée utile, lequel inclut les coûts d'exploitation et d'entretien ainsi que les coûts consécutifs aux défaillances, actualisés sur toute la durée de vie de l'actif, au lieu de chercher simplement à réduire au minimum le montant de l'investissement initial.

Lors de la conception des installations, il est essentiel d'effectuer des estimations réalistes de la situation de l'offre et de la demande au moment de la mise en service et dans l'avenir. Les normes de conception et les directives techniques jouent un rôle important dans ce processus. Si les hypothèses retenues au stade des plans sont incorrectes ou que les données sur lesquelles s'appuie l'élaboration de ces plans sont insuffisantes, la performance des futurs actifs ne sera pas satisfaisante et les recettes ne correspondront pas aux projections. Les directives de planification qui prévoient une charge et une consommation par habitant bien supérieures à la réalité sont courantes en Chine. Ainsi, on suppose généralement que la consommation d'eau par habitant devrait rejoindre les niveaux enregistrés aux États-Unis (environ 450 l par habitant et par jour), alors que cette hypothèse est sans réel fondement, puisque la plupart des autres pays de l'OCDE parviennent à maintenir des consommations par habitant nettement plus faibles (150 l/hab./j en Allemagne et environ 160 au Royaume-Uni). Ces chiffres peuvent bien entendu varier considérablement en fonction des éléments inclus dans les calculs, tels que la consommation des entreprises et les fuites. Il n'en reste pas moins que la planification des actifs en Chine aboutit souvent à des capacités largement supérieures aux besoins. S'agissant des eaux usées, les réseaux d'égouts des zones urbaines chinoises sont généralement bien en deçà des normes internationales, ce qui entraîne là encore des problèmes de fonctionnement si les hypothèses retenues au stade de la conception sont fausses. De tels calculs sont particulièrement cruciaux lorsque sont élaborés les procédés d'élimination des nutriments biologiques; or, ceux-ci font désormais couramment partie des spécifications des nouvelles stations d'épuration des eaux usées en Chine, car ils sont considérés comme la meilleure technologie disponible, proposant les plus hautes normes environnementales. Si les données de conception ou les procédures opérationnelles sont, ne serait-ce qu'un peu, erronées, ces procédés ne fonctionneront pas correctement et l'investissement supplémentaire sera perdu.

Par ailleurs, cerner la demande et comprendre les flux et les charges polluantes qui seront à traiter sont des étapes particulièrement importantes pour les contrats de type construction-exploitation-transfert, qui sont courants en Chine. L'ensemble du modèle de gestion dépend de l'équilibre entre les tarifs et les volumes. Si les résultats ne répondent pas aux attentes, des conflits sont inévitables. Les dispositions des contrats CET prévoient généralement que le paiement est dû même si la demande est largement inférieure à la capacité. Un tel paiement constitue alors une utilisation inefficace des biens d'équipement et des recettes de la part de la municipalité.

## Gestion quantitative des ressources en eau

### **Mise en place de systèmes d'allocation des ressources en eau**

La loi sur l'eau de 2002 réaffirme que toutes les ressources hydriques sont la propriété de l'État, lequel est responsable de la mise en œuvre d'un système de contrôle de leur allocation à l'aide de quotas. L'exercice et la mise en œuvre de ces droits de propriété pour

le compte de l'État reviennent au C'est le Conseil des affaires d'État qui exerce ce droit de propriété et le met en application pour le compte de l'État. Les autorités locales ne sont pas autorisées à allouer les ressources en eau, sauf par délégation ou sur instruction.

Les systèmes réglementaires d'allocation des ressources hydriques des bassins ont évolué, par le jeu de négociations entre le pouvoir central, les agences de bassin et les autorités régionales, dans différentes directions selon les régions. Le système de réglementation qui apparaît sans conteste comme le plus évolué est celui du bassin du fleuve Jaune. Pour remédier au problème de l'assèchement complet du fleuve pendant plusieurs mois par an dans les années 90, l'État a en effet alloué de manière homogène des volumes d'eau aux différentes provinces et régions riveraines. La conséquence de cette action a été une disparition totale des périodes d'assèchement depuis 1999. En 2006, ce système a été officiellement instauré par le décret national n° 472, intitulé Ordonnance sur l'allocation des ressources en eau du fleuve Jaune<sup>6</sup>. L'étude du système mis en place pour le fleuve Jaune permet d'illustrer et d'étudier les meilleures pratiques d'allocation de l'eau en Chine.

Le plan d'allocation des ressources est établi par la Commission de conservation du fleuve Jaune (CCFJ), après consultation des autorités locales des onze provinces, régions autonomes et municipalités traversées par le fleuve ou recevant de l'eau détournée de celui-ci<sup>7</sup>. Il est soumis à un audit des administrations chargées du développement et de la réforme et des administrations chargées de l'eau relevant du Conseil des affaires d'État, avant d'être transmis à ce dernier pour approbation.

Le plan d'allocation des ressources en eau du fleuve Jaune est élaboré conformément aux principes suivants :

- il repose sur le plan directeur du bassin et les plans de gestion à moyen et long termes de l'offre et de la demande d'eau ;
- il met l'accent sur la gestion de la demande et les économies d'eau ;
- il prend en compte l'état physique des ressources hydriques, les volumes actuels de prélèvement et de consommation, et l'offre et la demande, ainsi que l'évolution de ces facteurs dans le bassin du fleuve Jaune afin d'obtenir une vue d'ensemble des avantages escomptés ;
- il s'appuie sur la gestion intégrée de la consommation d'eau domestique, agricole, industrielle et environnementale ;
- il coordonne les opérations entre amont et aval et entre rive droite et rive gauche ;
- il définit de manière rigoureuse le transit sédimentaire, la demande en eau et le volume utilisable.

Le « volume utilisable » mentionné ci-dessus correspond, en dehors de l'eau nécessaire au transport des sédiments, à la quantité maximale d'eau pouvant être affectée à des besoins domestiques, agricoles, industriels et environnementaux, compte tenu d'un écoulement moyen (calculé sur plusieurs années) du fleuve Jaune principal et de ses affluents.

Pour le moment, les flux environnementaux (flux nécessaires pour atteindre les objectifs écologiques et les objectifs de qualité de l'eau) ne sont que partiellement définis, et la Commission de conservation du fleuve Jaune lance des recherches supplémentaires pour mieux en établir les critères.

L'élaboration des évaluations et des projets évoqués ci-dessus relève de la responsabilité de la CCFJ. Celle-ci travaillera en étroite collaboration avec les bureaux provinciaux chargés de la protection des ressources en eau, les bureaux de gestion des retenues et les organismes affiliés.

Une fois approuvé, le plan annuel d'allocation des ressources hydriques est mis en œuvre à travers des systèmes de régulation mensuelle des ressources en eau et, en cas de forte demande, par des mécanismes de régulation sur dix jours. Des indices de prélèvement annuel total sur le cours principal du fleuve Jaune et sur ses affluents sont définis par la CCFJ, qui gère les ponctions et les lâchers d'eau au niveau des retenues. Ces indices peuvent être ajustés en période de sécheresse. Il est prévu d'intégrer la planification annuelle des allocations de la ressource en eau dans les plans régionaux de développement socioéconomique.

La réglementation de l'allocation des ressources hydriques influe sur le volume d'eau de surface que les usagers sont autorisés à prélever et sur la manière dont les retenues doivent être régulées pour équilibrer l'offre et la demande.

### ***Évolution de la consommation d'eau pour l'agriculture***

Des années 50 aux années 70, à l'époque de l'agriculture collectivisée, des investissements importants ont été consacrés aux réseaux d'irrigation utilisant des eaux de surface pour stimuler la production. Les districts d'irrigation pouvaient couvrir des dizaines de milliers d'hectares. Toutefois, à la suite de la réforme et de la décollectivisation agricoles de la fin des années 70, les petites organisations villageoises de paysans ont eu davantage de difficultés à réunir les capitaux et à coordonner les activités permettant d'acquérir ces réseaux et de les entretenir ou de les étendre. En conséquence, nombre de ces réseaux se sont délabrés.

Pour les remplacer, des entrepreneurs ont mis sur pied, en coordination avec les autorités villageoises, de petites compagnies qui réunissent des capitaux pour creuser des puits, acheter des pompes et construire des réseaux souterrains de canalisations à basse pression. Les agriculteurs achètent ensuite leur eau auprès de ces entreprises à un prix calculé en fonction du volume. L'eau des puits privés est souvent gérée de manière plus efficiente, car les fournisseurs sont directement incités à entretenir leurs actifs. Les agriculteurs tendent à se tourner vers ces formes d'approvisionnement, car elles sont plus sûres que les systèmes des districts d'irrigation et offrent une meilleure maîtrise et une plus grande autonomie. La Chine compte aujourd'hui plus de 5 millions de puits tubulaires, dont 4.6 millions associés à un équipement de pompage électrique avec une puissance installée de 46 GW, sur laquelle 40 GW sont utilisés pour l'irrigation et le reste pour la distribution d'eau. L'électricité nécessaire au fonctionnement de tels systèmes en zone rurale est subventionnée afin de préserver le revenu des agriculteurs (0.272 yuan/kWh contre 0.513 yuan/kWh pour l'électricité fournie aux clients domestiques) (ministère de l'Eau, 2007).

Tous les prélèvements effectués dans les eaux souterraines et les eaux de surface sont réglementés et nécessitent un permis. Les procédures correspondantes sont définies dans le décret national n° 460, actées dans les lois provinciales, puis mises en application par les bureaux de protection des ressources en eau aux niveaux de la province, de la municipalité et du district. Une tarification en fonction du volume est appliquée à ces prélèvements, de 0.02 à 0.25 CNY/m<sup>3</sup> (pour un coût moyen de l'eau, toutes utilisations confondues, de

0.14 yuan/m<sup>3</sup>). Toutefois, un grand nombre de sources de prélèvement échappent à cette redevance. Dans certains cas, il arrive également que les systèmes de mesure soient défectueux. De récentes enquêtes indiquent que moins de 10 % des prélèvements des petites exploitations agricoles sont directement soumis aux réglementations de permis (Lohmar et Wang, 2008).

La situation des fournisseurs d'eau dans les zones rurales a conduit à un système dans lequel les agriculteurs pourraient payer directement une redevance volumétrique pour leurs prélèvements. Néanmoins, compte tenu du grand nombre de petits prélèvements, le suivi, la comptabilisation et le recouvrement des redevances sont inégalement assurés. En fait, ces redevances finissent souvent par être imputées à l'ensemble du village, puis refacturées aux agriculteurs parmi d'autres redevances de service locales, bien des mois plus tard et souvent au prorata de la superficie, ce qui entraîne une dissociation de l'utilisation de l'eau et du paiement correspondant. D'où des comportements opportunistes, chez l'exploitant du puits (qui n'est pas responsable de la pérennité de l'aquifère commun, mais seulement de ses propres infrastructures) comme chez l'agriculteur, qui profite de la situation en prélevant plus que sa part dans des ressources administrées en commun pour accroître ses rendements tout en faisant supporter les coûts supplémentaires par la collectivité.

Bien que les coûts de prélèvement dans un puits tubulaire soient faibles, ceux du pompage augmentent à mesure que la surface de la nappe s'abaisse (entre 1996 et 2004, 75 % des nappes phréatiques de la plaine de Chine du Nord ont vu leur niveau diminuer, de plus de 3 mètres par an pour 26 % d'entre elles). À terme, ces coûts finissent par avoir une incidence sur la sélection des cultures. Pour préserver leurs marges, les agriculteurs doivent abandonner les céréales pour des cultures plus intensives de fruits et de légumes, souvent sous serre.

Les taxes agricoles ayant été supprimées en 2005, la Chine a désormais davantage de souplesse pour tarifier plus efficacement l'irrigation. Dans la plupart des districts d'irrigation restants, le montant des redevances demandées aux agriculteurs est nettement inférieur au coût de la fourniture d'eau. Pour l'essentiel, l'eau d'irrigation ne fait pas l'objet d'un comptage, et les systèmes de gestion se prêtent à une exploitation abusive du patrimoine commun, puisque certains peuvent s'appropriier plus que leur dû en toute impunité. Les associations d'usagers de l'eau se généralisent. Elles transfèrent la propriété des actifs à une société de gestion qui devient responsable des investissements d'infrastructure et se charge de fixer et de percevoir les redevances pour l'eau d'irrigation. Les dirigeants de ces associations sont élus par les usagers et les décisions stratégiques sont prises collectivement. Une autre approche consiste pour le village à sous-traiter la distribution de l'eau à des particuliers ou à des entreprises privées.

Environ 70 % de la population rurale chinoise bénéficient d'une distribution d'eau salubre et accessible, contre 60 % en 1990. Les 30 % restants doivent transporter l'eau sur de longues distances ou ont uniquement accès à des sources non protégées. Toutefois, ceux qui bénéficient de sources d'eau salubre peuvent en être privés pendant la saison sèche. L'un des objectifs du XI<sup>e</sup> Plan quinquennal est d'approvisionner 100 millions d'habitants supplémentaires dans les campagnes à l'horizon 2010.

Dans les nouveaux systèmes ruraux de distribution d'eau, des compteurs permettent de calculer la redevance imposée aux usagers. Celle-ci est généralement comprise entre

1 et 2 CNY/m<sup>3</sup>, un montant minimal mensuel de 3 CNY/m<sup>3</sup> étant parfois exigé, et est payable au comité de l'eau du village qui exploite et entretient les infrastructures.

### **Défis de la réforme**

Les initiatives de réforme du secteur de l'eau doivent prendre en compte la politique visant à maintenir à un haut niveau (95 %) l'autosuffisance de la Chine en matière de production de céréales, aux échelons national, provincial et régional. Cette politique dite du « sac de riz », instaurée en 1995 et conservée dans le cadre de la réglementation de 2004 sur la commercialisation des céréales, n'incite pas à pratiquer les cultures les mieux adaptées aux caractéristiques locales des terres et des ressources hydriques. Elle répond davantage aux objectifs gouvernementaux de sécurité alimentaire, de sécurité nationale, de stabilité sociale et de stabilité macroéconomique qu'aux exigences d'une gestion durable des ressources en eau. Ainsi, malgré différents facteurs – diminution des ressources en eau disponibles; recul des terres agricoles dû au développement urbain; utilisation de terrains de première qualité pour une production intensive de grande valeur et celle de zones légèrement marginales pour la sylviculture (en réponse aux incitations de protection de l'environnement du projet *Green for Grain*) – la production chinoise de céréales a augmenté au cours des dernières années, la récolte de 2008 étant la plus importante jamais enregistrée.

Le plus grand écueil de la réforme du secteur de l'eau dans le milieu agricole est probablement le manque de suivi et de contrôle des prélèvements. Tout système d'échange de droits d'utilisation de l'eau ou tout dispositif incitatif s'appuyant sur une redevance volumétrique doit, pour être efficace, être fondé sur une parfaite connaissance des prélèvements, utilisations et rendements. Aucun système ne peut produire les effets escomptés s'il est facile à contourner et permet de profiter d'incitations à réduire la demande tout en se procurant de l'eau auprès d'autres sources. De telles fraudes sont relativement improbables tant que les tarifs de l'eau destinée à l'irrigation restent très faibles, mais après l'introduction d'incitations, la tentation sera plus grande.

### **Suggestions à l'intention des pouvoirs publics**

La difficulté d'une réforme de la réglementation est d'aider l'agriculteur/le village à surmonter l'obstacle que représente l'investissement dans un système d'irrigation plus efficient ou dans des cultures intensives dégageant des marges supérieures. L'une des solutions possibles consiste à appliquer des redevances volumétriques élevées, en restituant toutefois des sommes forfaitaires pour les superficies exploitées; elle permettrait de fournir une incitation non handicapante à économiser l'eau et un moyen de financer les investissements. Il reste cependant difficile d'élaborer et de mettre en œuvre un tel système tout en le protégeant des abus. D'autres approches misent sur l'incitation des responsables d'associations d'usagers à atteindre des objectifs d'économies d'eau.

Dans les zones dans lesquelles les puits tubulaires avec pompage électrique constituent la principale source d'eau, le calcul direct des volumes (maillon faible de tout dispositif d'incitation) peut être remplacé par la détermination de la consommation d'électricité. Celle-ci est bien plus facile à communiquer et a donc plus de chances de l'être. La difficulté consiste à obtenir une coopération entre les compagnies d'électricité et les bureaux de protection des ressources en eau afin qu'ils partagent les données et les responsabilités de mise en application.

Les systèmes d'allocation des ressources hydriques et de droits d'utilisation de l'eau doivent encore être perfectionnés et clarifiés. La nature et la durée des droits d'utilisation de l'eau ne sont pas clairement définies aux niveaux central, provincial, régional, communautaire et individuel. Il en va de même du transfert de ce droit à l'utilisateur. On constate également des incohérences entre les plans d'allocation des ressources en eau des régions et des bassins, et entre les plans annuels et les plans à long terme.

Les progrès de la modélisation hydrologique facilitent l'évaluation des ressources en eau et les calculs nécessaires aux plans d'allocation. Ces plans doivent associer divers éléments :

- évaluation hydrologique ;
- calculs des flux environnementaux ;
- prévision de l'offre et de la demande.

Le processus de décomposition du cycle de l'eau en ses différentes composantes et d'élaboration de modèles permettra de bien mieux comprendre les enjeux. En définitive, l'aptitude à gérer les ressources dépend du degré de connaissance et de compréhension qu'on en a. L'utilisation de technologies d'analyses plus performantes bénéficierait à chacun de ces éléments. En particulier, dans la mesure où les évaluations restent toujours entachées d'incertitudes, ces dernières devraient être définies et gérées. C'est le cas de la *marge de manœuvre*, par exemple, qui correspond à l'écart entre l'offre et la demande. L'analyse formelle de l'incertitude sur la *marge de manœuvre*, telle qu'elle est utilisée au Royaume-Uni (UK Water Industry Research, 2002), permet de planifier les ressources en eau selon une approche tenant compte des risques, ce qui améliore la gestion de la fiabilité de la fourniture dans le cadre du système de planification des allocations et autorise une programmation plus efficace des politiques à long terme et des investissements d'infrastructure.

La mise en œuvre des plans d'allocation passe par le système de permis de prélèvement. Même s'il est bien implanté en Chine, ce système n'est pas encore raccordé aux processus de planification de l'allocation des ressources en eau, ce qui n'est pas logique et mérite d'être corrigé.

L'écoulement restitué après utilisation de l'eau a également une incidence notable sur la disponibilité de la ressource et la qualité de l'eau. Dans le cas de la consommation urbaine ou industrielle, 80 % de l'eau prélevée environ reviennent dans le système hydrique, mais dans un état de qualité différent. À l'inverse, l'eau prélevée à des fins agricoles est en grande partie « consommée » par évapotranspiration. Le niveau de pollution organique (DCO et ammoniac) de l'eau restituée par l'agriculture, directement ou par ruissellement, peut être beaucoup plus faible que celui des rejets urbains ou industriels, mais cette eau contient néanmoins des charges considérables d'éléments nutritifs (azote et phosphore) qui sont susceptibles d'entraîner de graves problèmes de qualité des eaux. La méthode d'allocation de l'eau en fonction de l'évapotranspiration peut être employée pour prendre ces facteurs en compte.

La qualité de l'eau prélevée influe considérablement sur son utilité et doit être considérée dans le système de planification de l'allocation de la ressource et dans les systèmes de permis de prélèvement et de tarification. La liaison des systèmes de permis de prélèvement et de déversement permettra d'affiner les composantes relevant de la ressource et de la qualité/valeur économique qui entrent dans cette relation. Enfin, l'assimilation du concept de qualité de l'eau est essentielle dans les calculs de flux

environnementaux. C'est pourquoi la planification des prélèvements à différentes fins doit tenir compte de l'impact des flux restitués sur la quantité et la qualité des ressources hydriques en aval.

### Qualité de l'eau des bassins et contrôle intégré de la pollution

Au vu des différentes statistiques disponibles, la qualité des eaux fluviales chinoises est très mauvaise. Sur les quelque 700 sections suivies par le ministère de la Protection de l'environnement (couvrant les principaux tronçons fluviaux en Chine) en 2006, 60 % n'atteignaient pas le niveau de qualité 3 (ressource utilisable comme source d'eau de boisson) et 28 % ne parvenaient même pas au niveau 5, le niveau de qualité le plus bas, qui correspond à une eau jugée impropre à toute utilisation en l'absence d'un traitement préalable (ministère de l'Environnement, 2006). Les données du ministère de l'Eau, recueillies auprès de plus de 3 200 stations de surveillance en 2005 (couvrant donc également davantage de petits cours d'eau et de captages en amont), indiquent que 39 % des tronçons fluviaux n'atteignent pas le niveau 3 et que 21.3 % sont inférieurs au niveau 5 (ministère de l'Eau, 2005).

Le système chinois de gestion des rejets de polluants issus de l'industrie et des aménagements urbains est encore en cours d'élaboration. Jusqu'à cette année, à part dans quelques zones pilotes, il n'existait pas de socle juridique clair sur lequel appuyer les systèmes de permis de rejet<sup>9</sup>. Les modifications apportées à la loi sur la prévention et la maîtrise de la pollution de l'eau (2008) ouvrent désormais la voie à un système de permis de rejet relié à une répartition de la charge polluante totale en vue d'atteindre les cibles de qualité des eaux fluviales. Les mécanismes détaillés de ce système n'ont cependant encore pas été publiés.

Les services gouvernementaux, entreprises et hauts responsables sont maintenant encouragés à atteindre des objectifs prédéfinis en termes d'actions et de résultats. En effet, les systèmes évaluant leur performance annuelle par rapport à leur lettre de mission intègrent désormais des critères liés à la performance environnementale. Dans ce cadre, ils doivent faire en sorte d'assurer une capacité de traitement et de réaliser les réductions en pourcentage de la DCO totale. Dans certaines zones, il leur a également été demandé d'établir des listes de projets en vue d'atteindre les cibles définies durant la période couverte par le XI<sup>e</sup> Plan quinquennal et de veiller à leur financement et à leur construction d'ici à 2010. Ces projets sont généralement retenus pour leur contribution globale aux objectifs de la région administrative; ils ne sont pas hiérarchisés en fonction de leur concours aux objectifs de qualité de l'eau des bassins.

Les considérations ci-après s'appuient sur l'expérience des pays de l'OCDE et la connaissance des technologies actuellement disponibles pour examiner comment élaborer la réglementation de la lutte intégrée contre la pollution en Chine.

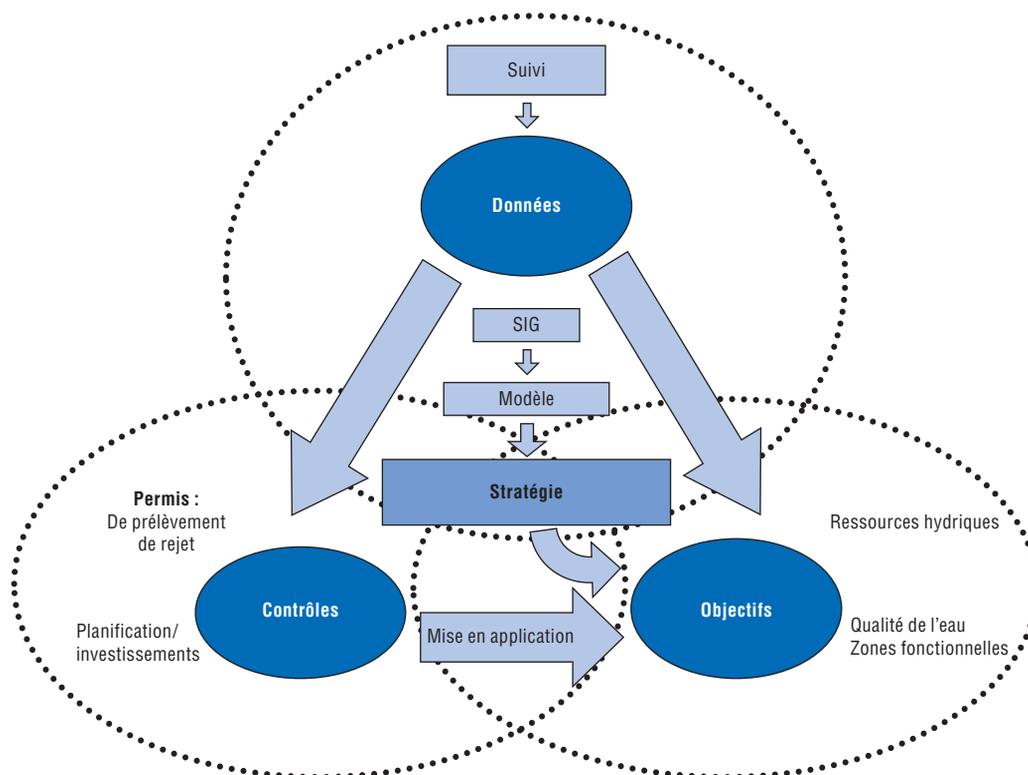
#### Concepts de la lutte intégrée contre la pollution

D'un point de vue théorique, le but poursuivi est de créer des liens systématiques et rationnels entre les données de suivi et les instruments juridiques de contrôle afin de donner corps aux objectifs d'amélioration de l'environnement (de manière économiquement réaliste). Ce principe théorique est illustré dans le graphique 7.1.

Les composantes d'une gestion efficace de la qualité de l'eau sont les suivantes :

- collecte des données de suivi ;

Graphique 7.1. Cadre théorique d'une gestion rationnelle de la qualité de l'eau



Source : Simon Spooner, 2008.

- mise en place d'instruments juridiques et politiques destinés à gérer les retombées des activités humaines ;
- définition claire des objectifs fixés en termes de résultats environnementaux.

Ces éléments peuvent être reliés à l'aide de technologies telles que des bases de données, des systèmes d'information géographique (SIG) et des modèles informatiques, en vue de formuler la *stratégie* d'investissement et d'intervention qui permettra à terme d'atteindre les objectifs, de manière économiquement viable. La mise en œuvre d'une telle stratégie (plan de lutte intégrée contre la pollution) devra se traduire dans les faits par des instruments juridiques tels que des permis, par des programmes d'investissement obéissant à un calendrier défini et par la définition de cibles connexes de performance pour les acteurs concernés.

Une approche systématique de la planification de la lutte contre la pollution permettra d'élaborer des plans d'investissement beaucoup plus complets à l'échelon des bassins. Il est possible d'intégrer ces projets dans le cycle quinquennal de planification du développement, et d'optimiser leur financement et leur programmation.

### **Éléments du système réglementaire nécessaires à un contrôle intégré des prélèvements et des rejets**

Le but est de contrôler les déversements de polluants dans les cours d'eau de façon à atteindre les objectifs de qualité de l'eau définis pour chacun d'entre eux et à disposer de suffisamment d'eau pour satisfaire les besoins humains et environnementaux.

Le problème tient à la nécessité de gérer tous les rejets de polluants des sources industrielles et domestiques (sources ponctuelles) dans le contexte des autres sources ponctuelles, mais également des sources diffuses. Il tient également au fait que les polluants se transforment pendant le transport de la source au lieu de déversement et, qu'une fois mélangés aux eaux fluviales, ils subissent encore d'autres processus de décomposition et de dispersion.

La qualité des eaux fluviales dépend aussi de la quantité d'eau disponible (dilution). Le fait de prélever de l'eau d'une source (eau souterraine ou prise d'eau en amont) et de la rejeter dans une autre (cours d'eau en aval) a des répercussions à la fois sur la gestion des ressources hydriques et sur la qualité de l'eau. La gestion qualitative est donc étroitement liée à la gestion quantitative et à la préservation des flux environnementaux dans les cours d'eau.

De tels calculs deviennent rapidement excessivement complexes si l'on tente de les appliquer à un cours d'eau réel dont le régime d'écoulement varie en permanence. Il faut par conséquent que tous les calculs du modèle de réglementation s'appuient sur un régime d'écoulement de référence défini (régime annuel moyen ou régime de basses eaux au percentile 75 %, etc.). Cette simplification, certes artificielle, est cependant nécessaire à la gestion du processus. L'objectif doit être d'élaborer un outil de gestion efficace, et non de simuler la réalité.

La grande majorité des acteurs clés de la gestion des ressources hydriques et de la qualité de l'eau en Chine s'accordent sur le fait que la gestion distincte des prélèvements et des rejets est une cause profonde des difficultés rencontrées pour résoudre le problème de qualité des eaux fluviales, et que la solution doit faire intervenir des systèmes intégrés de permis de prélèvement et de rejet<sup>10</sup>.

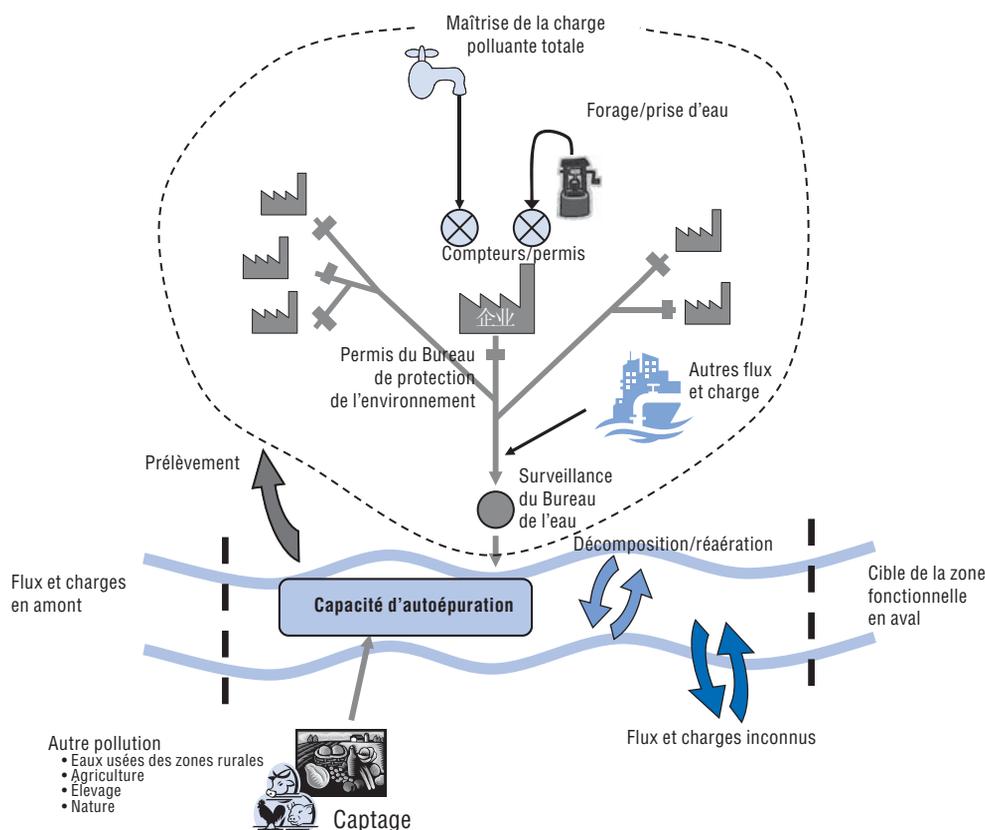
Ces principes ont été transposés dans la loi sur l'eau de 2002 et la loi sur la prévention et la maîtrise de la pollution de l'eau de 2008. Il convient maintenant d'élaborer et de mettre en place de façon efficace, aux niveaux des bassins, des provinces, des municipalités et des districts, des systèmes permettant d'appliquer les politiques et orientations des lois nationales, ce qui nécessitera un effort de coordination et de coopération des autorités concernées. Pour comprendre les liens entre ces éléments et éclairer les modes d'intervention disponibles, certaines composantes clés du cycle de l'eau sont analysées dans les sections qui suivent. Les éléments physiques naturels et artificiels seront ensuite étudiés dans le contexte du cadre juridique et institutionnel chinois.

Les éléments à prendre en compte pour chaque tronçon fluvial dans un système intégré de permis en Chine sont illustrés dans le graphique 7.2.

Le graphique 7.2 illustre le cas type d'un centre industriel qui prélève de l'eau propre de diverses sources (dans le cadre de permis de prélèvement ou de contrats d'approvisionnement) et qui rejette ensuite de l'eau polluée dans le système d'égouts urbain, lequel transmet ce flux et la charge polluante au cours d'eau.

La quantité d'eau déversée est normalement très proche du volume total d'eau consommé par l'usine. La concentration du flux rejeté dépend de la technologie utilisée dans les processus de production industrielle et de l'existence/l'utilisation de procédés d'épuration. Le flux rejeté peut ainsi être caractérisé par son volume et sa charge, donnant une concentration type. C'est cette concentration qui est la plus facile à mesurer par un système de surveillance sur site. Le volume des écoulements de rejet est souvent difficile à mesurer directement; la charge polluante totale peut donc être mieux estimée à partir du

Graphique 7.2. Ensemble des éléments à prendre en compte dans un système intégré de permis



Source : Simon Spooner, 2008.

flux total entrant dans l'usine, des pertes probables par consommation ou évaporation dans l'enceinte de l'usine et de la concentration des rejets.

L'un des éléments essentiels pour établir un lien entre permis de prélèvement et de rejet est le calcul, pour chaque entreprise, du bilan hydrique et de la contribution à la charge polluante. Il nécessite que les autorités responsables de l'approvisionnement en eau et du suivi des prélèvements partagent leurs données avec les instances chargées de la surveillance des rejets. Ces données peuvent être collectées et communiquées par les industries elles-mêmes, mais, dans ce cas, elles doivent faire l'objet d'un audit rigoureux et d'une vérification par des autorités indépendantes.

La charge polluante se mélange à d'autres sources avant de rejoindre le cours d'eau. Elle peut également se décomposer ou se disperser partiellement lors du transport vers le cours d'eau. Il est par conséquent malaisé de déterminer la source précise de pollution, et le contrôle individuel des émetteurs doit s'effectuer au point où les écoulements pollués quittent les sites concernés. C'est en ce point que la direction de l'usine est tenue de vérifier que les rejets sont conformes aux règles définies par le Bureau local de protection de l'environnement. Ce bureau applique des procédures qui lui permettent de s'assurer que l'ensemble des rejets de ce type ne compromet pas la réalisation des objectifs de qualité de l'eau sur le tronçon considéré (zones aquatiques fonctionnelles).

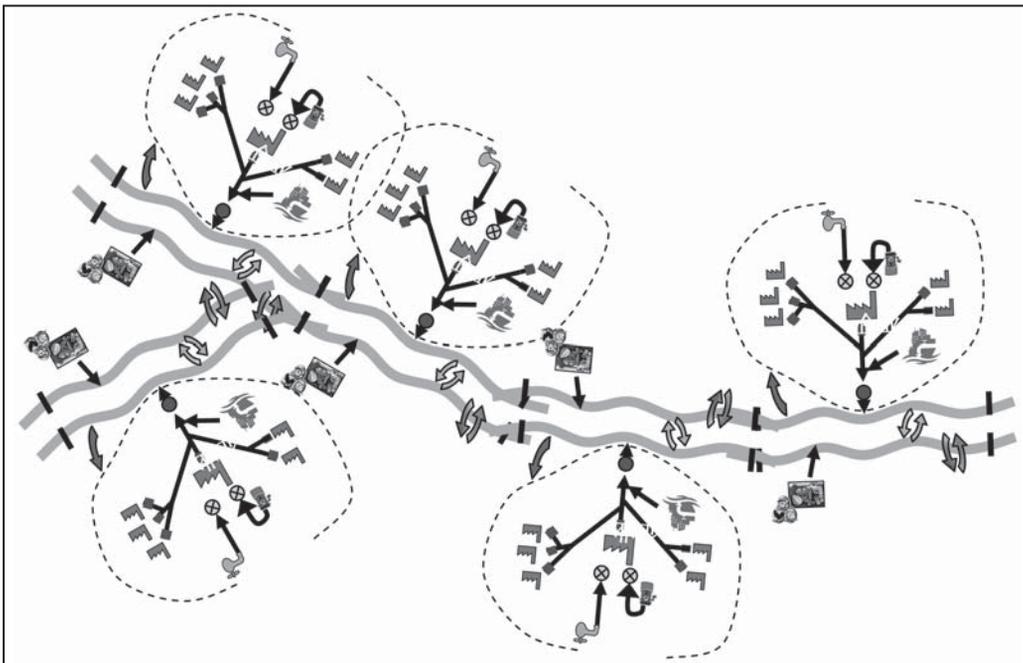
Le Bureau de protection des ressources en eau<sup>11</sup> est également responsable de l'ensemble des rejets dans les cours d'eau. Il approuve les ouvrages aux points de déversement et vérifie que la quantité totale d'effluents déversée à partir de ces points est conforme aux normes définies pour les zones d'utilisation fonctionnelle de l'eau.

Le passage des eaux usées par une station d'épuration avant leur arrivée dans le cours d'eau modifie considérablement le lien entre les rejets d'une usine et leur impact sur le cours d'eau. L'existence d'une station d'épuration transforme également la relation réglementaire entre l'entreprise qui procède à ces rejets et l'autorité responsable de la qualité des eaux fluviales. On peut ainsi considérer que les eaux résiduelles évacuées dans un système d'assainissement doté d'une station d'épuration municipale relèvent davantage d'une relation commerciale entre l'entreprise à l'origine des rejets et le prestataire de services d'épuration.

L'impact d'écoulements particuliers doit être replacé dans le contexte des nombreux éléments contribuant à la pollution et doit prendre en compte la capacité d'épuration naturelle du cours d'eau. Il est impossible de déterminer toutes ces sources et processus avec certitude. Le système comprendra toujours des inconnues, et celles-ci doivent être formellement définies et calculées. La gestion explicite des facteurs d'incertitude est l'une des caractéristiques fondamentales des systèmes européens modernes de gestion en fonction des risques.

D'autre part, un tronçon de cours d'eau ne doit pas être envisagé isolément, mais au contraire dans le contexte des tronçons en amont et en aval, comme l'illustre le graphique 7.3.

Graphique 7.3. **Relations entre chaque tronçon de cours d'eau et les tronçons en amont et en aval**



Source : Simon Spooner, 2008.

La gestion de la qualité de l'eau des bassins reposera sur une planification des objectifs de flux environnementaux et de qualité de la ressource, fondée sur la gestion de la charge polluante totale au niveau du bassin et des niveaux de rejet régionaux et individuels, mis en application par le biais d'un contrôle des permis de prélèvement et de rejet, eux-mêmes surveillés et déclarés indépendamment, et assortis de pénalités importantes en cas de non-conformité ou de fraude.

Compte tenu de la complexité à évaluer l'impact de rejets multiples dans différentes régions d'un bassin en référence à plusieurs objectifs de qualité de l'eau, les autorités de régulation devront s'appuyer à un stade ou à un autre sur une modélisation informatique. Les difficultés d'élaboration de ce type d'outils techniques ne tiennent pas à la conception du logiciel – les calculs mathématiques nécessaires, bien que très nombreux, ne sont pas très compliqués – mais à la conceptualisation du processus de calcul et à la fourniture des données requises.

Il faudra disposer d'un certain nombre d'indices quantitatifs de performance au niveau de chaque point de déversement, tronçon fluvial, région administrative et bassin, pour mieux comprendre et communiquer l'état des différentes sections de cours d'eau. Des modèles réglementaires seront nécessaires pour attribuer de manière rationnelle des charges totales de rejets polluants à chaque région du bassin et subdiviser ces charges régionales afin de délivrer les permis de rejet aux différentes entreprises. La loi sur la prévention et la maîtrise de la pollution de l'eau de 2008 en définit les conditions.

À l'heure actuelle en Chine, les procédures de gestion des autorisations de prélèvement d'eau par un système de permis sont précisément définies par le décret national n° 460. Ces instructions sont appuyées par des systèmes administratifs qui, dans certaines zones, utilisent des bases de données et des SIG.

En revanche, le cadre de gestion des permis de rejet et de lutte contre la pollution n'est pas encore très solide et n'est pas intégré dans le système de gestion quantitative de l'eau. Les récentes modifications de la loi sur la prévention et la maîtrise de la pollution de l'eau ouvrent la voie à une gestion encadrée des rejets, mais les modalités du nouveau décret d'application restent à définir.

Le système intégré de gestion qualitative de l'eau devra comporter de nombreux éléments qui pourront être progressivement reliés les uns aux autres jusqu'à constituer un ensemble.

### **Approche combinée de la gestion des rejets**

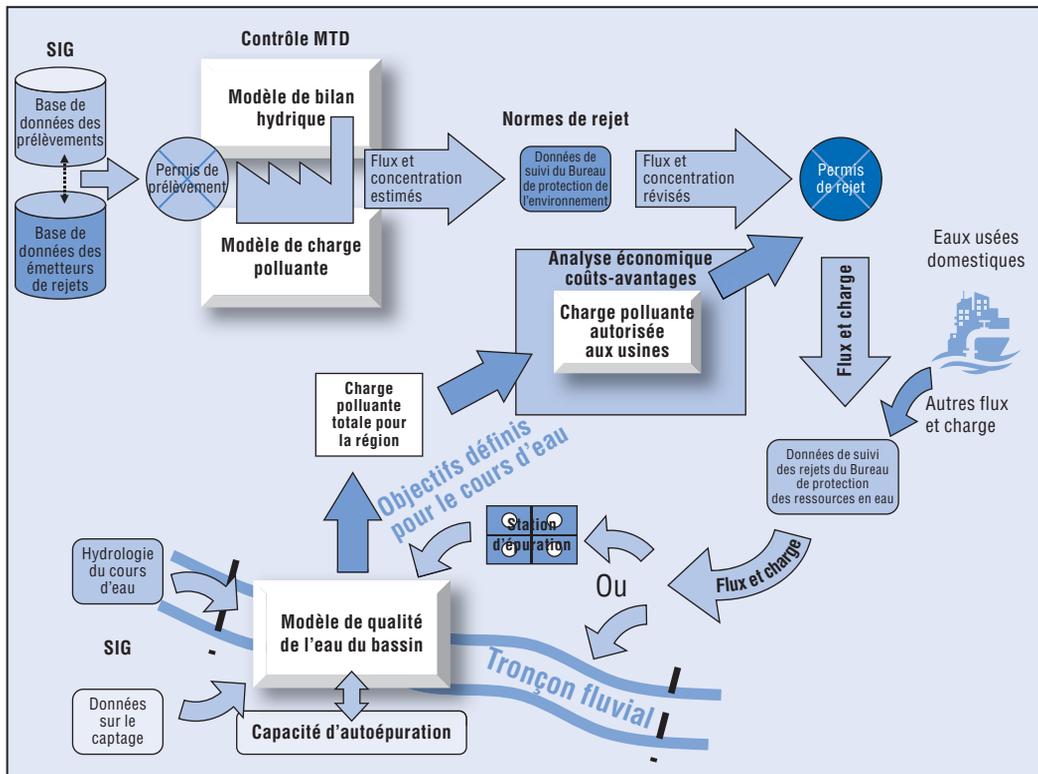
Les interventions reposeront sur des plans et des investissements destinés à réduire les charges provenant de sources de pollution, telles que les usines et les villes. Pour diminuer la pollution, trois éléments doivent être associés dans une approche combinée, exposée comme un principe clé dans la directive-cadre sur l'eau (DCE).

- Utilisation des *meilleures techniques disponibles* (MTD) afin d'améliorer le rendement d'utilisation de l'eau dans les processus de production et de limiter la pollution générée à la source. Dans l'Union européenne, des documents de référence définissent les MTD de divers processus<sup>12</sup>.
- Définition de *normes générales de rejet* – concentrations d'effluents de base à ne pas dépasser (définies à l'échelle nationale, parfois spécifiques d'un secteur).
- Définition de *normes locales d'état des cours d'eau* destinées à réunir les conditions locales nécessaires pour atteindre les objectifs de qualité de l'eau. Ces normes peuvent être

déterminées à l'aide de calculs de la charge polluante totale. Elles sont généralement plus strictes que les normes nationales. Il conviendra de prévoir un calendrier économiquement viable de mise en conformité progressive avec ces normes.

Ces principes théoriques peuvent être examinés dans le contexte du système juridique et institutionnel chinois. Il sera ainsi possible de déterminer comment l'approche combinée de la gestion des rejets peut intégrer les outils techniques des modèles et des SIG et permettre ainsi que les permis de prélèvement et de rejet, associés à la gestion de la charge polluante totale, contribuent à la réalisation des objectifs d'amélioration de la qualité de l'eau.

Graphique 7.4. **Application de l'approche combinée de la gestion des rejets dans la région du fleuve Jaune**



Source : Simon Spooner, 2008.

L'une des principales caractéristiques du système proposé plus haut est le renforcement de la coordination des fonctions du Bureau de protection de l'environnement et du ministère de l'Eau. Il est actuellement très difficile d'estimer précisément la charge polluante rejetée par une usine, car les différentes autorités compétentes ne disposent chacune que d'une partie des données nécessaires pour vérifier les déclarations de l'entreprise. En partageant les données sur le volume d'eau entrant dans l'usine (prélèvements ou réseau municipal de distribution d'eau) et en surveillant la concentration des rejets, on peut évaluer plus aisément la charge polluante totale de l'usine et analyser le rendement d'utilisation de l'eau et les possibilités d'amélioration des processus.

### **Description d'un système intégré de gestion des prélèvements et des rejets**

Outre l'obligation de respecter dans ses rejets les concentrations maximales réglementaires définies dans la norme GB8978-1996 ou ses variantes locales dans les provinces, chaque usine se verra attribuer une charge polluante totale qu'elle sera autorisée à rejeter chaque année. Cette charge autorisée sera déterminée par répartition entre les différentes usines de la charge polluante totale calculée pour la région. La charge polluante totale d'une région est définie en partant de modèles de qualité de l'eau des bassins, lesquels prennent en considération l'équilibrage entre amont et aval, les apports d'autres sources dans le bassin et l'effet d'autoépuration ainsi que les investissements dans les traitements d'épuration, puis en calculant les réductions de charge nécessaires pour atteindre les objectifs définis en matière de qualité des eaux fluviales.

Puisqu'il est improbable (en étant réaliste) que les objectifs de qualité de l'eau puissent être atteints sur un cycle annuel unique, c'est par une décision politique que sera défini chaque année le palier à franchir pour se rapprocher des cibles fixées en matière d'environnement. Cette décision devra tenir compte de l'ensemble des conséquences et avantages économiques des investissements nécessaires et des répercussions sur la productivité industrielle.

L'eau consommée par chaque entreprise correspond au volume total de l'eau que cette entreprise prélève elle-même dans des forages ou des cours d'eau et de celle qu'elle se procure auprès du réseau public de distribution. Le volume utilisé peut être estimé en fonction des normes de consommation d'eau dans le secteur concerné ou pour le niveau de production considéré, ou être déterminé avec une plus grande précision à l'aide de compteurs. La quantité restituée sous forme d'eaux usées dépend des normes sectorielles et des niveaux de recyclage, d'incorporation dans les produits et d'évaporation. En règle générale, environ 80 % de l'eau fournie sont rejetés à l'égout. La charge polluante ajoutée au flux des eaux usées peut également être estimée à partir des normes du secteur, puis être modulée en fonction de l'existence et de l'utilisation d'installations de traitement sur site. Les flux et charges qui sortent effectivement de l'usine peuvent faire l'objet d'un suivi réalisé par les autorités de la branche d'activité concernée ou par le Bureau de protection de l'environnement. L'objectif de l'ensemble de ce processus sera de déterminer le bilan hydrique quantitatif et qualitatif de l'usine et de permettre le calcul de la charge polluante totale rejetée.

Il est possible d'inclure dans l'analyse du bilan hydrique des rapports étudiant l'efficacité d'utilisation des ressources en eau, par comparaison de la consommation d'eau réelle avec celle prévue pour une activité industrielle du même type, et avec le volume total spécifié dans le permis de prélèvement accordé à l'usine. La charge polluante totale rejetée peut faire l'objet de comparaisons similaires avec, d'une part les normes attendues, et d'autre part, la charge autorisée. Enfin, des mécanismes de pénalités et d'incitations peuvent être élaborés pour encourager les industries à se mettre en conformité avec les systèmes.

La liaison des systèmes de permis de prélèvement et de rejet repose sur l'analyse du bilan hydrique. La mise en œuvre efficace d'un partage des données, d'une compilation des normes industrielles et de méthodes de calcul et de recoupements/corrections des données constatées permettra au Bureau de protection des ressources en eau et au Bureau de protection de l'environnement de mieux comprendre en quoi doivent consister des

mesures équitables et efficaces de maîtrise de la consommation d'eau et de lutte contre la pollution, et d'améliorer leur gestion et leur application.

Pour déterminer la charge polluante totale d'une région, il convient d'évaluer l'effet des charges polluantes des différentes entreprises sur la qualité des eaux fluviales, en tenant compte des répercussions d'autres sources et des processus naturels. Ce calcul implique à l'évidence un certain degré de retour d'informations, et il conviendra d'élaborer des lignes directrices pour trouver un équilibre entre le niveau de détail et de précision du calcul, d'une part, et sa simplicité et sa vitesse d'exécution, d'autre part.

Les indices de pollution des bassins et des rejets contribueront à l'évaluation des priorités relatives en matière de déversements dans différentes parties d'un sous-bassin ou d'un bassin. Un indice de pollution élevé des rejets d'une usine indique qu'il convient de faire porter les pressions politiques sur la nécessité de réduire les déversements, même si les incitations financières offertes au pollueur sont identiques à celles proposées à des entreprises similaires sur des sites moins sensibles. Lors de l'élaboration et de l'utilisation des indices et des incitations, il faut mettre en balance les impératifs d'optimisation de l'investissement dans le cadre de l'amélioration de l'environnement et la nécessité de préserver une concurrence loyale entre les entreprises et de permettre à des autorités locales dynamiques de poursuivre des programmes servant les intérêts de leur circonscription.

Il est possible d'inciter financièrement les entreprises à rejeter des quantités inférieures à la charge autorisée ou au contraire de les pénaliser financièrement en cas de dépassement. Dès qu'un système fiable de suivi et de mise en application est en place, il peut être envisageable d'introduire des mécanismes de marché, tels que l'échange des droits de rejet, afin d'optimiser l'investissement. Toutefois, ces systèmes d'échange ne peuvent fonctionner correctement que si l'on dispose d'informations très complètes et vérifiables sur les quantités exactes rejetées par les différents acteurs. Une telle confiance dans le suivi fait défaut pour le moment et nécessiterait un renforcement institutionnel considérable.

Les incitations et pénalités appliquées à chaque entreprise doivent être raisonnablement équitables et transparentes, mais il sera impossible de définir des cibles régionales de charge polluante totale qui soient réalisables dans les mêmes conditions. Les zones dans lesquelles le volume des rejets est moindre, où les cours d'eau sont plus importants et les objectifs d'utilisation fonctionnelle de l'eau moins stricts auront probablement plus de facilité à atteindre les cibles de charge définies que celles dont les cours d'eau récepteurs sont de plus petite taille, qui comptent davantage de sites industriels ou qui sont associées à des objectifs élevés d'utilisation fonctionnelle. Des subventions ou des investissements interrégionaux peuvent être nécessaires pour équilibrer les difficultés économiques et politiques liées à un renforcement de la lutte contre la pollution dans différentes régions ou à la fourniture de services écologiques aux usagers en aval.

La prise en compte des coûts et avantages économiques des investissements d'infrastructure peut inclure celle de l'impact des programmes sur le coût d'opportunité marginal de l'eau, soit que ceux-ci augmentent ou diminuent la quantité disponible, soit qu'ils en améliorent la qualité de façon à fournir un plus grand volume d'eau pour des utilisations particulières.

Des systèmes d'incitations et de pénalités financières liées au respect des normes de charge polluante totale peuvent encourager la mise en conformité individuelle des usines ou stations d'épuration. Il pourrait être envisagé de motiver les responsables de l'administration

au niveau régional à l'aide d'indicateurs de performance reposant sur les systèmes d'indices de pollution fluviale, ce qui garantirait que leurs décisions en matière de développement visent à obtenir des résultats allant dans le sens d'une amélioration de la situation environnementale. Ces indicateurs pourraient être reliés aux réformes en cours des procédures d'évaluation du Département de l'Organisation du Comité central du PCC. Le bon fonctionnement de tels systèmes est subordonné à la séparation et à l'indépendance des activités de surveillance, d'analyse et d'évaluation (voir aussi encadré 7.3).

Il convient de mettre en place une surveillance indépendante et efficace des flux de rejet et des charges polluantes. Le système chinois repose actuellement sur les déclarations effectuées par les intéressés eux-mêmes, les bureaux de protection de l'environnement ne procédant qu'exceptionnellement à des vérifications, le plus souvent lors de visites annoncées à l'avance. Les bureaux de protection de l'environnement eux-mêmes ne sont pas totalement indépendants des intérêts des autorités locales; dans le cas des grands secteurs d'État, ces bureaux constituent l'un des services de l'usine. Dans ces conditions, il est impossible de tabler sur l'absence de biais des données recueillies, même lors d'opérations de surveillance automatique et continue en ligne. Une autorité de surveillance indépendante et des visites d'inspection sans préavis sont indispensables pour s'assurer du respect des normes. Dans certains pays de l'Union européenne, il devient possible, maintenant que les procédures sont établies et éprouvées, de revenir à un certain degré d'autosurveillance et de communication vérifiée d'informations. La solution au problème viendra d'un renforcement de l'autorité indépendante de réglementation de l'environnement, et non dans l'évolution technique de la surveillance en ligne, cette dernière étant coûteuse, peu fiable et facilement contournée.

#### *Instruments de marché pour la maîtrise de la pollution industrielle*

La mise en œuvre de techniques de « production propre » recèle encore un énorme potentiel de réduction massive de la pollution générée par les rejets industriels et d'économies d'eau. L'exploitation de procédés efficaces et non polluants ne fait pas encore partie de la culture en Chine. Souvent, il existe des cloisonnements administratifs au sein même des usines entre les services qui fournissent l'énergie ou la vapeur, ceux qui conduisent les processus et ceux qui assurent le traitement des déchets. La circulation de l'information et la communication sont parfois limitées, auquel cas il est très difficile pour une division donnée de l'entreprise d'avoir une vue d'ensemble de l'exploitation globale ou de prendre l'initiative de solutions intégrées.

Les audits des bilans énergétique et hydrique menés à l'échelle de l'usine dans le cadre de l'application des techniques de production propre, de même que la mise en évidence des points où des investissements dans une meilleure gestion et de nouvelles technologies permettraient d'agir à la source de la pollution, peuvent aboutir à de substantielles économies de fonctionnement. Souvent des améliorations simples, un meilleur entretien des locaux et une conduite optimisée des processus sont générateurs de progrès considérables. Ce type d'investissements peut donc s'avérer très rentable. Lorsque le respect des normes de rejet impose un changement plus radical de la performance environnementale, il peut s'avérer nécessaire de procéder à des investissements massifs. La mise en œuvre généralisée des techniques de production propre se heurte à des obstacles, dont l'insuffisance des capacités techniques pour réaliser les audits et formuler les recommandations, un défaut de sensibilisation de la hiérarchie et des difficultés à financer les investissements nécessaires.

Au niveau des branches d'activité, l'investissement peut être encouragé par la mise en place de systèmes d'incitations économiques associant d'une part des pénalités majorées

ou la fermeture en cas de non-conformité aux normes environnementales, et d'autre part des aides telles que des subventions, des prêts aidés ou des allègements fiscaux pour les entreprises qui investissent dans des techniques moins polluantes et les exploitent, améliorant ainsi leur performance environnementale. Les incitations financières telles que les programmes de « crédits verts » (encadré 7.4) font partie des instruments qui contribuent à encourager une production moins polluante.

L'échange de permis de rejet de polluants est une méthode théorique d'optimisation économique (Coase, 1960). Toutefois, une bourse d'échange des droits à polluer nécessite une grande clarté dans la définition et la mise en application des permis ainsi qu'une surveillance des paramètres environnementaux ambiants, deux conditions qui n'existent pas encore en Chine. Une fois le contrôle des permis, la définition des droits et la surveillance en place, il deviendra possible d'envisager des systèmes de régulation économique plus évolués.

#### Encadré 7.4. **Crédits verts et lutte contre la pollution**

En juillet 2007, le ministère de la Protection de l'Environnement a lancé la nouvelle politique de « crédits verts » de la Chine, en partenariat avec la Banque centrale et la Commission chinoise de réglementation des activités bancaires. Le but poursuivi est d'encourager l'intégration des coûts et avantages environnementaux dans tous les projets d'aménagement en cours et à venir, y compris dans les nouvelles demandes de financement par prêts bancaires, et dans l'appui financier fourni par des établissements bancaires publics et privés et par des organismes de développement à l'échelon municipal et provincial. Le secteur bancaire chinois a apporté sa contribution à l'initiative « prêts verts ».

Cette initiative est une tentative majeure de la part du ministère de la Protection de l'Environnement de réorienter les efforts déployés par les pouvoirs publics en vue d'internaliser les coûts et avantages environnementaux dans tous les projets d'aménagement industriel. Par le passé, l'Administration d'État pour la protection de l'environnement (SEPA)/ ministère de la Protection de l'Environnement, ainsi que ses antennes provinciales, ont rencontré des difficultés pour surveiller et faire appliquer les normes de rejet industriel. Le ministère a donc cherché à établir des partenariats avec des services et organismes publics puissants, afin d'étudier les méthodes qu'offre le marché pour résoudre les problèmes environnementaux. L'argument avancé est que les instruments de marché auront des effets plus tranchés sur le secteur industriel que celui de mesures administratives, obligeant les entreprises à internaliser les coûts et impacts environnementaux dès le départ, plutôt que d'opter pour une action réparatrice *a posteriori*.

En novembre 2007, la Commission chinoise de réglementation des activités bancaires a publié de nouvelles directives relatives aux économies d'énergie et aux réductions des émissions, et applicables à toutes les institutions financières du pays. Ces directives imposent un contrôle strict des prêts aux secteurs gros consommateurs d'énergie et fortement polluants, tout en encourageant les prêts aux entreprises « écologiques ». Les grandes banques commerciales ont commencé à élaborer des mécanismes internes d'intégration de la performance environnementale dans les opérations de prêt et à lier les « prêts verts » aux procédures de notation des clients et de classification des risques. On rapporte également que la politique de crédits verts va être utilisée pour évaluer la performance environnementale des hauts responsables de l'administration locale et provinciale, ainsi que des dirigeants et des cadres des entreprises d'État.

## Enseignements tirés de la gestion des services de l'eau dans les pays de l'OCDE

Dans l'Union européenne, les politiques relatives aux bassins hydrographiques sont coordonnées par la directive-cadre sur l'eau (DCE), que les États membres ont mise en œuvre de manière harmonisée, afin de respecter des normes locales de qualité conformes aux principes définis par la DCE pour atteindre un « bon état » des cours d'eau. Les services des eaux et de l'assainissement sont gérés directement par les États membres. Toutefois, la directive relative au traitement des eaux urbaines résiduaires établit des normes générales imposant le traitement des eaux usées pour les villes de plus de 10 000 habitants, une réduction de 80 % de la DBO, ou d'un paramètre équivalent, et l'élimination des nutriments en cas de rejets dans des eaux réceptrices « sensibles ».

Dans la plupart des pays de l'OCDE, les services des eaux et de l'assainissement associent les secteurs public et privé. En France et en Angleterre, la distribution d'eau est principalement assurée par des compagnies privées, tandis qu'aux États-Unis, en Allemagne, en Écosse et en Irlande, le secteur public reste prédominant, malgré une participation croissante du secteur privé. Même lorsqu'elles assurent une part importante des activités, les entités privées ne sont pas nécessairement propriétaires des sources hydriques ni des infrastructures de distribution d'eau ou de gestion des eaux usées. Lorsque les compagnies des eaux restent sous contrôle public, leur motivation à améliorer leurs performances peut être renforcée du fait de l'existence de solutions de substitution privées.

Cette section décrit certains modèles de réglementation utilisés dans des pays de l'OCDE, puis étudie de plus près celui du Royaume-Uni, dont certaines caractéristiques sont susceptibles d'intéresser les responsables de l'élaboration des systèmes réglementaires chinois.

### **Modèle français**

Les services des eaux et de l'assainissement sont assurés par des compagnies municipales. Certaines municipalités s'associent pour réaliser des économies d'échelle; souvent, elles regroupent leurs services de distribution et de traitement. La mise en valeur des ressources hydriques et l'investissement dans la qualité de l'eau sont subventionnés à partir des redevances sur les prélèvements et les rejets, administrées par les autorités de bassin. Il n'existe pas d'autorité de réglementation des services de l'eau et de l'assainissement (juste un bureau d'audit). Les contrats privés dans ce domaine sont négociés dans leur intégralité au niveau local. Les récentes tentatives visant à mettre en place des autorités consultatives ont pour la plupart échoué. L'absence d'analyse comparative de la performance en France rend difficile la comparaison entre secteur public et privé. De simples comparaisons réalisées récemment sur les tarifs au regard de la qualité de service indiquent que les tarifs des entreprises privées sont supérieurs de 22 %, mais ces résultats sont faussés du fait que des taxes supplémentaires et des obligations d'achat de terrains sont imposées au secteur privé et que ce dernier est généralement sollicité pour gérer les cas les plus difficiles. En revanche, une fois la concession accordée, la compagnie privée ne subit quasiment plus aucune pression concurrentielle réelle et, lors du renouvellement, la concession est reconduite dans 90 % des cas; il est en outre très difficile de faire revenir une société privatisée dans le secteur public. Les trois principales compagnies des eaux privées sont incontestablement en position de force pour négocier avec les autorités locales au niveau municipal. En effet, les sociétés privées ont une grande expérience de

l'aspect réglementaire des négociations, car elles se livrent à un grand nombre d'exercices de ce type chaque année, alors que les collectivités locales ne négocient les concessions que tous les dix ans environ. La transparence complète des comptes n'est pas totalement assurée dans le système français, et il est parfois difficile de distinguer les activités réglementées du secteur de l'eau des autres activités de l'entreprise, notamment si la compagnie ou la municipalité administre simultanément plusieurs services d'utilité publique.

### **Allemagne**

La distribution d'eau et la collecte des eaux usées sont assurées par des compagnies municipales, pour la plupart publiques. L'approvisionnement en eau et le traitement des eaux résiduaires d'une ville sont généralement gérés séparément par des compagnies différentes, chargées d'administrer à la fois le traitement et les réseaux de distribution et de collecte. On dénombre beaucoup d'associations de coopération entre municipalités, qui permettent à celles-ci de fusionner des activités et de réaliser des économies d'échelle. Il n'existe pas d'autorités fédérales de régulation en Allemagne, mais six associations professionnelles qui collaborent à la gestion des normes. Ces structures fonctionnent bien en Allemagne, mais ne seraient pas facilement transposables en Chine, pour des raisons culturelles. Les analyses comparatives des compagnies municipales se généralisent, notamment du fait de la présence de plus en plus marquée de compagnies privées (telles que Veolia, Suez et RWE) qui opèrent dans le cadre de contrats à durée déterminée. Les tarifs sont calculés de façon à couvrir l'intégralité des coûts, dépenses d'équipement comprises. Ces dernières sont principalement financées par l'emprunt, soit auprès d'une banque de développement telle que KfW, soit par émission d'obligations des autorités locales ou territoriales.

### **États-Unis**

La plupart des fournisseurs du secteur de l'eau sont des compagnies municipales. Les investissements sont essentiellement financés par des obligations émises par les autorités locales ou territoriales. La construction des infrastructures de gestion des eaux usées bénéficie en grande partie de subventions fédérales, si bien que le modèle de gestion n'exige pas une récupération intégrale des coûts. La réglementation tarifaire est supervisée par des commissions des services d'utilité publique au niveau des États. La pénétration du marché de l'eau américain par des compagnies privées est restée jusqu'ici limitée. La plupart des activités privées sont financées par des capitaux étrangers.

### **Modèle britannique**

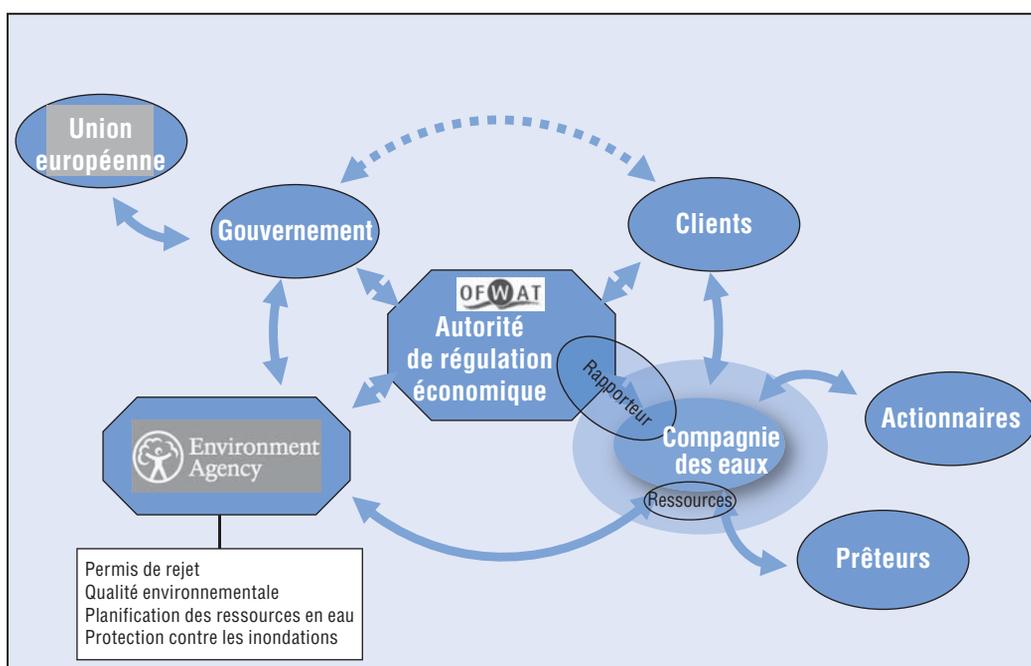
Au Royaume-Uni, l'environnement réglementaire a une incidence considérable sur les comportements et l'évolution du secteur privatisé de l'eau. La réalisation des objectifs recherchés passe par le dialogue, le partenariat, les projets d'aménagement communs et la consultation. Toutefois, des instruments réglementaires sont en place, en cas de besoin. La possibilité d'avoir recours à des sanctions réglementaires est importante et reconnue comme un filet de sécurité nécessaire par les entreprises du secteur de l'eau, les consommateurs facturés et le grand public.

Le gouvernement et les autorités de régulation se sont dotés de rôles bien circonscrits et complémentaires afin de fournir un cadre de fonctionnement au secteur de l'eau. Le gouvernement est tenu de prendre les dispositions nécessaires à l'application des directives européennes. Le ministère de l'Environnement, de l'Alimentation et des Affaires

rurales définit l'orientation stratégique et détermine les recours possibles. L'organe de régulation économique, l'Ofwat, fixe les tarifs, veille à ce que les compagnies aient suffisamment de ressources pour remplir leur mission et protège les consommateurs. L'Agence pour l'environnement, en tant qu'autorité de réglementation environnementale, établit les normes dans ce domaine, définit les permis de prélèvement et de rejet et évalue la conformité. Le *Drinking Water Inspectorate* (DWI) fixe et surveille la qualité de l'eau courante fournie aux usagers. Le *Consumer Council for Water* représente les intérêts des consommateurs. Les compagnies des eaux fournissent l'eau potable et traitent les eaux usées, entretiennent et modernisent les infrastructures et exercent leurs activités dans le cadre de leur licence d'exploitation. Elles doivent également distribuer des dividendes à leurs actionnaires et honorer leurs dettes obligataires envers les banques, lesquelles s'intéressent de près à la valeur de leurs actifs, à leur chiffre d'affaires et à leurs performances de gestionnaires. Des rapporteurs indépendants nommés pour chaque compagnie des eaux aident l'autorité de régulation économique à collecter des informations exactes sur les activités de ces entreprises. Le graphique 7.5 illustre ces différentes relations.

Graphique 7.5. **Modèle de régulation du Royaume-Uni**

La régulation en Angleterre et au Pays de Galles



Source : Simon Spooner, 2008.

Les rôles des autorités de régulation et des acteurs du secteur de l'eau ont été définis par la législation primaire (notamment la loi sur le secteur de l'eau, la loi sur les ressources en eau et les lois sur l'environnement) qui fournit le cadre officiel; cette législation est complétée par les règlements et les directives du ministère de l'Environnement, de l'Alimentation et des Affaires rurales (DEFRA). Chaque organisation a en outre élaboré des stratégies et des orientations, fixant des buts et des objectifs et fournissant des éclairages sur des questions techniques spécifiques. Ces documents d'orientation constituent la base

des relations au quotidien entre les différentes organisations et guident à plusieurs titres les approches adoptées par les acteurs du secteur de l'eau pour satisfaire aux exigences réglementaires.

Les documents stratégiques élaborés par chaque organisation planifient l'essentiel des objectifs, des activités et des coûts, pour une période comprise entre 5 et 25 ans. Chacun de ces documents est soumis au débat public et fait l'objet de discussions avec les autres organisations clés, y compris les ministères, un aspect particulièrement important du fait de l'importance de la coordination avec les autres instances de régulation et le secteur de l'eau. Stratégiquement parlant, ces documents ont une incidence sur les coûts et les décisions des compagnies des eaux et, en définitive, sur le coût supporté par les consommateurs.

Les directives techniques élaborées par chaque organisation tracent le cadre précis dans lequel viennent s'inscrire les activités du secteur de l'eau. Elles permettent de mettre en place de nouvelles normes ou de modifier les modes opératoires ou les procédures de communication d'informations. Dans la mesure du possible, ces directives sont préparées en étroite collaboration avec les professionnels pour s'assurer qu'elles seront applicables et produiront les résultats escomptés. Dans chaque organisation, le personnel technique et le personnel responsable de la stratégie travaillent ensemble, dans un cadre convenu, à créer ces directives et à en vérifier la validité. Il est essentiel que ces personnes entretiennent de bonnes relations et qu'elles connaissent bien leurs capacités techniques et besoins respectifs.

Chaque fois que possible, un accord sur les directives sera recherché avant qu'elles soient approuvées par l'organisation commanditaire. Il peut toutefois arriver que l'organe de régulation responsable soit amené à établir une directive unilatéralement. Une consultation du public est parfois organisée pour les documents d'orientation importants, en particulier s'ils ont une incidence sur les coûts ou des implications pour la population. Une fois entérinées, toutes les directives entrent dans le domaine public et peuvent être obtenues sur demande par l'intermédiaire de sites Internet.

Les différentes autorités de régulation britanniques suivent chacune des procédures légèrement différentes pour élaborer leurs directives nationales et informer les compagnies des eaux et le public du contenu de celles-ci. L'Ofwat produit une série de lettres officielles numérotées adressées aux directeurs généraux (*MD, Managing Director*) ou aux directeurs de la réglementation (*RD, Regulatory Director*). Ainsi, les nouvelles dispositions ou directives sont directement envoyées, à travers des circuits préétablis, à toutes les compagnies des eaux et aux autres autorités de régulation et parties concernées. Ces lettres sont regroupées en un corpus de directives auquel les compagnies des eaux se réfèrent dans leurs communications avec l'Ofwat.

L'Agence pour l'environnement produit, pour son domaine de compétence, une série équivalente de notes d'orientation qui font l'objet d'un contrôle de qualité. Ces notes sont ensuite regroupées en un manuel des permis de rejet et un manuel des permis de prélèvement mis à la disposition du public sur le site Internet de l'Agence. Toute modification est communiquée aux compagnies des eaux et aux responsables opérationnels de l'Agence pour l'environnement. Au final, ces directives sont appliquées par l'intermédiaire de modifications des conditions d'octroi des permis, et leur application fait l'objet d'un suivi et d'évaluations de conformité réalisés par l'Agence. Des poursuites judiciaires peuvent être engagées le cas échéant.

Le DWI publie des lettres d'information du même type sur son site Internet. Le respect de ces directives est évalué à travers un système d'autosurveillance et de communication d'informations, avec une intervention réglementaire des inspecteurs du DWI si nécessaire.

Toutes les compagnies des eaux doivent intégrer ces directives dans leur mode de fonctionnement. Elles disposent d'une certaine latitude pour se mettre en conformité avec ces dispositions et réunir les conditions d'octroi des permis. Elles sont toutefois tenues de produire les résultats escomptés et de respecter les dispositions légales de leurs permis.

Selon la question réglementaire ou les compétences ou capacités techniques requises, les compagnies des eaux choisissent de dialoguer avec les instances de régulation à titre individuel ou à l'échelle nationale. Elles collaborent avec leur association professionnelle nationale, *Water UK*, afin de coordonner les réponses et mettre en commun leurs connaissances. *Water UK* anime un certain nombre de comités techniques qui élaborent et négocient les directives avec les autorités de régulation. L'association joue également le rôle de centre de communication national et réunit des experts et des porte-parole expérimentés du secteur si besoin est.

L'une des caractéristiques du secteur de l'eau au Royaume-Uni (et dans la plupart des autres pays de l'OCDE) est la participation de consultants à tous les niveaux du système, de la planification réglementaire à l'exécution des programmes, mais sans aller jusqu'à l'exploitation, en principe. Ces professionnels, qui travaillent principalement pour des sociétés privées indépendantes, constituent un vivier d'experts qui circulent constamment d'une organisation à une autre et renforcent considérablement la capacité du secteur à fonctionner efficacement. En l'espace de quelques mois, certains consultants auront collaboré à plusieurs projets dans différentes compagnies et travaillé pour l'Ofwat, l'Agence pour l'environnement, *Water UK* et d'autres organisations, parmi lesquelles des établissements universitaires, assurant ainsi un transfert de connaissances et de savoir-faire. La Chine ne s'est pas encore dotée de tels réservoirs de ressources humaines accessibles, ce qui complique considérablement l'accès pour une courte période aux compétences spécialisées nécessaires au cours d'un cycle de programme ou de projet.

Ce cadre réglementaire peut faire naître des exigences contradictoires ou des situations dans lesquelles les acteurs du secteur de l'eau ont le sentiment que les directives sont appliquées de manière disproportionnée ou injuste. Dans de tels cas, le secteur ou des compagnies en particulier peuvent introduire un recours, formel ou informel. Ces recours sont traités par un corps d'inspecteurs indépendant sous l'autorité du Secrétaire d'État, le *Planning Inspectorate*. Dans les cas importants, le Secrétaire d'État est habilité à s'attribuer une question et à statuer directement, ou à demander une enquête publique avant de se prononcer.

Il est nécessaire d'équilibrer les obligations actuelles et futures imposées au secteur de l'eau et d'en garder une vue d'ensemble, ce que font les autorités de régulation en continu à travers une série de réunions formelles et informelles organisées chaque trimestre. Il est important de veiller à préserver un dialogue suivi et régulier entre toutes les parties.

L'objectif du processus de régulation économique est de veiller à ce que les compagnies des eaux soient à même de financer leur fonctionnement par l'endettement, sur leurs capitaux propres ou sur leurs bénéfices non distribués. Cette autonomie financière des compagnies signifie deux choses. Premièrement, ces compagnies doivent obtenir un retour sur investissement au moins égal au coût du capital. Deuxièmement, elles doivent dégager des recettes, des bénéfices et une trésorerie leur permettant d'emprunter sur les marchés

obligataires si nécessaire et d'offrir aux actionnaires des incitations suffisantes pour qu'il soit possible de réunir des fonds supplémentaires, que ce soit par l'injection de capitaux propres ou par la non-distribution des bénéfices.

Tous les cinq ans, le processus d'examen périodique (PR, *Periodic Review*) passe en revue l'ensemble des obligations et conditions imposées au secteur de l'eau, offrant une occasion formelle et structurée de dialogue et de consultation. À l'issue de ce processus, les tarifs de l'eau sont fixés pour la période quinquennale suivante. Ces tarifs visent un équilibre entre la capacité de financement des compagnies et la nécessité de maintenir ou d'améliorer le service à la clientèle et vis-à-vis de l'environnement, tout en faisant en sorte que ce service reste financièrement accessible pour le consommateur. L'examen PR09 en cours permettra de définir les prix pour la période 2010-15. L'encadré 7.5 décrit le mécanisme de fixation des prix.

#### **Encadré 7.5. Méthode de fixation des prix dans le modèle de régulation du Royaume-Uni**

La régulation économique s'effectue par un contrôle des prix que chaque compagnie est autorisée à facturer à ses clients plutôt que du taux de rentabilité des investissements, comme c'est le cas dans d'autres pays.

L'Ofwat se sert de comparaisons entre compagnies comme substitut de la concurrence sur les marchés. L'objectif est la prestation du service, et non l'infrastructure.

Certains termes clés sont définis ci-après.

RCV – *Regulatory Capital Value* (valeur du capital réglementaire). Référence principale de la valeur de marché de la compagnie et de ses actifs sur laquelle l'Ofwat a un droit de regard. Elle est calculée à environ 10 % du coût de remplacement des actifs. La compagnie cherche à générer un rapport sur cette valeur.

K – Marge annuelle d'augmentation possible ou de diminution obligatoire du prix pratiqué par une compagnie.

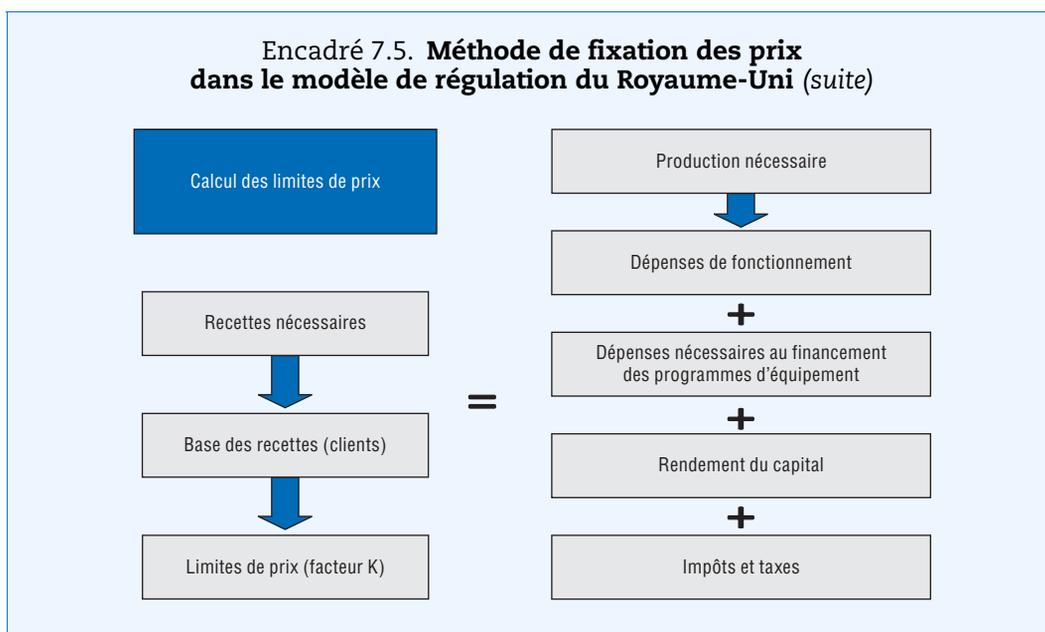
Ce paramètre est déterminé par la formule de limitation des prix suivante :

$$RPI \pm K + U.$$

K est un nombre déterminé par l'Ofwat lors du cycle de révision des prix qui a lieu tous les cinq ans pour chaque compagnie; il correspond à ce dont l'entreprise a besoin en plus de l'inflation pour financer la prestation de services aux consommateurs. Ce nombre peut être modifié lors d'une session d'ajustement intermédiaire, organisée entre deux révisions. RPI représente le pourcentage d'augmentation annuelle de l'indice des prix de détail (*Retail Price Index*) et U le montant de K non utilisé les années précédentes.

De nombreux facteurs entrent dans le calcul de K, notamment la performance passée de la compagnie telle qu'elle a été communiquée à l'Ofwat, le coût du capital, les obligations d'investissement imposées à la compagnie par l'autorité de régulation, les gains d'efficacité de la compagnie et le coût actuel de la construction d'infrastructures. La négociation aboutissant à la détermination de K a lieu lors du processus d'examen périodique, par présentation et examen des plans d'entreprise détaillés élaborés par la compagnie.

Encadré 7.5. **Méthode de fixation des prix dans le modèle de régulation du Royaume-Uni (suite)**



Parallèlement à ces mécanismes nationaux, les compagnies des eaux doivent coopérer avec leurs clients et les instances locales de régulation dans leur région géographique. Certains de ces processus sont reproduits à l'échelon des régions ou des compagnies, mais suivent et interprètent néanmoins les directives nationales. Le travail effectif sur le terrain, pour réunir les conditions de qualité environnementale et fournir les services à la clientèle, est principalement l'affaire des acteurs locaux. Les conseils locaux des consommateurs ont une importance déterminante, de même que l'application au plan local des dispositions par les bureaux géographiques de l'Agence pour l'environnement, et les relations avec les autorités locales.

Chaque prélèvement dans les eaux souterraines ou de surface nécessite une autorisation individuelle assortie de conditions. Des permis sont également établis pour tous les rejets des stations d'épuration des eaux usées et les flux épisodiques provenant des égouts et des eaux de surface contaminées. Ils sont délivrés en fonction des conditions et besoins écologiques locaux et ont une incidence notable sur le niveau des coûts de traitement, de maintenance et d'exploitation. Ils sont établis et gérés à l'échelon local, et leur suivi et leur mise en application s'effectuent également au niveau des compagnies des eaux, bien qu'ils soient comptabilisés dans les statistiques nationales.

Les compagnies des eaux disposent aussi de centres de service clients, chargés de traiter les problèmes de distribution d'eau, les demandes en rapport avec la facturation et les autres questions et communications de la clientèle.

### **Points faibles du modèle de privatisation du secteur de l'eau du Royaume-Uni**

Avant 1989, la réduction générale des dépenses publiques a engendré un déficit reconnu de financement dans le secteur de l'eau, d'où une dégradation des équipements, le non-respect des limites de rejets autorisés des installations de traitement des eaux résiduaires, une série d'incidents de pollution et une diminution de la qualité des eaux fluviales. Un certain nombre de directives européennes relatives à l'environnement et à l'eau potable appelaient à un effort d'investissement. Le gouvernement n'était pas prêt à emprunter ou investir

davantage dans le secteur de l'eau, et la privatisation est apparue comme un moyen d'injecter des fonds privés et de dynamiser la gestion pour résoudre ces problèmes.

La privatisation a été totale en Angleterre et au pays de Galles. Autrement dit, tous les équipements en surface et souterrains, les bâtiments, les terrains associés et l'exploitation des infrastructures ont été cédés au secteur privé.

Dans les années qui ont suivi la privatisation, on a assisté à un démembrement considérable des actifs (vente de terrains de valeur à aménager dans le centre-ville, considérés comme désormais inutiles, par exemple), lequel a généré des plus-values pour les compagnies des eaux et leurs actionnaires, mais a peu profité aux clients ou à la collectivité.

Les modèles de privatisation adoptés par la suite au Royaume-Uni, en Écosse par exemple, ont privilégié l'investissement et l'engagement du secteur privé à travers des contrats d'exploitation à long terme, les actifs demeurant propriété publique. Cette démarche a été considérée comme socialement plus acceptable. Le modèle français, bien que beaucoup plus ancien, fonctionne selon les mêmes principes que ceux adoptés en Écosse.

Les compagnies des eaux ont été organisées de façon à dissocier le cœur de métier (approvisionnement en eau et assainissement) des activités non réglementées ou connexes. Un grand nombre de ces activités connexes ont donné lieu dans les années 80 à des stratégies offensives de diversification et d'acquisition au Royaume-Uni et à l'étranger. La plupart de ces initiatives se sont soldées par un échec et, à quelques notables exceptions, les compagnies des eaux britanniques ont eu tendance à revenir à leurs métiers d'origine et aux activités environnementales associées.

Il n'en reste pas moins que l'environnement réglementaire solide mis en place par l'Ofwat a protégé les activités de cœur de métier et continue d'empêcher des déplacements de fonds excessifs de ces services vers des investissements plus risqués. L'effondrement d'Enron et de sa filiale Azurix, propriétaire de Wessex Water, est certes un exemple extrême, mais les activités de base réglementées ont échappé à la faillite.

La pression continue de la part des investisseurs et des autorités de régulation économique en faveur d'une plus grande efficacité a entraîné d'importantes compressions de personnel depuis la privatisation. D'aucuns craignent que ces réductions permanentes de personnel n'aient entraîné une perte de compétences, de connaissances et de savoir-faire dans ce secteur dont le fonctionnement dépend de plus en plus de sous-traitants externes. Certains observateurs considèrent comme préjudiciable et non viable de donner la priorité à la gestion financière aux dépens des compétences techniques et d'ingénierie. En outre, le secteur favorise les résultats à court terme, au détriment de la planification à long terme. Certaines compagnies des eaux ont adopté des approches radicales : Welsh Water a ainsi externalisé toutes ses activités auprès d'autres compagnies des eaux et sous-traitants, confiant la gestion de l'entreprise à un noyau très restreint de gestionnaires. En revanche, cette externalisation a permis d'établir des centres d'excellence qui ont fourni au secteur de l'eau des prestations de conseil en ingénierie et des services techniques, permettant aux meilleures équipes d'être en permanence au service de toutes les compagnies, ou du moins d'un grand nombre d'entre elles.

Certaines compagnies des eaux, soucieuses de répondre en priorité aux pressions en faveur d'une expansion des activités et aux exigences de rentabilité des actionnaires, ont adopté des vues de plus en plus à court terme. Les autorités de régulation économique ont certes offert une certaine protection, tout comme les programmes de gestion des actifs et les examens tous les cinq ans ont favorisé un recentrage, mais nombre de compagnies

attendent de ces autorités qu'elles orientent les décisions d'investissement, puis réduisent les dépenses au minimum dans une même décision. Dans l'idéal, les entreprises devraient élaborer des programmes novateurs et indépendants, puis faire activement pression sur les autorités de régulation pour que trouver un financement, alors que souvent elles plaident en faveur de programmes d'investissement minimaux. En outre, elles tentent d'optimiser leurs gains d'exploitation par le jeu d'arrêts puis de reprises de leurs projets de construction et d'investissement au cours de la période quinquennale. Ces pratiques ont des répercussions négatives sur les entreprises de construction et de services qui travaillent pour le secteur de l'eau.

Les modèles de financement retenus par certaines compagnies suscitent des inquiétudes, en particulier dans le climat économique actuel. La grande diversité des approches apporte un élément de solidité et un socle de connaissances, mais ces modèles ne résisteront pas tous à l'épreuve du temps.

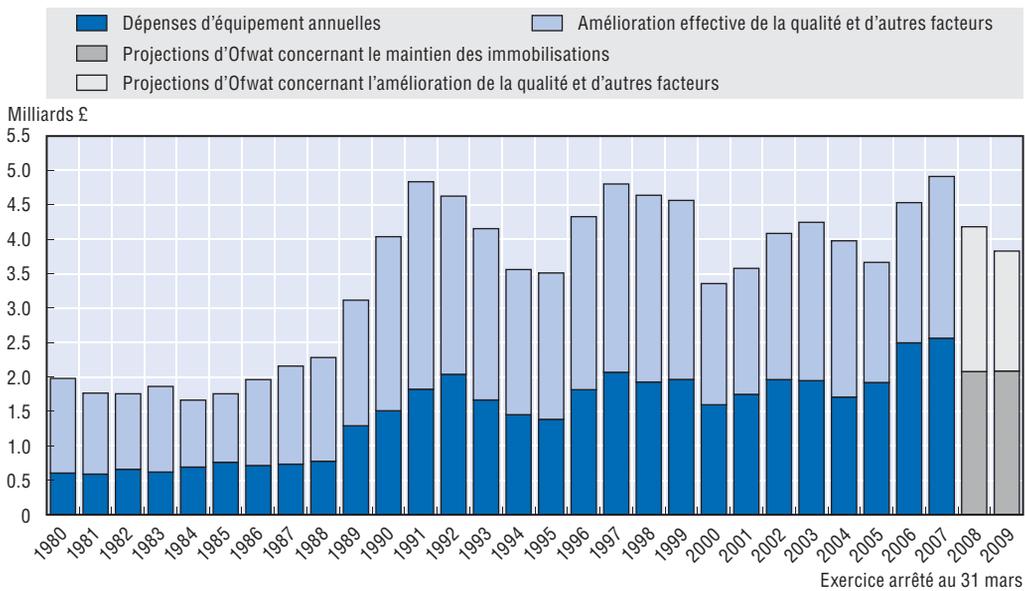
Le capital réglementaire des compagnies des eaux s'élève désormais à 45 milliards GBP (Ofwat, 2007/08). En comparaison, la dette nette des secteurs de l'eau et de l'assainissement s'établit actuellement à 30.8 milliards GBP (Ofwat, 2007/08). Selon l'Ofwat, en 2007/08, le ratio d'endettement moyen de l'ensemble des compagnies était égal à 66 % du capital réglementaire, en augmentation régulière par rapport aux 59 % enregistrés en 2003/04. Prises individuellement, les compagnies affichent un ratio d'endettement allant de 53 à 93 %, ce qui illustre bien les approches radicalement différentes adoptées par certaines d'entre elles. L'investissement et les fonds propres ont pris désormais une dimension véritablement internationale, reflétant différents modèles de financement, notamment : des compagnies des eaux indépendantes présentes depuis l'origine et établies en sociétés anonymes (cotées à la Bourse de Londres); des sociétés anonymes assurant plusieurs services d'utilité publique; des entreprises reprises par des fonds de capital-investissement ou ayant fait l'objet d'un rachat par des banques d'investissement opérant pour le compte de fonds de pension étrangers.

Couplé aux structures financières complexes des compagnies des eaux, le processus de régulation britannique, caractérisé notamment par des approches pondérées en fonction des risques, le recours aux modèles économétriques ou des analyses comparatives de la performance, est de plus en plus évolué et optimisé. Il existe un risque toutefois : que ce processus parvienne à un tel degré de complexité et de technocratie qu'il devienne difficile de s'en faire une idée précise ou de comprendre comment la situation évolue en réalité.

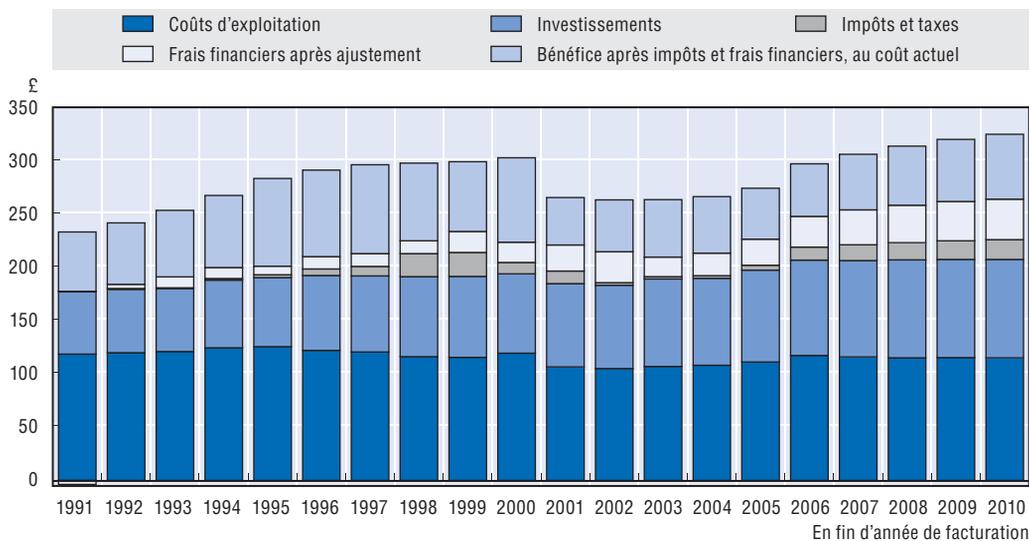
Depuis la privatisation, le secteur de l'eau au Royaume-Uni a considérablement accru les investissements d'infrastructure et notablement amélioré le niveau de service assuré, tout en maintenant une relative stabilité des tarifs. Les actifs nettement renforcés sont gérés avec plus d'efficacité, et les coûts d'exploitation ont régressé. Toutefois, la fraction du chiffre d'affaires à consacrer aux frais financiers n'a cessé de croître. Le système de réglementation a démontré son efficacité à garantir que les objectifs de service définis soient atteints à un coût bien inférieur aux projections et estimations du secteur, obligeant les compagnies des eaux à élever leur niveau d'efficacité et d'innovation afin de préserver leurs marges bénéficiaires et se maintenir sur le marché. L'Ofwat fournit des données sur l'évolution des investissements d'équipement du secteur en vue d'améliorer les prestations et de maintenir les niveaux de service existants. Le graphique 7.6 illustre l'incidence des dispositions réglementaires obligeant à abaisser les dépenses par rapport aux projections, pour une même qualité de service. Ce graphique présente également la ventilation du chiffre d'affaires, en prenant comme base de répartition une facture d'eau annuelle moyenne.

**Bilan du modèle de régulation du Royaume-Uni**

**Graphique 7.6. Composantes de la facture d'un ménage moyen sur la période 1991-2010, en Angleterre et au pays de Galles**



**Facture d'eau annuelle moyenne divisée proportionnellement par les catégories de charges d'exploitation annuelles**



Source : Ofwat, 2008.

**Nouvelles orientations de la réforme de la réglementation appliquée au modèle britannique**

L'une des faiblesses que présente le modèle économique du secteur de l'eau britannique aux yeux de beaucoup tient à ce que les compagnies peuvent tirer profit du système en gonflant artificiellement leurs prévisions de dépenses d'équipement pour les cinq années suivantes; après avoir obtenu de l'Ofwat les hausses de prix nécessaires pour financer leurs

investissements, elles assurent les prestations de services à un coût beaucoup plus bas et conservent la différence sous forme de fortes marges bénéficiaires et de distributions de dividendes élevés aux actionnaires. Un tel comportement est considéré comme déloyal à l'égard du client, qui n'a d'autre choix que de payer ses factures surévaluées. Cette manœuvre des compagnies des eaux britanniques est apparue très clairement pendant la période du plan de gestion des actifs AMP2 (1995-2000), avant d'être corrigée avec une implacable détermination par l'Ofwat lors de la période de l'AMP3 (2000-05). L'Ofwat souhaiterait passer à un système d'incitations visant les dépenses d'équipement, c'est-à-dire un système qui reconnaisse explicitement que les compagnies des eaux désignées possèdent sur leurs besoins futurs d'équipement des informations bien plus complètes que celles dont disposent les autorités de régulation. C'est précisément cette difficulté que l'Ofwat propose de résoudre par des mécanismes incitatifs structurés de façon à amener chaque compagnie à produire des prévisions de dépenses d'équipement réalistes et crédibles avant la fixation des limites de prix. Une fois ces limites de prix déterminées, les incitations à faire mieux que le prix réglementaire fixé subsistent pour chaque compagnie, la récompense étant d'autant plus élevée que les hypothèses de dépenses formulées par l'entreprise ont été plus ambitieuses. Jusqu'ici toutefois, la complexité des modalités précises de ce mécanisme en a retardé la mise en place formelle.

L'Ofwat s'est efforcé de promouvoir une plus grande efficacité du capital par un autre mécanisme, qui renforce l'obligation de démontrer que les projets ont fait l'objet d'une analyse coûts-avantages. L'examen périodique PR09, qui couvre la période 2010-15, est le premier à rendre obligatoires des analyses coûts-avantages détaillées pour tous les programmes. Toutefois, la réaction du secteur jusqu'ici laisse penser que, du fait des incertitudes liées aux nombreux facteurs difficiles à définir qu'exige une analyse coûts-avantages et compte tenu de la diversité des approches retenues, il semble peu probable pour le moment que l'on parvienne au gain d'efficacité espéré (CIWEM, 2008).

Le processus de planification de la fixation des prix dépend étroitement de la fiabilité des informations préalables disponibles quant au coût des différents éléments d'infrastructure. Chaque compagnie a réuni des données sur les coûts réels des précédents exercices pour former la « base de coûts » de ses propositions, le socle de son estimation des coûts futurs. Malgré un historique de nombreuses années de données compilées et analysées dans ce but, les variations entre les estimations de coûts des différentes compagnies restent considérables, et cette disparité introduit une importante source d'incertitude. Des efforts considérables sont déployés lors de la phase d'examen pour passer au crible les informations relatives aux bases de coûts. Amorcer la mise en place d'une base de coûts similaire en Chine est certes une entreprise de grande ampleur, mais plus rapidement on agira, plus tôt ces informations seront disponibles pour éclairer le processus décisionnel.

### **Impact de la crise du crédit**

Jusqu'ici, le resserrement du crédit et la récession qui s'enracine n'ont eu que des conséquences relativement bénignes sur le secteur de l'eau au Royaume-Uni. Les actions des compagnies cotées ont bien mieux résisté que le marché dans son ensemble et peuvent être considérées comme des placements relativement sûrs, avec des dividendes qui offrent un rendement fiable par rapport à d'autres titres. Toutefois, un certain nombre de facteurs sont susceptibles d'avoir une incidence sur la rentabilité des compagnies des eaux et d'influer sur le processus d'examen périodique qui aboutit à la fixation des prix. Le

plus important d'entre eux est le coût du capital. Comme toutes les entreprises qui financent leurs activités en recourant massivement à l'endettement, les compagnies des eaux doivent renégocier régulièrement les emprunts qui leur ont été consentis et émettre des obligations. Or, le rendement qu'elles doivent offrir sur ces obligations a considérablement augmenté. Récemment, le coût du capital (quand celui-ci est disponible) a fortement progressé sur le court terme. À plus long terme, la baisse des taux d'intérêt devrait entraîner progressivement une baisse des coûts du capital. Sur la prochaine période de cinq ans, 50 % environ des 27 milliards GBP d'investissements nouveaux obligatoires devront être financés à partir de sources différentes des sources actuelles, ce qui pourrait poser un sérieux problème. Au Royaume-Uni, le cycle réglementaire prévoit qu'une décision sur le coût du capital doit être prise au printemps 2009 par un comité d'économistes de l'Ofwat, pour servir ensuite de base à la détermination des prix des cinq années suivantes. Dans l'incertitude qui règne actuellement sur les marchés des capitaux, cette étape est un véritable écueil; il conviendrait de réfléchir au moyen de réviser la base de ces calculs.

Les compagnies des eaux devront peut-être faire face à un autre danger, celui de voir grossir leurs comptes clients en raison de la multiplication du nombre d'usagers en difficulté financière du fait de la récession. En plus de réduire les recettes et d'augmenter les coûts, ce phénomène accroîtra lors du processus d'examen périodique la pression en faveur d'une baisse des tarifs, destinée à rendre l'eau plus accessible financièrement. Or, le fait même d'établir les prix à un niveau faible et périlleux pour les entreprises pourrait influencer sur la notation de celles-ci, ce qui aurait pour effet de renchérir le coût du capital et de compliquer encore l'exécution des programmes.

## Enseignements pour la Chine

### **Des rôles bien définis**

Le système britannique peut paraître complexe, mais, dans les faits, les rôles sont clairement distribués et ont été affinés depuis la privatisation. Ils sont définis dans les textes qui régissent chaque organisme et sont prévus dans la législation primaire (lois sur les ressources en eau et lois sur l'environnement). Des directives ministérielles et des protocoles d'accord conclus avec chaque autorité de régulation peuvent apporter des précisions supplémentaires. Tant que chaque organisation applique ces directives, exerçant ses pouvoirs et assumant ses fonctions, le système fonctionne bien. À certaines occasions, un organisme est allé trop loin et des différends sont apparus, le plus souvent en raison d'une certaine ambiguïté de la loi. Ce type de problème s'est produit généralement au moment de la fixation des prix et a alimenté le débat contradictoire. Dans ces cas de figure, le Secrétaire d'État, qui statue en dernier ressort, a rendu sa décision.

Sur le plan de la structure et de l'inscription des règlements dans les textes, le système du Royaume-Uni assure une plus grande transparence que ne le permet le système chinois, du fait de l'émiettement des responsabilités et des multiples chevauchements entre plusieurs ministères et niveaux d'administration (les « 9 dragons »), et du peu de directives écrites. Toutefois, le défi lié à la taille du pays est beaucoup plus crucial en Chine et tout système réglementaire dans ce pays devra être subdivisé à l'échelon provincial.

### **Des normes améliorées**

Les normes de qualité de l'eau potable doivent être définies au niveau national, dans un souci de protection et d'amélioration de la santé publique. Elles doivent normalement

s'appuyer sur les meilleures pratiques techniques et refléter les normes internationales, celle de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), par exemple. Elles doivent également être assorties de niveaux de service exprimés en termes de disponibilité de l'eau pour l'industrie et les ménages. Il convient d'en définir un calendrier d'application, en laissant une certaine latitude aux provinces pour leur permettre de graduer la mise en œuvre en fonction des besoins locaux. Si l'adoption de ces normes doit être obligatoire, le calendrier et les modalités de cette mise en conformité pourraient être modulés avec l'accord du gouvernement central. Une réglementation rigoureuse et claire doit être mise en place pour assurer le respect des normes et des programmes convenus.

Une approche similaire doit être adoptée pour les objectifs de qualité de l'environnement, ceux relatifs à la qualité de l'eau en particulier, mais aussi ceux visant les rejets dans atmosphériques et l'élimination des boues. Les principaux objectifs de protection de l'environnement doivent être définis par le gouvernement central et, en principe, refléter les meilleures pratiques internationales. Toutefois, ces objectifs doivent aussi normalement correspondre aux besoins des différents organismes du secteur de l'eau et seraient éclairés par une approche de planification des bassins hydrographiques. Comme dans le cas des normes pour l'eau potable, le calendrier et les méthodes employées pour parvenir aux résultats doivent être convenus avec les provinces, et un système de surveillance doit être mis en place pour garantir la réalisation des plans d'amélioration à travers un programme d'investissement économiquement réaliste.

Une approche en plusieurs étapes devrait être envisagée pour réaliser ces objectifs, par exemple, par l'application d'un programme sur 20 ans détaillant les principaux jalons.

Au Royaume-Uni, la qualité de l'eau a été progressivement améliorée grâce à des investissements échelonnés, effectués en réponse au durcissement des lois britanniques et européennes. Une démarche graduelle et pondérée en fonction des risques a permis de mieux gérer les effluents municipaux et industriels. Les efforts ont d'abord porté sur les eaux douces et se sont initialement concentrés sur la protection des sources d'eau potable, puis des zones de pêche. Cette protection a été ensuite étendue aux estuaires, puis aux milieux marins. La directive de l'Union européenne relative au traitement des eaux urbaines résiduaires est venue renforcer ces améliorations en définissant des normes minimales de collecte et de traitement des eaux usées. Les directives relatives à la qualité requise des eaux de baignade et eaux conchylicoles ont entraîné l'ajout d'un traitement tertiaire sur certains sites. Quant à la directive-cadre dans le domaine de l'eau, elle encourage une vision plus intégrée de la gestion des bassins hydrographiques afin de renforcer la protection de l'environnement, en s'appuyant sur des objectifs de bonne qualité écologique. Elle offre un cadre de planification environnementale permettant de définir les objectifs et de stimuler l'investissement en faveur de la protection et de l'amélioration de l'environnement pour les vingt prochaines années.

### **Surveillance et communication d'informations**

Un suivi précis et bien défini des programmes d'investissement et de la performance s'est révélé essentiel pour l'obtention des résultats. Les compagnies des eaux britanniques doivent fournir chaque année sur leurs activités et leurs résultats des rapports complets (les *June reports*) qui sont examinés avec soin et vérifiés par l'Ofwat et les rapporteurs.

Les programmes de suivi doivent être intégrés et peuvent être engagés par un certain nombre d'organismes en parallèle, à partir du moment où tous s'accordent sur ces dispositifs

et coordonnent leurs activités. Le rapport de l'Ofwat intitulé *Levels of Service for the Water Industry in England and Wales 2006-07* (Niveaux de service dans le secteur de l'eau en Angleterre et au pays de Galles 2006-07), dans lequel l'organisation compile des informations émanant de l'ensemble des autorités de régulation, en donne un exemple. Ce rapport s'intéresse aux résultats obtenus, en référence à une statistique ou à un indicateur prédéfini (par exemple, respect des normes relatives à l'eau potable dans 95 % des cas). Le rapport rend également compte du suivi des éléments clés du processus. Dans le cas de la construction d'une station d'épuration, qui peut durer plusieurs années, il est important de faire état de son avancement aux dates charnières.

### **Accessibilité des informations pour le public**

La majeure partie des informations sur la performance au regard de la réglementation et sur la qualité de l'environnement et de l'eau potable sont publiées ou peuvent être facilement obtenues auprès des autorités de régulation ou des compagnies des eaux. Très peu d'informations sont exclues du domaine public. Généralement, il s'agit de documents portant sur des investissements stratégiques. Cette mise à disposition des informations est très importante pour préserver la confiance de la population et des clients dans les systèmes et services proposés et dégager une vue d'ensemble utile à la définition des priorités et des investissements futurs.

Le processus d'examen périodique, à l'issue duquel sont déterminés les tarifs applicables aux clients des compagnies des eaux, est l'occasion d'organiser un débat public et d'échanger des points de vue sur les options et possibilités d'action. Ce processus repose en grande partie sur une série de documents de consultation et de lettres ouvertes, et aboutit à une directive du secrétaire d'État et à la fixation finale des prix par l'Ofwat. Au Royaume-Uni, ce processus se déroule de façon autonome en Angleterre, en Écosse et en Irlande du Nord. La transposition de ce schéma en Chine permettrait la mise en œuvre, séparément dans chaque province, d'une approche cohérente au niveau national, selon un calendrier établi suivant le contexte local et en fonction des données disponibles à l'échelon local.

### **Importance d'une régulation indépendante**

La composante clé du modèle régissant le secteur privatisé de l'eau est le rôle et le poids des autorités de régulation indépendantes. Les compagnies des eaux présentent la caractéristique inhabituelle de jouir de monopoles et d'un marché qui offre peu de choix aux usagers, contrairement à celui de l'électricité ou du gaz. C'est pourquoi le rôle de l'autorité de régulation économique, qui définit les tarifs, compare les performances et protège les consommateurs, est vital.

Le DWI remplit également une mission critique en ce qu'elle établit les normes relatives à l'eau potable, définit les niveaux de risque pour les processus de traitement et veille à l'application des normes nationales et européennes. Ces normes et leur calendrier d'application ont une incidence sur les processus de traitement de l'eau de boisson, les réseaux et les obligations en matière de surveillance, ainsi que sur les investissements nécessaires.

En outre, l'Agence pour l'environnement, qui, dans le cadre de sa mission de protection de l'environnement, est chargée des aspects qualitatifs et quantitatifs de la gestion de l'eau, joue un rôle fondamental pour amener les compagnies aux résultats voulus. Les permis obligatoires de prélèvement et de déversement constituent une

composante clé de la réglementation des compagnies privatisées du secteur de l'eau. Ils ont également une incidence sur les méthodes de traitement, les besoins d'infrastructures et les résultats.

Les vues et les besoins des clients (qui paient pour les services) sont de plus en plus souvent pris en compte directement. Suivant cette logique, le gouvernement a renforcé le rôle du client dans le processus de prise de décisions et a créé un nouvel organisme en 2007, le *Consumer Council for Water*, chargé de relayer les opinions de la clientèle à l'occasion de débats organisés aux échelons local et national.

Ces normes de qualité ont une incidence notable sur les coûts, et une réglementation claire, associée à des mécanismes de surveillance et d'application, est essentielle pour que les compagnies soient à même de s'acquitter efficacement de leurs obligations.

### **Synthèse de la comparaison des modèles**

Le modèle chinois standard de privatisation qui consiste à attribuer des contrats à l'échelon municipal suppose généralement d'établir un prix d'achat permettant à l'investisseur de prendre une participation de 49 % dans la coentreprise qui possède et exploite les actifs (qu'elle peut également construire), et de négocier le tarif unitaire auquel la coentreprise vendra l'eau à l'autorité locale, tarif généralement assorti de conditions garantissant l'achat d'un volume minimal. Le prix payé par le client à l'autorité locale peut, être lié, ou non, à celui que cette dernière verse à l'entreprise, ce qui fait que la municipalité est susceptible de réaliser un bénéfice, ou plus souvent une perte. Auparavant, le tarif payé à l'entreprise tenait compte d'un taux fixe de rentabilité des investissements, mais il est désormais lié aux recettes et aux coûts réels de la compagnie, ce qui représente un progrès. Pour autant, les modèles de réglementation chinois sont bien moins élaborés que les principes et processus réglementaires obéissant à une logique incitative que le Royaume-Uni s'est particulièrement attaché à développer et qui peuvent aider à trouver, dans un souci d'équité et de transparence, un équilibre entre les intérêts de l'entreprise et ceux du consommateur.

Durant la période 2010-15, le secteur de l'eau en Angleterre et au Pays de Galles, qui dessert une population d'environ 50 millions d'habitants, pour 23 millions de clients approximativement, investira 27 milliards GBP pour assurer le maintien du capital fixe et construire de nouvelles infrastructures afin d'améliorer le service rendu (Ofwat, 2008). Cela représente plus de 230 GBP par an et par client, pour une facture totale moyenne de 330 GBP par client. Entre 1990 et 2010, l'investissement total dans les services de l'eau est estimé à 70 milliards GBP. Le secteur a fourni des prestations de très haute qualité, en très nette amélioration par rapport aux services assurés par les sociétés d'État jusqu'en 1989. Le coût pour le consommateur a également progressé, mais dans une moindre proportion comparé à l'augmentation relative de taille du secteur. On estime que les gains d'efficacité du secteur privé réglementé permettent d'économiser 100 GBP par an et par client (soit 25 %) (Water UK, 2008) par rapport à la même prestation de service par le secteur public.

D'autres pays de l'OCDE sont parvenus à réaliser des progrès semblables en termes de service et de gains d'efficacité. Dans la plupart des régions, la situation a évolué vers une participation accrue du privé dans les différents secteurs, contrebalancée par un renforcement de la réglementation et par des étalonnages concurrentiels plus fréquents. La Chine peut s'inspirer de ces modèles, mais il lui faudra déployer des efforts considérables pour mettre en

place les structures institutionnelles, les procédures de communication d'informations et les capacités en ressources humaines formées nécessaires à la gestion de tels systèmes.

Le niveau global de cet investissement dépasse de beaucoup tout ce que le pays a entrepris jusqu'ici dans le secteur de l'eau. La transposition du taux d'investissement observé au Royaume-Uni (autour de 3.5 milliards GBP par an) à l'échelle de la Chine, où la taille de la population urbaine est plus de dix fois supérieure à celle de la population britannique, représenterait un engagement budgétaire notable de la part des autorités chinoises. En trouvant des moyens de potentialiser la participation du secteur privé, on pourrait aboutir à un système plus efficient, divers et résilient. Toutefois, la mobilisation des investissements nécessaires aux villes secondaires exigera plus d'efforts, et les premiers succès remportés en termes de participation du secteur privé pour les villes principales seront plus difficiles à reproduire.

### **Orientations futures pour la Chine**

Les succès du modèle privatisé du Royaume-Uni ont reposé sur la levée des capitaux nécessaires à l'investissement non pas dans le secteur public, mais dans le secteur privé, et ce, en vendant les actifs publics à deux reprises : une première fois au moment de la privatisation, en générant ainsi les fonds propres indispensables aux entreprises et à leurs actifs par appel public à l'épargne; puis une seconde fois dans les années qui ont suivi, en utilisant ces mêmes actifs en garantie des emprunts sollicités par les compagnies privées et en permettant ainsi à celles-ci d'optimiser leur capacité d'emprunt. Ce type de stratégie reflète l'évolution du capitalisme en général sur les dernières décennies, mais, comme en témoigne la crise économique actuelle, l'activité fondée sur l'endettement présente des vulnérabilités. Ces problèmes n'ont pas encore conduit à une crise dans le secteur de l'eau, et peut-être ne se produira-t-elle pas. Cependant, la Chine doit peser avec soin les conséquences d'une telle méthode de privatisation.

### **Notes**

1. Les *Examens environnementaux de l'OCDE : Chine* (OCDE, 2007) fournissent une description complète de la situation des ressources hydriques et de la qualité de l'eau, ainsi que du cadre législatif et institutionnel. Une analyse détaillée de l'évolution vers une gestion intégrée des bassins hydrographiques est présentée dans la publication WWF/AusAUD (2007) intitulée *Taking Stock of Integrated River Basin Management in China*. Le document *Stepping Up: Improving the Performance of China's Urban Water Utilities* de la Banque mondiale (2007) offre quant à lui une description approfondie de la situation des compagnies des eaux chinoises en zone urbaine. Le présent rapport s'appuie notamment sur ces sources pour déterminer certaines voies possibles.
2. La demande chimique en oxygène (DCO) mesure la quantité de matière dans l'eau susceptible de réagir avec l'oxygène contenu dans cette dernière. L'appauvrissement en oxygène de l'eau a des répercussions très négatives sur l'écosystème fluvial. Il s'agit d'un test chimique relativement simple, qui donne une indication générale du degré de pollution. Le test de DCO pur ne distingue pas les matières pouvant réagir rapidement ou au contraire très lentement; il n'indique pas non plus la toxicité chimique ou l'incidence sur les écosystèmes. D'autres mesures de la pollution, telles que la demande biochimique en oxygène (DBO), la concentration en ammoniac et les quantités de nutriments sont également nécessaires.
3. EIE.
4. Une réorganisation majeure des ministères chinois a eu lieu en 2008, à l'occasion de laquelle l'ancienne Administration d'État pour la protection de l'environnement (AEPE) est devenue un ministère à part entière, avec des compétences et un budget renforcés.
5. Cette affirmation s'appuie sur un entretien avec des fonctionnaires du ministère de la Protection de l'Environnement.

6. En anglais, *Ordinance on Yellow River Water Quantity Allocation* ou *Regulations of Yellow River Water Regulating*.
7. Les autorités de régulation de l'eau des provinces/régions autonomes du Qinghai, du Sichuan, du Gansu, du Ningxia, de la Mongolie intérieure, du Shaanxi et du Shanxi administrent le cours d'eau principal et ses affluents.
8. Les bureaux des provinces du Henan et du Shandong sont responsables de la régulation des eaux du cours principal du fleuve Jaune uniquement, tandis que les autorités de la province du Hebei et de la municipalité de Tianjin sont responsables de la régulation de l'eau détournée du fleuve Jaune vers leur circonscription.
9. Les règles de mise en œuvre (2000) de la loi sur la prévention et la maîtrise de la pollution de l'eau font mention d'un système de permis de rejet, mais ne le définissent pas et pourraient être contestées devant les tribunaux. Des décrets de l'AEPE établissent un système pilote de permis de rejet pour les zones du Huaihe et du lac Taihu. Partout ailleurs, les permis de rejet ont été essayés à titre expérimental, mais ne sont pas juridiquement obligatoires, pas plus qu'il n'est possible de sanctionner une entreprise qui refuse de se procurer ce type de permis.
10. Voir par exemple Sept missions clés pour le bureau de protection des ressources en eau en 2007, Commission des ressources en eau du Yangzi (CWRC, *Changjiang Water Resources Commission*) (actualités du Web, 13/02/2007). Approbation du plan de mise en œuvre 2006-08 pour une société économe en eau, rédigé par le bureau de protection des ressources en eau de Tianjin. Propositions du Mingjian (un parti démocratique) à Jinzhou, province du Liaoning : pour unifier la gestion des affaires liées à l'eau en zone rurale et urbaine. M. Ye Jianchun, directeur du Bureau de gestion du bassin du Taihu, ministère de l'Eau : pour définir la gestion intégrée des bassins hydrographiques de façon à obtenir une utilisation durable des ressources en eau, 18 mai 2006. M. Chen Qingqiu, South Institute of Technology, Guangzhou : *Study on schemes of reforming Guangdong provincial government institution for unifying water resources administration*, actualités du Web, Bureau de protection des ressources en eau du Guangdong, 29 avril 2006.
11. Ici, la dénomination « bureau de protection des ressources en eau » fait référence au service provincial ou municipal du ministère de l'Eau responsable de la gestion des ressources en eau. Dans certaines villes, les attributions du ministère de l'Eau et du ministère de l'Habitat et de la Construction urbaine et rurale ont été combinées pour constituer des bureaux de protection des ressources en eau, chargés des ressources hydriques, des activités de surveillance, de la distribution de l'eau et du traitement des eaux usées (quand ce service est fourni).
12. En anglais, BREF (*Best Available Techniques Reference Documents*). Origine : Conseil européen, préparés conformément à la directive 96/61/CE sur la prévention et la réduction intégrées de la pollution, article 16(2) relatif à l'échange d'informations entre les États membres de l'UE et les industries concernées. Ces documents rassemblent, pour chaque secteur industriel, les expériences menées et les méthodes recommandées de production moins polluante, à des fins d'échange et de diffusion.

## Bibliographie

- Banque mondiale (2007), *Stepping Up: Improving the Performance of China's Urban Water Utilities*, Washington, DC.
- Banque mondiale (2008), *Cost of pollution in China*, Washington, DC.
- Banque mondiale (2009), *Addressing China's water scarcity*, Washington, DC.
- BAAsD (Banque asiatique de développement) (2006), *PRC Country Strategy and Program Update 2007-2008*, annexe 3, tableau A3.3.
- CEDR (Commission d'État pour le développement et la réforme) (1998), *Administrative Method on Urban Water Supply Price*.
- CEDR (Commission d'État pour le développement et la réforme) (2008), *Report on the Implementation of the 2007 Plan for National Economic and Social Development*, voir [http://english.gov.cn/official/2008-03/20/content\\_925232.htm](http://english.gov.cn/official/2008-03/20/content_925232.htm).
- CIWEM (2008) *compte rendu de la conférence CIWEM PRO9*, Londres, novembre 2008, [www.coastms.co.uk/Conferences/REG08.html](http://www.coastms.co.uk/Conferences/REG08.html).
- Coase, Ronald H. (1960), « The Problem of Social Cost », *Journal of Law and Economics*, vol. 3, n° 1, pp. 1-44.

- Lohmar et Wang (2008), [www.wilsoncenter.org/index.cfm?topic\\_id= 1421&fuseaction=topics.event\\_summary&event\\_id=400257#](http://www.wilsoncenter.org/index.cfm?topic_id=1421&fuseaction=topics.event_summary&event_id=400257#).
- Ministère de l'Environnement (2006), « State of the Environment Report 2006 », [www.mep.gov.cn](http://www.mep.gov.cn).
- Ministère de l'Eau (2004), « Water Resources Statistic Bulletin 2004 ».
- Ministère de l'Eau (2005), « China Water Resources Bulletin 2005 », [www.mwr.gov.cn](http://www.mwr.gov.cn).
- Ministère de l'Eau (2007), « Statistic Bulletin on China Water Activities ».
- OCDE (2007), *Examens environnementaux de l'OCDE : Chine 2007*, éditions de l'OCDE, Paris.
- Ofwat (2008), « Number of customers », [www.ofwat.gov.uk/prs\\_faq\\_howmanycust](http://www.ofwat.gov.uk/prs_faq_howmanycust).
- UK Water Industry Research (2002), *An Improved Methodology for Assessing Headroom*, rapport UKWIR WR-13.
- Wang, Yahua (2007), « Diagnosis and recommendations for trans-jurisdictional water pollution management in China », *Frontiers of Environmental Science and Engineering in China*, vol. 1, n° 4, pp. 401-417.
- Wang, J., Z. Xu, J. Huang et S. Rozelle (2005), « Incentives in Water Management Reform: Assessing the Effect on Water Use, Production and Poverty in the Yellow River Basin », *Environment and Development Economics*, 10, pp. 769-799.
- Water UK (2008), « Water Prices and Investment in England and Wales », février, [www.water.org.uk/home/news/press-releases/water-prices-in-england-and-wales/water-in-ew-26feb08.pdf](http://www.water.org.uk/home/news/press-releases/water-prices-in-england-and-wales/water-in-ew-26feb08.pdf).
- WWF/AusAUD (2007), *Taking Stock of Integrated River Basin Management in China*.
- XiaoXiang Price Network (2006), données sur les prix de l'eau, communiquées à l'adresse [www.xxpi.com/gongq/ShowArticle.asp?ArticleID=4300](http://www.xxpi.com/gongq/ShowArticle.asp?ArticleID=4300).

ÉDITIONS OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16  
IMPRIMÉ EN FRANCE  
(42 2009 08 2 P) ISBN 978-92-64-05943-6 – n° 56656 2009

# Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation

## CHINE

### DÉFINIR LA FRONTIÈRE ENTRE LE MARCHÉ ET L'ÉTAT

Le passage de la Chine à l'économie de marché est l'une des plus grandes réussites économiques des temps modernes. La Chine a énormément avancé dans la mise en place des fondements juridiques et réglementaires de l'économie de marché. Le secteur privé est désormais le principal moteur de la croissance et de nouvelles lois ont permis de progresser dans l'instauration de la propriété privée, de la concurrence et de mécanismes d'entrée et de sortie comparables à ceux de nombreux pays de l'OCDE. Pourtant, des défis majeurs demeurent, comme la nécessité de définir plus précisément le périmètre du secteur public, de réformer les rapports entre l'État central et les collectivités locales, de garantir un meilleur respect de la primauté du droit et de renforcer les institutions et les procédures réglementaires.

La transition de l'économie chinoise a récemment été étudiée dans le cadre du Programme de l'OCDE sur la réforme de la réglementation. Cet examen porte sur le contexte économique général de la réforme de la réglementation et sur la capacité des autorités chinoises à gérer réforme réglementaire, élaboration et respect des politiques de la concurrence et ouverture du marché. Ce rapport examine également le cadre réglementaire des secteurs de l'électricité et de l'eau. Conformément à la procédure appliquée aux pays de l'OCDE, l'examen s'appuie sur une démarche pluridisciplinaire et particulièrement interactive. L'examen de la Chine a été réalisé au moyen de divers instruments et politiques de l'OCDE, tout en prenant en compte les problématiques propres à l'économie chinoise.

L'examen propose une liste exhaustive de recommandations pratiques, qui visent à aider la Chine dans la mise en œuvre de réformes de la réglementation capables de dynamiser la croissance économique, la création d'emplois, l'innovation et l'investissement.

#### Dans la même série :

Allemagne, Brésil, Canada, Corée, Danemark, Espagne, États-Unis, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Japon, Mexique, Norvège, Pays-Bas, Pologne, République tchèque, Royaume-Uni, Russie, Suède, Suisse et Turquie.

Le texte complet de cet ouvrage est disponible en ligne aux adresses suivantes :

[www.sourceocde.org/economiesemergentes/9789264059436](http://www.sourceocde.org/economiesemergentes/9789264059436)

[www.sourceocde.org/gouvernance/9789264059436](http://www.sourceocde.org/gouvernance/9789264059436)

Les utilisateurs ayant accès à tous les ouvrages en ligne de l'OCDE peuvent également y accéder via :

[www.sourceocde.org/9789264059436](http://www.sourceocde.org/9789264059436)

**SourceOCDE** est une bibliothèque en ligne qui a reçu plusieurs récompenses. Elle contient les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'OCDE. Pour plus d'informations sur ce service ou pour obtenir un accès temporaire gratuit, veuillez contacter votre bibliothécaire ou [SourceOECD@oecd.org](mailto:SourceOECD@oecd.org).